

## Borst-Eilers

Nederland hecht aan de uitzondering dat reclame gemaakt kan blijven worden voor de non-tobacco products van een fabrikant die zowel tabaks- als niet-tabaksproducten op de markt brengt.

Het vervallen van artikel 2.3, de motie op stuk nr. 27, is mijns inziens net een brug te ver. Wij zouden het goed vinden om er toch een artikel aan te wijden. De motie op stuk nr. 28 is in lijn met het kabinetsbeleid, maar ik ontraad de motie op stuk nr. 27.

De heer Van Boxtel wenste druk op het Verenigd Koninkrijk om de uitzondering voor de Formule 1 terug te trekken. Het Verenigd Koninkrijk claimt dat niet voor zichzelf. Het voorzitterschap heeft dat overgenomen. De richtlijn houdt in dat alle lidstaten, mits goed beargumenteerd, een langere overgangperiode kunnen instellen voor het verbieden van sponsoring van grote, wereldwijde sportevenementen. Daarbij is natuurlijk van belang hoe die periode precies is. Ik heb reeds druk op het Verenigd Koninkrijk uitgeoefend om het verzoek om die uitzondering terug te trekken, maar zonder succes.

De heer **Van Boxtel** (D66): Ik snap het. Ik ga ook niet uw onderhandelingsruimte helemaal vastleggen, want ik denk dat het in Brussel toch een spel der krachten is. Ik hoop op een goed eindresultaat. Dat er een overgangperiode van een jaartje of zo moet zijn, soit! Ik vind dat Groot-Brittannië als het omgaat, toch goed moet zien dat het hek van de dam is als ieder land uitzonderingen gaat claimen. Via de Engelse media ben ik geïnformeerd dat hier een brug geslagen wordt tussen Duitsland en Engeland. Duitsland blijft tegen, maar wil in elk geval ook de eigen grand prix enz. veiliggesteld hebben. Ik denk dat wij hen er toch op moeten aanspreken, dat zij de rug recht houden.

Minister **Borst-Eilers**: Naar mijn informatie heeft het Verenigd Koninkrijk aanvankelijk geprobeerd nog verder te gaan dan de mondiale evenementen. De ambtelijke onderhandelingen in Brussel hebben nu geresulteerd in een voorstel van het voorzitterschap om de uitzondering terug te brengen tot mondiale evenementen. De Belgische collega's zijn met hun verbod al veel verdergegaan. In Francorchamps wordt de tabaksreclame al volledig

verboden. Desalniettemin vindt hij het van zo'n groot belang om gezamenlijk een richtlijn vast te stellen, dat hij bereid is om in te stemmen met een zekere uitlooptijd om de sponsoring geleidelijk af te schaffen. Dat is toch de geest bij de delegaties, de vurige wens om deze richtlijn vast te stellen. Daartoe wil men een zekere speling laten, die dan ook voor allen geldt, maar die niet betekent dat sommige dingen permanent worden uitgezonderd, maar slechts gedurende een acceptabele termijn om te kunnen overschakelen van sponsoring naar andere inkomsten.

Ik dank de heer Oudkerk voor zijn informatie over hoe men in Zuid-Afrika de voorlichting op dit punt aanpakt.

Mevrouw Varma dank ik heel hartelijk voor haar krachtige pleidooi om geen uitstel te gedogen en nu maar eens door te zetten.

De heer **Oudkerk** (PvdA): Voorzitter! Nog even een procedureel punt. Aanvaarding van de motie op stuk nr. 27 van mevrouw Kamp wordt door de minister ontraden, terwijl zij vindt dat de motie op stuk nr. 28 in lijn is met wat de regering wil. De minister heeft eigenlijk in het begin gezegd dat het parlement wel iets te zeggen heeft over wat de Nederlandse regering aanstaande donderdag wil inbrengen, maar alleen achteraf. Dat is dus parlementaire controle. Maar door het bespreken van de moties van mevrouw Kamp gaat zij toch eigenlijk in tegen hetgeen zij in het begin heeft gezegd, namelijk: Kamer, houd je wat dit betreft even gedeisd.

Minister **Borst-Eilers**: Ik heb gezegd dat het kabinet zeer geïnteresseerd is in de opvattingen van de Kamer, zoals altijd. En die opvattingen kunnen alleen maar tot hun recht komen door uitspraken over moties. Ik heb aangegeven welke moties in lijn zijn met de inzet van het kabinet bij die onderhandelingen en welke niet.

Met de motie op stuk nr. 26 over het parlementaire voorbehoud heb ik een groot probleem. Het kabinet neemt een standpunt in, legt het voor aan de Kamer, luistert naar reacties uit de Kamer daarop en formuleert vervolgens een mandaat waarmee de minister naar Brussel gaat. Daar komt het parlement dan

niet meer tussen in de vorm van een soort raadpleging.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, morgen te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake de Nationale ombudsman (25313).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Luchtenveld, die zijn maiden-speech zal houden.

□

De heer **Luchtenveld** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Heeft Thorbecke bij het opstellen van de Grondwet van 1848 een foutje gemaakt door daarin geen bepaling voor te stellen inzake een ombudsman die onafhankelijk onderzoek doet naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk? Natuurlijk niet. De Grondwet is immers niet tijdloos. Mevrouw Kappeyne van de Coppello formuleerde het bij een van de eerste debatten over de meest recente algehele grondwetsherziening in 1976 aldus: "In de Grondwet worden de hoofdpunten van ons democratisch bestel verankerd. Zij bevat niet meer dan een raamwerk waarbinnen voldoende ruimte gelaten moet worden voor toekomstige ontwikkelingen, met de mogelijkheid overigens, bepaalde ontwikkelingen die men niet wil, af te snijden." De opvatting van de VVD-fractie dat het huis van Thorbecke ook anno 1997 nog het kader dient te vormen voor het functioneren van de verschillende organen binnen ons staatsbestel en dat dit in de komende eeuw zo dient te blijven, moge de Kamer uit onze opstelling bij de debatten over de bestuurlijke vernieuwing duidelijk zijn geworden. Dit sluit echter

## Luchtenveld

ontwikkelingen binnen dat kader geenszins uit.

Ten aanzien van de vraag om de Nationale ombudsman in de Grondwet te verankeren heeft de VVD-fractie een aantal principiële vragen gesteld. Dit vindt zijn oorzaak in het standpunt van onze fractie dat de Grondwet de wezenlijke waarborgen van onze democratie en de grondslagen van de Nederlandse samenleving moet vastleggen. Op grond daarvan zijn wij van mening dat het wijzigen van de Grondwet in beginsel een zaak van uitzondering dient te zijn. Bij iedere grondwetsherziening stelt de VVD-fractie zich dan ook de vraag of niet met een gewone wettelijke regeling kan worden volstaan dan wel of zelfs die niet noodzakelijk wordt geacht. Vanuit die principiële grondhouding is ook het voorliggende voorstel in de schriftelijke voorbereiding beoordeeld. De vragen van de VVD-fractie over opnemings van de Nationale ombudsman in de Grondwet betroffen in hoofdzaak de navolgende vraagpunten.

De VVD-fractie stelde de vraag of het instituut Nationale ombudsman tot de wezenlijke grondslagen van de Nederlandse samenleving behoort. Welnu, de fractie is het met de regering eens dat dit inmiddels zeker het geval is. In de relatie tussen burger en overheid heeft de Nationale ombudsman bewezen een wezenlijk onderdeel uit te maken van de bescherming van de burgers tegen onzorgvuldig handelen van overheidsorganen. Als zodanig heeft de Nationale ombudsman een positief effect op het functioneren van overheden en overheidsfunctionarissen.

In het antwoord op onze vraag bij de schriftelijke voorbereiding vernam mijn fractie met instemming dat opnemings van de Nationale ombudsman in de Grondwet niet zal leiden tot wijziging van diens werkzaamheden. De rechtsvergelijking met andere westerse democratieën leverde geen eenduidig beeld op, maar wel de conclusie dat de Nederlandse Grondwet bepaald geen uitzonderingspositie zou hebben bij het verankeren daarvan in de Nationale ombudsman.

De VVD-fractie heeft het voorliggende wetsvoorstel bij de schriftelijke voorbereiding ook gezien vanuit een terughoudende grondhouding ten opzichte van de verdergaande juridisering van onze samenleving.

Het gegeven dat het doen van een verzoek bij de Nationale ombudsman tot het onderzoeken van gedragingen van een overheidsorgaan of overheidsdienaar doorgaans niet leidt tot opschorting van de uitvoering van het besluit van het bestuur, maar wel tot navolging van de aanbeveling in de werkwijze van het orgaan – op z'n minst in de toekomst – bracht de VVD-fractie tot de conclusie dat de Nationale ombudsman de slagvaardigheid van het bestuur niet aantast en toch kwaliteitsverhogende effecten sorteert. Daarnaast is veelbetekend dat veel klachten feitelijk worden opgelost door de zogenaamde interventiemethode, waardoor soms het voeren van vertragende juridische procedures wordt voorkomen.

Wij hebben ook gevraagd naar een mogelijke overlapping van de werkzaamheden van de Nationale ombudsman en de commissie voor de Verzoekschriften van de Kamer. In het antwoord van de regering kwam duidelijk naar voren dat bevoegdheden elkaar overlappen. De burger kan soms tweemaal een zaak voorleggen, namelijk één keer aan de Nationale ombudsman en één keer aan de commissie voor de Verzoekschriften. Door de goede werkafspraken en de zorgvuldigheid alsmede door de wettelijke bepalingen aan de zijde van de Nationale ombudsman blijkt dat het uitvoeren van dubbel werk in de praktijk bijna altijd wordt voorkomen. Onze fractie is door de gegeven analyse dan ook gerustgesteld.

Ik kom toe aan onze conclusie over het opnemen van de Nationale ombudsman in de Grondwet. De fractie van de VVD is overtuigd van het nut en de positie van de Nationale ombudsman. Het instituut heeft bewezen naar volle tevredenheid te functioneren. Wij zijn ervan overtuigd dat de Nationale ombudsman een belangrijke aanvulling op de meer klassieke Hoge Colleges van Staat is. Onze vragen in het verslag zijn naar onze tevredenheid en goed beargumenteerd door de regering beantwoord. De fractie van de VVD zal zich dan ook niet tegen constitutionalisering van de Nationale ombudsman verzetten. Wel stellen wij nog enige wetstechnische aspecten aan de orde.

Ik kom toe aan enkele vragen over de wetssystematiek en de precieze formulering die wenselijk is, in de

eerste plaats over de plaats in de Grondwet. Plaatsing van een nieuw artikel bij de andere Hoge Colleges van Staat wordt door de fractie van de VVD onderschreven. Hetzelfde geldt voor het effectueren van de eerder met de Kamer afgesproken grondwettelijke incompatibiliteit met het lidmaatschap van een der beide Kamers en het grondwettelijk verankeren van de mogelijkheid, meer dan een substituut-ombudsman te benoemen.

Juist het plaatsen van de Nationale ombudsman bij de Hoge Colleges van Staat en het tot uitdrukking brengen van de mogelijke uitbreiding van het instituut met een of meer substituut-ombudsmannen, is er aanleiding tot even stil te staan bij de grondwettelijke keus die met de formulering van het voorgestelde artikel 78a wordt gemaakt. Wij kunnen ons namelijk afvragen of de Nationale ombudsman met zijn substituten als een college, een Hoog College van Staat, kan functioneren. In het ook in de nota naar aanleiding van het verslag gememoreerde onderzoek dat het Instituut voor staats- en bestuursrecht onder leiding van prof. Ten Berge van de Utrechtse universiteit heeft uitgevoerd, komt de kwestie van de eenhoofdigheid van het ambt ter sprake in vergelijking met de ook wel gesuggereerde omvorming tot een college. Gegeven het feit dat het kabinetsstandpunt over dit belangwekkende onderzoeksrapport nog met de Kamer moet worden besproken en het maken van de keuze voor een ombudscollege zich wel verdraagt met de huidige tekst van artikel 108 van de Grondwet, maar niet met de voorgestelde tekst van artikel 78a, is die discussie vandaag actueel. Immers, zou de Kamer in de toekomst toch voor een collegiale vorm van het instituut voelen, dan zou opnieuw grondwetsherziening geboden zijn. Vanuit de gedachte dat wijziging van de Grondwet uitzondering dient te zijn, is vastlegging van de eenhoofdigheid van het instituut Nationale ombudsman voor de fractie van de VVD slechts aanvaardbaar vanuit haar stellige overtuiging dat het niet snel tot een nadrukkelijk wens tot collegialiteit komt. De rechtsvergelijking met andere landen, met name uit Scandinavië, waarvan de ombudsman een voorbeeldfunctie voor ons land heeft gehad, sterkt de

## Luchtenveld

fractie van de VVD in deze overtuiging.

Ik kom bij de formulering "De Nationale ombudsman is belast met het onderzoek van klachten". Wij vragen nadrukkelijk aandacht voor deze formulering van artikel 78a. De voorgestelde tekst van het eerste lid lijkt een beperking in te houden, want hij kan de suggestie oproepen dat de Nationale ombudsman uitsluitend klachten betreffende gedragingen van overheidsorganen kan onderzoeken. Dit is uiteraard een misvatting. Immers, de bevoegdheid van de Nationale ombudsman om desgewenst ook uit eigen beweging onderzoek naar dergelijke gedragingen te verrichten, is in de Wet Nationale ombudsman opgenomen. De Nationale ombudsman maakt in de praktijk terecht terughoudend gebruik van deze bevoegdheid, zoals uit het jaarverslag over 1996 weer blijkt, maar gebruikt haar wel. Deze bevoegdheid is dan ook wezenlijk onderscheidt de Nationale ombudsman van de rechter, die lijdelijk moet rechtspreken. De fractie van de VVD acht het dan ook van wezenlijk belang bij het opnemen van een nieuw artikel in de Grondwet geen onderscheid te maken tussen onderzoek op klacht en onderzoek uit eigen beweging. Uit enig overleg vooraf bleek dat onze opvatting terzake door andere fractiewoordvoerders wordt gedeeld. Voorts kwam hierbij de gedachte naar voren dat beter van verzoek dan van klacht kan worden gesproken om aansluiting te vinden bij de tekst van de Wet Nationale ombudsman. Een en ander heeft ertoe geleid dat ik de eer had een amendement op het voorgestelde eerste lid van artikel 78a in te dienen. Dit amendement is medeondertekend door de heren Rehwinkel, Koekkoek en Schutte.

