

Vergaderjaar 1996–1997

**25 313**

## **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**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 28 augustus 1997

#### **I. ALGEMEEN**

De regering heeft met vreugde kennis genomen van het feit dat het voorstel om de Nationale ombudsman grondwettelijk te verankeren op de steun van de leden van de fracties van het CDA, D66, SGP en GPV kan rekenen. De leden van de VVD-fractie, zo proeven wij uit hun vragen, hebben ter zake nog enige aarzelingen. Wij hopen in het onderstaande deze aarzelingen weg te kunnen nemen. Wij gaan thans graag in op de door de diverse fracties naar voren gebrachte vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie zouden graag van de zijde van de regering een toelichting ontvangen op hetgeen gesteld is in de eerste volle alinea van blz. 2 van de memorie van toelichting. De regering heeft met deze passage niet tot uitdrukking willen brengen dat er een evaluatie van de Wet Nationale ombudsman zou moeten komen. Veeleer is beoogd aan te geven dat in het licht van de continue veranderingen die in bestuur en samenleving plaatsvinden de bestaande wetgeving inzake de Nationale ombudsman periodiek daaraan zou moeten worden «getoetst» om te bezien of deze als het gaat om eisen die mogen worden gesteld aan een toegankelijk en efficiënt ombudsmaninstituut voor de behandeling van klachten van burgers, nog aan de «eisen van de tijd» voldoet. Overigens wordt erop gewezen dat de Nationale ombudsman in 1995 het initiatief heeft genomen voor een onderzoek, gericht op de beantwoording van een aantal vraagpunten die van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van het instituut Nationale ombudsman. Dit onderzoek is in opdracht van de Nationale ombudsman en de Minister van Binnenlandse Zaken gezamenlijk door onderzoekers van het Instituut voor Staats- en Bestuursrecht, onder leiding van prof.mr. J.B.J.M. ten Berge, van de Universiteit Utrecht uitgevoerd. In september zullen de onderzoekers het onderzoeksrapport officieel aan de Nationale ombudsman en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, aanbieden. Het rapport zal kort daarna met het standpunt van het kabinet ter zake aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

De leden van de VVD-fractie vroegen 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. De regering is van opvatting dat de Grondwet de wezenlijke bepalingen dient te bevatten die de hoofdelementen van ons staatkundig bestel vastleggen. De Nationale ombudsman, die zich inmiddels een vaste en niet meer weg te denken plaats in ons stelsel heeft verworven, maakt – evenals de andere Hoge Colleges van Staat – daarvan deel uit. Gelet hierop acht de regering het aangewezen om de Nationale ombudsman – die thans slechts impliciet zijn basis in de Grondwet vindt (te weten via artikel 108 van de Grondwet) – expliciet in de Grondwet te verankeren. Daarmee wordt niet alleen recht gedaan aan de positie en betekenis die dit Hoge College van Staat sinds zijn instelling in 1982 in het Nederlandse staatsbestel heeft verworven, maar ook wordt op deze wijze een eind gemaakt aan de verschillende benadering van dit Hoge College ten opzichte van de andere Hoge Colleges van Staat in de Grondwet.

Op de vraag van deze leden wat er wezenlijk zou veranderen aan c.q. in het werk van de Nationale ombudsman, indien grondwettelijke verankering plaatsvindt, kunnen wij antwoorden dat dit geen verandering voor het werk van de Nationale ombudsman met zich mee brengt.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts hoeveel andere landen een vergelijkbaar instituut ombudsman bezitten, en – aansluitend – in hoeveel landen dit wel of niet grondwettelijk is verankerd. Het moge duidelijk zijn dat het ietwat te ver gaat om dit voor alle landen na te gaan. Wij hebben ons daarom beperkt tot enkele Europese landen. Dat geeft het volgende beeld. Een *grondwettelijk verankerd* ombudsmaninstituut treft men onder meer aan in Spanje, Oostenrijk, Finland, Zweden, Denemarken, Noorwegen, Hongarije, Litouwen, Polen, Portugal, Roemenië en Slovenië. Daarnaast bestaat een vergelijkbaar – doch niet grondwettelijk verankerd – ombudsmaninstituut in, Ierland, Frankrijk, België, Cyprus en IJsland. Ook het Verenigd Koninkrijk, dat geen geschreven grondwet, kent een ombudsman. Overigens wordt erop gewezen dat ook de Europese ombudsman, ingesteld bij het Verdrag van Maastricht, constitutioneel is verankerd in artikel 138E van het EG-Verdrag.

