

Vergaderjaar 1990-1991

21 995

Wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet bezoldiging Nationale ombudsman in verband met vervanging en waarneming

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 8 mei 1991

De vaste commissie voor de Nationale ombudsman¹, belast met het voorbereidend onderzoek, brengt van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Immers, hoewel de situatie zich zelden zal voordoen dat er geen substituut voor vervanging of waarneming aanwezig is, waren zij met de regering van mening dat op de voorzieningen die het instituut van de Nationale ombudsman biedt voortdurend een beroep moet kunnen worden gedaan. Zij deelden de opvatting van de regering dat niet gekozen moet worden voor benoeming van een ombudsman in buitengewone dienst, maar voor de variant van dit wetsvoorstel, waarbij de Tweede Kamer in de vervanging of waarneming voorziet, indien de ombudsman defungeert.

De CDA-fractieleden vroegen wat het bezwaar is om deze regeling ook van toepassing te verklaren op de situatie dat de Tweede Kamer niet tot benoeming van een nieuwe ombudsman kan komen voordat de benoemingstermijn van diens voorganger afloopt, dan wel niet tijdig tot herbenoeming kan komen. Weliswaar behoort de tijdige (her)benoeming tot de redelijke mogelijkheden van de Tweede Kamer, desalniettemin kan er sprake zijn van een lacune waardoor niet voortdurend een beroep kan worden gedaan op de voorzieningen van het instituut van de Nationale ombudsman.

De leden van de PvdA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de voorgestelde wijzigingen van enkele artikelen van de Wet Nationale ombudsman en van de Wet bezoldiging Nationale ombudsman in verband met vervanging en waarneming. Door deze wijziging wordt wettelijk voorzien in de lacune die in de huidige wet bestaat omtrent de vervanging en waarneming van de Nationale ombudsman. De hier aan het woord zijnde leden van de PvdA-fractie konden zich vinden in de hoofdlijnen van het voorstel. Zij achtten het juist

¹ Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), V.A.M. van der Burg (CDA), Schutte (GPV), ondervoorzitter, Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Kamp (VVD), Willems (Groen Links), Doelman-Pel (CDA), G. H. Terpstra (CDA), Frissen (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Scheltema-de Nie (D66), voorzitter, Schoots (PvdA), Apostolou (PvdA), Huibers (CDA), M. M. van der Burg (PvdA).

Plv. leden: De Cloe (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), J. T. van den Berg (SGP), Dijkstal (VVD), Korthals Altes (VVD), Lankhorst (Groen Links), Biesheuvel (CDA), Leerling (RPF), Krajenbrink (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Kohnstamm (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Vermeend (PvdA), Eisma (D66), Van Noord (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA).

dat het kabinet niet gekozen heeft voor de benoeming van een ombudsman in buitengewone dienst, indien er geen substituut aanwezig of beschikbaar is maar het in dit geval aan de Tweede Kamer overlaat om in de vervanging en waarneming te voorzien. Voorts waren de leden van de PvdA-fractie ingenomen met de wijziging van artikel 2, eerste en tweede lid, waarin de constituerende bepaling en de benoeming van de Nationale ombudsman duidelijk tot uitdrukking komen.

Met belangstelling hadden de leden van de D66-fractie kennis genomen van dit wetsvoorstel. Al in 1981, bij de behandeling van de Wet Nationale ombudsman was er op gewezen dat die wet op het punt van de vervanging en de waarneming nog lacunes bevat, namelijk indien er geen substituut-ombudsman benoemd is. De leden van de D66-fractie betreurden het dat de eerdere poging (TK, 1982-1983, 17 915) die werd ondernomen niet werd afgerond. Het dubbele werk dat nu nodig is geweest had zo kunnen worden voorkomen.

De leden van de D66-fractie konden zich vinden in de keuze van het kabinet om de Tweede Kamer te laten voorzien in de vervanging of de waarneming van de Nationale ombudsman in het geval er geen substituut-ombudsman is benoemd. Evenals het kabinet zeiden de leden van de D66-fractie van mening te zijn dat het wat al te ver zou voeren een ombudsman in buitengewone dienst te benoemen als voorziening in situaties die zich slechts zeer zelden zullen voordoen.

De leden van de SGP-fractie hadden kennis genomen van het voorstel van Wet tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman en van de Wet bezoldiging Nationale ombudsman in verband met vervanging en waarneming. Zij konden instemmen met de hoofdlijnen van de voorgestelde regeling. Op enkele onderdelen wensten zij nog in te gaan.