Ten slotte sta ik namens de fractie van de VVD even stil bij de nota van wijziging, waarin de regering in aansluiting op de grondwettelijke terminologie bij de andere Hoge Colleges van Staat de mogelijkheid van het op non-actief stellen van de Nationale ombudsman heeft vervangen door de mogelijkheid hem te schorsen. Het zal de regering ongetwijfeld niet zijn ontgaan dat daardoor weer een afwijking met artikel 4 van de Wet Nationale ombudsman ontstaat. Is de regering bereid om bij een eerstvolgende herziening van de Wet Nationale ombudsman wijziging van artikel 4

voor te stellen, waardoor ook daar de term "schorsen" kan worden ingevoerd? De VVD-fractie wacht het antwoord van de regering met belangstelling af.

De **voorzitter**: Ik wens u geluk met uw maidenspeech, mijnheer Luchtenveld.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Mijnheer de voorzitter! Op mij rust de vreugdevolle taak om als eerste het woord te voeren na de maidenspeech van collega Luchtenveld. Ik feliciteer hem van harte met zijn maidenspeech. Zijn inbreng verraadt een grote mate van betrokkenheid bij constitutionele vraagstukken. Daarmee licht hij een tipje van de sluier van zijn verleden op. Hij heeft zich namelijk als medewerker constitutionele zaken verdiept in de constitutie. Maar ook zijn praktische ervaring als wethouder in Amersfoort zal hem in dit huis goed van pas komen. Je kunt niet genoeg mensen met dergelijke ervaring hebben. Ik wens de heer Luchtenveld veel succes in de komende tijd. Ik vertrouw erop dat de kwaliteit van zijn inbreng ver uitstijgt boven de kwantiteit, de duur, van deze zittingsperiode. Want deze zittingsperiode zal voor hem helaas nog maar kort zijn.

Voorzitter! Het is goed dat de Nationale ombudsman in zijn niet te stuiten weg naar volwassenheid nu een duidelijke, bij het ambt passende grondwettelijke verankering krijgt. De Nationale ombudsman heeft in ons bestel een vaste plaats verworven, die niet meer is weg te denken. Iedere zichzelf respecterende overheid moet zich dusdanig ten opzichte van de burger gedragen dat zij de toetsing aan de behoorlijkheidscriteria van de ombudsman kan doorstaan. In het begin was het wennen. Maar de aanbevelingen van de ombudsman hebben hun sporen getrokken en een niet mis te verstane bijdrage geleverd aan de verhoging van de kwaliteit van het overheidsbestuur.

Een grondwettelijke verankering van dit gerespecteerde instituut heeft de instemming van de fractie van D66. Met het kabinet is zij van mening dat deze grondwettelijke

verankering het beste in hoofdstuk 4 bij de Hoge Colleges van Staat kan plaatsvinden, ook al is er geen sprake van een college, maar van een hoog ambt van Staat. Dat willen wij eigenlijk ook zo houden.

In de stukken hebben wij gevraagd of het geen aanbeveling verdient te volstaan met een aanduiding van het ambt en de taakomschrijving volledig aan de gewone wetgever over te laten. Zeker nu het ambt nog zozeer in beweging is, zou daarvoor reden kunnen zijn. Het kabinet heeft gekozen voor de uitdrukkelijke codificatie van de centrale bevoegdheid en spreekt daarbij alleen over de behandeling van klachten met betrekking tot gedragingen van bestuursorganen van het Rijk. Deze keuze wordt gemotiveerd door erop te wijzen dat deze taak van de Nationale ombudsman zich van het begin af aan heeft ontwikkeld. De overige taken, zoals het op eigen initiatief instellen van onderzoeken en de competentie ten aanzien van andere overheden, worden aan de gewone wetgever overgelaten.

Ook in de grondwettelijke bepalingen betreffende de Raad van State en de Algemene Rekenkamer wordt voor het codificeren van de meest centrale taak gekozen en wordt het overige aan de gewone wetgever overgelaten. Tot zover valt voor die keuze voor de ombudsman, zeker gelet op de wetssystematiek, wel iets te zeggen. De vraag kan echter gesteld worden wat de meest centrale taak van de Nationale ombudsman is. Voor de fractie van D66 staat vast dat dit de klachtenbehandeling is. De Nationale ombudsman onderzoekt de klachten van burgers betreffende gedragingen van bestuursorganen van de rijksoverheid, maar dat niet alleen. Zeer belangrijk en in aantal, omvang en indringendheid ook indrukwekkend, is van het begin van af aan de behandeling van klachten over bijvoorbeeld het optreden van de politie. Sinds enige tijd is er ook sprake van de behandeling van klachten over het optreden van medeoverheden zoals waterschappen, provincies en gemeenten.

Door in het voor de competentie van de Nationale ombudsman centrale eerste lid van artikel 78a alleen de klachtenbehandeling betreffende het optreden van organen van de rijksoverheid te noemen en geen woord te wijden aan andere bestuursorganen, wordt

## Scheltema-de Nie

de indruk gewekt dat er sprake is van een soort hiërarchie in de diverse soorten klachtenbehandelingen. Dat is toch nooit de bedoeling geweest. Ik wil de minister dan ook de volgende gewetensvraag stellen. Is het wel voldoende chic, ook ten aanzien van de andere overheden en ten aanzien van de politie? Zouden zij ten minste in het eerste lid moeten worden vermeld?

Er is nog een andere reden waarom de nu gekozen oplossing mij te beperkt voorkomt. De bevoegdheid van de Nationale ombudsman strekt zich volgens artikel 78a, lid 1, uit tot gedragingen van bestuursorganen van het Rijk. Bedoeld worden, zo blijkt uit de toelichting en uit de nota naar aanleiding van het verslag, zelfstandige bestuursorganen overeenkomstig de definitie in artikel 124a van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dat is op zichzelf helder, dus alle bestuursorganen of zij nu in een publiekrechtelijk dan wel in een privaatrechtelijk jasje zijn gehuld. Door de formulering van artikel 78a, lid 1, waar sprake is van bestuursorganen van het Rijk, wordt impliciet de categorie zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid buitengesloten. Immers het begrip "Rijk" wordt in de Grondwet vooral gehanteerd in de zin van "de rechtspersoon Rijk". Bestuursorganen met een eigen rechtspersoonlijkheid zijn geen bestuursorganen van het Rijk. Als zij toch onder de competentie van de Nationale ombudsman zouden moeten vallen, moet dat op grond van het vierde lid apart worden geregeld.

In artikel 105 van de Grondwet is er sprake van de vaststelling van de begroting bij wet en wordt het begrip "Rijk" ook bedoeld als rechtspersoon. Dat heeft daar tot consequentie dat andere bestuursorganen met een eigen rechtspersoonlijkheid, zoals de Ziekenfondsraad, niet onder die verplichting vallen. Van die organen wordt natuurlijk ook geen wettelijke vaststelling van de begroting geëist. Terecht, dat was ook niet de bedoeling. Zelfs in hoofdstuk 7, gewijd aan de relatie tot mede-overheden, wordt het begrip "Rijk" slechts één keer gehanteerd en ook dan in betekenis van rechtspersoon, namelijk in artikel 132, lid 6, met betrekking tot de financiële relatie tot het Rijk. Bij de bevoegdheid voor de

Nationale ombudsman is het, voorzover ik weet, nooit de bedoeling geweest de competentie met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen te beperken tot bestuursorganen die geen rechtspersoonlijkheid bezitten. Het was ook niet de bedoeling bestuursorganen van het Rijk met de eigen rechtspersoonlijkheid buiten artikel 78a, eerste lid, te doen vallen. Dat zou, als het aan D66 ligt, duidelijker moeten worden geregeld.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik heb een vraag, tenzij mevrouw Scheltema dit punt over de zelfstandige bestuursorganen nog wil afronden.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik was er juist aan toegekomen om te zeggen waar mijn betoog in uitmondt.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dan wacht ik even af.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Mijn betoog mondt uit in het voorstel dat ook in het amendement op stuk nr. 8 is verwoord en dat neerkomt op een meer alomvattende codificatie van de klachtenbehandelende taak van de Nationale ombudsman in het eerste lid van artikel 78a. Aan het begrip "bestuursorganen van het Rijk" zou moeten worden toegevoegd "en andere bij of krachtens de wet aan te wijzen bestuursorganen". Daaronder kunnen dan niet alleen de zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid worden gebracht, maar ook de politie en de medeoverheden. Dit amendement is medeondertekend door de heren Van den Berg en Rehwinkel.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik heb toch een vraag. In het regeringsvoorstel is sprake van bestuursorganen van het Rijk. De memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag zeggen daarvan dat het gaat om bestuursorganen op het niveau van het Rijk. Dan vallen zelfstandige bestuursorganen op het niveau van het Rijk met rechtspersoonlijkheid daar ook onder. Dat lijkt mij een juiste uitleg. Mevrouw Scheltema brengt nu de rechtspersoonlijkheid in het geding, maar de Grondwet hanteert dat begrip niet. Dus zij geeft op haar beurt een bepaalde uitleg, waarvan

het de vraag is of deze noodzakelijkerwijs uit de Grondwet volgt.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik ben blij dat de heer Koekkoek mij die vraag stelt, want dat geeft mij de mogelijkheid om nader op dit punt in te gaan. Het begrip "Rijk" wordt in de Grondwet in verschillende betekenissen gebruikt. Een fors aantal keren wordt het gebruikt in de betekenis van "het Rijk als rechtspersoon". Dan gaat dit verhaal op. Als het gebruikt wordt in de betekenis "Rijk als overheidsniveau", dan hebt u gelijk. Eén ding moet echter duidelijk zijn in een centrale begripsomschrijving, en dat is wat nu echt bedoeld wordt, namelijk dat de competentie van de Nationale ombudsman zich moet uitstrekken tot alles wat je eronder wilt vangen. Aangezien die onduidelijkheid er ten aanzien van het begrip "Rijk" is, omdat het in de Grondwet in verschillende betekenissen wordt gebruikt, meen ik dat het nu op de door mij voorgestelde manier geregeld moet worden, zodat het er in ieder geval linksom of rechtsom onder valt.

De heer **Koekkoek** (CDA): Maar uw amendement heeft tot gevolg dat de woorden "bestuursorganen van het Rijk" een beperkte betekenis krijgen, beperkter dan het voorliggende voorstel van de regering met toelichting.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat hoeft niet zo te zijn. Zelfs als de minister mij ervan overtuigt dat het om bepaalde redenen niet anders kan dan dat het Rijk die betekenis van niveau heeft, dan nog heeft mijn amendement alle zin, omdat het met name ook die andere bestuursorganen noemt die in het regeringsvoorstel naar een vierde echelon zijn verdreven en met name onder het laatste lid moeten worden gebracht. Zij maken dus geen deel uit van de centrale taakomschrijving.

De heer **Koekkoek** (CDA): Dan kom ik op mijn laatste vraag over het amendement. Heeft, als het amendement wordt aanvaard, het vierde lid in het regeringsvoorstel dat luidt "bij of krachtens de wet kunnen aan de Nationale ombudsman ook andere taken worden opgedragen" nog wel zin?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66):

## Scheltema-de Nie

Dat heeft zin zolang de eigen initiatiefbevoegdheid van de ombudsman niet is opgenomen in het eerste lid. Dan kan dat onder het vierde lid worden gebracht. Daar wil ik nu nader op ingaan. Als dat wel in het eerste lid zou worden ondergebracht, konden wij gevoeglijk het vierde lid schrappen.

Voorzitter! Een dergelijke bepaling laat onverlet het vierde lid van artikel 78a, omdat daarin wordt geregeld dat ook andere taken aan de Nationale ombudsman kunnen worden toebedeeld. Maar dat zijn dan taken aanvullend op de centrale klachtenbehandelende taak ten aanzien van bestuursorganen als door mij genoemd in het eerste lid. Daaronder zou naar mijn oordeel heel goed de eigen initiatiefbevoegdheid van de ombudsman kunnen worden gebracht.

Collega Luchtenveld heeft op dat onderdeel een amendement ingediend om ook het eigen initiatiefrecht in het eerste lid van artikel 78a op te nemen. Met de indiener van het amendement acht ook de D66-fractie het eigen initiatiefrecht van de Nationale ombudsman een belangrijk onderdeel van diens bevoegdheid. De vraag is echter of je dit nu, evenals de centrale bevoegdheid van de Nationale ombudsman – de onafhankelijke klachtenbehandeling – ook nadrukkelijk in het eerste lid moet opnemen. Ik vraag mij dit met name af op grond van wets-systematische overwegingen. Nu ligt de initiatiefbevoegdheid van de Nationale ombudsman in de gewone wet vast, evenals de bevoegdheid van de Nationale ombudsman ten aanzien van de medeoverheden. Moet je die eigen initiatiefbevoegdheid nu wel codificeren en de primaire klachtenbehandelende bevoegdheid ten aanzien van medeoverheden niet? Dat is in de optiek van de heer Luchtenveld de consequentie. Het lijkt mij nogal willekeurig. Dan lijkt mij alle bevoegdheden codificeren of alle ter regeling aan de gewone wetgeving overlaten, een veel betere oplossing. Een algehele codificatie heeft het bezwaar van grote inflexibiliteit. Dat knelt, zeker bij een nog zo jong instituut als de Nationale ombudsman. Bij een keuze tussen alles of niets zou mijn voorkeur uitgaan naar het overlaten aan de gewone wetgever.

