

Vergaderjaar 1986-1987

19426

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

Nr. 8

### MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 mei 1987

Tot ons genoegen stellen wij vast dat de leden van de fracties die in het voorlopig verslag aan het woord waren, in grote lijnen konden instemmen met het wetsvoorstel.

Hieronder gaan wij in op de gemaakte opmerkingen en gestelde vragen.

#### 1. Competentie-uitbreiding van de Nationale ombudsman

Hoewel de competentie-uitbreiding formeel geen onderdeel van het ingediende wetsvoorstel uitmaakt (deze kan worden gerealiseerd bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1, eerste lid, onder b, van de wet), is er materieel wel een relatie. In het voorlopig verslag is dan ook uitvoerig op dit onderwerp ingegaan.

De leden van de C.D.A.-fractie waren bezorgd over de organisatorische problemen die zich blijkens het rapport van de Algemene Rekenkamer over 1985 voordoen bij het bureau van de ombudsman. Uit de vragen van deze leden over de kosten van de competentie-uitbreiding blijkt voorts een bezorgdheid over de financiële consequenties. De leden van de C.D.A.-fractie concludeerden, dat eerst serieus moet worden bezien wanneer er een stevige financiële en organisatorische fundering voor een competentie-uitbreiding bestaat, alvorens die maatregel zou kunnen worden doorgevoerd. Overigens zeiden deze leden, dat hun al bestaande reserve ten aanzien van die doorvoering, onder druk van de huidige situatie bij het bureau van de ombudsman en gelet op de te verwachten extra last voor de schatkist, is toegenomen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zeiden nog steeds nadrukkelijk te hechten aan realisering van de competentie-uitbreiding. Zij achtten het vanzelfsprekend dat het onderhavige wetsvoorstel die competentie-uitbreiding wil realiseren. Zij wezen erop, dat de wetgever zich hierover reeds bij de totstandkoming van de Wet Nationale ombudsman heeft uitgesproken, en dat de redenen die destijds golden nog steeds van kracht zijn. Overigens herhaalden zijn hun eerdere stelling, dat realisering pas dient te geschieden nadat de nodige personele en materiële voorzie-

ningen zijn getroffen, zowel om de bestaande achterstand weg te werken als om de competentie-uitbreiding aan te kunnen. Deze leden verzochten ons aan te geven hoe en wanneer de daartoe noodzakelijke personele en materiële voorzieningen getroffen zullen worden.

Het lid van de G.P.V.-fractie herhaalde zijn stellingname, dat geen competentie-uitbreiding dient plaats te vinden. Het voorzien in een adequate ombudsfunctie bij de lagere overheden behoort naar zijn mening tot de verantwoordelijkheid van de lagere overheden zelf.

Het kabinet heeft, zich mede naar aanleiding van het voorlopig verslag, nader beraden over de kwestie van de competentie-uitbreiding. Daarbij zijn in het bijzonder de organisatorische problemen en de te verwachten financiële gevolgen aan de orde geweest.

De organisatorische problematiek die uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt, vervult ons met bezorgdheid. Reeds bij de huidige taakstelling van de ombudsman is het een uiterst moeilijke opgave gebleken, een zodanige organisatie en werkwijze te vinden, dat de klachtenstroom kan worden opgevangen en binnen een aanvaardbare termijn kan worden verwerkt. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren, dat het ombudsman-instituut van recente datum is. Het betrekkelijk jonge instituut zal zijn weg moeten vinden bij het kiezen van een ook voor de langere termijn adequate organisatie en werkwijze. Het zal, zo verwachten wij, nog enkele jaren duren eer die organisatie en werkwijze zijn uitgekristalliseerd. Er is alle reden dit proces, ook in de tijd gezien, de ruimte te geven en het niet te belasten met de aanzienlijke extra organisatorische problematiek die zal ontstaan in geval van competentie-uitbreiding. Alleen al het bovenstaande leidt ons tot de conclusie dat, hoe men ook ten principale over competentie-uitbreiding denkt, een dergelijke maatregel in ieder geval in de komende jaren niet kan worden doorgevoerd.

