Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1985–1986

19426 Wijziging van procedurele voorschriften en verduidelijking van enkele bepalingen in de Wet Nationale ombudsman

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

1.1. *Voorgeschiedenis en hoofdlijnen van het wetsvoorstel*

Het thans voorliggende voorstel van wet heeft een lange voorgeschiedenis vanwege de relatie tussen dit voorstel en de uitbreiding van de bevoegdheid tot onderzoek van de Nationale ombudsman over de lagere openbare lichamen. De kwestie van de competentie-uitbreiding met betrekking tot de lagere overheden was reeds aan de orde in 1971 toen de nota over het ombudsmanvraagstuk van de ministers Beernink en Polak in de Tweede Kamer werd besproken. Bij die gelegenheid werd door de Tweede Kamer de motie Rietkerk c.s. aangenomen. Daarin werd overwogen dat de competentie van de ombudsman zich in beginsel ook tot gedragingen van de lagere openbare lichamen moet kunnen uitstrekken. In de Wet nationale ombudsman (Wet van 4 februari 1981, Stb. 1981, 35) werd dit uitgangspunt neergelegd in artikel 1, eerste lid, onderdeel b.

Door deze bepaling werd voorzien in de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur uitbreiding te geven aan de kring van administratieve organen waarvan de gedragingen door de Nationale ombudsman onderzocht kunnen worden. Ter voorbereiding van de competentie-uitbreiding werd in 1981 de Overleggroep Ombudsfunctie Lagere Publiekrechtelijke Lichamen ingesteld. Het rapport van de Overleggroep werd in 1982 ter kennisneming aan de Tweede Kamer gestuurd, en gelijktijdig aan diverse instanties om advies gezonden. Na ontvangst van de adviezen bracht de eerste ondergetekende op 27 februari 1984 verslag uit aan de Tweede Kamer (kamerstukken II, 1983/84, 17299, nr. 3) over de uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman en over een aantal, deels met de competentie-uitbreiding samenhangende, voorgenomen wijzigingen van de Wet Nationale ombudsman. Tijdens de op 12 september 1984 over dit verslag gehouden uitgebreide commissievergadering van de Vaste commissie voor de Nationale ombudsman, is dit verslag besproken.

In dit wetsvoorstel is nader uitwerking gegeven aan de bovenbedoelde wettelijke maatregelen. De competentie-uitbreiding zelf zal plaats vinden door middel van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet Nationale ombudsman, waarvan het ontwerp als bijlage bij deze memorie van toelichting is gevoegd.

In de algemene maatregel van bestuur worden gedragingen van de bestuursorganen van gemeenten, provincies en waterschappen onder de competentie van de Nationale ombudsman gebracht. Op grond van de artikelen 33, 46, 57, 66, 79 en 89, juncto 95 en 98, van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (W.g.r.) (Stb. 1984, 667) zal dit tevens gelden voor openbare lichamen en gemeenschappelijke organen, ingesteld bij gemeenschappelijke regelingen die door gemeenten, provincies of waterschappen, al dan niet te zamen met andere openbare lichamen of rechtspersonen zijn aangegaan. Op grond van genoemde artikelen geldt immers dat de regels, in de ruimste zin, welke bij of krachtens de wet zijn gesteld voor de uitoefening van bevoegdheden van gemeentebesturen, provinciebesturen of waterschapsbesturen, van overeenkomstige toepassing zijn op de uitoefening van de bevoegdheden door de besturen van een openbaar lichaam of door een gemeenschappelijk orgaan, ingesteld bij gemeenschappelijke regelingen als bovenbedoeld.

De bepalingen van de Wet Nationale ombudsman, onder meer die met betrekking tot de onderzoeksbevoegdheid van de ombudsman, zijn te beschouwen als zodanige regels. In de nieuwe W.g.r. ontbreekt een met eerder genoemde bepalingen vergelijkbare regeling voor de gemeenschappelijke regelingen van waterschappen onderling. De reden daarvan is dat de W.g.r. bij deze, overigens weinig voorkomende, regelingen niet een overdracht van bevoegdheden aan een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan mogelijk maakt. Gedragingen in het kader van zo'n gemeenschappelijke regeling moeten dus in alle gevallen worden aangemerkt als gedragingen van de betrokken waterschappen. Hoewel de competentie-uitbreiding niet door middel van de thans voorgestelde wetswijziging maar door middel van een algemene regel van bestuur plaats vindt, lijkt het ons goed op deze plaats nogmaals op deze competentie-uitbreiding in te gaan.

1.2. *De uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman*

In eerdergenoemd verslag aan de Tweede Kamer is uitvoerig stilgestaan bij de overwegingen die geleid hebben tot onze voorkeur voor uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman over de lagere openbare lichamen. Daarbij zijn de verschillende modellen, zoals eerder geformuleerd door de ambtelijke Overleggroep Ombudsfunctie Lagere Publiekrechtelijke Lichamen, getoetst aan de criteria die door deze Overleggroep zijn geformuleerd. Onze voorkeur voor de uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman is daarbij vooral ingegeven door de gewenste duidelijkheid voor de burger, de eenheid van ombudsmanjurisprudentie en de onafhankelijkheid van de ombudsfunctionaris. Met dit laatste willen wij overigens niet betogen dat bijvoorbeeld lokale ombudsfunctionarissen geen onafhankelijke positie zouden kunnen innemen. Bij de Nationale ombudsman is die positie echter, onder meer door zijn benoeming door de Tweede Kamer, in hoge mate gewaarborgd.

De competentie-uitbreiding betekent niet dat de lagere overheden worden ontheven van hun eigen verantwoordelijkheid voor de behandeling van klachten van hun burgers. Die verantwoordelijkheid en de rol die deze lagere overheden in verband daarmee ook thans reeds spelen bij de klachtbehandeling, worden in de te kiezen opzet van de competentie-uitbreiding bestendigd. Wij wijzen daarbij in het bijzonder op het hieronder nog te bespreken, wettelijk vast te leggen, kenbaarheidsvereiste dat een wettelijke plaats inruimt voor een klachtbehandeling door het betrokken administratief orgaan op centraal èn lager niveau. In het algemeen zal de Nationale ombudsman slechts een rol spelen wanneer de klager zich, uit eigen beweging, danwel door de ombudsman daarop gewezen, eerst tot het betrokken administratief orgaan heeft gewend, vervolgens over het resultaat of de wijze van klachtbehandeling zelf niet tevreden is en tenslotte zijn klachten dienaangaande alsnog deponeert bij de Nationale

ombudsman. Ook in die gevallen zal de Nationale ombudsman echter als gevolg van de klachtbehandeling vaak geen, of geen uitgebreid onderzoek meer behoeven te verrichten. Uit het bovenstaande blijkt allereerst dat de competentie-uitbreiding in onze visie niet een vervanging betekent van de vele formele en informele klachtvoorzieningen die thans reeds bij de lagere overheden bestaan, maar eerder een aanvulling daarop.