De keuze van het kabinet voor het codificeren van de meest centrale taak – over de omvang daarvan sprak ik reeds – kan worden gemotiveerd door te wijzen op de grondwettelijke regeling die in hoofdstuk 4 voor de andere Hoge Colleges van Staat – de Raad van State en de Algemene Rekenkamer – werd getroffen. Ook die instanties hebben echter naast de centrale taak een eigen initiatiefbevoegdheid. Maar ook die bevoegdheid is niet uitdrukkelijk in de Grondwet opgenomen en wordt overgelaten aan de wetgever. Op grond van deze wetssystematische overwegingen valt er wat voor te zeggen dit ook voor de Nationale ombudsman aan te houden. Bij de ene instantie de eigen initiatiefbevoegdheid wel noemen en bij de andere niet, kan enige verwarring zaaien. Zelfs een a-contrarioredening lijkt niet geheel onmogelijk, alhoewel ook ik heel duidelijk weet dat je daar voorzichtig mee moet zijn. Graag hoor ik dan ook de reactie van het kabinet op de op dit punt door mij aangedragen argumenten.

Met het kabinet is D66 van mening dat er geen reden is artikel 108 van de Grondwet te handhaven als het gaat over een algemene, onafhankelijke klachtenbehandeling ten aanzien van overheidsgedragingen. Dat is nu juist de competentie van de Nationale ombudsman en daar moet niet een andere algemene instantie naast kunnen komen.

De heer **Luchtenveld** (VVD):  
Mevrouw Scheltema-de Nie erkent dat je voorzichtig moet zijn met een a-contrarioredening. De eigen onderzoeksbevoegdheden zijn ook elders geregeld, voorzover daarvan sprake is bij andere Hoge Colleges van Staat. Daarover kan nooit een misverstand bestaan. De kern van mijn betoog was dat de Nationale ombudsman vaak gebruik maakt van zijn bevoegdheid tot eigen onderzoek bij belangrijke zaken, ook ter verbreding ervan. Soms zijn er klachten die niet precies slaan op het veld dat de ombudsman onderzoekt. Dat brengt met zich dat het belangrijk is, juist omdat hij toeziet op behoorlijk bestuur, dat hij dat onderzoek kan verbreden. Wij vinden dat belangrijk en willen dat constitutionaliseren. Wij zijn er niet voor om vanwege wetssystematische overwegingen te pleiten voor opname in een gewone wet. Als de

bevoegdheid van de Nationale ombudsman in de Grondwet wordt omgeschreven, mag er zeker geen formulering worden gebruikt die erop lijkt alsof hij uitsluitend is belast met de behandeling van klachten en dat in een wet de andere mogelijkheden zijn opgenomen; artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman. Wij vinden het beter om dit naar het grondwetsartikel te verplaatsen. Dat kan nooit een misverstand opleveren.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66):  
Wij vinden de eigen initiatiefbevoegdheid ook belangrijk. Het gaat er nu om dat in hoofdstuk 4, Hoge Colleges van Staat, heel duidelijk is gekozen voor het codificeren van één centrale taak van de desbetreffende colleges. Bij de Raad van State is dat de ene taak, bij de Algemene Rekenkamer een andere en bij de ombudsman weer een andere taak, namelijk de klachtenbehandeling. Al die colleges hebben een eigen initiatiefbevoegdheid. Zij kunnen zelf onderzoek verrichten. Deze initiatiefbevoegdheid is een afgeleide van de centrale bevoegdheid. Waarom moet die bij de ene instantie wel in de Grondwet worden vastgelegd en bij de andere niet? Ik vind dat wets-systematisch gezien een moeilijk punt. Ik worstel daarmee. Ik vind de oplossing om alles in één hoofdstuk onder te brengen ook niet mooi. Dat was voor mij de reden om terughoudend te zijn. Dit kan alleen als het zowel bij de Raad van State als bij de Algemene Rekenkamer ook wordt opgenomen.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ik kom er in tweede termijn nog op terug, maar ik wijs op de formulering die nogal afwijkt. Over de Algemene Rekenkamer staat dat zij is belast met onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Het onderzoek op eigen initiatief van de Rekenkamer slaat ook heel vaak op financiële kwesties, uitgaven en ontvangsten. Bij de Nationale ombudsman wordt er nadrukkelijk gesproken over een klachtbehandeling en dan is die eigen onderzoeksbevoegdheid veel verder achter de horizon verdwenen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66):  
Een klachtbehandeling wil zeggen dat de ombudsman onderzoek instelt naar gedragingen van de rijksoverheid om te toetsen of de klacht

## Scheltema-de Nie

terecht is. Wat doet de Rekenkamer? Zij onderzoekt eveneens, al dan niet op verzoek van de regering, bepaalde gedragingen of handelwijzen van departementen. Het verschil is dat het financiële handelwijzen zijn, maar verder is het verschil niet zo groot. Je kunt over de formulering steggelen, maar als het kabinet de keuze maakt dat de meest centrale taak wordt gecodificeerd en dat het overige aan de bijzondere wetgever wordt overgelaten, denk ik dat daar alle reden voor is bij de Nationale ombudsman. Ik hoor dat graag van de regering. Het is inderdaad een punt dat dit een belangrijke taak is.

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Mijnheer de voorzitter! De SGP-fractie acht het een goede zaak dat de regering een voorstel heeft gedaan tot aanpassing van de Grondwet in verband met het instituut Nationale ombudsman. Dit instituut heeft zich in de achterliggende jaren een zodanige plaats verworven in ons staatkundig bestel dat een rechtstreekse verankering in de Grondwet gerechtvaardigd is. Ik zeg rechtstreekse verankering, omdat artikel 108 destijds mede is opgenomen in de Grondwet om het ombudsinstituut een formele, grondwettelijke basis te geven. Wij zijn het ermee eens dat dit nu uitdrukkelijk in de Grondwet wordt verankerd.

Voorzitter! In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt het belang van het onafhankelijke instituut Nationale ombudsman als een aanvullende vorm van "rechtsbescherming" voor de burger erkend. Wij zijn het met deze kwalificatie van harte eens, ook al staat zij tussen aanhalingstekens.

Wij hebben ons altijd op het standpunt gesteld dat het instituut Nationale ombudsman als een aanvullende vorm van rechtsbescherming moet worden gezien. Vanuit die benadering zijn wij van mening dat de bevoegdheid van de Nationale ombudsman tot oordelen zich niet per definitie zou moeten beperken tot gedragingen van bestuursorganen van het Rijk, maar dat die bevoegdheid zich in beginsel zou moeten kunnen uitstrekken tot alle bestuursorganen. De behoefte aan een dergelijke vorm van aanvullende rechtsbescherming houdt immers

niet op bij de bestuursorganen van het Rijk?

Deze materie is natuurlijk al langer in discussie, denk ook aan de jarenlange discussies over de uitbreiding van de competentie van het instituut Nationale ombudsman. Ik denk ook aan het aanhangige wetsvoorstel 24456, waarbij deze problematiek zeker nog ter sprake komt. Het zal de regering niet verbazen dat het laatstgenoemde wetsvoorstel vanuit de zojuist door mij geschetste benadering niet op onverdeelde instemming kan rekenen, omdat wij de constructies waarmee de competentie-uitbreiding naar medeoverheden plaatsvindt, zeer gewrongen en principieel-staatsrechtelijk niet juist vinden.

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesteld dat de in artikel 78a voorgestelde formulering niet beoogt om de competentie van de Nationale ombudsman te beperken, omdat in het vierde lid van dit artikel de mogelijkheid wordt geopend voor andere taken dan onderzoek van klachten betreffende gedragingen van bestuursorganen van het Rijk. Daarbij wordt kennelijk bedoeld op onderzoek van klachten betreffende gedragingen van medeoverheden. Formeel klopt die redenering wellicht, maar afgezien van het bezwaar dat ik net noemde vanuit onze visie op het instituut als zodanig, vind ik het toch wat merkwaardig om het onderzoek van klachten bij andere overheden als een andere taak te beschouwen, terwijl de hoofdtaak van het instituut het onderzoek van klachten is. Ik zie dat niet als een andere taak, maar gewoon als een eigenlijke taak, die zich dan uitstrekt tot andere overheden. Om die reden heb ik moeite met de systematiek van dit voorstel. Om uitdrukking te geven aan deze opvatting, heb ik het amendement dat collega Scheltema zojuist helder heeft toegelicht, medeondertekend.

Ik heb zelf een amendement overwogen dat misschien nog iets verderging. Dat strekte er namelijk toe om gewoon de woorden "van het Rijk" in het eerste lid weg te laten, om daarmee tot uitdrukking te brengen dat wij vinden dat de Nationale ombudsman een instituut is voor het onderzoek van klachten over alle bestuursorganen. De concrete invulling van de competentie kan dan in de volgens het derde lid vereiste uitvoeringswet nader

geregeld worden. Ik heb daar echter van afgezien met het oog op het bereiken van een zo breed mogelijke coalitie voor dit voorstel, dat in ieder geval ook in de ogen van onze fractie een aanmerkelijke stap in de goede richting is.

Voorzitter! Wij hebben in het verslag de volgende vraagstelling opgeworpen: als wij tot een nadere formulering van een bepaling betreffende het instituut Nationale ombudsman overgaan, zou dat dan ook op een andere plaats dan in het huidige artikel 108 opgenomen moeten worden? Wij hadden ons, vanuit de overweging dat de functie klachtbehandeling centraal staat, kunnen indenken dat het ongeveer op de huidige plaats van blijven staan. De regering heeft echter gekozen voor een institutionele benadering, namelijk dat het instituut Nationale ombudsman als een Hoog College van Staat wordt beschouwd. Wij kunnen ons daar geheel in vinden – zij het dat ook wij een kanttekening maken bij het woord "college" – en willen niet meer terugkomen op die discussie.

In de huidige situatie betekent dit naar ons oordeel ook dat er onvoldoende reden is om het huidige artikel 108 te handhaven. Dat is immers eigenlijk vooral opgenomen vanuit de overweging dat daarmee een formele basis voor het instituut Nationale ombudsman zou worden geschapen, zij het dat het iets algemener geformuleerd is. Er wordt immers gesproken over een onafhankelijke algemene klachtbehandeling. Maar nu dit onderwerp onder de vlag van de Hoge Colleges van Staat wordt geregeld, zien wij geen reden om in artikel 108 een soortgelijke bepaling te handhaven, temeer omdat dit geen afbreuk doet aan de mogelijkheden om bij nadere wetgeving ook andere klacht-instituten vorm te geven. Dat stelt de regering ook in de toelichting.

Voorzitter! Wij hebben nog wel een andere vraag. Als artikel 78a geamendeerd zou worden conform het amendement van mevrouw Scheltema – wat ik uiteraard hoop als medeondertekenaar – maar ook conform het amendement-Luchtenveld c.s., dan vragen ook wij ons af of het vierde lid van dit artikel nog wel een zelfstandige betekenis heeft. Er werd immers vooral bedoeld op het klachtonderzoek bij andere overheden. Ik heb mijn bezwaren tegen die benadering

## Van den Berg

overigens al gemeld. Er kan echter ook gedacht worden aan het onderzoeken op eigen initiatief. Is ook de regering van mening dat het vierde lid geen zelfstandige betekenis meer zou hebben en zou kunnen vervallen als beide amendementen zouden worden aangenomen?

Het amendement-Luchtenveld c.s. strekt ertoe om wettelijk vast te leggen dat de Nationale ombudsman ook uit eigen beweging onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen kan verrichten. Daarbij komt de discussie naar voren over de hoofdtaak van de Nationale ombudsman. Ik heb al gezegd dat ik de klachtbehandeling als vorm van aanvullende rechtsbescherming als hoofdtaak kwalificeer. Ik vind de bepaling, ook in de context van het totale hoofdstuk, eigenlijk wat minder fraai worden door deze aanvulling, maar dat zijn misschien minder belangrijke overwegingen. Ik wil mij er niet tegen verzetten dat ook het aspect van het onderzoek uit eigen beweging uitdrukkelijk in de Grondwet verwoord wordt. Is dit dan de tekst die het best past in het totale hoofdstuk? Ik hoor graag het oordeel van de regering daarover. Nogmaals, ik heb er geen overwegend bezwaar tegen. Het voordeel van de opname van beide amendementen in het eerste lid zou zijn dat wij dan het vierde lid, dat toch al wat onduidelijk was, kunnen laten vervallen.

Voorzitter! Ik heb nog een vraag over de tekst van de grondwettelijke bepaling. Die vraag gaat over de interpretatie van het begrip "bevoegdheid". Ik dacht in eerste instantie dat daar ook competentie mee werd bedoeld, maar ik las in een antwoord op een vraag van de GPV-fractie dat hiermee in het bijzonder de onderzoeksbevoegdheid werd bedoeld. Voorzover ik weet, komt het begrip "bevoegdheid" ook elders in grondwetsartikelen voor in de zin van competentie, als het gaat om taken van andere overheden of organen die in de Grondwet worden geschetst. Ik vraag daarom duidelijk of de term "bevoegdheid" in het derde lid niet mede in de zin van competentie mag worden geïnterpreteerd. Ik hoor dit graag nadrukkelijk van de minister.

Mijn bijdrage had tot doel om enerzijds onze waardering voor het voorstel uit te spreken in de zin dat het instituut Nationale ombudsman expressis verbis en op een goede

plaats in de Grondwet een verankering krijgt en anderzijds enige kanttekeningen te plaatsen en zelfs in enig opzicht bezwaar uit te spreken tegen de onzes inziens te beperkte benadering van het instituut Nationale ombudsman als instituut primair voor bestuursorganen op het niveau van het Rijk. Wij zouden het betreuren als deze te beperkte benadering in de Grondwet wordt verankerd. Daarmee wordt geen recht gedaan aan de grote waarde van het instituut. Het instituut heet niet voor niets Nationale ombudsman. Nationaal gaat in mijn ogen verder dan alleen de rijksoverheid. Het gaat om alle overheden. Daarmee zou dus afbreuk worden gedaan aan de grote betekenis van het instituut Nationale ombudsman.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Meer dan vijftien jaar na de totstandkoming van het instituut wordt het instituut Nationale ombudsman op constitutioneel niveau gebracht. Daarbij is de grondwetgever bepaald niet over één nacht ijs gegaan. Terugblikkend lijkt mij dat ook terecht. Toen de wetgever in 1981 het licht voor de Nationale ombudsman op groen zette, vormde dit in zekere zin een stap in het duister.