De leden van de GPV-fractie konden instemmen met de voorgestelde regeling voor de vervanging en waarneming van de Nationale ombudsman. Het past bij de bijzondere relatie tussen de Nationale ombudsman en de Tweede Kamer de laatste een rol toe te kennen bij de vervanging en waarneming als deze niet door een substituut-ombudsman kan plaatsvinden. Wel wilden zij op enkele onderdelen opmerkingen plaatsen.

2. Artikelen

Artikel 1, onderdeel B

Artikel 2, tweede lid

De CDA-fractieleden vroegen waarom de regering – vooruitlopend op een meer omvattend voorstel van wet op de rechtelijke organisatie – voor enkele andere wetten nu al in dit wetsvoorstel wijzigingen voorstelt. Tevens vroegen zij waarom deze wijzigingen niet zijn aangebracht in het wetsvoorstel tot wijziging van de Comptabiliteitswet inzake de Algemene Rekenkamer.

Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State vroegen de leden van de D66-fractie waarom wordt voorgesteld het tweede lid van artikel 2 te «moderniseren» terwijl in andere recent voorgenomen wetgeving met de huidige tekst van artikel 2, tweede lid, overeenkomende bewoordingen zijn gehandhaafd. In het Nader Rapport, noch in de memorie van toelichting is het kabinet op deze opmerking ingegaan. Zou het alsnog willen toelichten waarom hier gekozen wordt voor een

van andere wetsvoorstellen afwijkende formulering? Juist wanneer in andere wetgeving wel de de woorden «Bij de benoeming slaat de Tweede Kamer zodanig acht op een aanbeveling ... als zij zal dienstig oordelen» worden gehandhaafd, zou de hier voorgestelde formulering van artikel 2, tweede lid, wel eens à contrario kunnen worden uitgelegd en zou er wel eens een beperking van de mogelijkheden van de Tweede Kamer om van de aanbeveling af te wijken in kunnen worden gelezen, zo vreesden de leden van de D66-fractie.

De leden van de SGP-fractie hadden geen moeite met modernisering van de wettekst op zich. Met betrekking tot de voorgestelde redactie van artikel 2, tweede lid, respectievelijk artikel 9, eerste lid, waren deze leden echter van mening dat hierdoor te zeer de schijn wordt gewekt dat ook een inhoudelijke wijziging is bedoeld, namelijk minder vrijheid van de Tweede Kamer ten opzichte van de aanbeveling. Zij vroegen de ondertenaars dan ook het wetsvoorstel in die zin aan te passen dat deze schijn wordt vermeden.

De leden van de GPV-fractie onderkenden, dat de voorgestelde wijziging van het tweede lid geen verandering brengt in de mogelijkheden voor de Tweede Kamer af te wijken van de aanbeveling. Een dergelijke afwijking zal in de praktijk echter tot de uitzonderingen moeten behoren. Anders dan bij benoemingsprocedures voor sommige rechterlijke ambtenaren ligt de verantwoordelijkheid voor de benoeming van een ombudsman echter bij de Tweede Kamer. Deze dient dan ook over zoveel mogelijk informatie te beschikken. Tegen deze achtergrond meenden deze leden dat de waarde van de aanbeveling belangrijk zou worden vergroot indien deze gemotiveerd zou zijn dan wel desgevraagd gemotiveerd zou worden. Delen de bewindslieden deze mening? Verdient het aanbeveling dit in de wettekst tot uitdrukking te brengen of mag worden aangenomen dat ook zonder uitdrukkelijke vermelding in de wet de bereidheid aanwezig zal zijn de aanbeveling bijvoorbeeld tegenover de vaste commissie voor de Nationale ombudsman te motiveren?

Artikel 2, vijfde lid

De leden van de CDA-fractie hadden reeds tijdens de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstel 14 178 hun bezwaren geuit tegen het voorstel het ambt de naam Nationale ombudsvrouw te geven in geval dit ambt bekleed wordt door een vrouw. Het voorstel om de huidige dwingende bepaling voor een vrouwelijke ombudsman zich ombudsvrouw te noemen te wijzigen in een keuzemogelijkheid neemt de indertijd geopperde bezwaren niet weg.

