

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. 4

VERSLAG

Vastgesteld 11 juni 1997

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

I. ALGEMEEN

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij zijn het met de regering eens dat de Nationale ombudsman als instituut een zodanige plaats heeft verworven, dat het een uitdrukkelijke vermelding in de Grondwet kan krijgen.

Deze leden ontvangen gaarne een toelichting op de eerste volle alinea van blz. 2 van de memorie van toelichting. Denkt de regering aan een evaluatie die moet leiden tot herziening van de Wet Nationale ombudsman?

De leden van de VVD-fractie hebben de navolgende vragen en opmerkingen. Deze leden vragen de regering om een nadere reactie op met name de vraag of de Grondwet niet moet worden beperkt tot die bepalingen, die de wezenlijke grondslagen van de Nederlandse samenleving vastleggen, en de vraag of het instituut Nationale ombudsman daar bij hoort.

Wat zal er wezenlijk veranderen aan c.q. in het werk van de Nationale ombudsman, indien grondwettelijke verankering plaatsvindt, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Hoeveel andere landen bezitten een vergelijkbaar instituut ombudsman?

In hoeveel landen is dit instituut wel c.q. niet grondwettelijk verankerd?

Worden met grondwettelijke verankering wellicht te veel verwachtingen gewekt, omdat de oordelen van de Nationale ombudsman niet juridisch bindend zijn?

¹ Samenstelling:

Leden: Vacature VVD, V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).
Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeeke (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Feenstra (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-Van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Boxtel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Van Oven (PvdA).

Hoe moet het voorstel tot grondwettelijke verankering worden gezien tegen de achtergrond dat steeds meer geluiden zijn te horen over de juridificering van de samenleving c.q. het te ver doorvoeren van vele vormen van rechtsbescherming, zeker nu er ook op het gebied van referenda een opeenvolgende reeks van regels aan het ontstaan is?

In hoeverre overlappen de werkzaamheden van de Commissie voor de Verzoekschriften van de Tweede Kamer en die van de Nationale ombudsman elkaar? Is daar wel eens een analyse van gemaakt?

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel, dat een grondwettelijke regeling van bepalingen over de Nationale ombudsman inhoudt. Deze leden willen in het verslag onderstrepen hoe groot zij het belang van een toegankelijk, onafhankelijk en uitgebreid ombudsmaninstituut achten. Het is belangrijk dat het voorstel tot verandering in de Grondwet ruimte laat voor verdere ontwikkelingen in de competentiesfeer van de Nationale ombudsman. Reeds bij eerdere gelegenheden hebben deze leden namelijk duidelijk aangegeven voorstander te zijn van een uitbreiding van de bevoegdheden van de Nationale ombudsman, in het bijzonder met betrekking tot gemeenten.

De leden van de fractie van D66 ondersteunen de intentie van het onderhavige wetsvoorstel. Gezien het maatschappelijke en staatkundige gewicht dat aan de nationale ombudsfunctie kan worden toegekend, is een grondwettelijke verankering in hoofdstuk 4 van de Grondwet op zijn plaats. De regering heeft gekozen voor een expliciete vermelding van de taak en competentie van de Nationale ombudsman ten aanzien van bestuursorganen op rijksniveau. Uitbreiding van de competentie naar andere bestuursorganen wordt voorts met de delegatiebepaling in het vierde lid mogelijk gemaakt. Kan de regering de keuze voor deze constructie nader uitleggen? Zou het niet mogelijk zijn met betrekking tot de taken van de Nationale ombudsman een algemenere bepaling op te nemen, die de concrete invulling met betrekking tot de competentie door middel van delegatie overlaat aan de wetgever?

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de verklaring dat er grond bestaat om bepalingen in de Grondwet op te nemen inzake de Nationale ombudsman.

De leden van de RPF-fractie willen in dit kader graag weten of andere EU-lidstaten ook bepalingen in hun Grondwet hebben opgenomen die betrekking hebben op een ombudsman of een vergelijkbaar instituut?

Daarnaast vragen de leden van de RPF-fractie waarom de functie van Nationale ombudsman alleen onverenigbaar is met het lidmaatschap van de Tweede Kamer en niet met dat van de Eerste Kamer en het Europees Parlement. Deze leden zijn van mening dat de Nationale ombudsman een zo onafhankelijk mogelijke positie dient te hebben, en dat die onafhankelijkheid niet gediend is met een lidmaatschap van de Eerste Kamer of het Europees Parlement.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting. Zij zijn met de regering van oordeel dat het instituut Nationale ombudsman zodanig is geworteld in het politiek-bestuurlijke bestel, dat constitutionele verankering wenselijk is.

De leden van de SGP-fractie zijn ten principale van oordeel dat het instituut Nationale ombudsman een aanvullende vorm van rechtsbescherming is voor de burgers. Zij zijn uit dien hoofde van mening, dat de bevoegdheid van de ombudsman tot oordelen zich niet zou moeten beperken tot gedragingen van bestuursorganen van het Rijk, maar dat die bevoegdheid zich zou in beginsel evenzeer moeten kunnen uitstrekken tot alle bestuursorganen. Dit zou niet hoeven uit te sluiten dat met name

gemeenten de mogelijkheid zouden kunnen krijgen tot het instellen van een eigen ombudsfunctie. De verhouding van een dergelijk lokaal instituut tot de Nationale ombudsman zou nader kunnen worden geregeld in de Wet Nationale ombudsman.