Het instituut als zodanig was vreemd aan ons rechtsstelsel. Alleen al de naam verraadde zijn Noordse oorsprong. Soms werd dit laatste wel eens even vergeten, bijvoorbeeld toen in een onbewaakt ogenblik werd voorgesteld om de naam te feminiseren.

Volstrekt onduidelijk was lange tijd welke ontwikkeling het instituut zou doormaken en welke plaats het zou gaan innemen in ons rechtsstelsel. Een voortijdige opneming in de Grondwet zou dan óf hebben geleid tot een nietszeggende tekst óf een barrière hebben kunnen opleveren voor de meest gewenste ontwikkeling.

Die risico's zijn nu veel minder aanwezig. Er is ook veel breder overeenstemming bereikt over de meest gewenste ontwikkeling. Dan is er alle aanleiding om het instituut ook officieel een plaats te geven in de Grondwet, waarin immers de hoofdelementen van ons staatkundig bestel zijn vastgelegd. Niet valt in te zien waarom de Algemene Rekenkamer wel tot die hoofdelementen

behoort en de Nationale ombudsman niet.

Het is de laatste tijd in om te waarschuwen tegen juridisering van het openbaar bestuur. Het debat daarover wil ik op een beter moment graag mede voeren, maar in relatie tot de Nationale ombudsman zou ik deze term niet willen gebruiken. Opneming van een op grond van de wet functionerend instituut in de Grondwet kan op zichzelf al moeilijk beschouwd worden als een vorm van juridisering. Maar ook als wij het functioneren van de Nationale ombudsman nader bezien, valt juist het informele in zijn wijze van werken op. Er moet niet zo nodig een formele uitspraak tot stand komen, maar een klacht over het handelen van bestuursorganen moet de wereld uit en het liefst zo soepel mogelijk.

Dit vormt ook een van de redenen waarom ik er nog steeds niet aan toe ben om het werk van de Nationale ombudsman zonder meer op één lijn te stellen met vormen van rechtsbescherming. Terecht wordt in de memorie van toelichting dit begrip dan ook tussen hoge komma's geplaatst. Het gaat niet zozeer om de rechtmatigheid van handelen, maar om de behoorlijkheid ervan. Oordelen van de ombudsman zijn niet juridisch bindend, maar hebben als het goed is wel veel gezag.

In het onderzoeksrapport van Ten Berge c.s. wordt opgemerkt dat een groot deel van de kracht van de Nationale ombudsman is gelegen in zijn normering van de sociale betrekkingen tussen overheid en burger. In die verhouding moet aandacht zijn voor het informele en het bemiddelende.

Deze verschillen rechtvaardigen ook een grotere ruimte voor een eigen invulling van de ombudsfunctie door medeoverheden als provincies en gemeenten. Als het puur om rechtsbescherming zou gaan, zou een veel grotere nadruk moeten liggen op het belang van de rechtseenheid. Nu is het mogelijk om het accent te leggen op het belang van goede betrekkingen tussen overheidspersonen en burgers.

Het zal duidelijk zijn dat ik tegen deze achtergrond instem met het voorstel van de regering om onderscheid te maken tussen het onderzoek van klachten betreffende gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en andere taken.

## Schutte

Voorzitter! De verleiding is groot om dit debat aan te grijpen voor bredere beschouwingen over de toekomstige ontwikkeling van het Instituut Nationale ombudsman. Maar dat zou niet verstandig zijn, nu reeds een wetsvoorstel voorligt dat hiertoe betere mogelijkheden biedt. Bovendien beschikken we over het onderzoeksrapport van Ten Berge c.s. dat een blik werpt op de toekomst van de Nationale ombudsman en een regeringsreactie daarop. Dat biedt dus goede mogelijkheden voor een komende inhoudelijke discussie.

Ik kan mij nu beperken tot enkele concrete vraagpunten rond het voorstel tot wijziging van de Grondwet. Voorgesteld wordt de Nationale ombudsman een plaats te geven in hoofdstuk 4 van de Grondwet, aansluitend aan de andere Hoge Colleges van Staat. Dat lijkt mij recht te doen aan de positie van de Nationale ombudsman en aan de systematiek van de Grondwet. Maar wat betekent het nu eigenlijk dat de Nationale ombudsman als Hoog College van Staat wordt beschouwd? Bij mijn weten kennen we deze benaming formeel alleen als uitvloeisel van de Comptabiliteitswet. Ze krijgen een plaats in hoofdstuk II van de rijksbegroting. Heeft dat nu ook nog feitelijke of rechtsgevolgen bijvoorbeeld op het heikele punt van de begrotingen? Hoeveel zeggenschap heeft de begrotingswetgever over de ramingen van de Hoge Colleges van Staat? Of misschien moet ik het omkeren: hoe sterk staat een Hoog College van Staat tegenover de begrotingswetgever? En maakt het nog verschil om welk Hoog College het gaat, bijvoorbeeld de Staten-Generaal of de Nationale ombudsman? Men begrijpt de achtergrond van mijn vragen. Is de kwalificatie "Hoog College van Staat" vooral een ereaam of heeft het in de praktijk ook wat te betekenen?

In de schriftelijke voorbereiding heb ik aandacht gevraagd voor de positie van de zelfstandige bestuursorganen. Over het onderwerp als zodanig kunnen we breder spreken als het wetsvoorstel tot grondwetsherziening met betrekking tot deze organen aan de orde is. In het verslag ging het mij echter om de vraag of uit de tekst van het voorgestelde eerste lid van artikel 78a rechtstreeks voortvloeit dat de Nationale ombudsman competent is ten aanzien van gedragingen van

zelfstandige bestuursorganen. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt hier niet een rechtstreeks antwoord op gegeven, maar wordt verwezen naar de systematiek van de te wijzigen Wet Nationale ombudsman. Dat antwoord is terecht als het eerste lid van artikel 78a daarvoor ruimte laat. Daarom ten overvloede de vraag: moet ik de zinsnede "gedragingen van bestuursorganen van het Rijk" in het eerste lid zo lezen, dat het hier gaat om een onbepaald aantal bestuursorganen en niet "de" bestuursorganen van het Rijk? Met andere woorden: is hier bewust een lidwoord weggelaten?

Voorzitter! Het zal duidelijk zijn dat ik dit wetsvoorstel een van de betere voorstellen tot grondwetsherziening van dit kabinet vind. Er zijn er die minder steun verdienen.

□

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter! Ik feliciteer collega Luchtenveld van harte met zijn maidenspeech. Ik heb reeds bij verschillende gelegenheden de deskundigheid mogen aanschouwen die hij in het verleden heeft opgebouwd alsmede de werklust die hij tentoonspreidt. Ik meen dat wij ons gelukkig mogen prijzen met zo'n nieuw lid van deze Kamer.

Mijn bijdrage aan dit debat kan kort zijn. Wij behandelen vandaag een voorstel tot het opnemen van het Instituut Nationale ombudsman in de Grondwet. Volgens mijn fractie hoort een dergelijk instituut daar thuis. In Nederland, maar ook in veel andere landen is een ombudsman niet meer weg te denken uit het staatsbestel. Gezien de ontwikkeling die het instituut sinds de invoering ervan heeft doorgemaakt, lijkt het erop dat het gewicht en het gezag van de ombudsman in de toekomst alleen maar zullen toenemen. Met deze ombudsman zal dat zeker het geval zijn.

Wij kunnen ons goed vinden in de delegatiebepaling die in het voorstel is opgenomen ten aanzien van eventueel andere taken die de Nationale ombudsman worden opgedragen. Het houdt de mogelijkheid open dat wij ook in de toekomst nog eventuele taken zouden toevoegen. De bepaling zal het de ombudsman dan ook in de toekomst mogelijk maken om na tussenkomst van de wetgever snel te reageren op ontwikkelingen binnen het openbaar

bestuur. Wij zouden graag zien dat de minister er bij gemeenten op aandringt om zich aan te sluiten bij de Nationale ombudsman dan wel dat zij een eigen ombudsinstituut in het leven roepen. Een goede voorziening voor het behandelen van klachten van burgers komt de kwaliteit van het bestuur ten goede en is daarom ook in het belang van het openbaar bestuur zelf.

Beide ingediende amendementen heb ik medeondertekend. De bevoegdheid van de ombudsman tot het doen van eigen onderzoek verdient ook naar onze mening constitutionele verankering. Er is terecht op gewezen dat een a-contrario redenering ten aanzien van andere Hoge Colleges van Staat niet opgaat omdat hun bevoegdheid tot het doen van eigen onderzoek is geregeld.

De formulering dat de ombudsman belast is met het onderzoek van klachten betreffende gedragingen van bestuursorganen van het Rijk, is ook naar onze mening te beperkt. Vandaar onze wens om aan dit artikel toe te voegen: bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen; vandaar óók onze medeondertekening van het amendement-Scheltema-de Nie.

□

De heer **Koekkoek** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ook ik maak graag van de gelegenheid gebruik om waardering uit te spreken voor het Instituut Nationale ombudsman. De vermelding in de Grondwet van dit instituut vormt een bekroning van het vele voortreffelijke werk dat door de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsman is verzet. In de vermelding in de Grondwet zal straks – aangenomen dat deze wijziging de tweede lezing haalt – een belangrijke opdracht liggen om ook in de volgende eeuw het voortreffelijke werk voort te zetten en een voorbeeld te blijven in het geheel van de klachtprocedures die zich in ons rechtsbestel hebben ontwikkeld. Het gaat om een nieuwe vorm van het verkeer tussen overheid en burger die nog altijd aan betekenis wint. Klachtprocedures zijn ook van belang binnen allerlei maatschappelijke organisaties. Wij kunnen constateren dat de Nationale ombudsman wat dit betreft een voorbeeldfunctie heeft. Wij hopen dat dit blijvend het geval zal zijn.



## Koekkoek

Vervolgens een klein puntje om de regering te "kapittelen". Zij voert als reden voor vermelding in de Grondwet aan dat de andere Hoge Colleges van Staat óók in de Grondwet zijn genoemd. Welnu, dat is niet geheel juist. De Kanselarij der Nederlandse Orden en het Kapittel voor de Civiele Orden delen nog niet in deze eer. Overigens vindt mijn fractie dit geen bezwaar. Verder stelt de heer Schutte terecht dat het karakter van Hoog College van Staat alleen betekenis heeft als aanduiding in de Comptabiliteitswet en voor de opzet van de rijksbegroting.

Mijn fractie vindt het een goede zaak dat de onderzoeksbevoegdheid op eigen initiatief van de Nationale ombudsman in de Grondwet wordt vermeld. Vandaar dat wij onze steun hebben gegeven aan het amendement-Luchtenveld c.s. Ik complimenteer hem met zijn amendement én met zijn maidenspeech. De fractie van het CDA heeft voorts sympathie voor het amendement-Scheltema-de Nie c.s. Wél zou uit aanvaarding van beide amendementen moeten voortvloeien dat het vierde lid wordt geschrapt. Wellicht kan enig overleg ertoe leiden dat het amendement in deze zin wordt aangepast. Anders blijven wij met een overbodig vierde lid zitten.

Ten slotte dank ik de regering voor het overnemen van enkele suggesties van mijn fractie in de nota van wijziging.



Minister **Dijkstal**: Mijnheer de voorzitter! Ook ik wens de heer Luchtenveld van harte geluk met diens maidenspeech, en wel in twee opzichten. In de eerste plaats betreft het natuurlijk zijn speech op zichzelf. In de tweede plaats moet ik zeggen dat het toch wel boffen is als je je maidenspeech mag houden in verband met de Grondwet. Ook daarmee gelukkigewent! Het is toch een heel "hoog" onderwerp.

De heer Luchtenveld zei dat het standpunt van de VVD is dat een wijziging van de Grondwet uitzondering moet zijn. Nu begrijp ik wel wat hij daarmee bedoelt, maar toch ben ikzelf geneigd niet langs die termen te denken. Je moet de Grondwet veranderen wanneer dat nodig is. Als het vaak nodig zou zijn, moet je het vaak doen. Als het weinig nodig is, moet je het weinig doen. Het begrip

"uitzondering" is misschien niet helemaal correct, maar ik begrijp wat hij bedoelt, want hij zei in een zin daarna, dat je bij voorkeur een aantal veranderingen in de samenleving die je wilt codificeren, in de wetten zelf moet verwerken. Je moet terughoudend zijn met meteen aan de Grondwet denken. Ik zeg dit ook een beetje uit zelfbescherming, omdat hier binnenkort nog een aantal andere wijzigingen van de Grondwet aan de orde zijn die echt dringend noodzakelijk zijn. Ik zou het vervelend vinden als wij de uitzondering vandaag behandeld hadden en ik daarna geen schijn van kans meer zou hebben, zo zeg ik ook de heer Schutte.

Ik spreek de heer Schutte alleen maar aan omdat hij die woorden gebruikte. Hij begrijpt mij best. Het is natuurlijk de vraag of deze wijziging na vijftien jaar betekent dat wij niet over één nacht ijs zijn gegaan. Ik weet niet of je het zo kunt zeggen. De tijd die nodig is voordat een bepaald denkbeeld verankerd is in de samenleving, waarna je de weg naar de Grondwet kunt inslaan, is niet een soort mathematische zaak: na vijftien jaar mag het. Het hangt heel sterk van het onderwerp af. Ik ben het met hem eens dat het hier in een betrekkelijk korte tijd is gebeurd. Over andere grondwetswijzigingen hebben wij veel langer gedaan. Het instituut waarover wij nu spreken, heeft in betrekkelijk korte tijd zijn plaats zo evident verworven, dat als het ware vandaar uit de wenselijkheid en de noodzaak ontstaan om het in de Grondwet op te nemen.