Voorts heeft het kabinet het aspect van de financiële consequenties van een eventuele competentie-uitbreiding onder ogen gezien. De begroting van de Nationale ombudsman voor 1987 bedraagt ca. f 6 miljoen. De Nationale ombudsman is van mening, dat op basis van zijn huidige taakstelling een bedrag van f 1,4 miljoen extra is benodigd. De eerste ondergetekende heeft in oktober 1986 bij de kamerbehandeling van Hoofdstuk II van de rijksbegroting gesteld, dat er geen reden is om, vooruitlopend op de uitkomsten van een extern efficiency-onderzoek dat onlangs in opdracht van de ombudsman is gestart, het budget van de Nationale ombudsman te verhogen. Eerst nadat dit onderzoek is afgesloten kunnen conclusies worden getrokken over de vraag welk budget benodigd is bij een zo efficiënt mogelijke uitvoering van de huidige taakstelling van de ombudsman. Afgezien daarvan staat in ieder geval vast, dat in geval van competentie-uitbreiding ten minste een bedrag van circa f 2 miljoen structureel extra benodigd zal zijn. Wij verwijzen naar het gestelde op blz. 9 en 10 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel.

De te voorziene extra lasten voor de schatkist dwingen tot een nadere kritische beschouwing van het voornemen tot competentieuitbreiding. Het beleid van dit kabinet is gericht op terugdringing van de overheidsuitgaven. Om dat beleid te realiseren zijn, vaak pijnlijke, ingrepen nodig. In die omstandigheden is het doen van uitgaven voor nieuwe activiteiten slechts aanvaardbaar, indien er sprake is van een hoogst mogelijke prioriteit.

Daarvan uitgaande merken wij het volgende op. Het is een algemeen aanvaarde gedachte, dat klachten van burgers tegen de overheid op adequate wijze dienen te worden behandeld. Tegen die achtergrond moet ook de instelling in 1981 van het ombudsman-instituut worden geplaatst, waarbij – als eerste prioriteit – werd voorzien in de ombudsfunctie ten aanzien van de rijksoverheid en de politie.

Wat de lagere overheden betreft, gaan wij er vanuit – zoals ook in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is uiteengezet en blijkens het voorlopig verslag door de betrokken fracties is onderschreven – dat de behandeling van klachten tegen deze overheden (in eerste instantie) tot hun eigen verantwoordelijkheid behoort. Die eigen verantwoordelijkheid krijgt thans reeds gestalte: er is sprake van een inhoudelijk zeer divers scala van klachtmogelijkheden bij de gemeenten, dat zich uitstrekt van geformaliseerde klachtvoorzieningen, zoals lokale ombudslieden of klachtencommissies, tot informele mogelijkheden om bijvoorbeeld op het spreekuur van de burgemeester en van wethouders en in contacten met raadsleden klachten in te dienen, leidende tot behandeling daarvan. Dat deze eigen verantwoordelijkheid ook overigens wordt onderkend, blijkt uit een recent pleidooi van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om in het voorstel voor een nieuwe Gemeentewet een bepaling op te nemen die de gemeentebesturen verplicht een regeling te treffen voor lokale klachtbehandeling.

Geconstateerd kan derhalve worden, dat er een tendens bestaat om in enigerlei vorm van lokale klachtbehandeling te voorzien. Bovendien wijzen wij erop, dat door de invoering van het zogenaamde kenbaarheidsvereiste, zoals vervat in dit wetsvoorstel, de Nationale ombudsman in geval van competentie-uitbreiding materieel in veel gevallen een aanvullende voorziening zou zijn, aanvullend op de thans reeds bestaande en zich in de toekomst – naar het zich laat aanzien – nog verder ontwikkelende klachtmogelijkheden bij de lagere overheden zelf. Wij komen hierop nog terug bij de bespreking van het kenbaarheidsvereiste, onder punt 2.

Men kan zich afvragen of competentie-uitbreiding thans voldoende prioriteit heeft om, ondanks het kabinetsstreven naar verlaging van de overheidsuitgaven, een aanzienlijk extra beslag op de rijksbegroting te rechtvaardigen. Wij beantwoorden deze vraag ontkennend.

Op grond van bovenstaande beschouwingen omtrent de organisatorische problemen en de te verwachten financiële gevolgen, komen wij tot de conclusie dat voorshands, en in ieder geval gedurende de huidige kabinetsperiode, van competentie-uitbreiding moet worden afgezien.

Met het bovenstaande zijn wij ingegaan op de meeste vragen en opmerkingen die in het voorlopig verslag zijn gemaakt over dit onderwerp. Hieronder behandelen wij enkele resterende vragen.

