

Vergaderjaar 1996–1997

**25 313**

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake de Nationale ombudsman**

**Nr. 3**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

### **MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>**

#### **ALGEMEEN**

Dit wetsvoorstel strekt ertoe het ambt van Nationale ombudsman in de Grondwet te verankeren.

Het instituut Nationale ombudsman heeft na een aanvankelijk aarzelende start een belangwekkende ontwikkeling doorgemaakt.

De Nationale ombudsman heeft zich een vaste en eigen plaats verworven die niet meer is weg te denken in ons staatsbestel.

Een expliciete vermelding in de Grondwet mag niet meer achterwege blijven.

Het ombudsmaninstituut heeft zich overigens niet alleen in Nederland een belangrijke plaats verworven, maar ook in een groeiend aantal andere landen in de wereld. Zo is opmerkelijk dat in de nog jonge democratieën in Midden- en Oost-Europa al vrij snel het ombudsinstituut tot ontwikkeling is gekomen. In vele landen is de positie van de ombudsman constitutioneel verankerd. Gewezen zij ook op de invoering in het verband van de Europese Unie van het instituut van een Europese ombudsman.

De Nationale ombudsman beoordeelt op verzoek of uit eigen beweging of gedragingen van de onder zijn bevoegdheid vallende bestuursorganen en hun medewerkers, volgens een inmiddels ontwikkeld toetsingskader, voldoen aan normen van behoorlijkheid. Hoewel de oordelen van de Nationale ombudsman juridisch niet bindend zijn, hebben zij gezag en kunnen zij ook als leidraad worden gehanteerd bij de verbetering van het functioneren van bestuursorganen. Onverlet de in een volwassen democratie aanwezige mogelijkheden van (formele of informele) interne klachtafhandeling door overheidsorganisaties zelve – verwezen zij naar het voorontwerp hoofdstuk 9 Algemene wet bestuursrecht over klacht-recht – blijkt er bij burgers een grote behoefte te bestaan aan klachten-behandeling door een instituut als de Nationale ombudsman.

Gegeven de omvang, verscheidenheid en intensiteit aan overheidstaken in een complex gestructureerde overheidsorganisatie is het ook van groot belang dat een onafhankelijk instituut als de Nationale ombudsman voor de burger een aanvullende vorm van «rechtsbescherming» met een eigen betekenis biedt. Dat geldt te meer omdat de Nationale ombudsman ook bevoegd is te oordelen over gedragingen van organisaties op het niveau

<sup>1</sup> De tekst van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

van de centrale overheid waarvoor een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid (en daarvan afgeleide beperkte vorm van democratische controle door het parlement) geldt: de zelfstandige bestuursorganen.

Overigens zal telkens «zeker op de drempel van de 21e eeuw» moeten worden gezien of de bestaande wetgeving inzake de Nationale ombudsman voldoet aan de eisen die mogen worden gesteld aan een toegankelijk en efficiënt ombudsmaninstituut voor de behandeling van klachten van burgers.

De bevoegdheid van de Nationale ombudsman is thans niet meer zoals in de beginfase beperkt tot enkel de ministeries en de politie, maar uitgebreid tot andere organen zoals de waterschappen en de reeds genoemde zelfstandige bestuursorganen. In het kader van een proefproject strekt de competentie van de Nationale ombudsman zich nu ook uit tot de provincies; in dat kader is ook een begin gemaakt met de mogelijkheid dat gemeenten zich voor deze vorm van onafhankelijke «gezaghebbende externe klachtbehandeling» op vrijwillige basis «aansluiten» bij de Nationale ombudsman.

Dit voorstel tot grondwetsherziening laat voor verdere ontwikkelingen op dit terrein, maar ook ten aanzien van andere ontwikkelingen van het instituut Nationale ombudsman alle ruimte.