Ik ben het overigens eens met de heer Schutte dat wij het woord "juridisering" hier niet zo direct van toepassing moeten verklaren. Ik geloof dat de heer Luchtenveld het woord ook heeft gebruikt. Nu is het probleem misschien zo langzamerhand sowieso dat wij er heel veel onder verstaan en dat nadere definiëring van wat wij ermee bedoelen en waarover wij ons zorgen maken noodzakelijk is. Dat zal ook gebeuren. Het kabinet is daarmee bezig, ook naar aanleiding van verzoeken uit de Kamer na verschenen rapporten. Ik geloof wel dat de heer Schutte gelijk heeft, dat je in dit geval als het ware vooral aan de praktische kant moet blijven. Je moet het niet zo scherp in het kader van de rechtsbescherming brengen, ook al zegt de heer Van den Berg dat hij het eens is met deze

"aanvullende" vorm. Ik ben het met de heer Schutte eens dat de behoorlijkheid cruciaal is, meer dan de rechtmatigheid. Er zijn andere voorzieningen om na te gaan of de rechtmatigheid is gerespecteerd. Vanuit die gedachte meen ik dat het begrip dreigende juridisering hier niet van toepassing is.

Ik zou mij achter de woorden van allen willen scharen, maar de heer Luchtenveld was nu eenmaal de eerste die over het belang en de betekenis van de Nationale ombudsman sprak. Ik heb daarvoor principiële redenen. Wij praten over een zeer fundamenteel recht van burgers, dat al ver in de historie teruggaat: het recht van petitie. In theorie kun je je afvragen of je een Nationale ombudsman nodig hebt als je ook een parlement hebt waar het recht van petitie kan worden uitgeoefend. De discussie daarover heeft in het verleden plaatsgevonden. Ik heb er geen enkele behoefte aan om die discussie weer terug te halen. Voor de zekerheid hebben wij nu twee belangrijke instituten, het parlement en de Nationale ombudsman. Ik weet uit mijn eigen ervaring, omdat ik veel van mijn tijd in de commissie voor de Verzoekschriften heb mogen doorbrengen, ook als voorzitter, dat het risico van doublures er in theorie is, maar dat zich in de praktijk een afstemmingsoverleg heeft ontwikkeld. Dat leidt ertoe dat beide instituten elkaar absoluut niet bijten. Voorzover ik het kan overzien, respecteren de commissies voor de Verzoekschriften van de Tweede en de Eerste Kamer de Nationale ombudsman zoals het instituut er is en respecteert andersom de Nationale ombudsman beide commissies zoals die er zijn. Mij is geen voorbeeld uit de laatste jaren bekend dat zij elkaar wel gebeten zouden hebben.

In de memorie van toelichting hebben wij de ontwikkeling van de Nationale ombudsman een belangwekkende ontwikkeling genoemd. Daarmee en met alle andere argumenten die door de Kamer zijn genoemd, zijn er voldoende redenen om de Nationale ombudsman zijn plek in de Grondwet te geven.

Voorzitter! De heer Luchtenveld heeft gevraagd hoe wij moeten omgaan met de begrippen "schorsen" en "op non-activiteit stellen". Ik zeg hem gaarne toe dat wij zoveel mogelijk eenduidige begrippen moeten hanteren en dat het het

## Dijkstal

meest voor de hand ligt er bij een volgende wijziging van de Wet Nationale ombudsman voor te zorgen dat er een eenduidige terminologie gehanteerd wordt.

Over het amendement van de heer Luchtenveld over het onderzoek op eigen initiatief, zou ik graag een aantal opmerkingen maken. Het verrichten van onderzoek is natuurlijk al mogelijk op grond van artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman. Daar wordt betrekkelijk spaarzaam gebruik van gemaakt, omdat het leeuwendeel van het werk van de ombudsman natuurlijk uit de behandeling van klachten bestaat. De redactie van artikel 78a die wij hebben voorgesteld, verzet zich er natuurlijk niet tegen dat de Nationale ombudsman met andere taken wordt belast. Het eerste lid verzet zich er niet tegen, het vierde lid spreekt er expressis verbis over. Daarmee is het onderzoek op eigen initiatief volop mogelijk; nu al in de praktijk en straks met het nieuwe grondwetsartikel ook.

En inderdaad is er een risico – al is het moeilijk in te schatten hoe groot het is; mevrouw Scheltema wees daarop – dat je nu gaat zoeken naar een parallel met de Algemene Rekenkamer en met de Raad van State. Daarvoor is het eigen onderzoek niet in de Grondwet opgenomen en dus ontstaat dan het risico van een a-contrariorendering.

Dit brengt mij tot de conclusie dat het kan, dat ons tekstvoorstel het ook in de toekomst mogelijk maakt en dat er dus geen behoefte is aan wijziging van het artikel zoals in het amendement op stuk nr. 7 wordt voorgesteld.

Dit brengt mij bij het amendement op stuk nr. 8, dat misschien nog wel iets lastiger is. Eerst moet ik misschien iets zeggen over het begrip "Rijk". Dit begrip wordt in de Grondwet niet eenduidig gehanteerd, het komt in een aantal betekenissen voor. Het komt voor als "de rechtspersoon Staat der Nederlanden" of misschien moet ik eigenlijk zeggen: als de kas van de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Ik wijs hierbij op de artikelen 40 en 105 van de Grondwet. Het komt in een aantal artikelen ook voor als de centrale overheid tegenover de provincies en de gemeenten. En ten slotte komt het begrip voor als Nederland, als het Rijk in Europa tegenover het Koninkrijk in de zin van het Statuut. Naar ons oordeel kan echter over de

reikwijdte van de door de regering voorgestelde bepaling geen misverstand ontstaan. Het begrip "Rijk" moet natuurlijk worden gelezen als de centrale overheid tegenover de provincies en de gemeenten.

Bij het begrip "Rijk" gaat het grondwettelijk strikt genomen ook niet om de rechtspersoonlijkheid. Als Rijk de beperkte betekenis heeft van Staat der Nederlanden, dan wordt de hoedanigheid van de Staat als openbaar lichaam bedoeld. De rechtspersoonlijkheid van de Staat is het gevolg van het Burgerlijk Wetboek, dat aan openbare lichamen rechtspersoonlijkheid toekent. Deze toevoeging is wellicht relevant.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! De minister heeft er natuurlijk groot gelijk in dat dit een gevolg is van het Burgerlijk Wetboek, maar het hanteren van het begrip "Rijk" in die betekenis betekent niet dat er daarnaast geen ander orgaan met rechtspersoonlijkheid, niet zijnde het Rijk, zou kunnen worden genoemd. In artikel 105 van de Grondwet wordt bepaald dat begrotingswetten van het Rijk bij wet worden vastgesteld. Dit betekent dat begrotingen van zelfstandige bestuursorganen met een eigen rechtspersoonlijkheid niet bij wet worden vastgesteld, omdat die niet onder het begrip "Rijk" vallen. Het is een beetje lastig.

Minister **Dijkstal**: Inderdaad.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Het gaat erom dat je, als er sprake is van het Rijk in de zin van een rechtspersoon, er niet nog een ander orgaan naast kunt hebben dat ook rechtspersoonlijkheid bezit. Het een verdraagt zich niet met het ander. Dat is het probleem dat kan rijzen in de formulering van het grondwetsartikel over de Nationale ombudsman, als het in die betekenis moet worden begrepen. Het is ook de onduidelijkheid die ik heb willen signaleren. Ik denk dat wij er allemaal bij gebaat zijn elke onduidelijkheid uit dit grondwetsartikel weg te nemen.

Minister **Dijkstal**: Ik heb erkend dat het begrip "Rijk" in de Grondwet geen eenduidig gehanteerd begrip is. Omdat dit begrip in de Grondwet wordt gehanteerd, maakt dat het relevant om aan te geven in welke hoedanigheid dat gebeurt. Daarom

heb ik, net als mevrouw Scheltema, de verwijzing gedaan naar artikel 40 en artikel 105, waarin de rechtspersoon Staat der Nederlanden en de kas van de rechtspersoon worden bedoeld. Ik heb ook nadrukkelijk gezegd dat dit in het artikel dat nu voorligt, niet de betekenis is, maar dat hierin de betekenis juist is van de centrale overheid tegenover de provincie en de gemeente. Gegeven het feit dat het begrip meerduidig wordt gebruikt in de Grondwet, en gegeven de toelichting die wij er nu op geven, en de context waarin het staat, dus de hele portee van het artikel, lijkt mij er nu verder geen twijfel over te hoeven bestaan.

Het tweede element is het begrip "bestuursorgaan". Tot deze bestuursorganen horen de zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid, dus ook de privaatrechtelijk vormgegeven ZBO's, dat wil zeggen de rechtspersonen waaraan door de wetgever enig openbaar gezag is toegekend. Als het geen bestuursorganen van het Rijk zijn, wat zijn ze dan wél? Bestuursorganen van de provincies of de gemeenten? Dat in ieder geval niet. Mij dunkt dat hierover ook geen misverstand kan bestaan. Als je het amendement zo indient als het nu is voorgelegd, zal het daarom ook alleen maar verwarrend werken. De definities die wij hanteren, zijn eenduidig genoeg. Dat is al één reden waarom ik toch wel grote bezwaren heb tegen het amendement.

Er zitten nog twee elementen in die misschien nog aandacht behoeven. Dat betreft in de eerste plaats de politie. Ik zeg dit, omdat dit punt ook nadrukkelijk wordt genoemd in de toelichting bij het amendement. Van meet af aan is de ombudsman bevoegd geweest over de politie. Het wordt in artikel 78a, eerste lid, inderdaad niet expliciet genoemd. De regiokorpsen zijn echter wel ZBO's, zoals mevrouw Scheltema weet. Misschien voldoen ze nog niet aan alle aanwijzingen, maar wij zijn daar in ieder geval mee bezig. Straks komt er de kaderwet ook nog overheen. Het zijn ZBO's en daarom vallen ze naar ons oordeel onder het begrip "Rijk", zoals ik net heb aangeduid als centrale overheid. Dat geldt voor alle ZBO's.

In dit kader is ook van belang dat in de Wet Nationale ombudsman de commissaris van de koningin en de burgemeester onder de Nationale

## Dijkstal

ombudsman zijn gebracht, wat de uitvoering van hun wettelijke taken met betrekking tot de politie betreft. Hoewel ik dan wel erg uitdagend bezig ben, voeg ik eraan toe dat daarin ook de portee van de benoemde burgemeester of commissaris van de koningin zit. Dat zit allemaal in dezelfde lijn. Ik geef echter toe dat dit een heel prikkelende uitspraak is!

De heer **Koekkoek** (CDA): De minister doet aan uitlokking.

Minister **Dijkstal**: Dat realiseer ik mij.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik begrijp dat hij nu ook aangeeft waarom de regering heeft voorgesteld de bepaling over de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de koningin uit de Grondwet te schrappen.

Minister **Dijkstal**: Nee. Ik heb impliciet wel aangegeven dat in een veelpartijenstelsel, zoals wij hebben, de ware democratische geest zich niet richt op de meerderheid, maar juist probeert de belangen van de minderheid in het oog te houden. Ik keer echter terug naar het onderwerp, want ik ben nu ver buiten de orde.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De minister zegt heel duidelijk: krachtens de Wet Nationale ombudsman vallen ook de burgemeester en de commissaris van de koningin onder de competentie van de Nationale ombudsman. Dat is precies een van de redenen waarom je het eerste lid van artikel 78a moet uitbreiden in de zin zoals ik voorstel. De minister kan immers in gemoede niet volhouden dat een burgemeester een bestuursorgaan van de rijksoverheid is. Dat moet er met de haren bijgesleept worden. Je moet dan eerst naar het vierde lid kijken en maar hopen dat dit er bijgehaald kan worden. Dat is toch wel merkwaardig. Als het een essentieel onderdeel van de klachtenbehandeling door de Nationale ombudsman uitmaakt, moet je toch in ieder geval in het eerste lid de basis hiervoor bieden?

Minister **Dijkstal**: Dat is een misverstand. Ik heb niet gezegd dat de burgemeester en de commissaris van de koningin een bestuursorgaan

zijn. Ik heb slechts gezegd dat zij in de Wet Nationale ombudsman worden genoemd als vallende onder de competentie van de Nationale ombudsman. Wat voor mij relevanter is, is dat de politieregio als zodanig een ZBO is, lees: het regionale college en de korpsbeheerder. Dat is cruciaal. De politieregio is een ZBO. Een ZBO valt onder het begrip bestuursorgaan. Hiermee valt die onder de werking van de wet. Dat is de lijn van denken.

De heer **Schutte** (GPV): Het is op z'n minst een lijn van denken achteraf. Hoe komt het immers dat de Nationale ombudsman competent is voor de politie? Je had, toen de Wet Nationale ombudsman werd ingevoerd, rijkspolitie en gemeentepolitie. De rijkspolitie viel er uiteraard onder en de wetgever achtte het niet juist wél de rijkspolitie onder de competentie van de Nationale ombudsman te brengen maar de gemeentepolitie niet. Daarom is toen de hele politie onder de competentie van de Nationale ombudsman gebracht. Dat is de historische ontwikkeling geweest en het is dus achteraf redeneren, waar je vraagtekens bij kunt zetten, dat het om een ZBO gaat.

Minister **Dijkstal**: Het is waar dat ik het niet daarop mag baseren. Ik baseer het natuurlijk op de meermalen aan de Kamer gedane mededeling dat de aanwijzingen voor de ZBO's en alles wat hieraan annex is, trouwens inclusief de kaderwet waarin dit wordt geregeld, aangeven dat de organen van de politieregio's zelfstandige bestuursorganen zijn. Dat is natuurlijk het belangrijkste, en niet het feit dat het in deze wet staat.

De heer **Schutte** (GPV): Daar wil ik een keer apart over praten. Wij krijgen nog een wetsvoorstel voor het opnemen van ZBO's in de Grondwet. Dat lijkt mij een uitstekende gelegenheid om er eens verder over te praten.