Zowel de leden van de C.D.A.-fractie als het lid van de G.P.V.-fractie stelden de vraag, waarom de competentie-uitbreiding niet bij (de onderhavige) wetswijziging geschiedt in plaats van bij algemene maatregel van bestuur. Het lid van de G.P.V.-fractie wees in dit verband op de principiële betekenis van een eventuele competentie-uitbreiding, die naar zijn mening een uitdrukkelijke uitspraak van de wetgever vereist.

In de memorie van toelichting (par. 1.2) is erop gewezen, dat in de huidige wet welbewust de mogelijkheid is geopend de competentie-uitbreiding bij algemene maatregel van bestuur te realiseren. (Een concept van een dergelijke algemene maatregel van bestuur voegen wij – naar aanleiding van een opmerking van de leden van de C.D.A.-fractie – alsnog als bijlage bij deze memorie van antwoord.) Wij zijn van oordeel dat zo'n uitbreiding, als die in de toekomst opnieuw zou worden overwogen, het best door middel van een algemene maatregel van bestuur gerealiseerd kan worden. Op die wijze kan – flexibeler dan via wetswijziging – worden aangesloten bij nieuwe ontwikkelingen die een competentie-uitbreiding wenselijk zouden kunnen maken. Wij gaan er daarbij van uit dat de regering, wanneer zij in de toekomst competentie-uitbreiding zou overwegen, over dit voornemen overleg zal voeren met de Staten-Generaal.

Hiermee wordt tevens tegemoet gekomen aan het bezwaar van het lid van de G.P.V.-fractie, dat mogelijk geen zuivere afweging zou plaatsvinden

tussen het belang van competentie-uitbreiding en dat van andere vormen van verhoogde rechtsbescherming. Dit lid noemde in dit verband als voorbeelden de verhoogde rechtsbescherming in het vreemdelingenrecht en een wijziging van de Wet Arob wegens het vervallen van de negatieve lijst, en vroeg hoe thans de perspectieven zijn voor deze beide regelingen. In bovenbedoeld overleg zal aandacht kunnen worden besteed aan de plaats van de ombudsfunctie in het algemeen en ten aanzien van niet tot de centrale overheid behorende organen in het bijzonder, ten opzichte van bestaande en nog te treffen voorzieningen van rechtsbescherming van burgers jegens op rechtsgevolg gericht optreden van de overheid, zoals het onderbrengen van rechtsbescherming in vreemdelingenzaken in het Arob-regime en het geleidelijk afbouwen van de bij de Wet Arob behorende negatieve lijst. De regeling van rechtsbescherming van vreemdelingen maakt onderdeel uit van de herziening van de vreemdelingenwetgeving. De memorie van antwoord inzake wetsvoorstel 16945 (wijziging van de Wet Arob en vaststelling van een nieuwe negatieve lijst) is inmiddels uitgebracht.

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg voorts naar de stand van zaken met betrekking tot de organisatorische, efficiency-verhogende maatregelen bij het bureau van de ombudsman. Deze is intussen weergegeven in de antwoorden op de schriftelijke kamervragen naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over 1985 (kamerstukken II, 1985-86, 19 465, nr. 11, vragen 5 en 8). Wij volstaan met een verwijzing daarnaar.

Daarnaast heeft de ombudsman onlangs opdracht gegeven voor een organisatie-onderzoek, dat naar verwachting medio 1987 zal worden afgerond.

Ook vroeg het lid van de G.P.V.-fractie naar de stand van zaken met betrekking tot verdere vereenvoudiging van de klachtprocedure, in het bijzonder ook door het afspreken van andere procedures met de administratieve organen. De ombudsman is in zijn jaarverslag over 1986 uitvoerig ingegaan op de reeds gerealiseerde en nog mogelijke maatregelen ter bekorting van de behandeltermijn. Hier zij opgemerkt dat de ombudsman het oog heeft op bekorting van de termijn voor zover die de zijns inziens minimaal vereiste tijd van zes maanden overschrijdt. Het terugbrengen van de behandeltijd tot (aanzienlijk) minder dan een half jaar acht de ombudsman niet mogelijk.