Wij menen dat de competentie-uitbreiding zeer wel te verdedigen is, ook tegen de achtergrond van het kabinetsstreven naar deregulering en het tegengaan van bureaucratie. Op beide aspecten wordt in deze toelichting nog nader ingegaan. Zoals reeds gesteld zal de competentie-uitbreiding worden gerealiseerd bij algemene maatregel van bestuur. De vraag is wel gesteld, en in de door de Eerste Kamer aanvaarde motie-Wiebenga is die bevestigend beantwoord, of deze maatregel niet bij wet tot stand zou moeten komen, gelet op de daarbij gewenste betrokkenheid van de Kamers en de externe adviesinstanties. Wij menen dat de weg van wetswijziging niet noodzakelijk is, nu de bestaande wet uitdrukkelijk de mogelijkheid bevat de competentie-uitbreiding via een algemene maatregel van bestuur te doen plaatsvinden. Blijkens de parlementaire geschiedenis van artikel 1, onderdeel b van de Wet Nationale ombudsman is die mogelijkheid bewust geopend. Overigens is de Tweede Kamer bij de kwestie van de competentie-uitbreiding reeds ten nauwste betrokken geweest. Ook hebben de externe adviesinstanties, zoals de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), het Interprovinciaal overleg voor algemene en personeelszaken (IPO) en de Unie van Waterschappen, tweemaal kunnen adviseren over dit onderwerp: de eerste maal naar aanleiding van het rapport van de ambtelijke overleggroep, de tweede maal naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer dd. 27 februari 1984.

2. Wettelijke voorzieningen

2.1. *Uitgangspunten algemeen*

Zoals in het verslag van de eerste ondergetekende (kamerstukken II, 1983/84, 17 299, nr. 3) reeds werd gesteld is voor het functioneren van het ombudsmaninstituut van wezenlijk belang dat de klachtenstroom die bij de uitbreiding van de competentie tot de lagere publiekrechtelijke lichamen te verwachten is, beheersbaar blijft. In verband daarmee werd een aantal voorgenomen wijzigingen van de Wet Nationale ombudsman aangekondigd.

De op de huidige wet gebaseerde klachtenstroom heeft zich na een aanloopperiode, waarin sprake was van snelle expansie en opeenstapeling van in het bijzonder «oude» klachten, enigszins gestabiliseerd; thans is een lichte teruggang in het aantal klachten te constateren. Met het oog op de te verwachten extra klachten als gevolg van de competentie-uitbreiding blijft het desalniettemin gewenst dat de in concept bijgevoegde algemene maatregel van bestuur niet eerder in werking treedt dan nadat de in dit voorstel opgenomen wijzigingen van de Wet Nationale ombudsman zijn gerealiseerd.

In dit wetsvoorstel zijn wijzigingen opgenomen die beogen met een zo beperkt mogelijk beslag op de begrotingsgelden deze competentie-uitbreiding mogelijk te maken. De voorgestelde wijzigingen zijn echter niet in de eerste plaats ingegeven door financiële argumenten. Evaluatie van de Wet Nationale ombudsman door de ombudsman zelf in zijn jaarverslagen over 1982, 1983 en 1984 (resp. kamerstukken II, 1982/83, 17 875, nrs. 1–2, kamerstukken II, 1983/84, 18 358, nrs. 1–2 en kamerstukken II, 1984/85, 18 965, nrs. 1–2), alsmede de overigens opgedane ervaring met het pas sinds 1 januari 1982 functionerende instituut Nationale ombudsman, hebben een aantal onvolkomenheden in de wet aan het licht gebracht. De voorgestelde wijzigingen strekken voor een groot deel tot herstel van deze onvolkomenheden.

Voorts is in het kader van het rapport van de door de Minister van Binnenlandse Zaken ingestelde Overleggroep Ombudsfunctie Lagere Publiekrechtelijke Lichamen onder andere door de VNG sterk de nadruk gelegd op het risico van bureaucratisering van de klachtbehandeling door de Nationale ombudsman. Ook tijdens de recente UCV van 12 september 1984 over de competentie-uitbreiding van de Nationale ombudsman kwam het voorkomen van bureaucratie bij de ombudsman aan de orde. De ombudsman is voornemens onder andere in verband hiermee efficiency-bevorderende maatregelen te treffen. Daarnaast worden in dit ontwerp wettelijke maatregelen voorgesteld met het oog op een zo flexibel mogelijke klachtenbehandeling, zonder dat daarbij evenwel de principiële uitgangspunten van de wet worden aangetast. Het risico van bureaucratisering van de klachtenbehandeling door de Nationale ombudsman wordt daarmee tegengegaan.

2.2. *Het «kenbaarheidsvereiste»*

De kern van de voorgestelde wettelijke maatregelen wordt gevormd door het zogenoemde «kenbaarheidsvereiste». De Nationale ombudsman heeft de suggestie gedaan in de wet op te nemen dat hij van de klager moet kunnen verlangen dat deze zich met zijn klacht eerst tot het betrokken administratief orgaan, de betrokken ambtenaar, het betrokken bedrijf of de betrokken instelling of dienst wendt. In de eerdergenoemde UCV is door enkele sprekers bepleit in de wet een «materiële verplichting» voor klager op te nemen om zijn bezwaren eerst kenbaar te maken aan het orgaan, de ambtenaar, de instelling, het bedrijf of de dienst. Dit is in het wetsvoorstel opgenomen in de artikelen 12 en 14. In artikel 12, tweede lid (nieuw), is opgenomen de verplichting voor de klager zich eerst tot het desbetreffende orgaan, de instelling, de dienst, het bedrijf of de ambtenaar te wenden, alvorens hij zijn verzoek tot de Nationale ombudsman richt. Deze verplichting dient gelezen te worden in relatie tot de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid van de ombudsman om af te zien van een onderzoek wanneer klager niet te voren het betrokken orgaan, de instelling, het bedrijf, de dienst of de ambtenaar, de gelegenheid heeft geboden zijn of haar zienswijze op de bezwaren van klager te geven. Dit betekent dat een klager die zich niet eerst tot het orgaan, de ambtenaar, de instelling, het bedrijf of de dienst heeft gewend, het risico loopt dat de klacht niet door de Nationale ombudsman in behandeling wordt genomen. Zoals ook tijdens de eerdergenoemde UCV naar voren is gebracht dient de hantering van genoemde bevoegdheid door de ombudsman regel te zijn. Dit neemt echter niet weg dat de ombudsman bevoegd blijft tot onderzoek.