Deze leden vroegen aansluitend of met een grondwettelijke verankering wellicht te veel verwachtingen worden gewekt, omdat de oordelen van de Nationale ombudsman niet bindend zijn. Wij beantwoorden deze vraag ontkennend. In de voorgestelde regeling wordt immers geen uitspraak gedaan over het karakter van de oordelen (en aanbevelingen) van de Nationale ombudsman; bepalend daarvoor is immers hetgeen daaromtrent in de – sinds 1982 geldende – Wet Nationale ombudsman is geregeld, alsmede het gezag dat het bestuur aan de oordelen van de Nationale ombudsman hecht. Overigens wordt opgemerkt, dat het niet bindend zijn van de oordelen (inclusief aanbevelingen) van de ombudsman over het algemeen behoort tot de karakteristieken van dit instituut<sup>1</sup> waardoor het zich ook onderscheidt van de rechtspraak.

De leden van de VVD-fractie vroegen ons voorts hoe het grondwetsvoorstel moet 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 volgens deze leden er ook op het gebied van referenda een olopende reeks van regels aan het ontstaan is. Het voorliggende voorstel tot wijziging van de Grondwet en de discussie over juridificering staan naar ons oordeel volledig los van elkaar. Het voorstel strekt er immers

---

<sup>1</sup> Vgl. P. J. Stolk, *De Nationale ombudsman*, 1991, blz. 11 e.v.

uitsluitend toe het instituut van de Nationale ombudsman grondwettelijk te verankeren.

De leden van de VVD-fractie hadden verder de vraag in hoeverre de werkzaamheden van de Commissie voor de Verzoekschriften van de Tweede Kamer en die van de Nationale ombudsman elkaar overlappen en of daar wel eens een analyse van is gemaakt.

Het is denkbaar dat een burger zich met een en dezelfde klacht wendt tot zowel de Commissie voor de Verzoekschriften van de Tweede Kamer als tot de Nationale ombudsman. De burger heeft immers het recht zich tot beide instanties te wenden en is – los van de bevoegdheidsvraag – niet verplicht daaruit een keuze te maken. Voor het verzoekschrift aan de commissie («klachtpetitie») biedt artikel 5 van de Grondwet de grondslag; de bevoegdheid van de commissie is gegeven zodra het een aangelegenheid betreft waarvoor een minister op zijn verantwoordelijkheid kan worden aangesproken. Voorts is in het reglement van de commissie<sup>1</sup> voorzien in een aantal aanvullende, procedurele vereisten voor het in behandeling nemen van het verzoekschrift. Voor het verzoekschrift, ingediend bij de Nationale ombudsman vormt artikel 12 van de Wet Nationale ombudsman de grondslag. Ook bij de Nationale ombudsman moet – voorafgaand aan de behandeling van het verzoekschrift – eerst de vraag beantwoord worden of hij wel bevoegd is; diens competentie is immers bij of krachtens de wet geregeld. Dit kan betekenen, dat in bepaalde gevallen verzoekschriften wel door de commissie maar niet door de Nationale ombudsman in behandeling kunnen worden genomen, maar ook – dat geldt in het bijzonder de gevallen waarbij zelfstandige bestuursorganen in het geding zijn dan wel klachten over onder diens competentie gebrachte bestuursorganen van de mede-overheden – dat de Nationale ombudsman bevoegd is en de commissie in beginsel niet. In deze twee gevallen is er dus geen sprake van een overlap. Zijn zowel de commissie als de Nationale ombudsman bevoegd, dan is in beginsel de mogelijkheid aanwezig dat de klacht door zowel de commissie als de Nationale ombudsman wordt behandeld. In zoverre zou er dus sprake kunnen zijn van overlap van werkzaamheden. Zoals bekend zijn er echter tussen de commissie en de Nationale ombudsman juist voor dit soort situaties werkafspraken gemaakt, die erop neerkomen dat als blijkt dat één en dezelfde persoon zowel bij de commissie als de Nationale ombudsman een verzoekschrift betreffende dezelfde gedraging heeft ingediend, betrokkene voor de keuze wordt gesteld door welke instantie hij zijn verzoekschrift verder wil laten behandelen.