Ten slotte vroeg het lid van de G.P.V.-fractie nog naar de ontwikkeling van het aantal klachten in 1986. In 1986 kwamen 2848 klachten binnen en werden 3144 klachten afgehandeld. In 1985 bedroeg het aantal klachten 2987 en werden er 2313 afgedaan.

## **2. Kenbaarheidsvereiste; eigen positie van de lagere publiekrechtelijke lichamen**

Een aantal vragen en opmerkingen in dit deel van het voorlopig verslag heeft betrekking op of is vooral van belang voor de situatie na competentie-uitbreiding. Zoals hierboven al uiteen is gezet, willen wij een dergelijke maatregel, althans voorshands, niet doorvoeren. De in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen op dit stuk zijn echter ook los van een eventuele competentie-uitbreiding gewenst met het oog op een stroomlijning van de huidige klachtprocedure.

Uitgaande van het hiervoor vermelde voorbehoud met betrekking tot de competentie-uitbreiding, gaan wij thans in op de gestelde vragen, derhalve ook op die, welke primair of uitsluitend betrekking hebben op de eigen positie van de lagere publiekrechtelijke lichamen.

De leden van de betrokken fracties stemden allen in met de introductie van het zogenaamde kenbaarheidsvereiste.

De leden van de C.D.A.-fractie en het lid van de G.P.V.-fractie vroegen zich af, of de ombudsman, zolang geen inkennisstelling van het administratief orgaan, etc. heeft plaatsgevonden, niet verplicht zou moeten zijn de klacht (tijdelijk) ter zijde te leggen.

In de memorie van toelichting is gesteld dat het (tijdelijk) terzijde leggen van zulke klachten regel dient te zijn. Vanwege het gewenste flexibele karakter van de wettelijke klachtprocedure is echter afgezien van een verbod aan de Nationale ombudsman om dergelijke klachten niettemin in behandeling te nemen. De ombudsman blijft ook in dergelijke gevallen bevoegd tot onderzoek, zij het dat – aldus de memorie van toelichting – deze bevoegdheid terughoudend dient te worden gebruikt. Wij blijven van oordeel dat het opnemen van een verbod als boven bedoeld ongewenst is. In het bijzonder achten wij hier van belang de «vangnetfunctie» van de Nationale ombudsman. Er kunnen zich gevallen voordoen, waarin redelijkerwijze niet van de verzoeker gevergd kan worden dat hij zich eerst met zijn bezwaar tot het orgaan wendt. Te denken valt aan gevallen waarin het oordeel van het orgaan over de desbetreffende klacht reeds bekend is. Verder kunnen zich spoedeisende gevallen voordoen, waarin een onverwijlde tussenkomst van de Nationale ombudsman gewenst kan zijn. Wij zouden de mogelijkheid daartoe niet willen uitsluiten.

De leden van de P.v.d.A.-fractie bepleitten in navolging van een suggestie van de VNG de introductie van een «facultatieve voorprocedure» met betrekking tot gedragingen van lagere overheden. Een dergelijke procedure vertoont gelijkenis met de in de Wet Arob voorziene procedure ten aanzien van beschikkingen van de centrale overheid. Tegen een dergelijke regeling blijven wij het bezwaar hebben dat in de memorie van toelichting al is geschetst, te weten de ongewenste formalisering van de klachtprocedure, welke in strijd is met de bedoeling van de Wet Nationale ombudsman de klachtprocedure – anders dan de Arob-procedure – met zo weinig mogelijk formele regels te omgeven. Zo'n formalisering zou, zoals in het nader rapport is gesteld, kunnen leiden tot een ongewenste «bevrozing» van de situatie die tot de klacht aanleiding heeft gegeven, alsook tot hogere beleidslasten voor de lagere overheden.

Ten slotte merken wij nog op, dat het voorshands afzien van competentie-uitbreiding de gelegenheid biedt, enige tijd ervaring op te doen met de toepassing van de nieuwe procedurevoorschriften op klachten met betrekking tot de centrale overheid en de politie. Wanneer daarbij zou blijken dat het door ons voorgestane flexibele systeem niet bevredigend werkt, zou alsnog een verdergaande formalisering kunnen worden overwogen.

Een ander onderwerp dat in het voorlopig verslag aan de orde werd gesteld, betreft de verhouding tot de lokale klachtenbehandeling. Ook de Nationale ombudsman is in zijn brief van 19 november 1986 (kamerstukken II, 1986–87, 19426, nr. 6) op dit onderwerp ingegaan.