Indien de ombudsman omdat niet voldaan is aan het kenbaarheidsvereiste afziet van onderzoek dient hij dat, op grond van artikel 17, schriftelijk onder vermelding van de reden mee te delen aan verzoeker. Hierbij dient hij klager te wijzen op de mogelijkheid zijn klacht alsnog bij het orgaan kenbaar te maken. Wij hebben dit laatste in het belang van klager in een nieuw tweede lid van artikel 17 uitdrukkelijk vastgelegd. Aan elk van de desbetreffende organen wordt overgelaten, hoe aan de ook thans bestaande eigen verantwoordelijkheid om te reageren op tegen dat orgaan gerichte bezwaren van burgers inhoud wordt gegeven.

Voor zover de klacht van het betreffende lokale of centrale orgaan vervolgens de juiste aandacht krijgt, kan dit ertoe leiden dat verdere betrokkenheid van de Nationale ombudsman bij de klachtbehandeling achterwege blijft doordat de klager zijn klacht niet doorzet tot bij de Nationale ombudsman. Hierdoor ontstaat een zeefwerking. Ook als de Nationale ombudsman wèl alsnog door klager wordt ingeschakeld, ontstaat als gevolg van het kenbaarheidsvereiste een verlichting van de werkbelasting die de klacht voor de ombudsman met zich meebrengt.

Uitvoerig onderzoek door de Nationale ombudsman is immers overbodig voorzover dit onderzoek reeds heeft plaatsgevonden bij het orgaan zelve. De rol van de Nationale ombudsman is, resumerende, het beste te karakteriseren als aanvullend. Tijdens de eerdergenoemde UCV is dit aangeduid als de «vangnetfunctie» van de Nationale ombudsman.

De regeling van het wetsvoorstel heeft een *flexibel karakter*. Dit blijkt onder andere hieruit dat is afgezien van een verbod voor de Nationale ombudsman om klachten in onderzoek te nemen indien klager zich om welke reden dan ook niet eerst tot het desbetreffende orgaan heeft gewend. De ombudsman blijft ook dan bevoegd een onderzoek in te stellen, al gaan wij uit van een terughoudend gebruik van deze bevoegdheid Ditzelfde geldt voor die gevallen waarin de klager zich weliswaar eerst tot de betreffende instantie heeft gewend, maar de behandeling van de klacht door dat orgaan niet, of nog niet is afgerond. Ook dan behoudt de ombudsman de bevoegdheid, indien de concrete omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven, een onderzoek in te stellen.

Anderzijds biedt het flexibele karakter van het kenbaarheidsvereiste de ombudsman ook de mogelijkheid klachten reeds aanstonds en dus zonder verwijzing naar het betrokken orgaan, wegens bijvoorbeeld kennelijke ongegrondheid terzijde te leggen. De wettelijke verplichting om klager te wijzen op de mogelijkheid zijn bezwaren alsnog voor te leggen aan de betrokken instantie geldt immers alleen indien de ombudsman de klacht niet of niet verder behandelt omdat niet is voldaan aan het kenbaarheidsvereiste. De ombudsman kan volgens dit wetsvoorstel verlangen dat het desbetreffende administratief orgaan, de dienst, de instelling, het bedrijf of de ambtenaar, na in kennis te zijn gesteld van het bezwaar in de gelegenheid wordt gesteld zijn of haar zienswijze daarop te geven. Het geven van een zienswijze kan uiteenlopende reacties inhouden, variërend van de eenvoudige mededeling dat het bezwaar niet in behandeling zal of kan worden genomen tot het in behandeling nemen van de klacht door een daartoe op lokaal niveau in het leven geroepen klachteninstantie. Aan de desbetreffende instantie zal uiteraard in alle gevallen een redelijke termijn tot het geven van zijn zienswijze dienen te worden gegund.

Indien klager zich daarna tot de Nationale ombudsman wendt, wordt aan de ombudsman overgelaten te beoordelen of de betrokken instantie, voldoende in de gelegenheid is gesteld tot het geven van een zienswijze dat wil zeggen of een redelijke termijn in acht is genomen. Een nadere wettelijke afbakening van deze termijn achten wij niet wenselijk. Het opnemen van een uniforme termijn in de wet zou te weinig recht doen aan de grote verschillen die zich voordoen in de aard van de klachten en in de aard en organisatiestructuur van de betreffende organen. Dit bezwaar geldt niet alleen voor een uniforme termijn maar ook voor uniformering van een voorprocedure door aan de desbetreffende administratieve organen een wettelijke verplichting op te leggen tot het stellen van procedureregels of het treffen van geïnstitutionaliseerde klacht-voorzieningen. Onder meer om deze reden wordt bij de uitwerking van het kenbaarheidsvereiste in dit wetsvoorstel dan ook niet uitgegaan van een aan wettelijke regels gebonden voorprocedure bij de desbetreffende administratieve organen.

Onder andere tijdens de eerdergenoemde UCV is gerefereerd aan het systeem van rechtsbescherming dat de wet Arob biedt met betrekking tot beschikkingen van de centrale overheid.

Door de VNG is in dat kader de mogelijkheid gesuggereerd de Nationale ombudsman de verplichting op te leggen aan het betrokken administratief orgaan te vragen of het een bij hem binnengekomen klacht als klaagschrift wenst af te doen. De ombudsman zou dan alleen aan een eigen klachtenbehandeling toekomen indien het administratief orgaan te kennen heeft gegeven de klacht niet zelf te willen behandelen, danwel indien de klager na behandeling van de klacht door het betrokken administratieve orgaan

er tegenover de Nationale ombusman blijk van heeft gegeven dat hij zijn klacht handhaaft. In reactie op de suggestie van de VNG, alsmede ter verduidelijking van het karakter van het kenbaarheidsvereiste gaan wij in dit kader in op onze bezwaren tegen een procedure naar analogie van de wet Arob.

Voorzover met het VNG-systeem wordt beoogd te bereiken dat het betrokken orgaan of degene tegen wie de klacht zich richt niet onkundig blijft van het bezwaar van klager en de gelegenheid krijgt daarop te reageren alsvorens de ombudsman aan bod komt, moet worden vastgesteld dat met dit wetsvoorstel hetzelfde wordt beoogd. Een nadeel van het VNG systeem is echter dat de Nationale ombudsman, indien het desbetreffende orgaan de klacht zelf behandelt, in alle gevallen pas met zijn onderzoek aanvangt nadat de door de VNG bepleite voorprocedure met alle daarvoor geldende termijnen, geheel is doorlopen.