Is de interpretatie van deze leden juist, dat in de huidige situatie, indien het ambt door een vrouw wordt bekleed, dit ambt ook wordt aangeduid als ombudsvrouw? Volgens de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel luidt de benaming van het ambt «Nationale ombudsman», en kan de ambtsdraagster zich Nationale ombudsvrouw noemen. Naar de mening van de CDA-fractieleden wordt hierdoor scheiding aangebracht tussen persoon en ambt. Zij waren van mening dat dit geen recht doet aan het persoonsgebonden karakter van het instituut Nationale ombudsman.

De leden van de PvdA-fractie maakten enkele opmerkingen naar aanleiding van onderdelen van de gewijzigde artikelen. In artikel 2, vijfde lid wordt een wijziging voorgesteld waarbij een vrouw, die het ambt van Nationale ombudsman bekleedt, de keuze heeft om zich ombudsman of ombudsvrouw te noemen. Volgens de huidige bepaling in de wet heet een vrouwelijke ombudsman verplicht «Nationale ombudsvrouw». De

leden van de PvdA-fractie zeiden het onjuist te vinden dat de keuze voor benaming volledig afhankelijk wordt gemaakt van de subjectieve beleving van een vrouwelijk persoon die dit ambt bekleedt. Nu de benaming van het ambt «Nationale ombudsman» luidt, waren deze leden van mening dat het beter is de wijziging van dit artikel te doen plaats vinden in de zin dat de benaming «Nationale ombudsman» voor zowel een mannelijk als vrouwelijk persoon van toepassing zou moeten zijn. Volgens deze leden draagt een uniforme benaming bij aan duidelijkheid.

Deze leden van de D66-fractie waren van mening dat natuurlijk het ambt van Nationale ombudsman door een vrouw moet kunnen worden vervuld. Zij waren er echter niet van overtuigd dat het feit dat sommige plaatselijke ombudslieden zich ombudsvrouw laten noemen ertoe moet leiden dat een vrouwelijke Nationale ombudsman dat ook moet kunnen doen. Voor de duidelijkheid achtten de leden van de D66-fractie het wenselijk dat de bekleeder van het ambt van Nationale ombudsman steeds dezelfde benaming krijgt.

De leden van de SGP-fractie merkten met betrekking tot de voorgestelde mogelijkheid voor een vrouwelijke ombudsman zich ombudsvrouw te noemen op dat zij deze bepaling overbodig en niet wenselijk achten. In de praktijk blijkt dat het ontbreken van een dergelijke bepaling geen problemen veroorzaakt voor het functioneren van een vrouwelijke ombudsman die zich ombudsvrouw wil laten noemen. Deze leden waren van oordeel dat de wettelijke terminologie zuiver dient te blijven. Bovendien zou een dergelijke aanpassing kunnen leiden tot steeds meer geslachtelijke differentiatie in de terminologie, die naar hun mening overbodig is.

De leden van de GPV-fractie onderschreven het standpunt van de Raad van State, dat het vijfde lid van dit artikel beter kan vervallen. Het feit dat de wetgever het tot nu toe nodig heeft geacht een regeling te treffen voor het geval dat het ambt van Nationale ombudsman door een vrouw wordt bekleed, is onvoldoende argument deze regeling te handhaven, zeker nu in ieder geval wijziging noodzakelijk wordt geacht. Terecht wijst de Raad van State er op, dat aan de regeling, bezien vanuit een oogpunt van emancipatie of gelijke behandeling, geen behoefte bestaat, nu het gaat om de benaming van een ambt. Het introduceren van een keuzemogelijkheid suggereert bovendien dat in deze ambtsnaam bewust een mannelijk vorm is gebruikt. Historisch gezien is dat niet juist, omdat de naam ontleend is aan die van een vergelijkbare functie in Scandinavische landen, waarvan de aanduiding eindigt op «mand».

Artikel I, onderdeel C

Artikel 5

Alhoewel de CDA-fractieleden inhoudelijk geen bezwaar hadden tegen de voorgestelde wijziging, vonden zij het niet juist om, vooruitlopend op de behandeling van het nog in te dienen wetsvoorstel inzake wijziging van artikel 57, vierde lid van de Grondwet, deze wijziging nu reeds door te voeren.

De toelichting bij dit onderdeel riep bij de leden van de D66-fractie nog een vraag op. De wijziging in het eerste lid van artikel 5 is noodzakelijk omdat er nog geen wetsvoorstel op grond van artikel 57, vierde lid van de Grondwet inzake met het Kamerlidmaatschap onverenigbare betrekkingen is ingediend. Al in 1984, toen wetsvoorstel 17 915 werd ingetrokken, was er sprake van het voornemen een dergelijk

wetsvoorstel aanhangig te maken. Is een dergelijk wetsvoorstel inmiddels in voorbereiding en wanneer kan de Kamer dit tegemoet zien, zo luidde de vraag van de leden van de D66-fractie.