Minister **Dijkstal**: Bovendien lokt u nu bij mij de vraag uit of wij wel moeten doorgaan met de regionale politiekorpsen. Dat is weer een andere vraag.

De heer Van den Berg en anderen hebben zich afgevraagd of het vierde lid nog wel noodzakelijk is als beide amendementen worden aangenomen. Nu neem ik aan dat na mijn

toelichting beide amendementen niet worden aangenomen, want het snijdt wel hout wat ik zeg. Zelfs in het onverhoopte geval dat het wel gebeurt, lijkt het ons verstandig het vierde lid niet te schrappen. Je weet eigenlijk niet zeker of het in de toekomst niet nodig is een organisatie die een overheidstaak uitvoert, onder de werking van de Nationale ombudsman te brengen. Met dat artikel heb je de ruimte hiervoor gewoon gereserveerd. Ik zie geen bezwaar om het lid te laten staan. Integendeel, er zit een voordeel in.

De heer Van den Berg heeft er gelijk in dat het begrip "bevoegdheid" twee betekenissen heeft. In het derde lid betreft het ook een competentie, terwijl het in het eerste lid als taakomschrijving is opgenomen.

Interessant is de vraag van de heer Schutte wat het rechtsgevolg ervan is dat de Nationale ombudsman een Hoog College van Staat is. Het zit een beetje in de psychologie. Je kunt een orgaan zo belangrijk vinden, dat je het als Hoog College van Staat wenst aan te merken. Dat is hier zeker aan de orde. Het is ook in het verleden in het hele denken over de Nationale ombudsman steeds de invalshoek geweest. Dit is dus een vooral bestuurlijk-psychologische reden.

Uit het zijn van Hoog College van Staat vloeit niet direct een bijzondere positie ten opzichte van de eigen begroting voort, behalve voor de Tweede en de Eerste Kamer. Dat is ook een bestuurspraktijk waar ik telkens hard tegenop loop. Voor de Raad van State, de Algemene Rekenkamer of de Nationale ombudsman beslissen wij zelf over de begroting en zij hebben dat maar van ons te accepteren. Zij kunnen nog wel een poging bij het parlement doen om hierin iets te corrigeren, gebruik makend van het budgetrecht van de Kamer. Daarmee is het echter gebeurd. De voorzitter van deze Kamer laat niet na mij te laten weten dat de gesprekken die ik in het voorjaar met de Kamer heb, in het najaar wel eens tot een amendement van de Kamer op de eigen begroting kunnen leiden. Dus in die zin is er een uitzondering.

Voorzitter! De heer Rehwinkel heeft gevraagd of ik bereid ben om er bij de gemeenten op aan te dringen om een voorziening te treffen. Daarbij kan worden gedacht aan een eigen ombudsman, maar

## Dijkstal

ook de Nationale ombudsman. Ik kan dat gemakkelijk toezeggen, omdat ik weet dat de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, die met dit onderwerp bezig is, dat zeer nadrukkelijk heeft besproken met zowel de gemeenten als de Nationale ombudsman zelf. Wij vinden dat er een dergelijke voorziening moet zijn. Wij respecteren alleen de autonomie van de gemeenten om daarin vooralsnog een eigen keuze te maken.

De heer Schutte heeft gevraagd waarom er staat "bestuursorganen van het Rijk" en niet "de bestuursorganen". Is de reden daarvoor dat wij willen aansluiten bij het in de Kamer liggende voorstel tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman? Dat is inderdaad het geval. Wij zullen een en ander nader uitwerken in het wetsvoorstel dat voorligt. Dan moet ik terugkeren naar het amendement van mevrouw Scheltema, waarover ook de heer Van den Berg iets heeft gezegd. Hij heeft zijn amendement, dat al wel circuleerde, niet ingediend. De vraag is: hoe ga je uiteindelijk om met de andere overheden? De discussie daarover wordt in het kader van die wetswijziging gevoerd. Wij hadden eerst vijftien jaar nodig, van het begin van de Nationale ombudsman tot nu, om dit een plek in de Grondwet te geven. Wij zullen straks een wijziging voorstellen op de Wet Nationale ombudsman. Dan komen ook andere overheden in beeld. Misschien hebben wij vervolgens iets minder dan vijftien jaar nodig voor de volgende toevoeging. Maar daarvoor vinden wij het nu in ieder geval nog te vroeg.

□

De heer **Luchtenveld** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de minister en de collega's voor de complimenten en de felicitaties die zij aan mij hebben gericht. Ik wil in tweede termijn nog kort stilstaan bij een aantal punten.

Een grondwetsherziening moet uitzondering blijven, zo heb ik gezegd. Er is op dit punt geen verschil van opvatting tussen de fractie van de VVD en de minister. Wij bedoelen dat niet iedere ontwikkeling en iedere behoefte aan regelgeving gelijk ook moet leiden tot een grondwetsbepaling. Zeker als een nieuw instituut wordt gecreëerd, moet worden afgewacht hoe het

instituut functioneert en of het ook daadwerkelijk een plaats verwerft in de samenleving. Pas daarna moet worden gezien of het wenselijk is om het instituut ook daadwerkelijk in de Grondwet te verankeren. Dat achten wij een goede lijn. Wij vragen ons overigens altijd af of het nodig is om een bepaling in de Grondwet op te nemen. Wij willen voorkomen dat de Grondwet meer en meer wordt opgetuigd met bepalingen die even goed in gewone wettelijke regelingen kunnen worden opgenomen.

Als op het punt van de Nationale ombudsman toch wordt besloten tot een grondwetsherziening, is het evenwichtig om ook de bevoegdheid van de ombudsman tot het doen van eigen onderzoek neer te leggen in het eerste artikel, betrekking hebbend op de taken waarmee de ombudsman belast is. Het moge zo zijn dat het hoofdbestanddeel van de werkzaamheden het onderzoek naar klachten betreft. Maar in alle geschriften over het werk van de Nationale ombudsman wordt elke keer weer stilgestaan bij de belangrijke, wezenlijke bevoegdheid van het doen van eigen onderzoek. Enerzijds wordt de aandacht van de ombudsman getrokken door bijvoorbeeld krantenartikelen. Dat is in 1996 nog gebeurd, zo blijkt uit het jaarverslag. Hij kan dan denken: vanuit mijn functie zou ik in die materie moeten duiken, want het lijkt dat overheidsorganen of -dienaren de fout in gaan. Anderzijds krijgt de ombudsman een aantal klachten die slechts een onderdeel zijn van een veel grotere problematiek. Er kan sprake zijn van een bredere, twijfelachtige opstelling van overheidsorganen of -dienaren op een bepaald terrein. Wij denken dat het evenwichtig is om dat alvast bij deze gelegenheid vast te leggen.

De fractie van de VVD heeft nog niet direct de behoefte gevoeld om het amendement van mevrouw Scheltema mede te ondertekenen. Er is sprake van een nieuwe ontwikkeling. Het is goed dat ook andere overheden een beroep op de Nationale ombudsman willen doen, maar het moet aan de desbetreffende overheden overgelaten worden in hoeverre zij dit instituut daarvoor bevoegd willen verklaren.

Het blijft een ongelukkige constructie dat sommige bevoegdheden zijn opgenomen in het eerste lid en andere in het vierde lid. Dit geldt vooral voor het eigen onderzoek van

de Nationale ombudsman. Dit is toch de kern van zijn taak, ook al is zij kwantitatief minder dan het klachtenonderzoek. Wij handhaven dan ook ons amendement terzake.

Ik dank de minister voor de toezegging om de wet aan te passen op het punt van het gebruik van de begrippen "schorsing" en "non-activiteit". In deze context wordt met beide begrippen hetzelfde bedoeld en daarom is het goed dat in de wet en in de Grondwet ook dezelfde tekst wordt gehanteerd.

Juristen verliezen zich vaak in een a-contrariorekening als er geen andere aanwijzing is te vinden voor hetgeen de wetgever precies heeft bedoeld. Voordat men zich hierop kan baseren, moet eerst nagegaan worden of er geen specifieke regelgeving is die tot een ander oordeel moet leiden. Dit is nog een extra argument om de bevoegdheid inzake het eigen initiatief in het eerste lid op te nemen.

In het schriftelijk verslag hebben wij stilgestaan bij de juridisering. Wij maken ons er in het algemeen zorgen over dat de toenemende behoefte aan regelgeving ertoe leidt dat de slagvaardigheid van het bestuur in het geding komt. Wij zijn dan ook blij met de mededeling dat door de constitutionalisering van de Nationale ombudsman er niets verandert aan zijn werkzaamheden. Er wordt alleen een grondwettelijk predikaat aan gegeven. Er zullen ongetwijfeld nog gelegenheden komen om over de toenemende juridisering te spreken.

□

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Het komt niet vaak voor dat in de Kamer een grondwettelijke verankering van een instituut wordt besproken. Als de Kamer hiertoe overgaat, moet het ook goed gedaan worden. Het is verstandig dat de centrale bevoegdheid van de Nationale ombudsman op een zodanige wijze in de Grondwet wordt vastgelegd, dat duidelijk wordt dat niet alleen de klachtenbehandeling ten aanzien van bestuursorganen van het Rijk eronder valt, maar ook die van de overige bestuursorganen. Daartoe dienen die laatste ook in het eerste lid te worden genoemd. Op die manier wordt zorgvuldig omgegaan met de centrale bevoegdheid van de Nationale ombudsman, namelijk de klachtenbehandeling.

## Scheltema-de Nie

Het is merkwaardig dat de minister niet is ingegaan op hetgeen op dit punt in mijn amendement is voorgesteld. Wij zijn blijven steken bij de rechtspersoonlijkheid, maar het punt van de medeoverheden vormt toch eigenlijk het wezen van die toevoeging. De discussie over de rechtspersoonlijkheid laat ik nu verder voor wat zij is. Dat maakt de zaak moeilijker dan nodig is. Ik wil bij dezen alsnog mijn amendement handhaven met als argumentatie dat de centrale bevoegdheid van de Nationale ombudsman niet beperkt moet worden tot bestuursorganen van het Rijk. Die bevoegdheid zou krachtens de wet moeten worden uitgebreid tot andere bestuursorganen.

Als zowel het amendement van collega Luchtenveld als mijn amendement wordt aangenomen, houdt dat in dat er een vierde lid in de wet staat dat geen enkele inhoud meer heeft. Collega Koekkoek heeft daar ook op gewezen. Graag hoor ik van de minister hoe hij daarover denkt. De kans dat beide amendementen het halen, lijkt mij redelijk groot, gehoord de woordvoerders. Ik ben bereid om in overleg met de woordvoerders een amendement voor te bereiden dat ertoe strekt het vierde lid te schrappen. Maar voordat wij daartoe overgaan, hoor ik graag de mening van de minister op dit punt. Misschien wil hij dit vierde lid handhaven, omdat je maar nooit weet hoe zaken kunnen lopen. Overigens vind ik dat niet de mooiste reden om een Grondwet op te tuigen. Ik vind dat je een artikel moet schrappen als de kans groot is dat het geen functie heeft. Maar misschien heeft de minister heel diepgaande overwegingen, waardoor het nodig is dat lid te handhaven als beide amendementen worden aangenomen.

Dan kom ik bij het amendement van de heer Luchtenveld inzake het eigen initiatief. Ik heb daar kanttekeningen bij geplaatst. Er is geen reden om te twifelen aan het belang van het eigen initiatief. Ik vraag mij alleen af of deze constructie wetstechnisch wel zo mooi is. Daarover is gediscussieerd. Ook de minister heeft onderschreven dat er kanttekeningen bij te maken zijn. Ik zal er echter niet moeilijk over doen. Ik vind het iets minder mooi. Voor de fractie van D66 ligt de centrale bevoegdheid van de Nationale ombudsman bij de klachten-

behandeling betreffende bestuursorganen van de rijksoverheid en van de medeoverheden. Mocht er nog iets aan toegevoegd worden, dan zal er in ieder geval ten aanzien van het vierde lid iets moeten gebeuren.

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! Ik dank de minister voor de beantwoording van mijn vragen. Ik kan heel kort zijn. Ik wil alleen nog ingaan op de twee voorliggende amendementen.

Wat het amendement op stuk nr. 7 van collega Luchtenveld betreft ben ik het met de minister eens dat het onderzoek uit eigen beweging volgens het voorliggende wetsvoorstel ook mogelijk is. Het is echter de vraag – en dat geldt ook voor het andere amendement – wat gekarakteriseerd wordt als hoofdfunctie van het instituut Nationale ombudsman. Als je het feit dat de Nationale ombudsman ook uit eigen beweging onderzoek kan verrichten daar uitdrukkelijk bijrekent, dan is het logisch om dat in lid 1 te verankeren. Ik heb daar geen overwegende bezwaren tegen. Mijn vraag aan de minister is – dit in aansluiting op de vraag van mevrouw Scheltema – of de redactie van dit amendement geheel past binnen de systematiek van de andere artikelen betreffende de Hoge Colleges van Staat. Met andere woorden: als het wordt aanvaard, is dit naar het oordeel van de minister ook in bredere context een aanvaardbare redactie?

Dan kom ik bij het amendement op stuk nr. 8, waaraan ook mijn naam verbonden is. Ik betreur de opstelling van de minister. Hij is op het voor mijn fractie meest principiële argument nauwelijks ingegaan, namelijk het feit dat wij vinden dat de Nationale ombudsman ook een functie heeft ten aanzien van de medeoverheden. Zijn bevoegdheid moet niet alleen beperkt zijn tot bestuursorganen van het Rijk. Vervolgens begrijp ik zijn bezwaar niet. Hoe je ook tegen de huidige situatie aankijkt en via welke constructie een en ander ook is geregeld, ook nu al zijn andere overheden onder de competentie van de Nationale ombudsman gebracht. Ik denk aan gemeenten en aan de waterschappen, die op dat punt een voorhoederol hebben gespeeld. Gezien de klachtenfunctie als hoofdtaak van het instituut Nationale

ombudsman, kan er in het eerste lid geen sprake zijn van een beperking tot bestuursorganen van het Rijk. Ik begrijp de bezwaren van de minister niet zo goed, gelet op de huidige praktijk. De minister heeft erop gewezen dat de ontwikkelingen nog verder zullen gaan en dat het artikel in de Grondwet wellicht over een aantal jaren aangepast kan worden. Ik heb moeite met zo'n benadering van de Grondwet, te weten dat iedere paar jaar, als zich een bepaalde ontwikkeling heeft voorgedaan, de Grondwet aangepast moet worden. De Grondwet geeft het kader aan op de hoofdmomenten van onze staatkundige inrichting. Ik vind dat de ruimte die nu al wordt benut ten aanzien van de medeoverheden ook in de Grondwet moet zijn verankerd. Om die reden ben ik zeer verheugd dat mevrouw Scheltema haar amendement op dit punt handhaaft. Ik handhaaf uiteraard mijn steun daaraan.