Wij achten dit tijdelijk uitschakelen van de Nationale ombudsman alleen aanvaardbaar voorzover inhoudelijke en procedurele eisen worden gesteld. Hiermee zou dan feitelijk een geformaliseerde voorprocedure ontstaan, hetgeen door ons niet wenselijk wordt geacht. Deze opvatting past in het huidige systeem van de Wet Nationale ombudsman waarin alleen bepaalde, in artikel 16 genoemde, wettelijke procedures onbevoegdheid van de Nationale ombudsman tot gevolg hebben.

Ook om de hierboven reeds vermelde reden, te weten de bestaande diversiteit in de wijze van klachtbehandeling bij de lagere overheden, achten wij het niet wenselijk een geformaliseerde voorprocedure in het leven te roepen door wettelijke, inhoudelijke en procedurele eisen te stellen. Bovendien zou het stellen van dergelijke eisen een vrij vergaand ingrijpen van de centrale overheid impliceren in de wijze waarop klachten door de betrokken administratieve organen worden behandeld. Wij achten zo'n ingrijpen strijdig met het huidige, op decentralisatie en deregulering gerichte beleid. Tevens bestaat het gevaar dat het uniform verplicht stellen van wettelijke eisen aan de klachtenbehandeling door het orgaan zelf leidt tot formalisering en daarmee tot bevriezing van de situatie die tot de klacht heeft geleid. Zo zal het soms voldoende zijn voor klager als de betrokken ambtenaar excuses aanbiedt. Formele procedures kunnen in zo'n geval belemmerend werken.

Tijdens het UCV van 12 september 1984 is de mogelijkheid geopperd de toetsing door de Nationale ombudsman, indien toetsing door het orgaan zelf heeft plaatsgevonden, eventueel wettelijk, te beperken tot marginale toetsing. Daarbij werd niet geheel duidelijk of deze suggestie werd ingegeven door de zorg voor een toenemende werklast van de Nationale ombudsman, of door de vrees dat de Nationale ombudsman wellicht onvoldoende respect kan opbrengen voor de diversiteit en de eigen oordeelsvorming van de betrokken organen. Voorzover beperking van de werklast van de Nationale ombudsman wordt beoogd, ligt naar onze mening aan deze gedachte de onjuiste veronderstelling ten grondslag dat een marginale toetsing tevens een marginaal onderzoek door de Nationale ombudsman met zich meebrengt. Ook een marginale toetsing kan alleen zorgvuldig plaatsvinden als de feiten en omstandigheden volledig bekend zijn. Overigens achten wij deze beperking eveneens onjuist inden wordt gedoeld op de andere bovengenoemde overwegingen. De Nationale ombudsman dient de behoorlijkheid van de gedraging in volle omvang te kunnen toetsen. De behoorlijkheidstoetsing door de Nationale ombudsman laat voldoende ruimte om rekening te houden met diversiteit en eigen oordeelsvorming bij de betrokken administratieve organen.

Tijdens bovengenoemde UCV is eveneens aandacht besteed aan de relatie tussen lokale ombudsinstanties en de Nationale ombudsman na diens competentie-uitbreiding. Indien de gemeentelijke verordeningen waarop lokale ombudsinstanties steunen, voldoende procedurele waar-

borgen bevatten voor een zorgvuldige en onafhankelijke klachtbehandeling is er sprake van een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening in de zin van artikel 16, (thans) onderdeel c, waarbij de Nationale ombudsman tijdelijk onbevoegd is tot onderzoek. Is er geen sprake van een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening, dan is het niettemin de bedoeling dat hij de klacht in het kader van het kenbaarheidsvereiste als regel eerst ter behandeling aan de betrokken lokale klachtinstantie overlaat. Indien de klacht na de uitspraak van de lokale klachtinstantie toch nog bij de Nationale ombudsman wordt gedeponeerd, is het de bedoeling dat deze zich terughoudend opstelt. Daarbij kan hij gebruik maken van de in dit ontwerp geïntroduceerde seponeringsgronden (kennelijke ongegrondheid van de klacht, en onvoldoende belang van de klager bij een onderzoek). In geval van een zorgvuldige en onafhankelijke behandeling van de klacht op lokaal niveau zal er voor de Nationale ombudsman in het algemeen aanleiding bestaan om op deze gronden af te zien van een hernieuwd onderzoek.

Voorts gaan wij nog in op de geadresseerde tot wie klager zich dient te wenden in het kader van het kenbaarheidsvereiste. Ook in dit opzicht is gekozen voor een flexibele regeling. De klacht kan door klager zowel kenbaar worden gemaakt aan het betrokken administratief orgaan, aan de betrokken dienst of instelling of het betrokken bedrijf, als aan de betrokken ambtenaar. De directe lijn tussen klager en de persoon of instantie op wiens gedraging de klacht betrekking heeft wordt hierdoor zoveel mogelijk in stand gelaten. Onnodig lange behandelingstijden en het onnodig inschakelen van hiërarchisch hogere niveaus in de organisatie wordt daarmee zoveel mogelijk vermeden. Zo zal klager in een aantal gevallen direct door de betrokken ambtenaar of de betrokken dienst tevreden kunnen worden gesteld. De ambtenaar of de dienst kan het echter ook overlaten aan het administratief orgaan om op een andere wijze te reageren op de bezwaren. Daarom bevat het wetsvoorstel geen regeling betreffende het tevens informeren van het betrokken administratief orgaan door klager, ambtenaar, instelling, dienst of bedrijf. Overigens is niet uitgesloten dat administratieve organen interne richtlijnen uitvaardigen, op grond waarvan een dienst of ambtenaar die geconfronteerd wordt met een klacht, zulks dient te melden aan het administratief orgaan. Indien klager, niet tevreden gesteld door de behandeling van zijn klacht, de Nationale ombudsman alsnog inschakelt zal deze vervolgens bij het instellen van een onderzoek op grond van artikel 18 van de wet ook het betreffende administratief orgaan informeren omtrent de klacht. Als de ombudsman omdat niet aan het kenbaarheidsvereiste is voldaan geen onderzoek instelt, verwijst hij klager op grond van artikel 17, tweede lid, naar de desbetreffende instantie. Ook hierdoor kan het orgaan op de hoogte raken van de klacht. Gedurende de periode voorafgaande aan een eventueel onderzoek door de Nationale ombudsman kan het desbetreffende orgaan dus onbekend zijn met de klacht. Dat verandert echter met het instellen van een onderzoek door de ombudsman.

Ten slotte vermelden wij hier dat in verband met de wettelijke regeling van het kenbaarheidsvereiste wordt voorgesteld in het nieuwe derde lid van artikel 12 te bepalen dat in het verzoekschrift wordt aangegeven op welke wijze aan het kenbaarheidsvereiste is voldaan en met welk resultaat. De ombudsman kan daardoor, voorzover aan dit vereiste wordt voldaan, reeds in het verzoekschrift het antwoord op deze vragen vinden.