Overigens deelden deze leden de mening dat de incompatibiliteiten in de wet Nationale ombudsman geregeld kunnen worden. Bij andere gelegenheden, bij voorbeeld in het kader van de nieuwe Gemeentewet (19 403, nr. 10, blz. 134), heeft het kabinet zelf een voorkeur voor het vastleggen van de incompatibiliteiten in de wet, die overigens het ambt regelt, uitgesproken, zo, meenden deze leden zich te herinneren.

Artikel 1, onderdeel D

Artikel 9, eerste lid

De leden van de CDA-fractie verwezen hiervoor naar hun opmerking bij artikel 2, tweede lid.

Artikel 9, tweede en derde lid

In dit artikel wordt de mogelijkheid geopend voor de nieuwe ombudsman om de Kamer te verzoeken de ambtstermijnen van een substituut-ombudsman te verlengen voor de duur van ten hoogste zes maanden.

In de toelichting wordt opgemerkt dat onder de term nieuwe ombudsman tevens wordt verstaan de ombudsman die herbenoemd is.

De leden van de CDA-fractie vroegen wat dit voor juridische en praktische gevolgen zal hebben, en wat in de huidige wetgeving de positie van de substituut-ombudsman is bij herbenoeming van de ombudsman.

In de memorie van toelichting met betrekking tot artikel 9, tweede lid, tweede volzin, wordt gesteld dat onder de term «nieuwe ombudsman» tevens wordt verstaan de ombudsman die herbenoemd is. In dit artikel gaat het om de verlenging van de ambtstermijn van een substituut-ombudsman voor de duur van ten hoogste zes maanden. Als motivering voor deze verlenging wordt aangevoerd: «Het mogelijk maken dat de nieuwe ombudsman nog een half jaar kan profiteren van de kennis en ervaring van de substituten, dit met het oog op de continuïteit». Deze motieven gelden, naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden van de PvdA-fractie, niet voor de herbenoemde Nationale ombudsman. Deze leden waren dan ook van mening dat de zin in de memorie van toelichting, waarin wordt gesteld dat onder de term «nieuwe ombudsman» tevens wordt verstaan de ombudsman die is herbenoemd, moet worden geschrapt.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 9 riep nog een vraag op bij de leden van de D66-fractie. Immers, op het moment dat de nieuwe ombudsman de Tweede Kamer kan verzoeken de ambtstermijn van een substituut-ombudsman te verlengen, is deze reeds verstreken. Ook de Raad van State heeft hierop gewezen. In de memorie van toelichting wijst het kabinet er van zijn kant op dat dit probleem kan worden opgelost door de Tweede Kamer te verzoeken het besluit tot verlenging van de ambtstermijn van de substituut-ombudsmannen terugwerkende kracht te verlenen. De leden van de D66-fractie vonden dit een weinig fraaie oplossing, te meer daar deze oplossing niet in de wet tot uitdrukking komt. Met de Raad van State wilden de leden van de D66-fractie het kabinet in overweging geven het ook door deze leden onderschreven doel, de nieuwe ombudsman enige tijd te laten profiteren van de kennis en ervaring van de oude substituut-ombudsman, op een andere wijze te realiseren.

De leden van de SGP-fractie hadden geconstateerd dat de regeling met betrekking tot «verlenging» van de ambtstermijn van de substituut-ombudsman is gewijzigd na een discussie met de Raad van State. Volgens de Raad kan formeel niet worden gesproken van verlenging, maar is sprake van benoeming, zodat dit door de Tweede Kamer dient te gebeuren. Volgens de ondertekenaars kan worden gesproken van verlenging. Deze leden hadden de indruk dat, hoewel de bewindslieden vasthouden aan hun standpunt, zij toch (gedeeltelijk) tegemoet willen komen aan de kritiek van de Raad, door de verlenging plaats te laten vinden door de Tweede Kamer. Dit zou dan met terugwerkende kracht moeten gebeuren. Deze leden vroegen wat dan procedureel nog het verschil is met benoeming door de Tweede Kamer. Zij vroegen of met de voorgestelde verlenging met terugwerkende kracht voldoende duidelijk is dat het hier ook formeel gezien niet gaat om benoeming.