Voorzitter! Wat het vierde lid betreft, volgde mevrouw Scheltema enigszins de lijn dat dit overbodig is. Ik voelde mij wel aangesproken door het argument van de minister, dat er ook andere, wellicht nieuwe taken of ontwikkelingen kunnen zijn, die buiten het kader van het eerste lid vallen, waardoor handhaving van dit lid noodzakelijk is. Ik vroeg mij dus juist af of het inderdaad niet verstandig is het vierde lid te laten staan. Misschien is het goed dat de minister hierop nog ingaat. Wellicht kan hij een indicatie geven. Als wij ons er met veel moeite nog niets bij kunnen voorstellen, ben ik het met mevrouw Scheltema eens dat het ons past om dit in de Grondwet te schrappen. Als wij echter reëel met de mogelijkheid rekening moeten houden dat er toch een beroep op wordt gedaan, kunnen wij beter het vierde lid handhaven.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de minister voor zijn antwoord. Op de vraag naar de betekenis van de Hoge Colleges van Staat antwoordde de minister met een verwijzing naar primaire psychologie. Vervolgens ging hij in op de kwestie van de begroting. Hij zei dat een en ander door de wet wordt voorgeschreven, maar dat dit geen rechtstreekse gevolgen heeft. Formeel heeft hij gelijk. Als het om de begroting gaat, kan onderscheid

## Schutte

gemaakt worden tussen enerzijds Eerste en Tweede Kamer en anderzijds de andere Hoge Colleges van Staat, zo stelde de minister. Ik neem dat van hem aan, maar is er toch geen meerwaarde, wellicht niet in juridische, maar wel in feitelijke zin, als het gaat om de verhouding tussen grondwetgever en begrotingswetgever?

Er zal altijd discussie zijn tussen degene die de begroting opstelt, ontwerpt, en degene die haar verwerken moet in de totale rijksbegroting. Er zijn zeker marges nodig ten aanzien van de taak-uitoefening. Als de grondwetgever echter een bepaalde taak zo belangrijk heeft gevonden dat deze in de Grondwet verankerd moet worden, zoals dit allang het geval is ten aanzien van de rechterlijke macht en de Rekenkamer – en dan nu de Nationale ombudsman – dan is de positie in de onderhandelingen tussen Nationale ombudsman en het departement van Binnenlandse Zaken – dat primair de gesprekken namens de begrotingswetgevers voert – in psychologische zin, maar ook in feitelijke zin wat sterker. De ombudsman kan erop wijzen dat hij niet zomaar een van de belanghebbenden is die komt vragen om zijn geld, maar dat zijn positie zo belangrijk is, dat deze in de Grondwet is verankerd. De discussie kan zich dan beperken tot de vraag op welke wijze wordt geoordeeld over hetgeen in de gegeven omstandigheden minimaal noodzakelijk is om de door de Grondwet opgedragen taken ook naar behoren te vervullen. Er is in formele zin dus geen meningsverschil met de minister, maar een en ander kan in de praktijk wel iets uitmaken.

Ik kom graag terug op de zelfstandige bestuursorganen als wij onze inbreng leveren voor het verslag over het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet op dat punt. Daar mogen wij een dezer dagen mee beginnen. Ik ben er niet van overtuigd dat een politieregio er ook onder zou moeten vallen, net zomin als de PBO, zoals ik bij de schriftelijke voorbereiding al heb laten weten. Wij komen er nog op terug. Wij hebben de kaderwet nog tegoed van de minister, maar als wij daarop moeten wachten, ben ik bang dat wij er met deze minister in deze periode niet meer over zullen discussiëren. Daarom denk ik dat wij de gelegenheid van dit voorstel tot

grondwetsherziening moeten aangrijpen.

**Minister Dijkstal:** Of ik moet terugkomen.

De heer **Schutte** (GPV): Daar ga ik niet over.

Ik heb de indruk dat het amendement van mevrouw Scheltema niet echt nodig is om het doel te bereiken dat zij wil bereiken. Dat ben ik met de minister eens. Ik moet zeggen dat ik het niet zo'n sterk argument vind om meer nadruk te leggen op de gelijkheid in positie van organen van de rijksoverheid en van ander overheden, want ik vind het niet zo erg als er enig verschil naar voren komt bij de wijze waarop dat in de Grondwet een plaats krijgt. In de praktijk is dat verschil ook aanwezig. Al met al heb ik niet zo'n behoefte aan het amendement van mevrouw Scheltema.

□

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter! Mijn tweede termijn kan ook door het antwoord van de minister nog korter zijn dan mijn eerste termijn. Wij beschouwen het onderzoek uit eigen initiatief van de Nationale ombudsman als een hoofdtak van de ombudsman. Om die reden zouden wij dat graag in het eerste lid vermeld zien. Hetzelfde geldt voor de taak van de ombudsman bij de medeoverheden. Deze zouden wij ook graag in het eerste lid vermeld zien.

Dan kom ik bij de discussie over het al dan niet voortbestaan van het vierde lid, nadat beide amendementen zouden worden aangenomen, wat mij een niet volstrekt hypothetische situatie lijkt. Net als collega Van den Berg was ik wel overtuigd door het antwoord van de minister. Ik moest denken aan het boek van prof. Van der Hoeven over de plaats van de Grondwet in het constitutionele recht. Ik ben altijd zeer geïmponeerd geweest door dit boek, waarin naar mijn mening vrij overtuigend wordt betoogd dat de Grondwet vooral een codificatie is van bestaande constitutionele verhoudingen. Wij moeten constateren dat die codificatie bij de Nationale ombudsman betrekkelijk snel plaatsvindt, namelijk al na vijftien jaar. Juist daarom zou ik menen dat het vierde lid moet voortbestaan. De minister is, geloof ik, vrij wanhopig op zoek

naar een voorbeeld dat hij zou kunnen geven, waaraan wij zouden moeten denken, als het gaat om taken die in de nabije toekomst kunnen worden toegevoegd. Zelfs als hij dat voorbeeld niet kan noemen, zou ik vanwege die betrekkelijk snelle codificatie van het verschijnsel ombudsman vinden dat wij het vierde lid moeten laten voortbestaan.

□

De heer **Koekkoek** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik kan ook volstaan met een enkele opmerking, gehoord de discussie en het antwoord van de minister. De CDA-fractie blijft hechten aan het vermelden van de onderzoeksbevoegdheid op eigen initiatief van de Nationale ombudsman. Ik heb mijn sympathie betuigd met het amendement van mevrouw Scheltema en anderen om in het eerste lid de andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen te noemen. Voordat ik het amendement mee zou ondertekenen, zou de derde alinea van de toelichting geschrapt moeten worden, omdat de minister daarover een heldere verklaring heeft gegeven. Wanneer er sprake is van het Rijk in het eerste lid van artikel 78a, is bedoeld de centrale overheid, en daar vallen ook de zelfstandige bestuursorganen op rijksniveau onder.

Voorzitter! Ik wil de minister ten slotte een vraag stellen over de positie van de politieregio. De minister heeft gezegd dat de politieregio een zelfstandig bestuursorgaan is. Waarom kan die niet worden aangemerkt als een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet? Dat is niet onbelangrijk met het oog op de discussie die wij nog moeten gaan voeren. In het verband van dit wetsvoorstel is het antwoord wat minder van belang omdat, hoe dan ook, de politieregio of de organen van de politieregio onder de omschrijving van het amendement-Scheltema-de Nie vallen. Ik hoor echter toch graag een reactie van de minister op deze prangende vraag.

□

**Minister Dijkstal:** Voorzitter! De heer Schutte blijft op zoek naar de meerwaarde die een instituut heeft als het een Hoog College van Staat is. Ik wil proberen om hem in die zoektocht te volgen. Hij zegt zelf: de

## Dijkstal

meerwaarde zit niet in de strikt juridische zin, maar meer in de feitelijke betekenis. Nu dreigt hier een ongelooflijke valstrik voor mij te ontstaan. Wij kunnen het er snel over eens zijn dat de onafhankelijkheid ten opzichte van de regering een bijzonder kenmerk van de Hoge Colleges van Staat is. Dat is ook de zelfstandige waarde die het heeft, dat geldt voor alle Hoge Colleges van Staat en daarom dus zeker ook voor de Nationale ombudsman in de constructie zoals wij die hebben.

Waar zit nu die valstrik in? De vraag is: wat betekent dat dan op het moment dat je over de begrotingen van de Hoge Colleges van Staat gaat praten? Immers, als regering, als verstrekker van financiële middelen, subsidies of anderszins, kun je soms in zeer ordinaire onderhandelingen terecht komen met degenen die recht hebben op die middelen. En dan worden de meest scherpe posities ingenomen. Dat is natuurlijk een houding die niet past tegenover Hoge Colleges van Staat. Ik ben wel geneigd te zeggen dat wij dat proberen te vermijden.

Daar staat tegenover dat de gesprekken die wij voeren, volgens overigens goed afgesproken procedures, in de praktijk soms een zeer zakelijk karakter hebben. Dat is ook helemaal niet onbegrijpelijk, omdat er altijd spanning zit tussen alle wensen die je eigenlijk altijd met meer mensen en meer materieel zou willen vervullen aan de ene kant en de krappe middelen en de daaruit voortvloeiende zuinigheid en doelmatigheid aan de andere kant. In die zin heeft het soms dus ook wel weer het ordinaire karakter van onderhandelen over de begroting.

Maar ik aarzel toch niet om te zeggen dat er in het kabinet en zeker op het ministerie van Binnenlandse Zaken de notie is dat, wil een Hoog College van Staat onafhankelijker kunnen opereren, het daar dan ook de middelen voor moet hebben. Ik hoop in ieder geval dat diegenen van de Hoge Colleges van Staat die daar af en toe met ons over praten, dat ook zo ervaren. Wij moeten er natuurlijk voor waken dat wij straks onder grote druk van allerlei financiële problemen die onafhankelijkheid die wij zo hoog hebben zitten, als het ware aantasten. In die zin ben ik het dus eigenlijk met eens met de woorden van de heer Schutte daarover.

Voorzitter! Ik kom te spreken over het betoog van de heer Luchtenveld. De Wet Nationale ombudsman staat het onderzoek op eigen initiatief toe. Ook het voorstel van de regering staat het onderzoek op eigen initiatief toe. Dat maakt mijn bezwaren tegen het voorstel van de heer Luchtenveld natuurlijk iets minder zwaar. Het kan immers al. Dan zou je kunnen zeggen: als het dan toch allemaal al kan, wat is er dan voor bezwaar tegen om het op te nemen? Dat is waar. Maar daar staat het risico van die a-contrariorenering tegenover. De heer Luchtenveld zegt terecht: dat is wellicht een risico, maar het is in ieder geval niet zeker dat die a-contrarioreneringen kunnen worden toegepast. Wat blijft er dan over? Ik laat het oordeel op dit punt aan de Kamer. Wij hebben geen behoefte aan het amendement. Wij vinden het overbodig. Ik kan echter ook niet de allerzwaarste parlementaire termen gebruiken tegen dit amendement. Dat is duidelijk.

Mevrouw Scheltema poogt haar amendement nog meer gewicht te geven door de redenering op te zetten dat de grondwettelijke verankering niet vaak plaatsvindt en dat het daarom vooral goed gedaan moet worden als het toch gebeurt. Daar ben ik het helemaal mee eens. Dat hebben wij dus ook gedaan!

Het is een beetje gevaarlijk om bij gebruik van termen als "als je het doet, moet je het goed doen" onmiddellijk de stap te maken die het amendement inhoudt. Wat is er in het amendement aan de orde? Het gaat daarin om bestuursorganen. Over privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen was mijn antwoord in eerste termijn duidelijk. Daar is geen twijfel over. Daar is het amendement dus niet voor nodig. Het amendement beoogt waarschijnlijk om het pad te effenen dat de heer Van den Berg zo graag wil belopen. Ik doel dan op het onder de werking van de Grondwet brengen van gemeenten, provincies en bijbehorende bestuursorganen op dit punt.

Op dit vlak ligt er een wetsvoorstel bij de Kamer. In dat wetsvoorstel wordt de wenselijkheid besproken van de mogelijkheid dat gemeenten, provincies en anderen zich vrijwillig tot de Nationale ombudsman wenden om hen te bedienen. Zolang dit vrijwillig gebeurt, is dat iets anders dan het dwingend van

toepassing verklaren van de Nationale ombudsman op het gehele openbaar bestuur. Dat is de richting die de heer Van den Berg op wil. Dat is op zichzelf legitiem. Het is daarom beter om de discussie eerst met elkaar te voeren aan de hand van dat wetsvoorstel. Als het tot een plicht leidt – ik ben daar nog geen voorstander van – ontstaat daarna als consequentie misschien een aanpassing van de Grondwet. Het is daarom voorbarig om het nu al te doen.