2.3. *Andere wettelijke maatregelen*

Van de gelegenheid die de voorgenomen wijziging van de wet biedt is gebruik gemaakt om een wijziging aan te brengen in artikel 2, betreffende de procedure bij eventuele herbenoeming van de zittende ombudsman.

Indien de Tweede Kamer voornemens is een zittende ombudsman opnieuw te benoemen, is het om praktische redenen gewenst de mogelijkheid te openen dat wordt afgezien van het doen van een aanbeveling. In een nieuw vijfde lid van artikel 2 hebben wij daarom vastgelegd dat de Tweede Kamer in zo'n geval kan bepalen dat een aanbeveling achterwege blijft. Dat betekent overigens niet dat dat het niet gebruik maken van de mogelijkheid die het nieuwe vijfde lid biedt door de Tweede Kamer, moet worden uitgelegd als een voornemen van de Tweede Kamer niet tot herbenoeming over te gaan. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat de Tweede Kamer overweegt de zittende ombudsman opnieuw te benoemen, doch daarbij niettemin behoefte heeft aan een keuzemogelijkheid, die via een aanbeveling wordt geboden.

Bij voorgenomen herbenoeming van een zittende substituut-ombudsman bestaat eveneens behoefte aan de mogelijkheid af te zien van een aanbeveling. In het zevende lid van artikel 9 hebben wij die opgenomen.

Omdat de huidige wettekst op die punten een omissie bevat, is in artikel 12 thans uitdrukkelijk opgenomen dat in het verzoekschrift degene jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden alsmede een omschrijving van de eventuele zienswijze van het orgaan met betrekking tot de bezwaren, vermeld dienen te worden.

Voorts behoeft enige algemene toelichting het tijdstip van beoordeling van de wenselijkheid om tot «seponering» over te gaan door de Nationale ombudsman. Op grond van argumenten aan de letterlijke tekst van de huidige wet en de wetsgeschiedenis ontleend, heeft de Nationale ombudsman zich steeds op het standpunt gesteld dat de huidige wet hem daartoe dwingt de vraag of de ombudsman al dan niet verplicht is een onderzoek in te stellen (toetsing aan de in art. 14, eerste lid, genoemde gronden) te beantwoorden voordat hij zijn onderzoek aanvangt (Verslag Nationale ombudsman, kamerstukken II, 1983/84, 18358, nrs. 1–2 blz. 22).

Wij achten het wenselijk duidelijk tot uitdrukking te brengen dat ook nadat een onderzoek is aangevangen «seponering» o.g.v. artikel 14, eerste lid, mogelijk is. De in artikel 14, eerste lid, genoemde gronden kunnen immers ook blijken als een onderzoek reeds aangevangen is. In verband daarmee stellen wij voor in de aanhef van artikel 14 ook niet-voortzetting van het onderzoek te noemen.

In verband met deze wijziging is het tevens noodzakelijk de formulering van het gestelde in artikel 14, eerste lid, onderdeel b, aan te passen. Daar is sprake van de omstandigheid dat het verzoekschrift geen genoegzame gronden inhoudt. Omdat in een later stadium wanneer het onderzoek reeds is aangevangen, niet alleen het verzoekschrift relevant is, dient gesproken te worden van «het verzoek». Ook voor klachten die kennelijk ongegrond zijn achten wij verduidelijking van de huidige wettekst wenselijk. Verwezen zij verder naar de artikelsgewijze toelichting.

Wij achten het voorts wenselijk in artikel 14 te bepalen dat de Nationale ombudsman niet verplicht is een klacht in onderzoek te nemen of het onderzoek voort te zetten indien het belang van de klager of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de in de praktijk gebleken behoefte om indien deze gevallen zich voordoen ook zonder dat de klager daarmee uitdrukkelijk instemt, van onderzoek of van verder onderzoek af te zien.

Na bovenbedoelde wijzigingen, biedt artikel 4 voldoende ruimte om gevallen als beschreven in het jaarverslag van de Nationale ombudsman 1983 (kamerstukken II 1983/84, 18358, nrs. 1–2, blz. 23) onder de genoemde gronden te brengen. In de artikelsgewijze toelichting wordt op de wijzigingsvoorstellen nader ingegaan. De voorgestelde wijzigingen van artikel 14 hebben waarschijnlijk tot gevolg dat meer klachten dan voorheen zullen leiden tot een beslissing, zoals bedoeld in artikel 17. Dit

brengt naar onze mening met zich dat aan de motivering van de beslissingen, bedoeld in artikel 17 – ook wat betreft de openbaarheid daarvan – hogere eisen dienen te worden gesteld. Daarom ligt het voor de hand dat deze beslissingen gemotiveerd dienen te worden meegedeeld aan het betrokken administratief orgaan en aan de betrokken ambtenaar en tevens dat zij aan hetzelfde openbaarheidsregime als thans voor het rapport in artikel 27 is neergelegd, worden onderworpen. De mogelijkheden van controle op de wijze waarop de «sepot» bevoegdheid wordt uitgeoefend door de ombudsman worden hiermee uitgebreid. Motivering van «sepot»beslissingen is niet alleen van belang voor de klager maar ook voor het betrokken administratief orgaan en de betrokken ambtenaar, die immers door de Nationale ombudsman bij het instellen van een onderzoek worden geïnformeerd over de klacht of door de werking van het kenbaarheidsvereiste daarvan op de hoogte kunnen zijn.

Vereenvoudiging van de regeling met betrekking tot het rapport (de artikelen 25 en 27), zoals in het eerder aangehaalde verslag aan de Tweede Kamer als mogelijkheid werd geopperd, achten wij bij nader inzien niet wenselijk. De regeling is reeds vrij summier. Wij zien geen mogelijkheid om de daaruit voortvloeiende beleidslasten te beperken zonder fundamenteel het karakter van de rapportage van de ombudsman aan te tasten. Ook hebben wij afgezien van de in dit verslag als uiterste mogelijkheid genoemde omzetting van de onderzoeksplicht in een onderzoeksbevoegdheid. Wij menen dat eerdergenoemde wettelijke maatregelen afdoende zijn, en dat daarnaast een dergelijke fundamentele ingreep in het systeem van de Wet Nationale ombudsman achterwege kan blijven.