In de memorie van toelichting is hierover onder meer het volgende opgemerkt: «Indien de klacht na de uitspraak van de lokale klachtinstantie toch nog bij de Nationale ombudsman wordt gedeponereerd, 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.» Dit gaf de leden van de C.D.A.-fractie aanleiding tot een enkele opmerking. «Is het uit een oogpunt van rechtszekerheid, niet wenselijker om als regel aan te houden dat de Nationale ombudsman in principe de gehele zaak opnieuw en volledig bekijkt indien de klacht niet is onderzocht door een wettelijk geregelde administratieve

instantie en zich, eventueel, terughoudend opstelt bij een door een wettelijke ombudsinstantie onderzochte klacht? Dat geeft de individuele burger namelijk de zekerheid dat zijn klacht in ieder geval op een der beide niveaus diepgaand wordt bestudeerd», aldus deze leden.

Op zich zelf kunnen wij ons vinden in deze gedachtengang, al zal het onderscheid tussen beide situaties niet al te scherp getrokken kunnen worden. Ook indien geen sprake is van een onafhankelijke lokale ombudsinstantie, kan het onderzoek dat op lokaal niveau naar aanleiding van de klacht heeft plaatsgevonden zodanig zijn, dat de ombudsman niet opnieuw de feiten hoeft te onderzoeken, dan wel in hoge mate kan steunen op de gegevens die bij de lokale klachtbehandeling naar voren zijn gekomen.

Wij komen hierop aanstonds terug, bij de bespreking van de brief van de Nationale ombudsman over dit onderwerp.

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren voorshands van mening, dat de ombudsman wettelijk zou moeten worden verplicht, klachten die reeds door een onafhankelijke lokale (of regionale of provinciale) ombudsinstantie zijn behandeld, nog slechts «marginaal te toetsen», zulks ter voorkoming van dubbel werk. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, zal de ombudsman juist nadat zo'n zorgvuldige en onafhankelijke lokale klachtbehandeling heeft plaatsgehad, in het algemeen aanleiding zien om niet opnieuw een (feiten)onderzoek in te stellen. Een wettelijke bepaling als door deze leden bedoeld, lijkt ons onnodig, omdat ook zonder zo'n bepaling te verwachten valt dat de ombudsman zich in die gevallen terughoudend zal opstellen en niet onnodig dubbel werk zal doen. Overigens verwijzen wij naar het hieronder staande betoog naar aanleiding van de eerder genoemde brief van de Nationale ombudsman van 19 november 1986.

Het lid van de G.P.V.-fractie achtte het principieel niet juist, dat de ombudsman, nadat bij de lagere overheid een zorgvuldige en onafhankelijke behandeling heeft plaatsgevonden, bevoegd is een eigen behoorlijke-toetsing te verrichten. Deze gedachte, waarbij de ombudsman slechts competent zou worden ten aanzien van die lagere overheden die geen onafhankelijke ombudsinstantie kennen welke kan worden beschouwd als een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening in de zin van artikel 16, (thans) onderdeel c, van de wet, is reeds eerder door de VNG naar voren gebracht. Wij zijn geen voorstander van zo'n opzet. Een bezwaar is, dat in een dergelijke opzet onvoldoende mogelijkheden aanwezig zijn om daar waar nodig de eenheid van de ombudsjurisprudentie te waarborgen. In het in het wetsvoorstel vervatte voorstel is die mogelijkheid er wel, aangezien de Nationale ombudsman ook in dergelijke gevallen door de klager geëdieerd kan worden, namelijk nadat diens tijdelijke onbevoegdheid op grond van artikel 16, (thans) onderdeel c, van de wet is opgeheven.

Voorts zou een dergelijk stelsel onvoldoende recht doen aan die organen die weliswaar geen onafhankelijke lokale ombudsinstantie kennen, maar niettemin een klacht zodanig behandeld hebben, dat geen materieel verschil met behandeling door een onafhankelijke lokale ombudsinstantie bestaat.

Ten slotte zou daardoor afbreuk worden gedaan aan het algemene karakter van de Nationale ombudsman.