Overigens wijzen wij erop, dat de Nationale ombudsman met betrekking tot bij hem ingediende verzoekschriften in beginsel verplicht is deze in onderzoek te nemen (artikel 12 Wet Nationale ombudsman). Gelet op de hiervoor beschreven mogelijkheid van een dubbele bevoegdheid, is in artikel 14, onder e, van de Wet No een voorziening getroffen: de Nationale ombudsman is niet verplicht (maar wel bevoegd) een onderzoek in te stellen of voort te zetten, indien «een verzoekschrift, dezelfde gedraging betreffende, bij hem, dan wel bij een tot de behandeling van verzoekschriften bevoegde commissies uit de Eerste of Tweede Kamer of uit de verenigde vergadering der Staten-Generaal, in behandeling is of – behoudens indien een nieuw feit of een nieuwe omstandigheid bekend is geworden en zulks tot een ander oordeel over de bedoelde gedraging zou hebben kunnen leiden – door hem is afgedaan of daarover door de betrokken commissie haar conclusie op een verzoekschrift aan de Eerste of Tweede Kamer dan wel de verenigde vergadering der Staten-Generaal is voorgesteld» (artikel 14, onder e, Wet Nationale ombudsman). Met andere woorden: in de gevallen dat een verzoekschrift bij de Kamer in behandeling is of is afgedaan, is de Nationale ombudsman niet verplicht het verzoekschrift dat dezelfde gedraging betreft te onderzoeken. Het is overigens vast beleid van de Nationale ombudsman dat hij in het geval

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1993/1994, 23 525, nrs. 1–3.

een verzoekschrift inmiddels daadwerkelijk door de commissie in behandeling is genomen, het bij hem ingediende verzoekschrift niet ook zelf nog eens in behandeling neemt. Zijn verplichting herleeft echter weer, indien er nieuwe feiten of omstandigheden bekend zijn geworden en zulks tot een ander oordeel over de gedraging zou kunnen leiden.

Op grond van artikel 6, tweede lid, van het reglement van de Commissie voor de Verzoekschriften van de Tweede Kamer der Staten-Generaal neemt de commissie een verzoekschrift niet in behandeling, indien de Nationale ombudsman omtrent de aangelegenheid waarover wordt geklaagd, reeds een rapport heeft uitgebracht. Die regel lijdt uitzondering indien de commissie van mening is dat het verzoekschrift nieuwe feiten bevat dan wel nieuwe gezichtspunten opent welke een nieuw onderzoek rechtvaardigen.

Tot slot vroegen de leden van de VVD-fractie of van de overlap van werkzaamheden ooit een analyse is gemaakt. Wij merken op dat de betrokken partijen, waaronder de wetgever, zich – mede blijkens de gemaakte afspraken alsmede de hiervoor beschreven voorziening in de Wet No – van deze overlap bewust zijn geweest. Ook in de rechtsliteratuur is overigens aan de onderhavige problematiek aandacht geschonken.<sup>1</sup>

De leden van de D66-fractie ondersteunen blijkens het verslag het voorliggende wetsvoorstel. Zij achten het belangrijk dat het voorstel ruimte laat voor verdere ontwikkelingen in de competentiesfeer van de Nationale ombudsman. Zij vroegen de regering echter om nadere uitleg met betrekking tot de in het voorstel neergelegde constructie, waarbij gekozen is voor een expliciete vermelding van taak en competentie van de Nationale ombudsman ten aanzien van bestuursorganen op rijksniveau (eerste lid) en uitbreiding van de competentie ten aanzien van andere bestuursorganen via de delegatiebepaling in het vierde lid.