In het verslag aan de Tweede Kamer is er op gewezen dat aan de competentie-uitbreiding een overgangsregeling zou moeten worden verbonden inhoudende dat de competentie-uitbreiding slechts geldt voor klachten over gedragingen die plaats vonden na de datum van invoering. Hierdoor zal een opeenhoping van te behandelen klachten, kort na de invoeringsdatum, zoals het geval was bij de inwerkingtreding van de Wet Nationale ombudsman, worden vermeden en zal de competentie-uitbreiding uit een oogpunt van personele voorzieningen gemakkelijker zijn op te vangen. Aangezien artikel 1, eerste lid, onderdeel b, geen ruimte laat om in de betrokken algemene maatregel van bestuur tevens een dergelijke overgangsregeling te treffen, stellen wij voor dit te doen in een nieuw artikel 30 van de wet.

3. Financiële aspecten van de competentie-uitbreiding en de wettelijke maatregelen; tijdstip van invoering van de competentie-uitbreiding

In eerdergenoemd verslag aan de Tweede Kamer is reeds ingegaan op de kosten van de competentie-uitbreiding zowel voor het Rijk als voor de lagere overheden. Tijdens de UCV van 12 september 1984 heeft de eerste ondergetekende meegedeeld dat de raming van de kosten voor het Rijk in neerwaartse zin kon worden bijgesteld en dat met de thans in de begroting en meerjarenraming opgenomen bedragen van f 0,5 mln. voor 1985 en f 1 mln. voor de jaren 1986 en volgende, de bekostiging van de taakvervulling door de Nationale ombudsman na uitbreiding van zijn competentie en na de totstandkoming van de thans voorgestelde wettelijke maatregelen, redelijkerwijs is verzekerd. Daarbij is behalve met de besparingen als gevolg van de voorgestelde wettelijke maatregelen, ook met de besparingen als gevolg van efficiency-maatregelen rekening gehouden. Bovendien kan het aantal te verwachten klachten, gelet op de ontwikkeling van de klachtenstroom in 1983 en 1984, lager worden gesteld dan oorspronkelijk werd berekend.

In genoemd verslag aan de Tweede Kamer is eveneens ingegaan op de extra kosten die voor de lagere overheden zullen ontstaan als gevolg van

de competentie-uitbreiding in combinatie met de voorgestelde wettelijke maatregelen. Het gaat hier om de kosten die voor de lagere overheden voortvloeien uit de door hen te verlenen medewerking aan onderzoeken door de Nationale ombudsman. De Raad voor de gemeentefinanciën heeft deze kosten nader berekend op f 1 mln., waarvan f 0,9 mln. voor de gemeenten. Wij zijn voornemens de kosten op basis van deze raming te compenseren door toevoeging van de benodigde bedragen aan onder meer het Gemeentefonds.

Voor wat betreft de invoering van de competentie-uitbreiding hebben wij in par. 2.1 al vermeld dat deze in ieder geval niet eerder zal kunnen plaatsvinden dan nadat de thans voorgestelde wetswijzigingen zijn gerealiseerd. Een andere voorwaarde is dat het bureau van de ombudsman ook organisatorisch voldoende is voorbereid de grotere klachtenstroom te kunnen verwerken. Dit is eerst het geval op het tijdstip dat de hierboven al genoemde efficiency-verhogende maatregelen naar verwachting resultaat zullen gaan opleveren. Met inachtneming van deze randvoorwaarden geldt overigens als uitgangspunt een zo spoedig mogelijke invoering.

4. Deregulering

4.1. *Algemeen*

In het onderstaande gedeelte van de toelichting wordt nader ingegaan op de deregulering aspecten van dit wetsvoorstel. Wij menen dat de voorgestelde regeling geheel past in het deregulering beleid.

4.2. *Aanleiding, werkingssfeer, samenhang*

a. De beslissing om tot regelgeving door de overheid over te gaan.
Het beleidsterrein van de voorgestelde regeling en de aanleiding tot de voorgenomen regelgeving zijn in de toelichting uitvoerig gemotiveerd. Van «verdergaand ingrijpen» door de centrale overheid door middel van regelgeving is hier geen sprake; met het oog op de uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman is slechts sprake van vereenvoudiging en een meer adequate uitwerking van de bestaande regelgeving.

b. De werkingssfeer en de organen die bij de regeling betrokken zijn.
Het wetsontwerp heeft betrekking op alle administratieve organen in de zin van de Wet Nationale ombudsman inclusief de lagere openbare lichamen vanaf de datum dat deze organen bij algemene maatregel van bestuur onder de werkingssfeer van de wet zullen worden gebracht. De Wet Nationale ombudsman schept rechten en verplichtingen voor de burgers, de administratieve organen, de ambtenaren van die organen, alsmede voor de Nationale ombudsman. De voorgestelde regeling brengt op onderdelen wijziging in deze rechten en verplichtingen.

c. Samenhang met andere regelingen.
Door de voorgestelde wijzigingen wordt voorzien in een afstemming tussen bestaande regelingen met betrekking tot klachtenbehandeling en de bevoegdheden van de Nationale ombudsman. Door een centrale regeling in de Wet Nationale ombudsman wordt duplicering van beleid met betrekking tot klachtvoorzieningen voorkomen.

4.3. *Doelstelling wetsvoorstel en gesignaleerde tekortkomingen in de bestaande wetgeving*

De voorgestelde wettelijke maatregelen beogen, zoals eerder is uiteengezet, met behoud van de uitgangspunten van de Wet Nationale ombudsman:

a. de flexibiliteit van de klachtbehandeling door de Nationale ombudsman te vergroten door een minder stringente reglementering van het «sepot» door de Nationale ombudsman en

b. de duplicering van de klachtbehandeling (feitenonderzoek en beoordeling van de gedraging) tot een minimum te beperken door invoering van het kenbaarheidsvereiste, alsmede

c. het verminderen c.q. vermijden van gelijktijdige klachtbehandeling bij de Nationale ombudsman en bij de desbetreffende administratieve organen.

Daarnaast wordt met het opnemen van een nieuw artikel 28a de klachtenstroom in de tijd beperkt met het oogmerkt een opeenstapeling van klachten en de daarmee samenhangende lange behandelingsduur te voorkomen. Met deze maatregel wordt tevens nagestreefd de extra bestuurslasten die zo'n opeenstapeling voor het bureau van de Nationale ombudsman zou meebrengen te vermijden. Tevens bedoelt de voorgestelde wetswijziging de openbaarheidsregeling in de Wet Nationale ombudsman op enkele punten aan te passen aan de Wet openbaarheid van bestuur (WOB).

4.4. *Alternatieven*

Bij de voorbereiding van de wettelijke maatregelen zijn meerdere varianten overwogen. Overwogen is onder andere de variant dat de Nationale ombudsman, ingevolge artikel 16 van de wet, gedurende de periode dat de klacht bij een administratief orgaan in behandeling is onbevoegd zou zijn. Argument waarom van deze variant is afgezien, is onder meer de onwenselijkheid van een, bij een dergelijke variant noodzakelijk te achten, inhoudelijke en procedurele reglementering. Op dit punt is elders in deze toelichting reeds uitvoerig ingegaan.