De leden van de GPV-fractie hadden de indruk, dat de regeling zoals deze in het tweede en derde lid wordt voorgesteld gekunsteld is. In het Nader Rapport wordt verdedigd dat er sprake is van een verlenging van de ambtstermijn van een substituut-ombudsman, omdat de overgang tussen het einde van de ambtstermijn van de oude ombudsman en het begin van de ambtstermijn van de nieuwe vloeiend zou zijn. Maar is dit feitelijk juist nu een besluit van de Tweede Kamer naar aanleiding van de voordracht van de nieuwe ombudsman nodig is om de ambtstermijn van een substituut-ombudsman te verlengen? Is er dan nog wel sprake van een vloeiende overgang? Is het voorts wel juist terugwerkende kracht te verlenen aan een verlengingsbesluit? Bestaan daarvan precedentes? Kan dit zonder uitdrukkelijke wettelijke machtiging?

Deze leden vroegen voorts hoe zij zich de praktijk van de toepassing van het derde lid moesten voorstellen. Het initiatief ligt toch bij de ombudsman? Moet hij dan eerst een uitspraak van de Tweede Kamer uitlokken dat geen aanbeveling van ten minste drie personen nodig is, waarna hij daadwerkelijk met zijn voorstel kan komen een substituut-ombudsman opnieuw te benoemen?

Artikel 9, vijfde lid

Bij artikel 2 hadden de leden van de CDA-fractie reeds hun bezwaren geuit tegen het uit elkaar halen in benaming van ambt en functionaris. Bij dit artikel wilden zij er nog een praktisch bezwaar aan toevoegen.

Stel zowel de ombudsman als de substituut-ombudsman zijn vrouw. Er kan zich dan de situatie voordoen dat het ambt luidt «Nationale ombudsman» (zo luidt ook het briefhoofd), de ombudsman voor de benaming ombudsvrouw kiest en als zodanig ook ondertekent («de ombudsvrouw mevr.x»), maar dat de substituut-ombudsman kiest voor de benaming ombudsman en als zodanig ook ondertekent («de substituut-ombudsman mevr.y»)

Artikel 1, onderdeel E (artikel 10)

In artikel 9, tweede lid is geregeld dat de Tweede Kamer op voordracht van de nieuwe ombudsman de ambtstermijn van de zittende substituut-ombudsman kan verlengen. De motivering hiervoor is onder andere dat de nieuwe ombudsman nog een aantal maanden kan profiteren van de kennis en ervaring van de substituut-ombudsman.

De leden van de CDA-fractie meenden dat dit motief zeker ook geldt bij waarneming bedoeld in dit artikel. Zij vroegen of het mogelijk is ook de ambtstermijn van de waarnemer, niet substituut zijnde, met een aantal maanden te verlengen, maar dan als substituut-ombudsman?

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat artikel 10, tweede en vierde lid nadere verduidelijking behoeven. Hierin wordt bepaald dat de Tweede Kamer, indien geen substituut-ombudsman aanwezig of beschikbaar is, voorziet in de vervanging of waarneming van het ambt van ombudsman. Nu in deze wijziging een aantal zaken nader worden verduidelijkt, achtten deze leden het opportuun aan te geven welke procedure de Tweede Kamer in deze gaat volgen. Op wiens voordracht voorziet de Kamer in vervanging of waarneming? Wat houdt deze voorziening van de Tweede Kamer precies in (benoeming, aanwijzing?).

De leden van de GPV-fractie waren het ermee eens, dat ook het lidmaatschap van de Tweede Kamer onverenigbaar is met het ambt van ombudsman. Moet dit echter ook gelden voor het uitzonderlijke geval dat de Tweede Kamer moet voorzien in de vervanging of waarneming? Zou het in die bijzondere situatie uitgesloten moeten zijn dat bij voorbeeld de voorzitter van de vaste commissie voor de Nationale ombudsman als vervanger of waarnemer optreedt? Juist de bijzondere relatie tussen deze commissie en het instituut Nationale ombudsman zou wellicht voor een dergelijke oplossing kunnen pleiten.

Artikel II

Met de wijziging van de Wet bezoldiging Nationale ombudsman konden de leden van de P.v.d.A.-fractie instemmen. Het tweede lid van artikel 26 achtten deze leden een wenselijke bepaling ter voorkoming van cumulatie van bezoldigingen.

De voorzitter van de commissie,
Scheltema-De Nie

De griffier van de commissie,
Van der Windt