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg in dit verband, of wij mogelijkheden zien gemeentelijke verordeningen met betrekking tot ombudsvoorzieningen te toetsen, ten einde vast te stellen of er al dan niet sprake is van een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening. Nog afgezien van de beleidslasten die een dergelijke toetsende rol voor het Rijk zou opleveren, achten wij het niet op onze weg liggen die rol te vervullen. Het

systeem van de Wet Nationale ombudsman brengt mee, dat dergelijke vragen door de ombudsman zelf, als «uitvoerder» van de wet, moeten worden beantwoord.

Het lid van de G.P.V.-fractie meende, dat zonder de door hem bepleite toetsing vooraf van de desbetreffende gemeentelijke verordeningen, onzekerheid bestaat over de status ervan. Inderdaad zal het in die situatie kunnen voorkomen dat een klager niet weet of de Nationale ombudsman tijdelijk onbevoegd is. Een praktisch bezwaar is dat echter niet, omdat de klager op grond van het kenbaarheidsvereiste in eerste aanleg toch van de lokale ombudsvoorziening gebruik moet maken, en omdat na enige tijd voldoende duidelijkheid zal zijn ontstaan over het oordeel van de ombudsman over de desbetreffende verordening.

In zijn eerder genoemde brief van 19 november 1986 tekent de Nationale ombudsman bezwaren van procedurele en materiële aard aan tegen de hiervoor geciteerde passage in de memorie van toelichting. Op de procedurele bezwaren is de eerste ondergetekende ingegaan bij brief van 14 januari 1987, die in afschrift is toegezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II, 1986-87, 19 426, nr. 7). Wij gaan thans in op de door de ombudsman geuite materiële bezwaren.

De ombudsman is – kort samengevat – van oordeel, dat de bedoelde passage een volstrekt oneigenlijke dimensie geeft aan de klachtbehandeling op lokaal niveau. De in de Wet Nationale ombudsman vast te leggen seponeringsgrond «kennelijk onvoldoende belang van de klager» wordt naar zijn mening zodanig opgerekt, dat de Nationale ombudsman (materieel) nog slechts een eigen onderzoek zal kunnen instellen en een eigen oordeel geven in die gevallen waarin sprake lijkt te zijn van onzorgvuldige behandeling van de klacht op lokaal niveau. Hierdoor verwordt de ombudsman tot een «Hoge ombudsraad», die alleen geadieerd kan worden bij «schending van de norm» of «vormverzuim», en dan nog slechts op basis van door de klager uitdrukkelijk geformuleerde «cassatiegronden».

Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. In onze visie op de relatie tussen Nationale ombudsman en lokale klachtvoorzieningen dient onderscheiden te worden tussen enerzijds de beoordeling van de klacht zelf, die de Nationale ombudsman – doorgaans in tweede instantie – kan verrichten en anderzijds de beoordeling van de wijze waarop deze klacht in eerste instantie is behandeld. Dit geldt overigens, mutatis mutandis, evenzeer voor de klachtvoorzieningen die bij de rijksoverheid zijn of worden getroffen.

Wij willen er geen misverstand over laten bestaan, dat de beoordeling door de Nationale ombudsman – ook na invoering van het kenbaarheidsvereiste – primair betrekking heeft op de klacht zelf, zoals die aan het betrokken orgaan enz. kenbaar is gemaakt. Het is geenszins onze bedoeling, dat de klager, wanneer hij zich met zijn klacht vervolgens tot de Nationale ombudsman wendt, daarbij verplicht zou zijn aan te geven op welke gronden hij zich niet kan verenigen met de zienswijze van het betrokken orgaan, enz. Alleen al om die redenen kan bezwaarlijk een vergelijking worden getrokken met een «cassatie-instituut».

Ter toelichting op de door ons wenselijk geachte terughoudende opstelling door de Nationale ombudsman indien de klacht na de uitspraak van de lokale klachtinstantie toch nog bij hem wordt gedeponereerd, merken wij het volgende op. Het is uiteraard niet onze bedoeling dat de ombudsman, vanwege het enkele feit dat een klacht reeds lokaal is behandeld, zo'n klacht niet of nog slechts marginaal zou mogen beoordelen. De ombudsman zal – ook indien hij gebruik maakt van de in het onderhavige wetsvoorstel geïntroduceerde seponeringsgronden – zich een zelfstandig oordeel hebben te vormen over de klacht en de zienswijze van het orgaan enz., die bij de lokale klachtbehandeling naar voren is gekomen. Wel dient hierbij dubbel werk te worden voorkomen, zowel bij het feitenonderzoek als bij het rapporteren van bevindingen en oordeel.