Op grond van eveneens elders genoemde argumenten, is tevens afgezien van wijziging van de rapportageverplichting van de Nationale ombudsman en van de omzetting van de verplichting tot onderzoek van de ombudsman in een bevoegdheid tot onderzoek. Beide varianten waren in een eerder stadium wèl aan de orde. Het streven naar vermindering van de administratieve verplichtingen voor klager en naar sobere regelgeving heeft mede geleid tot de keuze voor een regeling waarin klager wordt vrijgelaten het orgaan danwel de dienst, het bedrijf, de instelling, of de ambtenaar te informeren. Tevens wordt de wijze van informeren open gelaten.

4.5. *Centralisatie/Decentralisatie*

De wetswijziging laat de taken van de lagere openbare lichamen met betrekking tot de klachtbehandeling geheel in stand. De Nationale ombudsman werkt slechts aanvullend. De Nationale ombudsman is bovendien een onafhankelijk instituut dat niet is te beschouwen als een verlengstuk van de centrale overheid of als een instrument voor het uitoefenen van toezicht door de centrale oveheid. Om deze redenen is, in de gebruikelijke zin van het woord, geen sprake van centralisatie bij de uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman en evenmin bij de voorgestelde wettelijke maatregelen.

4.6. *Zelfregulering/regeling door lagere overheden*

De vraag of in plaats van de uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman niet beter reglementering door de lagere overheden had kunnen plaatsvinden, is uitvoerig beantwoord in de aan dit wetsontwerp voorafgaande kamerstukken. Voor wat betreft de regeling van het kenbaarheidsvereiste is in aansluiting op deze beantwoording gekozen

voor het achterwege laten van richtlijnen, aanwijzingen of enige andere vorm van reglementering van de klachtbehandeling door de lagere overheden. Door het creëren van een duidelijke «vangnetfunctie» voor de Nationale ombudsman wordt desondanks voldaan aan de met de competentie-uitbreiding van de Nationale ombudsman beoogde duidelijkheid voor de burger, eenheid van ombudsmanjurisprudentie en onafhankelijkheid van de ombudsfunctionaris.

4.7. *Normstelling/delegatie*

Het ontwerp bevat geen delegatie van regelgeving, geen gelede normstellingen, geen verplichtingen voor lagere openbare lichamen in die zin dat klachtenprocedures in het leven moeten worden geroepen.

4.8. *De financiering en de uitvoering van de regeling*

De financiering van de uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman bij algemene maatregel van bestuur in combinatie met de opbrengsten van de voorgestelde wetswijzigingen is in paragraaf 3 van deze toelichting gemotiveerd. De kosten van de competentieuitbreiding worden door het Rijk gedragen. De rechten en verplichtingen die de Wet Nationale ombudsman in het leven roept berusten bij de Nationale ombudsman, de burgers en de administratieve organen.

4.9. *Bestuursinstrumenten/Interne lasten*

De ontwerpregeling bevat geen bestuurlijk toezicht vooraf of achteraf. Ook wordt geen gebruik gemaakt van andere bestuursinstrumenten die interne lasten leggen op de betrokken organen. De Wet Nationale ombudsman beoogt interne lasten op te leggen aan overheidsorganen in die zin dat hun gedragingen aan een behoorlijkheidstoets kunnen worden onderworpen.

4.10. *Werkdruk justitieel apparaat*

Van de uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman en van het beter functioneren van dat instituut kan ondermeer door de werking van het kenbaarheidsvereiste wellicht een geringe vermindering van de belasting van het justitieel apparaat worden verwacht.

4.11. *Externe lasten*

De invoering van de competentieuitbreiding en het adequaat handelen van de Nationale ombudsman mede als gevolg van de voorgestelde wetswijzigingen, leveren slechts baten voor de burger op.

Door combinatie van de voorgestelde wettelijke maatregelen met de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheid van de Nationale ombudsman worden de burger optimale mogelijkheden geboden om klachten over gedragingen van vrijwel de gehele overheid aan het oordeel van één instantie te onderwerpen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

A

De wijziging van artikel 2 is in het algemeen gedeelte (paragraaf 2.3) reeds voldoende toegelicht.

B

De wijziging van artikel 9 is in het algemeen gedeelte (paragraaf 2.3) reeds voldoende toegelicht.

C

Nu het zogenaamde kenbaarheidsvereiste uitdrukkelijk in de wet wordt neergelegd, ligt het voor de hand de jaartermijn genoemd in het eerste lid van artikel 12 te laten eindigen een jaar nadat het orgaan, de instelling, de dienst, het bedrijf of de ambtenaar in kennis is gesteld van het bezwaar. In de voorgestelde nieuwe tweede volzin wordt dit bepaald. Om te voorkomen dat die gelegenheid eerst na verloop van een te lange periode na de gedraging wordt geboden, is als eis gesteld dat de inkennisstelling binnen een jaar na de gedraging moet hebben plaatsgevonden. Dit sluit aan bij het in de huidige tweede volzin opgenomen systeem van verlenging van de jaartermijn ingeval van een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening, of ingeval een gedraging aan een rechterlijk oordeel wordt voorgelegd.

In het nieuwe derde lid van artikel 12 is opgenomen dat het verzoekschrift de zienswijze van het orgaan, de instelling of dienst, het bedrijf of de ambtenaar dient te bevatten voorzover deze is gegeven als gevolg van de toepassing van het kenbaarheidsvereiste.

In de huidige wetstekst wordt de bepaling gemist dat het verzoekschrift tevens vermeldt jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden. Dit is ondermeer van belang in verband met het bepaalde in artikel 14, onderdeel d (nieuw).

D

In de nieuwe tekst van artikel 14, is in geen van de onderdelen opgenomen dat de Nationale ombudsman beoordeelt of aan het in deze onderdelen bepaalde is voldaan. Uit het systeem van de wet vloeit, ook zonder uitdrukkelijke bepaling, voort dat het oordeel van de ombudsman ter zake, althans in eerste instantie, bepalend is. In artikel 14, *onderdeel b* en *onderdeel i* (het oude tweede lid) zijn dan ook de woorden: «naar zijn oordeel» vervallen.