Naast de uitbreiding van de bevoegdheid van de Nationale ombudsman sinds 1982 is er sprake van een steeds grotere kring van burgers die de weg naar het instituut weet te vinden. Het aantal ingediende verzoekschriften is gestegen van 3 000 à 4 000 in de beginjaren van het instituut naar 7 400 in 1995.

Daarnaast wendden zich in 1995 meer dan 15 000 burgers telefonisch tot de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman heeft zich in het Nederlandse maatschappelijk en staatkundig leven een eigen plaats verworven te midden van de andere hoge colleges van staat zoals de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, hoewel strikt genomen sprake is van een hoog ambt van staat. Hoewel elk hoog college uiteraard een eigen takenpakket heeft, neemt het instituut Nationale ombudsman staatsrechtelijk gezien in veel opzichten een vergelijkbare positie in. De bekostiging van het instituut geschiedt op basis van het begrotingshoofdstuk II voor de hoge colleges van staat (artikelen 1, 6 en 16 van de Comptabiliteitswet). De drager van het ambt van Nationale ombudsman en diens plaatsvervanger(s) hebben een wettelijk geregelde rechtspositie die – daargelaten de door het huidige artikel 108 «tweede lid» van de Grondwet gestempelde benoemingsprocedure – grotendeels overeenstemt met die van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer.

Bij de behandeling van het voorstel van Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement in 1994 is in de Tweede Kamer de aandacht erop gevestigd dat de onverenigbaarheid van het kamerlidmaatschap met het ambt van Nationale ombudsman uitsluitend wettelijk, doch niet grondwettelijk geregeld is. De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken heeft toegezegd dat bij een eerstvolgende grondwetsherziening de gelegenheid te baat zal worden genomen om opheffing van de bestaande discrepantie in de regeling van de constitutionele onverenigbaarheden ten aanzien van de Nationale ombudsman in overweging te nemen.<sup>1</sup> Vestiging van een grondwettelijke onverenigbaarheid met het lidmaatschap van de Staten-Generaal is in onze staatkundige verhoudingen aangewezen. Dat kan eenvoudigweg

---

<sup>1</sup> Handelingen II 1993/94, blz. 3671 en 3678. Vgl. ook Handelingen II 1996/97, blz. 843.

geschieden door artikel 57 van de Grondwet aan te vullen met vermelding van de Nationale ombudsman. Zulks wordt thans ook voorgesteld.

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn geworden dat aanvulling van de Grondwet niet bij vermelding van de Nationale ombudsman in artikel 57 wordt gelaten. Het is dan wel nodig om de vraag te beantwoorden welke de juiste plaats is voor de verankering van het instituut als zodanig in de Grondwet. Vermelding van de Nationale ombudsman in het huidige algemene artikel over onafhankelijk onderzoek (artikel 108 in hoofdstuk 5 van de Grondwet, dat handelt over wetgeving en bestuur) achten wij minder gelukkig. Het meest geschikt is om de Nationale ombudsman evenals de Raad van State en de Algemene Rekenkamer in hoofdstuk 4 van de Grondwet, voorafgaand aan de adviescolleges een plaats te geven.

Voor de structuur van de grondwetsbepaling is zoveel mogelijk aangesloten bij de bepalingen over de Raad van State en de Algemene Rekenkamer.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **ARTIKEL II**

#### *onderdeel A*

Vanwege de positie die de Nationale ombudsman in ons staatsbestel inneemt, achten wij het aangewezen om dit ambt aan de – om redenen van staatkundige zuiverheid opgenomen – regeling van constitutionele onverenigbaarheden toe te voegen naast de thans reeds vermelde openbare functies van minister, staatssecretaris, lid van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer of lid van of procureur-generaal bij de Hoge Raad. Door vermelding van de Nationale ombudsman en diens substituuat in het tweede lid van artikel 57 van de Grondwet wordt ten aanzien van dit ambt een onverenigbaarheid in enge zin gevestigd met het lidmaatschap van de Staten-Generaal. Na de totstandkoming van de voorgestelde grondwetswijziging zal artikel 5, eerste lid, onder a, van de Wet Nationale ombudsman hieraan worden aangepast.