Het voorgestelde stelsel van de Wet Nationale ombudsman biedt hiertoe een aantal verschillende mogelijkheden. Wij noemen een aantal situaties. Allereerst is het voorstelbaar dat de ombudsman, na kennis genomen te hebben van de klacht en van de zienswijze die het orgaan enz. in eerste instantie in een klachtprocedure heeft gegeven, zonder een eigen feitenonderzoek in te stellen zich een oordeel kan vormen over de klacht. In bepaalde gevallen zal dit kunnen leiden tot een sepot wegens kennelijke ongegrondheid. In andere gevallen kan de seponeringsgrond «kennelijk onvoldoende belang van de klager bij een onderzoek» in aanmerking komen. Wij zijn van mening dat deze grond niet alleen gebruikt kan worden in gevallen dat klager bij de behandeling in eerste instantie in het gelijk is gesteld en het orgaan op dat oordeel heeft gereageerd.

Ook in gevallen waarin klager slechts gedeeltelijk in het gelijk is gesteld, maar de Nationale ombudsman aanstonds concludeert dat een eigen onderzoek niet tot een andere conclusie zal kunnen leiden, zal hij naar ons oordeel op die grond kunnen seponeren. Voorts is het mogelijk dat de ombudsman wel aanvangt met een eigen onderzoek, bijvoorbeeld om aanvullende informatie in te winnen, maar vervolgens besluit het onderzoek niet voort te zetten en alsnog tot seponering overgaat op een van de genoemde gronden. In al deze gevallen vormt, zoals gezegd, de Nationale ombudsman zich een zelfstandig oordeel over de klacht, zij het meer impliciet dan bij een procedure die eindigt met een rapport van bevindingen en een oordeel over de behoorlijkheid van de gedraging waarover werd geklaagd.

De terughoudendheid ziet derhalve niet op de zelfstandige oordeelvorming van de Nationale ombudsman, maar op de wijze waarop hij tot de vaststelling van de feiten komt, respectievelijk op de wijze waarop hij van zijn (behoorlijkheids)oordeel blijkt geeft. Het is in het stelsel van de wet aan de Nationale ombudsman overgelaten hoe hij de gegeven mogelijkheden benut. Wij achten het echter vanzelfsprekend, dat naarmate het onderzoek naar en de beoordeling van klachten in eerste instantie zorgvuldiger zijn geschied, de Nationale ombudsman in het algemeen minder snel reden zal vinden een eigen onderzoek in te stellen of voort te zetten. Voorkomen van dubbel werk is niet alleen uit efficiency-oogpunt wenselijk; doordat recht wordt gedaan aan de resultaten van een zorgvuldige lokale klachtvoorziening, wordt het aanzien van een dergelijke voorziening gediend.

### **3. Andere wetsaanpassingen die geboden zijn**

#### *Algemeen*

De leden van de C.D.A.-fractie pleitten voor het wettelijk voorschrijven van een schriftelijke vorm van inkennisstelling. Bij een mondelinge inkennisstelling kan huns inziens gemakkelijk onzekerheid ontstaan over de vraag of en zo ja wanneer de inkennisstelling heeft plaatsgevonden, zulks onder meer in verband met de aanvang van de termijn in artikel 12, tweede lid (nieuw). Met de hier aan het woord zijnde leden erkennen wij, dat een schriftelijke mededeling op dit punt meer duidelijkheid schept. Daar staat echter tegenover, dat een schriftelijke inkennisstelling in sommige situaties ook een te zwaar middel kan zijn. Wij denken bij voorbeeld aan klachten over gedragingen van ambtenaren die na mondelinge inkennisstelling soms gemakkelijker en sneller zullen kunnen worden rechtgezet dan na een schriftelijke inkennisstelling, die veelal op formelere wijze, en door het administratief orgaan zelf, zal worden afgehandeld. Wij hechten op dit punt zozeer aan flexibiliteit en het tegengaan van onnodige formalisering, dat wij de mogelijkheid van mondelinge inkennisstelling niet willen missen. Wij vertrouwen erop, dat de ombudsman ook in zo'n geval zonder al te grote moeite er achter zal kunnen komen of en zo ja