Waar ligt mijn probleem in dit geval? Dat ligt bij de autonomie van de provincies en de gemeenten. Het gaat hier niet over vrijwillige keuzen, maar over de autonomie van provincies en gemeenten. Daarbij is het niet aan het Rijk om zaken dwingend op te leggen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik denk dat hier sprake is van een groot misverstand. Uit de formulering die ik in mijn amendement heb gekozen, is nergens een plicht op te maken voor de Nationale ombudsman om de klachten van alle decentrale overheden te behandelen. Dat staat nergens. Dat geldt ook voor andere overheden of bestuursorganen. In het amendement wordt gesproken van de mogelijkheid dat bij of krachtens de wet deze competentie wordt geopend. Omdat het ten aanzien van een aantal competenties al gebeurt, is het beter de grondwettelijke basis vast te leggen. De waterschappen vallen immers al onder de jurisdictie van de ombudsman. Voor de provincies geldt hetzelfde, zij het tijdelijk. Dit geldt ook voor een aantal gemeenten. De ontwikkeling is dus te zien. Het is daarom beter om de grondwettelijke basis vast te leggen. In verschillende wetten is een en ander al aangegeven. Ik zie dus werkelijk niet in waarom de minister zich zo hardnekkig verzet. Hij vindt het zelf ook nuttig dat het gebeurt. Er wordt alleen een mogelijkheid, een bevoegdheid gecreëerd en er worden aanknopingspunten gegeven. Dat is alles wat er gebeurt met het amendement.

Minister **Dijkstal**: Ik vind dat het te snel gaat. Ik weet niet of ik het wenselijk vind dat de Nationale ombudsman voor alle provincies en gemeenten bevoegd moet worden verklaard in de zin dat men gedwongen wordt om zich tot de

## Dijkstal

Nationale ombudsman te wenden. Wij praten nu over vrijwilligheid op dit punt. Daar heb ik geen bezwaar tegen. Op dat punt is er respect voor de autonomie van de gemeente. Het is de keuze van de gemeente. Dat is de vraag van de heer Rehwinkel: regelt men het zelf met een eigen ombudsman of maakt men gebruik van de bestaande voorziening en wendt men zich tot de Nationale ombudsman? Een pikant punt bij de discussie is overigens dat men voor de Nationale ombudsman moet betalen. Dat punt is niet zonder relevantie. Wij voeren die discussie pas bij het net genoemde wetsvoorstel. Mevrouw Scheltema vraagt in het amendement om, vooruitlopend op het wetsvoorstel, deze zaken reeds op te nemen. Ik wil dat niet. Het is te vroeg. Het is ook niet nodig. Het voorgestelde artikel verhindert immers niet een vrije keuze op dit punt. Het artikel is verder niet relevant voor de definitie van de bestuursorganen van het Rijk. Zo draaien wij eigenlijk in een cirkel.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De minister geeft een verkeerde uitleg aan de in het amendement voorgestelde formulering. Daarin wordt de mogelijkheid gecreëerd dat bij of krachtens de wet de competentie van de Nationale ombudsman naar andere bestuursorganen wordt uitgebreid. Dat is wat er aan het gebeuren is, onverlet of het nu een verplichting of een bevoegdheid is. De autonomie van de gemeenten kan ook bij deze formulering intact blijven.

Minister **Dijkstal**: Dat is wel waar, maar mijn redenering is precies andersom. Het onderhavige wetsvoorstel verhindert niet de discussie die wij daar voeren, als het gaat over de vrijwilligheid.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De redactie van het artikel zoals door de regering is voorgesteld, verhindert het niet. De door mij voorgestelde redactie verhindert het ook niet. Ze geeft wel aan dat er een ontwikkeling in die richting is, dat naast klachtenbehandeling van organen van de centrale overheid ook klachtenbehandeling van andere organen mogelijk is. Ik denk dat dit iets is wat gewoon aan de gang is en dat het moet worden vastgelegd.

Minister **Dijkstal**: Daarover

verschillen wij van mening. Mevrouw Scheltema spreekt over een ontwikkeling die aan de gang is. Dat ontken ik niet. Ik sluit aan bij de terminologie van de heer Rehwinkel: de codificatie van de bestaande constitutionele verhoudingen. Daarvan is in dit geval nog geen sprake.

De heer **Koekkoek** (CDA): Ik ben het eens met de minister, dat wij de gemeentelijke autonomie moeten respecteren en dat de mogelijkheid van vrijwillige aansluiting open moet blijven. Ik meen echter dat het amendement van mevrouw Scheltema dat niet verhindert. De formulering maakt de door de minister gewenste ontwikkeling mogelijk. Wat dat betreft hoeft hij er minder bezwaar tegen te hebben dan hij nu heeft uitgesproken.

Minister **Dijkstal**: Ik sluit maar meteen aan bij het vierde lid. Ik weet het allemaal niet zo zeker. Er is gevraagd of het vierde lid strikt genomen nog wel nodig is. De heer Rehwinkel zegt vooruitlopend op mijn antwoord: zelfs als je geen voorbeeld hebt, is het strikt nodig. Je weet het nooit. Waar maak ik mij nu ongerust over? Ik maak enkele opmerkingen naar analogie van een andere zaak. Er is een discussie over de vraag of de Algemene Rekenkamer bevoegd behoort te zijn over de uitgaven van de EU. De redenering daarbij is: als de Europese Rekenkamer bevoegd is in Nederland, zou dan ook niet de Algemene Rekenkamer bevoegd moeten zijn? Het is raar dat het buiten Nederland bestaande instituut wel bevoegd is en ons eigen instituut niet. Waar ontstaat nu het probleem? Vanuit die redenering zou je kunnen zeggen: het snijdt hout, wij moeten het maar doen. Het is voorlopig wel in strijd met de bevoegdheid die de Rekenkamer heeft over gemeenten en provincies. Ik denk aan de autonomie van gemeenten en provincies. Het is zelfs de vraag of als je dat wilt, de Grondwet er niet voor moet worden gewijzigd. Die discussie krijgen wij nog. Ik wil hiermee aangeven hoe gemakkelijk na een betrekkelijk recente ontwikkeling je opeens met je wet- en regelgeving in een ander vaarwater terecht komt en eigenlijk een voorziening wilt hebben waarbij het mogelijk is om er een oplossing voor te bedenken zonder dat het in de

volle breedte gaat doorwerken naar bijvoorbeeld bevoegdheden ten aanzien van gemeenten en provincies. Zo'n analoge situatie zou zich wellicht kunnen voordoen. Dat is de reden dat ik zeg: houd het voorlopig met dat vierde lid op de mogelijkheid om wat zich aandient als een openbare taak anders dan in een bestuursorgaan, onder de werking van het artikel te laten vallen. Ik redeneer terug naar het voorstel van mevrouw Scheltema. Het gaat in wezen om twee dingen. Het gaat in de eerste plaats om de vraag: moeten niet eerst de competenties verder uitgekristalliseerd worden? Van daaruit moet het dan in de Grondwet worden verankerd. De tweede vraag is: is de voorziening die wij nu hebben in het vierde lid, in ieder geval toereikend om het onder bepaalde condities toe te staan en het later bij wet te regelen? Dat lijkt mij een sluitende redenering.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik probeer het nog een keer. Stel dat de gemeenten en de provincies niet onder de competentie van de Nationale ombudsman worden gebracht. Ik wijs naar de bestaande situatie met de waterschappen. Die zijn eronder gebracht. Dat alleen al zou het amendement rechtvaardigen. Het zijn geen bestuursorganen van het Rijk, het zijn andere bestuursorganen. Ik denk dat je de competentie van de Nationale ombudsman onrecht aandoet, als je het terug gaat hangen in plaats van gaat hangen op de bestaande situatie.

Minister **Dijkstal**: Ik ben het niet met u eens. Ik wil de discussie ten volle kunnen voeren over de andere bestuursorganen. Ik verwijs naar de waterschappen die vrijwillig een keuze hebben gemaakt. Daarnaast gaat het om gemeenten en provincies.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Het is echt een misverstand te menen dat dit niet kan. Het kan natuurlijk. Die discussie kunnen wij ook bij het aanvaarden van het amendement ten volle voeren. Immers, er ligt geen enkele verplichting om de provincies of de gemeenten eronder te brengen.

Minister **Dijkstal**: Naar mijn gevoelens is het precies andersom. Mevrouw Scheltema, voorzitter, moet toch erkennen – wellicht gebeurt dat



## Dijkstal

in dit huis wel te weinig; ik verwijs naar ervaringen van de laatste maanden – hoe cruciaal in ons openbaar bestuur de autonomie van gemeenten en provincies is. Het gaat mij werkelijk te snel om bij codificatie van de Nationale ombudsman nu even de gemeenten en de provincies erbij te betrekken. De discussie hierover zal nog in veel opzichten uitgebreid moeten worden gevoerd en die gaat niet over de vraag of men zich vrijwillig kan aansluiten bij de Nationale ombudsman en daarvoor de rekening wil betalen. Het gaat om de principiële, structurele en bestuurlijke vraag hoe wij uiteindelijk met provincies en gemeenten omgaan. Juist nu ik de redenatie van mevrouw Scheltema hoor, vind ik dat dit amendement veel te snel wordt ingediend. Het amendement is overbodig voor de praktijk van vandaag en het neemt een voorschot op de discussie die morgen moet plaatsvinden en waarvan de uitkomsten niet vaststaan. Ik vind dit een onzorgvuldig signaal met betrekking tot een discussie die juist zeer zorgvuldig moet worden gevoerd.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Voorzitter! Ik vraag mij af hoe mevrouw Scheltema aankijkt tegen het door de minister aangegeven financiële aspect. Is zij niet met mij van oordeel dat wanneer de grondwetgever de Nationale ombudsman belast met onderzoek ten aanzien van gemeenten en provincies, men een slechte titel heeft om provincies en gemeenten te zeggen dat zij daarvoor moeten betalen? De grondwetgever heeft een en ander dan immers tot grondwettelijke taak van de Nationale ombudsman gemaakt. Kan men daar een rekening bij leggen?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat kan ook op andere manieren worden geregeld. Ik verwijs naar artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet waarin wordt geregeld dat als bij wet een taak bij provincies of gemeenten wordt gelegd, de middelen erbij moeten worden geleverd. Ook al ligt dat niet in de Grondwet vast, die financiële verplichting is er gewoon. Nu wij bezig zijn met de codificatie van de bevoegdheid van de Nationale ombudsman en de centrale taak van de Nationale ombudsman wordt vastgelegd, is het mogelijk om die

bevoegdheid uit te breiden tot andere overheden. Uiteraard moet daarbij alle zorgvuldigheid ten aanzien van provincies en gemeenten in acht worden genomen. Ook kan worden geregeld dat het vrijwillig gebeurt. Dat laat het artikel toe. Waar het in principiële zin om gaat, is de vraag of men de bevoegdheid van de Nationale ombudsman beperkt tot het onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen van de rijksoverheid. Of is men van oordeel dat het verder dient te gaan?

De heer **Luchtenveld** (VVD): Voorzitter! Als ik mevrouw Scheltema goed begrijp, is zij van mening dat op verzoek van gemeenten en provincies de Nationale ombudsman bevoegd moet kunnen worden verklaard. Dat kan dan bij of krachtens de wet. Echter, als de grondwetgever stelt dat dit een bevoegdheid is van de Nationale ombudsman, krijg je een andere situatie dan wanneer de wetgever iets aan gemeenten opdraagt en daarbij de benodigde middelen levert. Neen, het gaat erom dat sommige gemeenten graag een ombudsinstituut willen en dat zij in dat verband kunnen kiezen voor een door hen zelf te financieren eigen ombudsman of voor het uitoefenen van die taak door de Nationale ombudsman. Ik zou het vreemd vinden wanneer een gevolg van het aanvaarden van dit amendement zou zijn, dat het Rijk met de financiële gevolgen zou worden opgezegdeld van dergelijke verzoeken van provincies en gemeenten.

Minister **Dijkstal**: Voorzitter! Ik meen dat alle argumenten zijn gewisseld. Overigens vind ik dat de begrippen "bevoegdheden" en "taken" niet te snel door elkaar heen moeten worden gehaald. Dat is nu precies wat ik, naar ik meen in antwoord op een vraag van de heer Van den Berg, heb uitgelegd over lid 3, over de bevoegdheid, en verder over de taken in lid 4. Ik heb er weinig aan toe te voegen. Ik vind dat het amendement te vroeg is en een verkeerde signaalwerking heeft. Ik ontraad het met klem.

De heer Koekkoek sprak over de politie. Als ik het mij goed herinner, heb ik zelf bij de behandeling van de Politiewet, toen ik nog lid van de Kamer was, bezwaar gemaakt tegen het begrip politieregio. Het begrip

"regio" wordt doorgaans gebruikt als een geografische aanduiding. Hier gaat het om de bestuurlijk-juridische status van de regionale politie. Je moet je dan richten op het regionaal college en de korpsbeheerders, die zelfstandige bestuursorganen vormen. De heer Koekkoek vraagt of het wel zo is. Vormen zij niet een openbaar lichaam? Mijn antwoord is dat het niet zo is.

Toch vrees ik dat ik de discussie met hem niet ontloop door dit punt vandaag af te handelen. Het lijkt mij beter dat wij de discussie over openbare lichamen voeren, zoals hij zelf al heeft aangekondigd, bij de grondwetwijziging over de ZBO's, als hij dat goedvindt.

De heer **Koekkoek** (CDA): Uiteraard vind ik dat goed, maar misschien kan de minister met één zin toelichten waarom hij vindt dat de politieregio niet een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet is.

Minister **Dijkstal**: Ik kan alleen toelichten dat, gelet op de aanwijzingen voor de ZBO's, er geen ZBO is. Als een college geen zelfstandig bestuursorgaan is, kan het een openbaar lichaam zijn, namelijk als wij het op één lijn stellen. Ik daag de heer Koekkoek echter uit ZBO's, PBO's en openbare lichamen allemaal ZBO's te noemen. Is dat waar hij naartoe wil?

De heer **Koekkoek** (CDA): De minister heeft gelijk als hij zegt dat het een het ander niet uitsluit. Mijn vraag richtte zich op het openbaar lichaam. Wij zullen de discussie verder voeren bij die grondwetsherziening.

Minister **Dijkstal**: Daar ben ik zeker van!

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, morgen te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 18.18 uur tot 19.50 uur geschorst.