#### *Onderdeel C*

In aansluiting op de formulering van de bestaande algemene bepaling over onderzoek van klachten in artikel 108 van de Grondwet bevat het eerste lid van artikel 78a de omschrijving van de grondwettelijke hoofdtaak van het instituut Nationale ombudsman. Daarbij is aangegeven dat de bevoegdheid van de Nationale ombudsman zich richt op gedragingen van bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid.

De grondwettelijke basis voor de bevoegdheid om klachten van andere organen, zoals de bestuursorganen van waterschappen, provincies, gemeenten en van de regionale politiekorpsen te onderzoeken, is te vinden in het vierde lid van artikel 78a.

Anders dan de artikelen 75 en 78 staat deze bepaling de mogelijkheid van delegatie toe. Hoewel bij het toekennen van andere taken de hoofdelementen in de wet moeten worden geregeld, kan niet geheel worden uitgesloten dat gebruik moet worden gemaakt van lagere regelgeving. In dit verband is gedacht aan het bij algemene maatregel van bestuur aanwijzen van bestuursorganen die onder de competentie van de Nationale ombudsman worden gebracht (artikel 1a, eerste lid, onderdeel d, van de Wet Nationale ombudsman).

De benoeming van de Nationale ombudsman, welke grondwettelijk is geregeld in het tweede lid van het huidige artikel 108 van de Grondwet (vgl. ook artikel 2 van de Wet Nationale ombudsman), wordt nu in het tweede lid van artikel 78a opgenomen. Het tweede lid van artikel 108 komt in dit voorstel dan ook te vervallen. Ook het voorschrift voor een wettelijke regeling van het ontslag en de op non-actiefstelling is in deze bepaling opgenomen. Tot slot is de wettelijke opdracht opgenomen om de overige elementen van de rechtspositie te regelen. In deze bepaling is gelet op het eenhoofdig karakter van het ambt Nationale ombudsman tevens de positie geregeld van de substituut-ombudsman, die hem vervangt wanneer hij niet in staat is het ambt te vervullen.

Het derde lid bevat de ruime opdracht aan de wetgever om de bevoegdheid en werkwijze van het Nationale ombudsman-instituut te regelen.

#### *onderdeel D*

Met de introductie van de vermelding van het instituut Nationale ombudsman in de Grondwet komt tegelijkertijd de voornaamste redengeving voor het niet nader bepaalde artikel 108, eerste lid, inzake algemene, onafhankelijke klachtvoorzieningen inzake overheids-gedragingen te vervallen.

Wij hebben ons afgevraagd of aan handhaving nog een aanvullende betekenis naast artikel 78a van de Grondwet zou toekomen. Deze bepaling spreekt immers over een of meer algemene klachtvoorzieningen. Een dergelijke voorziening biedt de Nationale ombudsman. Wij achten het niet goed denkbaar en evenmin wenselijk om op grond van deze bepaling naast de Nationale ombudsman nog een andere constitutioneel verankerde algemene, onafhankelijke klachtvoorziening in het leven te roepen. Artikel 108, eerste lid, van de Grondwet heeft daarnaast geen betrekking op specifieke klachtvoorzieningen op bepaalde terreinen (men denke aan het klachtrecht zorginstellingen, discriminatieklachten bij de Commissie gelijke behandeling en privacyklachten bij de Registratiekamer) of op klachtvoorzieningen die door decentrale organen worden ingesteld. Indien in de toekomst overigens nochtans behoefte zou bestaan aan een onafhankelijke klachtvoorziening met een (min of meer) algemene strekking staat dat met inachtneming van de voorrang van artikel 78a van de Grondwet een wettelijke regeling ter zake niet in de weg. Onze conclusie is derhalve dat er geen redenen zijn voor handhaving van een grondwettelijke basis voor regeling van deze materie.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,  
W. Kok

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
J. Kohnstamm