wanneer een inkennisstelling heeft plaatsgevonden. Bovendien is hij op grond van artikel 14 slechts bevoegd, en niet verplicht, een klacht wegens termijnoverschrijding terzijde te leggen.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af, of «onvoldoende gewicht van de gedraging» niet steeds leidt tot «onvoldoende belang van de klager». Wij menen van niet. Het kan voorkomen, dat klager zich door een op zich weinig gewichtige misdraging niettemin substantieel bezwaard voelt. Zo'n klacht kan dan niettemin worden geseponeerd op de grond «onvoldoende gewicht van de gedraging». Andersom kan het ook voorkomen, dat klager geen belang heeft bij een uitspraak over een op zich serieuze misdraging, bij voorbeeld omdat reeds naar aanleiding van een andere klacht een uitspraak over die gedraging is gedaan.

De leden van de P.v.d.A.-fractie en het lid van de G.P.V.-fractie zeiden met de voorstellen met betrekking tot de aanbevelingsprocedure te kunnen instemmen. Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg zich af, of in het voorgestelde vijfde lid van artikel 2 de term «overweegt» niet de voorkeur verdient boven «voornemens is». Wij zouden ook bij nader inzien willen vasthouden aan laatstgenoemde term. Gelet op het belang van een meervoudige aanbeveling bij de benoeming van de Nationale ombudsman, hoort de meervoudige aanbeveling slechts achterwege te blijven indien deze evident geen zin heeft. Bij een «voornemen» tot herbenoeming is dat onzes inziens het geval, omdat de Tweede Kamer haar keuze dan in feite al heeft gemaakt. Wordt een herbenoeming slechts «overwogen», dan zijn kennelijk ook andere opties denkbaar. In zo'n situatie behoort onzes inziens de wettelijke aanbevelingsprocedure te worden gevolgd. Overigens zij naar aanleiding van de vraag van het lid van de G.P.V.-fractie nog opgemerkt, dat de Kamer niet verplicht is af te zien van de aanbeveling. De kamer kan zelf beoordelen, hoe vaststaand haar voornemen tot herbenoeming is en (mede) aan de hand daarvan al dan niet besluiten tot afzien van de aanbeveling.

De suggestie van het lid van de G.P.V.-fractie om het voorgestelde vijfde lid te plaatsen tussen het huidige derde en vierde lid, nemen wij over. Voorts zal het nieuw voorgestelde zevende lid van artikel 9 als zesde lid worden tussengevoegd. Wij verwezen naar bijgaande nota van wijziging.

#### *Onderdeel C*

Terecht ging het lid van de G.P.V.-fractie ervan uit, dat het door hem bedoelde begrip «omschrijving» een minimum-eis is. Indien er een schriftelijke reactie is van het administratief orgaan, verdient overlegging daarvan uiteraard aanbeveling.

#### *Onderdeel D*

Zoals het lid van de G.P.V.-fractie terecht opmerkt, moeten in artikel 14, onderdeel a, de woorden «tweede lid» worden vervangen door: derde lid. Dit is verwerkt in de nota van wijziging.

#### *Aanvullende wijzigingen*

Nu het wetsvoorstel op onderdelen wordt gewijzigd, maken wij van de gelegenheid gebruik enkele technisch-redactionele wijzigingen voor te stellen. Zie de artikelsgewijze toelichting bij de nota van wijziging.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
C. P. van Dijk

De Minister van Justitie,  
F. Korthals Altes

## **Aanwijzing als administratief orgaan in de zin van de Wet Nationale ombudsman (Stb. 1981, 35) van de bestuursorganen van provincies, gemeenten en waterschappen**

Wij Beatrix, bij de Gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie van , nr. ;

Gelet op artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet Nationale ombudsman (Stb. 1981, 35);

De Raad van State gehoord (advies van );

Gezien het nader rapport van Onze Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie van , nr. ;

Hebben goedgevonden en verstaan:

### **Artikel 1**

Onder administratief orgaan in de zin van de Wet Nationale ombudsman (Stb. 1981, 35) worden tevens verstaan: de bestuursorganen van provincies, gemeenten en waterschappen.

### **Artikel 2**

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat daarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State en aan de Algemene Rekenkamer.

De Minister van Binnenlandse Zaken,

De Minister van Justitie,

110  
111  
112  
113  
114  
115  
116  
117  
118  
119  
120