Vanuit bovenstaande uitgangspunten hebben de leden van de SGP-fractie het onderhavige wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet beoordeeld. Zij zijn dan ook teleurgesteld in het feit dat de regering in het voorstel de taak van het instituut Nationale ombudsman beperkt tot onderzoek van klachten betreffende gedragingen van bestuursorganen van het Rijk, zoals geformuleerd in artikel 78a, eerste lid. Waarom heeft de regering ten principale gekozen voor deze beperking en daarbij slechts de mogelijkheid opengelaten voor het onderzoeken van klachten van andere organen in het vierde lid van artikel 78a, zo vragen deze leden. Deze vraag klemt te meer daar tegelijk wordt voorgesteld artikel 108 te laten vervallen. Deze leden stellen concreet voor om «van het Rijk» in artikel 78a, eerste lid, te laten vervallen; als uitvloeisel hiervan bestaat ook geen behoefte aan artikel 78a, vierde lid.

In aansluiting op het vorenstaande stellen de leden van de SGP-fractie een vraag over de plaatsbepaling in de Grondwet. De regering kiest voor toevoeging van het artikel over de Nationale ombudsman in het hoofdstuk over de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de vaste colleges van advies. Naar de mening van deze leden zou het aanbeveling verdienen het artikel te stellen in plaats van het huidige artikel 108 in het hoofdstuk over wetgeving en bestuur. Graag vernemen zij op dit punt een reactie van de regering.

De leden van de GPV-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorstel het ambt van Nationale ombudsman in de Grondwet te verankeren. Weliswaar kan gesteld worden, dat dit ambt feitelijk reeds in artikel 108 van de Grondwet is verankerd, maar dan zonder dat het ambt expliciet is genoemd. Naar de mening van deze leden is er echter alle reden het ambt wel expliciet te noemen en een plaats te geven bij de artikelen over de hoge colleges van staat.

In de memorie van toelichting wordt het instituut aangeduid als een aanvullende vorm van «rechtsbescherming» met een eigen betekenis. De leden van de GPV-fractie lezen in deze formulering de erkenning, dat het begrip «rechtsbescherming» in dit verband niet in de eigenlijke zin kan worden gebruikt. Het gaat bij de behandeling van klachten door de ombudsman immers niet om bescherming tegen onrechtmatig handelen van de overheid, maar tegen onbehoorlijk handelen.

De leden van de GPV-fractie delen het standpunt, dat de bevoegdheid van de Nationale ombudsman ook geldt met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen. Zij gaan ervan uit, dat het voorgestelde eerste lid van artikel 78a betekent, dat de competentie van de Nationale ombudsman ten aanzien van deze bestuursorganen rechtstreeks uit de Grondwet voortvloeit. De vraag is dan wel of voldoende duidelijk is wat zelfstandige bestuursorganen zijn. Is op dit punt elke twijfel uitgesloten?

De genoemde leden herinneren in dit verband aan een uitspraak van de minister van Binnenlandse Zaken, gedaan tijdens het algemeen overleg op 15 mei 1997 inzake zelfstandige bestuursorganen, dat er vooralsnog vanuit wordt gegaan dat publiekrechtelijke bedrijfsorganen zelfstandige bestuursorganen zijn. Afgezien van het feit, dat de leden van de GPV-fractie van de juistheid van deze stelling niet overtuigd zijn, wijzen zij erop, dat de consequentie zou zijn dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganen zonder meer onder de competentie van de Nationale ombudsman vallen. De leden van de GPV-fractie menen dat dit een zeer bespreekbare optie zou zijn, maar dat deze gedachte zeker geen gemeengoed is.

De leden van de GPV-fractie stemmen ermee in, dat de directe competentie van de Nationale ombudsman beperkt blijft tot bestuursorganen

van het Rijk. Uitbreiding van taken tot andere autonome overheden kan dan bij wet gebeuren.

De leden van de GPV-fractie hebben behoefte aan verduidelijking van de mogelijkheid om naast de ombudsman een andere onafhankelijke klachtvoorziening met algemene strekking bij wettelijke regeling te introduceren. Zij zouden deze mogelijkheid niet bij voorbaat willen uitsluiten. Maar hoe verhoudt zich dat tot de voorrang van artikel 78a van de Grondwet? Het derde en vierde lid bieden immers mogelijkheden om zowel de bevoegdheid en werkwijze als de taken van de Nationale ombudsman nader te regelen en uit te breiden. Suggereert dat niet dat eventuele uitbreiding van de competentie (bevoegdheid) altijd gezocht moet worden bij de Nationale ombudsman? Of heeft het woord «bevoegdheid» in het derde lid een andere betekenis?

II. ARTIKELN

Art. II, onderdeel C

De leden van de CDA-fractie vragen of in artikel 78a, tweede lid, niet dient te worden gelezen: *een* substituut-ombudsman, zodat buiten twijfel is dat er meer dan één kan zijn?

Waarom wordt in de derde volzin van het tweede lid de term «op non-actief gesteld» gebruikt en niet – zoals in art. 74, vierde lid, art. 77, derde lid, en art. 117, derde lid – «geschorst»?

Waarom wordt in het vierde lid van art. 78a niet met zoveel woorden vermeld dat de andere taken bestaan in het onderzoek van klachten betreffende andere overheidsgedragingen dan die van de rijksoverheid?

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De waarnemend griffier van de commissie,
Van Hezik