Bij de thans gekozen opzet van het voorgestelde artikel heeft de regering als uitgangspunt gehanteerd, dat de Nationale ombudsman in ieder geval tot taak heeft om klachten te behandelen betreffende bestuursorganen van het Rijk. Het betreft hier een codificatie van een ontwikkeling die zich sinds de instelling van het instituut Nationale ombudsman heeft voorgedaan. Daarbij is de bevoegdheid van de Nationale ombudsman, die vanaf het begin bevoegd was voor de behandeling van klachten betreffende gedragingen van ministers (en de onder hun verantwoordelijkheid werkzame bestuursorganen), in de loop der jaren uitgebreid met de op het niveau van het Rijk werkzame bestuursorganen die niet onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen, te weten de zelfstandige bestuursorganen. In het thans bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel van wet tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur (kamerstukken II, 1996/97, 25 456, nrs. 1–3) wordt deze ontwikkeling ook in de Wet Nationale ombudsman zelf neergelegd. In tegenstelling tot de huidige situatie waarbij de uitbreiding van de bevoegdheid van de Nationale ombudsman tot zelfstandige bestuursorganen telkens bij afzonderlijke algemene maatregelen van bestuur moet worden gerealiseerd, is thans het voorstel om in de Wet Nationale ombudsman de ombudsman bevoegd te maken voor alle bestuursorganen op het niveau van het Rijk. Slechts in uitzonderlijke gevallen zal het mogelijk zijn om bij algemene maatregel van bestuur een bestuursorgaan op het niveau van het Rijk van diens competentie uit te zonderen. Een vergelijkbare ontwikkeling als zich heeft voorgedaan met betrekking tot de bestuursorganen op het niveau van het Rijk, kan (nog) niet worden vastgesteld als het gaat om de bestuursorganen van de mede-overheden (provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen). Dat neemt niet weg dat de Nationale ombudsman wel degelijk een rol kan spelen als klachtvoorziening voor deze mede-overheden; dat is als zodanig ook nimmer in discussie

---

<sup>1</sup> Vgl. C. Riezebos, *Recht van petitie*, 1992, blz. 187 e.v.

geweest, integendeel. In de afgelopen jaren is bovendien een ontwikkeling in gang gezet waarbij de Nationale ombudsman zijn competentie stapsgewijs uitgebreid ziet met bestuursorganen van mede-overheden. Daarbij ligt overigens het initiatief wel telkens bij de desbetreffende mede-overheden. Zo zijn inmiddels de bestuursorganen van de waterschappen onder de competentie van de Nationale ombudsman gebracht. En in het kader van een proefproject ook de bestuursorganen van de provincies en die van een aantal gemeenten. Deze ontwikkeling moet gezien worden in het licht van een meer algemene ontwikkeling gericht op verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening in de verhouding overheid–burger. De mogelijkheid van aansluiting bij de Nationale ombudsman, naast die van het creëren van een eigen externe klachtvoorziening door de betrokken mede-overheden zelf, wordt mede daarom in het reeds genoemde voorstel van wet tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman ten opzichte van de huidige regeling procedureel sterk vereenvoudigd (in plaats van aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur zal worden voorzien in aanwijzing bij ministerieel besluit). Tevens wordt in de Wet Nationale ombudsman een recht op aansluiting voor de betreffende mede-overheden neergelegd, zij het tegen betaling van de daaraan verbonden kosten. Wij verwijzen overigens graag naar de beschouwingen ter zake in de memorie van toelichting bij het genoemde wetsvoorstel. Gelet op het voorgaande, maar ook om de ontwikkelingen op het terrein van externe klachtvoorzieningen ruim baan te geven, willen wij volstaan met de in artikel 78a, vierde lid, neergelegde mogelijkheid. Artikel 78a, vierde lid, staat bovendien er niet aan in de weg om – mochten toekomstige ontwikkelingen daartoe aanleiding geven – bij of krachtens de wet de bevoegdheid van de Nationale ombudsman in algemene zin tot (categorieën van) de bestuursorganen van de mede-overheden uit te breiden.

De leden van de D66-fractie vroegen – in het verlengde van hun eerdere vraag – voorts of het niet mogelijk zou 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.

Een algemenere bepaling – zo geven wij deze leden toe – is inderdaad mogelijk. Wij achten dat echter niet wenselijk, omdat dat naar ons oordeel ten opzichte van de voorgestelde bepaling een verschraving inhoudt, aangezien daarmee het – thans nadrukkelijk opgenomen – codificatie-element in de taakomschrijving van de Nationale ombudsman ten aanzien van de bestuursorganen van het Rijk komt te vervallen.

De leden van de RPF-fractie vroegen of andere lidstaten van de EU ook bepalingen in de Grondwet hebben opgenomen die betrekking hebben op een ombudsman of een vergelijkbaar instituut.

Wij verwijzen deze leden graag naar ons antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de RPF-fractie vroegen voorts 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. Wij wijzen deze leden erop, dat in de Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement, in artikel 1, eerste lid, onder a, de onverenigbaarheid met het lidmaatschap van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal is geregeld, en in artikel 2, eerste lid, onder f, de onverenigbaarheid met lidmaatschap van het Europees Parlement.

De thans voorgestelde wijziging van artikel 57, tweede lid, strekt ertoe om een *constitutionele* onverenigbaarheid te vestigen met zowel het lidmaatschap van de Tweede als Eerste Kamer. Een en ander vloeit voort uit een toezegging van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken,

Van Thijn, in 1994 tijdens de behandeling van het voorstel van wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement in de Tweede Kamer<sup>1</sup>.

De leden van de SGP-fractie zijn teleurgesteld in het feit dat de regering in het wetsvoorstel de taak van het instituut Nationale ombudsman beperkt tot onderzoek van klachten betreffende gedragingen van bestuursorganen van het Rijk. Zij vragen waarom de regering ten principale voor deze beperking heeft gekozen en daarbij, te weten in artikel 78a, vierde lid, de mogelijkheid heeft opengelaten voor het onderzoeken van klachten van andere organen. Zij vinden dat dit temeer klemt nu ook wordt voorgesteld om artikel 108 van de Grondwet te laten vervallen. Zij stellen daarom voor om in artikel 78a, eerste lid, de zinsnede «van het Rijk» te laten vervallen; daarbij zou dan ook geen behoefte meer bestaan aan het vierde lid.

Wij verwijzen deze leden naar de eerder gegeven antwoorden op vragen van de leden van de D66-fractie. Aldaar zijn wij reeds ingegaan op het waarom van de voorgestelde redactie van artikel 78a, eerste lid, alsmede op de ook door de leden van de D66-fractie gesuggereerde aanpassing van artikel 78a, die naar ons oordeel materieel overeenkomt met het voorstel van de leden van de SGP-fractie. In aanvulling op hetgeen aldaar is gesteld, wenssen wij overigens te benadrukken dat men artikel 78a, eerste lid, niet zo moet lezen dat daarmee wordt beoogd een beperking aan te brengen in de competentie van de Nationale ombudsman. De omvang van de competentie van de Nationale ombudsman wordt immers uiteindelijk bepaald door hetgeen bij of krachtens de Wet Nationale ombudsman ter zake is gesteld.

De leden van de SGP-fractie stelden ten slotte een vraag over de plaatsbepaling in de Grondwet. Naar hun mening zou het aanbeveling verdienen om het voorgestelde artikel 78a te stellen in plaats van het huidige artikel 108 in het hoofdstuk over wetgeving en bestuur in plaats van zoals thans wordt voorgesteld dit toe te voegen aan het hoofdstuk over de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de vaste colleges van advies.

Deze mening van de leden van de SGP-fractie wordt door ons niet gedeeld. Het gaat hier immers om een bepaling gericht op grondwettelijke verankering van het Hoog College van Staat de Nationale ombudsman, die naar ons oordeel van een andere aard is dan het huidige artikel 108 dat immers in algemene zin de opdracht bevat om regels te stellen omtrent de instelling, bevoegdheid en werkwijze van een of meer algemene, onafhankelijke organen voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsgedragingen. Aanvulling van het hoofdstuk waar ook twee andere Hoge Colleges van Staat hun grondwettelijke verankering hebben gevonden is dan ook naar ons oordeel het meest aangewezen.

De leden van de GPV-fractie delen de opvatting van de regering dat de bevoegdheid van de Nationale ombudsman zich ook uitstrekt tot de zelfstandige bestuursorganen. Zij gaan ervan uit, dat het voorgestelde eerste lid van artikel 78a betekent, dat deze competentie rechtstreeks uit de Grondwet voortvloeit. De vraag is dan wel, aldus deze leden, of voldoende duidelijk is wat zelfstandige bestuursorganen zijn. Is op dit punt elke twijfel uitgesloten? Alvorens deze vragen te beantwoorden, achten wij het wenselijk om naar aanleiding van hetgeen deze leden ten aanzien van het eerste lid van artikel 78a stellen, enkele opmerkingen te maken betreffende de betekenis van dit artikellid. In het eerste lid wordt de taak van de Nationale ombudsman beschreven met betrekking tot de bestuursorganen van het Rijk; ingevolge het vierde lid kunnen bij wet aan de ombudsman ook andere taken worden toebedeeld (bijvoorbeeld de

---

<sup>1</sup> Handelingen II 1993/1994, blz. 3671 en 3678.

behandeling van klachten betreffende waterschappen, provincies en het verrichten van onderzoek op eigen initiatief). Met de gekozen formulering is niet beoogd de mogelijkheid uit te sluiten, dat naast de Nationale ombudsman ook nog andere onafhankelijke klachtvoorzieningen in het leven zouden kunnen worden geroepen met een (min of meer) algemene strekking (bijvoorbeeld voor een bepaalde sector). In de memorie van toelichting (blz. 4, onderdeel D) is daarop ook gewezen. Het artikellid beoogt derhalve geen exclusieve competentie-toedeling. In de uitvoeringswetgeving, in casu bij of krachtens de Wet Nationale ombudsman, is de competentie van de Nationale ombudsman nader geëxpliciteerd (vgl. artikel 1a van de wet en voorts de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur).

Wat de door deze leden gestelde vragen met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen betreft, antwoorden wij graag als volgt. In het eerder in deze nota gememoreerde voorstel van wet tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur, wordt voorgesteld de huidige bevoegdheidsomschrijving van de Nationale ombudsman in de Wet Nationale ombudsman anders op te zetten. Nu is de ombudsman bevoegd ten aanzien van een aantal uitdrukkelijk in de wet genoemde (categorieën van) bestuursorganen alsmede andere bij algemene maatregel aangewezen bestuursorganen (waaronder de zelfstandige bestuursorganen). In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de Nationale ombudsman in algemene zin – dat wil zeggen buiten de specifieke regeling die is voorzien voor de bestuursorganen van de mede-overheden – bevoegd te maken voor de behandeling van klachten van bestuursorganen, tenzij deze bij algemene maatregel van bestuur zijn uitgezonderd. Deze in de wet neer te leggen aanwijzingssystematiek, waarbij slechts relevant is de vraag of er sprake is van een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht of niet, brengt met zich mee dat niet met het begrip «zelfstandig bestuursorgaan» hoeft te worden gewerkt. Overigens wordt opgemerkt dat waar het gaat om de aanwijzing van zelfstandige bestuursorganen op grond van het huidige artikel 1a van de Wet Nationale ombudsman gewerkt wordt met de definitie van het begrip zelfstandig bestuursorgaan, zoals dat ook in aanwijzing 124a van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt gehanteerd.

De leden van de GPV-fractie herinnerden ons voorts aan een uitspraak van de Minister van Binnenlandse Zaken, gedaan tijdens het algemeen overleg op 15 mei 1997 inzake zelfstandige bestuursorganen, dat er vooralsnog van uit wordt gegaan dat publiekrechtelijke bedrijfsorganen zelfstandige bestuursorganen zijn. Hierop verder redenerend stellen zij vast dat de consequentie zou zijn dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganen zonder meer onder de competentie van de Nationale ombudsman vallen. Dit achten zij op zich een bespreekbare optie, doch deze gedachte achten zij zeker geen gemeengoed. Los van de vraag of pbo-organen als zelfstandige bestuursorganen moeten worden aangemerkt, merken wij in de richting van deze leden op, dat de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (evenals die van de publiekrechtelijke beroepsorganisatie) reeds nu onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman vallen<sup>1</sup>. Er is naar ons oordeel geen aanleiding daar verandering in te brengen.

De leden van de GPV-fractie hadden voorts behoefte aan verduidelijking van de mogelijkheid om naast de ombudsman een andere onafhankelijke klachtvoorziening met algemene strekking bij wettelijke regeling te introduceren. In het voorgaande zijn wij daarop reeds nader ingegaan naar aanleiding van hetgeen deze leden ter zake van artikel 78a, eerste lid, hadden gesteld. De door deze leden gestelde vraag hoe een en ander zich verhoudt tot de voorrang van artikel 78a van de Grondwet, willen wij

---

<sup>1</sup> Zie daartoe het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo.

graag als volgt beantwoorden. Indien overwogen wordt om een (min of meer) algemene klachtvoorziening voor bijvoorbeeld een bepaalde sector in het leven te roepen, dan geldt als hoofdregel dat deze klachtvoorziening wordt ondergebracht bij de Nationale ombudsman. Dat kan dan geschieden door – op de voet van artikel 78a, vierde lid – zijn taak met de desbetreffende klachtbehandeling uit te breiden. Niettemin kunnen er dringende redenen om van deze hoofdregel af te wijken; dat zal dan wel nadrukkelijk moeten worden verantwoord. Wat de vraag van de leden van de GPV-fractie betreft ter zake van het woord «bevoegdheid» in het derde lid, merken wij op dat dat primair betrekking heeft op de onderzoeksbevoegdheden die de ombudsman moeten toekomen teneinde zijn taak naar behoren te kunnen vervullen.

## II. ARTIKELEN

### *Artikel II, onderdeel C*

De leden van de CDA-fractie vroegen 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. De door deze leden gedane suggestie achten wij een verbetering. In de bij deze nota gevoegde nota van wijziging is voorzien in een aanpassing van het tweede lid.

Deze leden vroegen voorts waarom in de derde volzin van het tweede lid de term «op non-actief gesteld» wordt gebruikt en niet – zoals onder andere in artikel 74, vierde lid – de term «geschorst». Met de term «non-actief» is aangesloten bij de terminologie die wordt gehanteerd in artikel 4 van de Wet Nationale ombudsman. Nu echter ook met betrekking tot de Raad van State en de Algemene Rekenkamer in de Grondwet de term «schorsen» wordt gehanteerd en met betrekking tot deze colleges in de uitvoeringswetgeving – evenals in de Wet Nationale ombudsman – de term «non-actief» wordt gehanteerd, geven wij vanuit uniformiteitsoverwegingen alsnog de voorkeur aan de term «geschorst» in artikel 78a, tweede lid. Voorkomen dient te worden dat in één wet verschillende termen voor dezelfde handeling worden gebruikt. In de bij deze nota gevoegde nota van wijziging wordt in deze wijziging voorzien.

Tot slot vroegen deze leden waarom in artikel 78a, vierde lid, niet met zoveel woorden wordt vermeld dat de andere taken bestaan in het onderzoeken van klachten betreffende andere overheidsgedragingen dan die van de rijksoverheid. Wij hebben gekozen voor een algemene formulering, aangezien mede in het licht van de formulering in het eerste lid een nadere precisering niet nodig is.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
J. Kohnstamm