Het *onderdeel b* is nog in ander opzicht gewijzigd. In het oude onderdeel b was sprake van een verzoekschrift. Omdat de ombudsman bij de gewijzigde redactie van artikel 14 ook bevoegd is in de aangegeven gevallen een onderzoek niet voort te zetten, dient niet langer van het verzoekschrift maar van het verzoek te worden gesproken. Tevens is de formulering «geen genoegzame gronden» vervangen door: kennelijk ongegrond. Het woord kennelijk is toegevoegd om duidelijk tot uitdrukking te brengen dat het hier alleen gaat om gevallen waarin de ongegrondheid zonder dat de ombudsman onderzoek van enige betekenis behoeft te doen, kan worden vastgesteld. De term ongegrond heeft betrekking op het van een onderzoek door de Nationale ombudsman te verwachten resultaat, en niet zoals in de huidige redactie op de afwezigheid van genoegzame gronden in het verzoekschrift.

In de huidige redactie van artikel 14, onderdeel b, is het niet duidelijk of daaruit de bevoegdheid voortvloeit om van een onderzoek af te zien als er geen redelijk belang voor de verzoeker aanwezig is. In de praktijk van de Nationale ombudsman worden deze gevallen onder het huidige onderdeel b gebracht.

In het nieuwe *onderdeel c* is op dit punt verduidelijking aangebracht door expliciet twee gevallen te noemen waarin de ombudsman kan afzien van onderzoek of van nader onderzoek. Allereerst dat van onvoldoende

belang van klager bij een onderzoek. Daarvan is bij voorbeeld sprake wanneer het administratief orgaan zijn excuses heeft aangeboden of wanneer het gaat om een gedraging waarnaar de Nationale ombudsman al naar aanleiding van een andere klacht een onderzoek heeft ingesteld en in voorkomend geval een rapport heeft uitgebracht.

Vervolgens: gedragingen van kennelijk onvoldoende gewicht. Bedoeld zijn hier de onbenullige zaken (een verkeerd geplakte postzegel e.d.). Het gewicht van de gedraging wordt beoordeeld onafhankelijk van de vraag welk – subjectief of objectief – belang de klager bij het aan de kaak stellen van het administratief orgaan heeft.

Zoals in het algemene deel van deze toelichting reeds is uiteengezet, wordt in het nieuwe **onderdeel h** aan het recht van klager op een onderzoek van zijn klacht door de Nationale ombudsman de voorwaarde verbonden dat het administratief orgaan, het betrokken bedrijf, de betrokken dienst, instelling, of ambtenaar in kennis is gesteld van het bezwaar tegen de gedraging en in de gelegenheid is gesteld zijn of haar zienswijze daarop te geven. Als klager van een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening gebruik heeft gemaakt en zijn bezwaar in dat kader al bekend is bij het administratief orgaan behoeft hem vanzelfsprekend geen gelegenheid meer te worden geboden om het bezwaar te behandelen of een zienswijze te geven. Indien het bezwaar al aan het oordeel van een rechterlijke instantie onderworpen is, kan dat eveneens achterwege blijven. Omdat dit – ook zonder uitdrukkelijke wetsbepaling – uit de bedoeling en aard van het kenbaarheidsvereiste volgt, is van een afzonderlijke wetsbepaling terzake afgezien.

Soms zal het orgaan zelf een procedure hebben voor het kenbaar maken en behandelen van klachten. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan een klachtencommissie of een lokale ombudsman. In dat geval is een behandeling conform deze procedure eveneens te beschouwen als een mededeling in de zin van het nieuwe onderdeel h en is het niet nodig dat klager alsnog het orgaan zelve in de gelegenheid stelt de klacht te behandelen of een zienswijze daarop te geven. Voorgeschreven is dat de verzoeker of degene jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden het orgaan of de betrokken ambtenaar of dienst in kennis dient te stellen van zijn bezwaar. Daarmee wordt vermeden dat onduidelijkheid ontstaat over de vraag of het orgaan op andere wijze reeds kennis had kunnen nemen van het bezwaar van klager. Aan de klager wordt overgelaten of hij de desbetreffende instantie schriftelijk danwel mondeling informeert. Het vereiste van schriftelijk informeren wordt niet gesteld omwille van de flexibiliteit, die de gehele wet kenmerkt.

Het nieuwe onderdeel h ontheft de ombudsman van zijn verplichting tot onderzoek indien niet is voldaan aan het kenbaarheidsvereiste. Wanneer de ombudsman de klacht om die reden niet in onderzoek neemt, zal hij de klager ingevolge artikel 17 daarop moeten wijzen. Wij hebben dit in het belang van klager uitdrukkelijk bepaald in een nieuw tweede lid van artikel 17. Klager heeft dan de mogelijkheid alsnog aan het kenbaarheidsvereiste te voldoen en eventueel zijn klacht in een later stadium wederom te deponeren bij de ombudsman. Denkbaar is ook dat de ombudsman klager bij deze handelingen behulpzaam is.

Nadat alsnog is voldaan aan het kenbaarheidsvereiste en de klacht wederom wordt gedeponeerd bij de ombudsman is deze, onverminderd de in artikel 12 gestelde termijn, wél verplicht de klacht te onderzoeken tenzij zich één van de andere in artikel 14, of één van de in artikel 16 genoemde gronden voordoet. Voldoening aan het kenbaarheidsvereiste zal enige tijd in beslag kunnen nemen, die ten koste gaat van de thans in de Wet opgenomen termijn van een jaar. In verband daarmee is in de nieuwe tweede volzin van artikel 12, tweede lid, verlenging van deze termijn opgenomen.

E

Deze wijziging hangt ten nauwste samen met de voorgestelde wijziging van de aanhef van artikel 14 (onderdeel B, sub a), die in het algemene gedeelte van deze toelichting (paragraaf 2.3) al is toegelicht.

F

In de toevoeging aan het eerste lid van artikel 17 wordt allereerst bepaald dat niet-voortzetting van het onderzoek moet worden gemeld aan het orgaan c.q. de betrokken ambtenaar, omdat dit dan wel deze immers door de instelling van het onderzoek op grond van artikel 18 op de hoogte is geraakt van het onderzoek. Informatie aan het orgaan is om die reden niet nodig wanneer geen onderzoek wordt ingesteld. Op het voorgestelde tweede lid gingen wij hierboven onder D reeds in. In het derde lid is de formulering van het vierde lid van het huidige artikel 27 overgenomen. De Nationale ombudsman moet bij zijn brieven, ingevolge de in het nieuwe eerste lid van artikel 17 opgenomen verwijzing naar artikel 4 van de WOB, rekening houden met privacy-aspecten bijvoorbeeld door de tekst te anonimiseren. Deze verwijzing is overeenkomstig de tweede volzin van het huidige artikel 27, eerste lid, geformuleerd.

G

Dit voorstel is in het voorgaande (Algemeen gedeelte, paragraaf 2.3) voldoende toegelicht.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
J. G. Rietkerk

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes