

Vergaderjaar 2002–2003

28 747

Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten over bestuursorganen door een ombudsman, alsmede daarmee samenhangende wijziging van de Wet Nationale ombudsman, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wet extern klachtrecht)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 26 maart 2003

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

ALGEMEEN

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Hoewel de Wet extern klachtenrecht op grote lijnen de regels van de Wet Nationale ombudsman (Wno) volgt, wordt de regelgeving toch op een aantal punten gewijzigd. De leden van de CDA-fractie brengen enkele opmerkingen naar voren en hebben behoefte aan opheldering over een aantal punten.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en zijn verheugd over een voorstel voor de onafhankelijke behandeling van klachten van burgers over bestuursorganen. Nut en noodzaak van deze regeling worden door de leden van de PvdA-fractie onderschreven. Een laagdrempelige en onafhankelijke klachtrechtvoorziening is een groot goed. Deze leden hebben echter wel een aantal vragen over voorliggend wetsvoorstel, waaronder de vraag of de regering bereid is om het voorliggende wetsvoorstel, gezien de ingrijpende wijzigingen, opnieuw voor te leggen aan de Raad van State?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel met betrekking tot het extern klachtrecht. Deze leden pleiten reeds geruime tijd voor uitbreiding van de bevoegdheden van de Nationale ombudsman naar gemeenten dan wel voor een ombudsfunctie in gemeenten. Deze leden hebben dan ook de motie van het lid Scheltema-de Nie (Kamerstuk 26 445, nr. 3) meeondertekend en gesteund.

¹ Samenstelling:

Leden: van de Camp (CDA), Kalsbeek (PvdA), van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Rijpstra (VVD), Vos (GL), de Graaf (D66), Cornielje (VVD), Kamp (VVD), Remkes (VVD), de Wit (SP), van Beek (VVD), ondervoorzitter, Rietkerk (CDA), van der Staaij (SGP), de Pater-van der Meer (CDA), van As (LPF), Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GL), Bruls (CDA), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Straub (PvdA), Boelhouwer (PvdA) en Van Dijken (PvdA).

Plv. leden: Mosterd (CDA), de Vries (PvdA), Adelmund (PvdA), Fierens (PvdA), Hirsi Ali (VVD), Halsema (GL), Giskes (D66), Van Aartsen (VVD), Nijs (VVD), Griffith, MPA (VVD), Kant (SP), Blok (VVD), Meijer (CDA), Slob (CU), Rambocus (CDA), Varela (LPF), Vergeer-Mudde (SP), van Nieuwenhoven (PvdA), van Gent (GL), Ross-van Dorp (CDA), Çörüz (CDA), Nawijn (LPF), Balkenende (CDA), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), Leerdam, MFA (PvdA) en Dubbelboer (PvdA).

Het is een goede zaak dat burgers klachten over het slecht functioneren van de overheid kunnen indienen. Bestuursorganen moeten klantgericht werken. In het geval van disfunctioneren van die overheid moeten burgers de mogelijkheid hebben daarover te klagen.

De leden van de VVD-fractie stemmen in met het voorstel van de regering dat alle decentrale overheden moeten beschikken over een ombudsman, waar burgers hun klachten over het functioneren van die overheden kunnen indienen. Decentrale overheden hebben dan de mogelijkheid klachten over hun functioneren te laten behandelen door de Nationale ombudsman, maar ook kunnen zij kiezen voor het instellen van een eigen ombudsvoorziening, uiteraard omgeven met allerlei waarborgen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Zo ontstaat er een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen.

Alvorens de leden van de VVD-fractie een definitief standpunt over het wetsvoorstel innemen, willen deze leden graag eerst nog enkele vragen stellen en enkele opmerkingen maken.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en zijn van mening dat de belangrijke functie van ombudsman op lokaal niveau goed moet worden vervuld óf dat het overgelaten moet worden aan de Nationale ombudsman. Het huidige wetsvoorstel geeft naar de mening van deze leden onvoldoende waarborgen voor een onafhankelijke en slagvaardige uitvoering van de ombudsmanfunctie op lokaal niveau. Temeer daar de functie van de ombudsman verdwijnt als er op lokaal niveau een ombudsmanfunctie wordt ingesteld, is het van belang dat de status en kwaliteit van de functie gelijk is aan die van de Nationale ombudsman.

Deze leden vinden dat ook op decentraal niveau waarborgen van tijdigheid, onafhankelijkheid van het oordeel en respect voor het oordeel van de ombudsman essentieel zijn voor het functioneren van dit orgaan. Alles wat (de schijn van) partijdigheid opwekt dient op voorhand te worden afgewezen, opdat het vertrouwen van de burger in de controle- en correctiefunctie op bestuursorganen en overheden niet wordt ondermijnd.

De leden van de GroenLinksfractie hebben met interesse en overwegend met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel extern klachtrecht. Wel hebben deze leden diverse vragen en opmerkingen. Het wetsvoorstel heeft een drieledig doel: het bieden van een algemene regeling voor het indienen en behandelen van klachten bij of door externe klachtvoorzieningen, het voorzien in een landelijk dekkend stelsel van volwaardige externe klachtvoorzieningen bij decentrale overheden en het harmoniseren van bestaande eisen waaraan externe klachtvoorzieningen moeten voldoen. Deze leden steunen deze algemene doelstellingen.

Het wetsvoorstel tracht een einde maken aan de situatie dat klachten over bestuursorganen, met name die over een aantal gemeenten en van het leeuwendeel van de gemeenschappelijke regelingen, nog niet kunnen worden voorgelegd aan een onafhankelijke externe klachtvoorziening. De leden van de GroenLinksfractie achten het van groot belang dat nu een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen wordt gerealiseerd en dat de nog bestaande lacunes in de externe klachtvoorzieningen door een wettelijke vangnetbepaling worden opgeheven. Reden waarom deze leden het wetsvoorstel met instemming begroeten is ook gelegen in de beoogde codificatie van de eisen waaraan externe klachtvoorzieningen dienen te voldoen en de harmonisatie van de procedureregels voor externe klachtbehandeling. Bij de in het voorstel gestelde eisen plaatsen deze leden overigens nog wel enkele kanttekeningen. Verder stemmen deze leden er mee in dat de interventiemethode van de ombudsman nu wettelijk wordt vastgelegd. De leden van de GroenLinksfractie zijn tenslotte blij met de bescherming van de naam «ombudsman» in de

publieke sector omwille van de herkenbaarheid van de functie, en om wildgroei van deze term tegen te gaan.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet extern klachtrecht. Deze leden zijn verheugd dat de regering heeft gekozen voor de wettelijke verplichting tot een landelijk dekkend stelsel van volwaardige externe klachtvoorzieningen bij de decentrale overheden. Het feit dat de in de motie van het lid Scheltema-De Nie gestelde termijn van 1 januari 2002 reeds is gepasseerd wordt hiermee ruimschoots gecompenseerd.

De brief van Nationale ombudsman (brief d.d. 17 maart 2003) waarin deze reageert op het onderhavig wetsvoorstel bevat enkele kritiekpunten en opmerkingen, zoals het ontbreken van wettelijke eisen over de deskundigheid en professionaliteit van de klachtinstantie, het gebruik van de zinsnede «binnen een redelijke termijn» en de problemen rond het Vergoedingsbesluit Wno. De leden van de D66-fractie zouden van de kant van de regering graag een reactie ontvangen op alle in deze brief aangestipte punten.

De leden van de SGP-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Reeds meermalen hebben deze leden gewezen op het grote belang van een adequate regeling van het extern klachtrecht als sluitstuk van een volwaardige klachtprocedure. De aan het woord zijnde leden constateren daarom met instemming dat met het voorliggende wetsvoorstel wordt voorzien in een algemene en verplichtende regeling voor extern klachtrecht bij bestuursorganen. Na lezing van de stukken hebben deze leden de behoefte om ten aanzien van de voorgestelde vormgeving van de regeling van het extern klachtrecht nog verschillende vragen te stellen en opmerkingen te maken.

2. Motieven voor het wetsvoorstel

2.2. Nut van extern klachtrecht

Het is volgens de regering niet wenselijk dat bestuursorganen eigen externe voorzieningen creëren die onderling sterk van elkaar verschillen. Nu lijken er door de jaren heen uiteenlopende praktijken te zijn ontstaan ten aanzien van ombudsinstanties. Wat is de aanvullende waarde van dit wetsvoorstel voor gemeenten, provincies en waterschappen die al een ombudsman of een ombudscommissie hebben ingevoerd, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De functie van de lokale ombudsman is van belangrijke betekenis voor het beter functioneren van de bestuursorganen. Welke instrumenten biedt deze wet daartoe, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Er wordt gesteld dat in het spraakgebruik de begrippen intern en extern klachtrecht steeds meer ingeburgerd raken. De leden van de PvdA-fractie menen dat de inburgering van deze begrippen voornamelijk in bestuurlijke en ambtelijke gremia heeft plaatsgevonden. Ook omdat personeel van een bestuursorgaan de mogelijkheid heeft om een klacht te deponderen bij hetzelfde bestuursorgaan, lijkt het deze leden beter om te spreken van onafhankelijke klachtbehandeling. De leden van de PvdA-fractie hechten er daarom waarde aan dat voortaan gesproken wordt van «onafhankelijke klachtbehandeling» in plaats van het meer ambtelijke begrip «extern klachtrecht».

Er wordt gesteld dat extern klachtrecht ziet op de behandeling én beoordeling van een klacht buiten het bestuursorgaan waar de klacht overgaat. Dat kunnen klachten zijn die van buiten de organisatie komen (van burgers), maar ook klachten van het eigen personeel. Om wat voor soort

klachten kan het gaan in geval van klachten van het eigen personeel, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

2.4 Noodzaak tot opvullen van leemtes; systematiek van het wetsvoorstel

De decentrale overheden kunnen ingevolge dit wetsvoorstel de behandeling van verzoekschriften opdragen aan een eigen ombudsman. Het voorstel biedt ook de mogelijkheid dat een gemeente een ombudscommissie benoemt. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere motivering van deze mogelijkheid. Zijn er thans gemeenten die een ombudscommissie hebben in plaats van een ombudsman? Zo ja, hoe functioneren deze commissies en wat zijn de voordelen ten opzichte van een ombudsman, zo vragen deze leden.

Al in 1998 heeft de Nationale ombudsman gemeenten opgeroepen een ombudsman of ombudscommissie in te stellen. Wat verandert dit wetsvoorstel concreet aan de huidige situatie voor burgers uit de gemeenten die nog niet hiertoe zijn overgegaan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Op welke wijze wordt hun toegang tot het onafhankelijke klachtrecht vergroot?

Is het de bedoeling dat elke gemeente, provincie, waterschap of gemeenschappelijke regeling in principe een onafhankelijke klachteninstantie realiseert, zo vragen deze leden verder. Als dit de bedoeling is, moet dit dan niet dwingender worden geregeld in de wet?

De leden van de PvdA-fractie menen verder dat de toegankelijkheid tot een klachtvoorziening een groot goed is, zowel fysiek als financieel. Feit is dat voor veel mensen de beslissing óm te gaan klagen al een grote stap is. De barrière om te klagen wordt volgens de leden van de PvdA-fractie aanzienlijk verlaagd door een instelling van een lokale of regionale ombudsman. Het blijkt dat in sommige gevallen een ombudsfunctie bij decentrale overheden weer is opgeheven. Kan de regering daarvan een overzicht geven en dit aan de Kamer sturen, zo vragen deze leden. Is het aantal klagers, dat na de opheffing van de lokale ombudsman naar de Nationale ombudsman toe moet afgenomen? Als dit het geval is, is de regering het dan met deze leden eens om bestuursorganen toch zwaarder te verplichten een eigen onafhankelijke klachteninstantie in te stellen? Volgens de memorie van toelichting krijgt de Nationale ombudsman de taak om de registratie bij te houden van decentrale overheden met een eigen onafhankelijke klachtvoorziening. Krijgt de Nationale ombudsman hiervoor de noodzakelijke financiële middelen, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Betekent dit dat de Nationale ombudsman de enige instantie is met de meest recente stand van zaken betreffende de externe klachtvoorziening of heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hier ook een overzicht van, zodat ook het ministerie de burger kan informeren waar hij terecht kan met zijn klacht, zo vragen deze leden verder.

Niet valt uit te sluiten dat er gemeenten zijn die een eigen externe klachtvoorziening hebben maar dat deze, ondanks alle maatregelen, niet goed functioneert. Waar kunnen burgers dan terecht met hun klachten die ze daarover hebben, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Is de gemeenteraad dan de instantie die daar iets aan kan doen?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat het wetsvoorstel beoogt een landelijk dekkend klachtrecht te introduceren, waarbij wordt aangesloten bij de thans bestaande regelingen en functies van de Nationale ombudsman en diens lokale evenknieën. Naar het oordeel van de leden van de GroenLinksfractie mag de aanvullende rechtsbescherming in Nederland er door de inwerkingtreding van de wet extern klachtrecht niet op achteruit gaan. Waardevolle elementen uit lokale praktijk mogen niet

onmogelijk gemaakt worden door het klakkeloos transponeren van voor de Nationale ombudsman in zijn relatie met de rijksoverheid geformuleerde regels naar de nieuwe wet, die daarmee algemeen geldig wordt voor lokale ombudsmannen.

De leden van de GroenLinksfractie verwelkomen een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen. Deze leden constateren dat een dergelijk stelsel op twee manieren te realiseren is. Middels de wettelijke plicht voor de decentrale overheden om te beschikken over een externe klachtvoorziening met de Nationale ombudsman als vangnet van rechtswege of door de Nationale ombudsman verplicht stellen als externe klachtvoorziening, tenzij de decentrale overheid zelf voorziet in een eigen ombudsman. De regering heeft het advies van de Raad van State gevolgd door in de wet te bepalen dat de Nationale ombudsman bevoegd is, tenzij een eigen ombudsvoorziening is ingesteld. Uitdrukkelijk is gesteld dat de Nationale ombudsman hierin geen toetsende rol zal gaan vervullen, de verantwoordelijkheid voor een voorziening die voldoet aan de wettelijke eisen ligt bij de decentrale overheden zelf. De aan het woord zijnde leden kunnen zich prima vinden in de keuze van de regering, zolang de decentrale autonomie onaangetast blijft. Kan de regering dit inderdaad garanderen?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben daarnaast enkele opmerkingen over de vraag of het ambt van ombudsman door een persoon of door een commissie moet worden bekleed. De Raad van State is duidelijk in zijn advies. Met de Wvo heeft de wetgever destijds uitdrukkelijk gekozen voor de eenhoofdigheid van het ambt, dit in afwijking van de traditie van collegialiteit die ons openbaar bestuur overigens kenmerkt. In het lokaal bestuur is de eenhoofdigheid van het ambt een vast patroon, evenals internationaal. Het gaat daarbij om de herkenbaarheid van het ambt en wat zeker op lokaal niveau speelt de professionaliteit, die immers beter is gewaarborgd met één al dan niet fulltime ombudsman dan met commissieleden die hun werk ad hoc of parttime doen naast hun eigenlijke beroep. Ook de Raad van State adviseert de optie van een ombudscommissie uit het wetsvoorstel te verwijderen. De regering neemt dit advies niet over met de redenering dat bij een commissie de onafhankelijkheid en onpartijdigheid evengoed gewaarborgd zijn. Over de bezwaren van de Raad van State inzake de herkenbaarheid en vooral de professionaliteit rept de regering niet. Kan de regering daar alsnog op in gaan, zo vragen deze leden.

Aanvullend willen deze leden graag vernemen hoe de ervaringen naar het oordeel van de regering met ombudscommissies, in en buiten Nederland, zijn aangezien deze leden signalen bereiken dat die ervaringen lang niet altijd onverdeeld positief zijn. Verder vragen deze leden of het niet juist uit oogpunt van herkenbaarheid en toegankelijkheid (een aanspreekbaar persoon in plaats van een postbusnummer), vertrouwen en professionaliteit (in de persoon van de ombudsman) en autoriteit (de ombudsman als gezagdragend klachtbemiddelaar) beter zou zijn te kiezen voor een eenhoofdig ambt.

De leden van de SGP-fractie constateren dat decentrale bestuursorganen in het wetsvoorstel alle ruimte wordt gelaten om te kiezen tussen aansluiting bij de Nationale ombudsman en het zelf voorzien in een externe klachtvoorziening, dan wel gezamenlijk met andere decentrale overheden een externe klachtvoorziening in te richten. De aan het woord zijnde leden waarderen de daaruit blijkende erkenning van de autonomie van decentrale overheden. Wel hechten deze leden daarbij aan het waarborgen van de noodzakelijke kwaliteit van de ombudsfunctie, zo nodig ook ten koste van reeds bestaande decentrale ombudsinstanties. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering dit uitgangspunt deelt. Tevens vragen deze leden of de regering in het licht van de noodzakelijke kwaliteit ook heeft overwogen om aansluiting van decentrale bestuursorganen bij de

Nationale ombudsman te verplichten. Deze leden vragen ook wat naar mening van de regering de voor- en nadelen (kunnen) zijn van een decentrale ombudsinstantie ten opzichte van aansluiting bij de Nationale ombudsman en of er naar de mening van de regering een verband bestaat tussen de schaal en de kwaliteit van decentrale ombudsinstanties. De aan het woord zijnde leden delen voluit de door de regering beoogde gelijkwaardigheid ten aanzien van de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en professionaliteit bij decentrale ombudsinstanties ten opzichte van aansluiting bij de Nationale ombudsman. In de visie van deze leden dient daarom bij de regeling van decentrale ombudsinstanties zoveel mogelijk te worden aangesloten bij de bestaande regelgeving betreffende de Nationale ombudsman. Naar de mening van deze leden biedt het voorliggende wetsvoorstel, ondanks de punten waarop reeds tegemoet is gekomen aan de kritiek van de Raad van State, nog onvoldoende garanties voor de beoogde gelijkwaardigheid.

Tot slot constateren deze leden dat in het voorliggende wetsvoorstel geen toezicht wordt geregeld van de Nationale ombudsman op decentrale ombudsinstanties. Deze leden vragen op welke wijze dan wel op de naleving van de wettelijke vereisten ten aanzien van decentrale ombudsinstanties zal worden toegezien?

3. Eisen aan externe klachtvoorzieningen

3.2. Welke eisen kunnen worden gesteld?

In dit wetsvoorstel wordt gebruik gemaakt van de eisen die aan een externe klachtvoorziening kunnen worden gesteld, zoals die beschreven zijn in een notitie uit 1997 door de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kamerstuk 25 854, nr. 1). Deze eisen worden voornamelijk aan de klachtinstanties gesteld om de onafhankelijkheid van de klachtinstantie ten opzichte van het bestuursorgaan te waarborgen. Eisen zijn bijvoorbeeld: de bevoegdheid een eigen oordeel te geven over de klacht, de bevoegdheid om op eigen initiatief onderzoek te doen en het feit dat medewerkers van de klachtinstantie niet tevens deel mogen uitmaken van de ambtelijke ondersteuning van het bestuursorgaan over wiens gedragingen de klachtinstantie oordeelt. Uit een algemeen overleg dat op 4 februari 1998 werd gevoerd, bleek dat deze eisen door de Tweede Kamer breed worden onderschreven. In de memorie van toelichting wordt echter duidelijk gemaakt dat deze eisen, alsmede de manier waarop zij in de klachtinstantie verankerd (moeten) worden, niet gedetailleerd opgenomen worden in de wet. De vorm waarin aan de eisen wordt voldaan, kan verschillen van gemeentelijke klachtinstantie tot gemeentelijke klachtinstantie, waarbij de ene manier niet perse beter hoeft te zijn dan de andere, zo geeft de regering aan. De leden van de CDA-fractie vragen of en hoe deze vereisten na de voorgestelde wetswijzigingen nog gewaarborgd zijn. De leden van de CDA-fractie hechten, evenals de Raad van State, groot belang aan de waarborgen die aan deze vereisten ten grondslag liggen.

In de memorie van toelichting wordt een aantal eisen opgesomd dat bedoeld is om de onafhankelijkheid van de klachtinstantie ten opzichte van het bestuursorgaan te waarborgen. Moet dit deel van de memorie van toelichting zo worden verstaan, zo vragen de leden van de VVD-fractie, dat alle overheden aan al die eisen in geval van externe klachtvoorziening moeten voldoen, maar dat zij aan die eisen zelf invulling mogen geven.

Naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie dienen de eisen aan externe klachtvoorzieningen de kwaliteit van de (externe) klachtenbehandeling te waarborgen. Het gaat hen daarbij om eisen van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en professionaliteit: basis in een wettelijk voor-

schrift, benoeming door een vertegenwoordigend lichaam, rechtspositionele onafhankelijkheid, benoeming voor een bepaalde duur, tussentijds ontslag alleen op bepaalde gronden, bevoegdheid een eigen oordeel over de klacht te geven, bevoegdheid aanbevelingen te doen, de bevoegdheid onderzoek te doen op eigen initiatief, voldoende materiële en personele ondersteuning, benoeming van personeel op voordracht van de ombudsman en de medewerkers van de ombudsman dienen geen deel uit te maken van de ambtelijke ondersteuning van het bestuursorgaan over wiens gedragingen de ombudsman oordeelt.

Het wetsvoorstel gaat uit van het beginsel van gelijkwaardigheid van de verschillende externe klachtvoorzieningen. Met het oog daarop wordt een aantal eisen gesteld aan door decentrale overheden in het leven geroepen voorzieningen, opdat deze vergelijkbaar kunnen zijn met de Nationale ombudsman. De gestelde eisen liggen vooral op het vlak van de rechtspositionele onafhankelijkheid, de onpartijdigheid en de onderzoeksbevoegdheden van de ombudsman. Is de regering van opvatting dat deze eisen doorgaans een versterking (dienen te) betekenen van de positie van de lokale ombudsman in vergelijking met de huidige situatie ten opzichte van de bestuursorganen en het ambtelijk apparaat van de gebiedscorporatie(s) waarbij deze is aangesteld, zo vragen deze leden.

3.3. Zijn alle eisen «beslissend»?

Met betrekking tot de professionaliteit van de lokale ombudsman vragen de leden van de CDA-fractie of een comité van aanbeveling niet gewenst is bij het selecteren van een decentrale ombudsman, zoals dat ook op nationaal niveau gebeurt (waarin de Raad van State, de Hoge Raad en de Algemene Rekenkamer vertegenwoordigd zijn). De verklaring dat de samenstelling van een dergelijk comité zich moeilijk laat bedenken op decentraal niveau is naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie niet toereikend, temeer omdat zo'n comité ook van groot belang kan zijn bij het waarborgen van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid.

Waarom heeft de regering ervoor gekozen geen kwalitatieve benoemings-eisen op te nemen voor de lokale ombudsman zoals een voltooide juridische opleiding of een gedegen kennis van bestuurlijke processen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Met betrekking tot de professionaliteit (voldoende kennis en juridische en bestuurlijke ervaring) van de decentrale ombudsman vertrouwt de regering erop, dat het tot benoeming bevoegde orgaan daarvoor voldoende aandacht zal hebben. In de meeste gevallen zullen die organen daar zeker oog voor hebben, zo menen de leden van de VVD-fractie, maar zou dat toch niet beter moeten worden gewaarborgd? Hoe kijkt de regering aan tegen het in de wet opnemen van een bepaling, dat de ombudsman kennis moet hebben van juridische en bestuurlijke zaken, zo vragen deze leden verder.

De leden van de SP-fractie vinden dat duidelijkere invulling gegeven moet worden aan de eisen van het comité van aanbeveling. De onberispelijkheid van dit comité zal maatgevend zijn voor de kwaliteit van het tot benoeming bevoegde orgaan, de Tweede Kamer.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het jammer dat de aan externe klachtvoorzieningen gestelde eisen zich niet of nauwelijks uitstrekken tot de deskundigheid en de professionaliteit van de voorziening. De Raad van State heeft hiervoor op indringende wijze aandacht gevraagd in zijn advies. Weliswaar zijn op dit punt in de notitie van toenmalig staatssecretaris Kohnstamm (Kamerstukken II 1997/98, 25 854, nr. 1) geen specifieke (kwaliteit)eisen genoemd. Maar bedacht moet worden dat klacht-

behandeling door een externe klachtinstantie ook om andere redenen dient te voldoen aan hoge eisen van zorgvuldigheid en deskundigheid. Het oordeel van een ombudsman is een eindoordeel, waartegen geen hogere voorziening kan worden aangewend. De effectiviteit van de voorziening die de ombudsman biedt is vooral afhankelijk van het gezag dat hij zich weet te verwerven, en voor dat gezag is de kwaliteit van zijn werk de voornaamste pijler. Deelt de regering de vrees dat kennis en juridische en bestuurlijke ervaring niet voldoende gewaarborgd zouden kunnen zijn als de regeling geheel en al wordt overgelaten aan de decentrale regelgever, zo vragen deze leden. Meent de regering niet dat, waar in het wetsvoorstel terecht, vergaande onderzoeksbevoegdheden worden toegekend aan ook de door decentrale overheden in het leven geroepen externe klachtvoorzieningen, waarborgen niet kunnen worden gemist dat bij die voorzieningen de deskundigheid aanwezig is om een juist gebruik van die bevoegdheden te kunnen maken? Op welke wijze wordt aan deze waarborgen vorm gegeven? Zou niet, mede omdat de benoeming van de Nationale ombudsman met aanzienlijk zwaardere waarborgen is omgeven dan de benoeming van een «decentrale» ombudsman, in ieder geval in de wet eisen kunnen worden gesteld aan de ombudsman ter zake van zijn bekwaamheid in zaken van regelgeving, bestuur en klachtrecht? De leden van de GroenLinks-fractie constateren een spanningsveld tussen de vereiste kwaliteit en de wenselijke decentrale handelingsvrijheid. Deze leden vragen of de regering meent dat problemen te voorzien zijn indien aan beide wensen zou worden voldaan. Of acht de regering de kwaliteitsnorm van groter gewicht en kiest de regering derhalve voor striktere regels voor de decentrale overheid? Het dunkt deze leden dat de kwaliteitsnorm zou moeten prevaleren.

3.3.1. Rechtspositionele onafhankelijkheid

In het voorliggend wetsvoorstel benoemt de gemeenteraad de decentrale klachtinstelling. De vraag kan gesteld worden, zo geven de leden van de CDA-fractie aan, of hier sprake is van voldoende onafhankelijkheid tegenover het bestuursorgaan dat de beslissing heeft genomen. Momenteel wordt in het wetsvoorstel enkel het verschil in zittingsperiode (voor de gemeenteraad vier jaar en voor de ombudsinstelling zes jaar) als waarborg voor de onafhankelijkheid gegeven. Het feit dat bij onderzoek is gebleken dat sommige gemeenten interne klachtcommissies externe klachten zouden (willen) laten behandelen, spreekt ook vóór een (onafhankelijk) comité van aanbeveling bij het instellen van een klachtinstantie. De uitleg van de regering dat ook voor kleinere gemeenten de mogelijkheid moet openstaan om een eigen klachtinstelling in het leven te roepen, is voor deze leden slechts ten dele aanvaardbaar. Juist voor kleinere gemeenten zal het moeilijker zijn om een aparte externe klachtinstelling te bekostigen, waardoor de kans bestaat dat eerder een beroep zal worden gedaan op (personeel van) een interne klachtcommissies. Ook wat betreft de onpartijdigheid van degenen die de klachten behandelen, spreekt deze gang van zaken de leden van de CDA-fractie niet bijzonder aan. Deze leden pleiten niet voor het in het leven roepen van een verbod van eigen ombudsinstellingen door kleine gemeenten, maar willen daarbij graag de waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid verankerd zien in de wet. Het aansluiten bij bestaande (decentrale) instanties kan een oplossing zijn voor kleinere gemeenten.

De positie van een ombudsman of ombudscommissie is in grote mate vergelijkbaar met die van de recent ingestelde lokale rekenkamers. Beiden vereisen waarborgen van de rechtspositionele onafhankelijkheid. Kan de regering een overzicht geven van eisen die vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid gesteld worden aan enerzijds de lokale rekenkamer en anderzijds de lokale ombudsman, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Kan de regering nader toelichten waarom het bereiken van de 65-jarige

leeftijd voor de Nationale ombudsman wél een ontslaggrond is en voor de lokale ombudsman niet, zo vragen deze leden verder.

De leden van de SGP-fractie sluiten zich aan bij het pleidooi van de Raad van State en de Nationale ombudsman om de rechtspositionele onafhankelijkheid van de ombudsinstanties voluit gestalte te geven en niet alleen van toepassing te verklaren op het terrein van de werkzaamheden van de ombudsinstantie. Deze leden pleiten derhalve voor het toevoegen van een incomptabiliteit tussen het verrichten van werkzaamheden voor een ombudsinstantie en het vervullen van taken bij bestuursorganen waarover deze ombudsinstantie tot oordelen bevoegd is. Zodoende wordt ook de schijn van afhankelijkheid en partijdigheid zo veel mogelijk voorkomen, zo menen deze leden.

3.3.2 Onpartijdigheid

Kan de regering uitvoeriger toelichten waarom de eis dat de medewerkers van de klachtinstantie geen deel mogen uitmaken van de ambtelijke ondersteuning van het bestuursorgaan niet in het wetsvoorstel wordt opgenomen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De regering stelt niet de eis dat de medewerkers van de klachtinstantie geen deel mogen uitmaken van de ambtelijke ondersteuning van het bestuursorgaan. De regering meent dat het erom gaat dat diegenen die werkzaamheden verrichten voor de ombudsman, voor die werkzaamheden onafhankelijk zijn ten opzichte van de bestuursorganen die onder de competentie van de ombudsman vallen. Daarom wordt voorgesteld te bepalen dat het personeel van de ombudsman voor de werkzaamheden die het voor de ombudsman verricht, uitsluitend aan hem verantwoording schuldig is. Is op deze manier de onpartijdigheid van de externe klachtvoorziening wel voldoende gewaarborgd, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Is het niet beter als de medewerkers van de klachtinstantie geen deel uitmaken van die ambtelijke ondersteuning, zo vragen deze leden verder.

De kandidaat-medewerkers van de lokale ombudsman moeten zorgvuldig onderzocht worden op nevenfuncties. De leden van de SP-fractie vinden dat de genoemde incompatibiliteiten onvoldoende waarborg geven voor onafhankelijkheid. Daar komt bij dat, vooral in de ook door de regering genoemde kleinere plaatsen, de mogelijkheid groter is dat de medewerkers bekenden zijn, zonder dat dit direct op belangenverstremming lijkt, waardoor het oordeel onzuiver wordt. Volgens deze leden mag een (kandidaat-) medewerker tevens geen ambtenaar zijn, ook al zijn de ambtenaren niet direct betrokken bij de handelingen over het beklagde feit. De voorgestelde regeling zou, bijvoorbeeld, toetsingsambtenaren van de IND de mogelijkheid geven om klachten over de vreemdelingenpolitie af te handelen. Wat vindt de regering van het oordeel van de Nationale ombudsman in deze (brief van 17 maart 2003)? Tevens moet het comité aandacht hebben voor mogelijke commerciële belangen van (kandidaat-) medewerkers (zoals bijvoorbeeld bij het vak van aannemer of bestuursadvocaat). De leden van de SP-fractie zijn van mening dat in overweging genomen moet worden om mensen met nauwe politieke banden te weren als medewerker.

Deze leden vragen de regering een oordeel te geven over de zojuist genoemde problemen. Zij geven de regering de volgende mogelijke oplossingen in overweging. Ten eerste een veel scherpere incompatibiliteitsregeling, waarbij de beroepsgroep of sector die bij het beklagde feit in het geding is, niet die van de medewerker kan zijn. Ten tweede, om bekendheid met personen te voorkomen, geen behandeling van klachten van de eigen gemeente, waterschap of provincie. Ten derde,

een openbaarmaking van nevenfuncties en een verbod op bestuursfuncties dan wel zware leidinggevende functies of invloedrijke adviesfuncties zoals advocaat of geografisch adviseur (over bijvoorbeeld bestemmingsplannen). Verder vragen de leden van de SP-fractie het oordeel van de regering over de mogelijkheid bezwaar te maken tegen een (medewerker van de) ombudsman vanwege vermeende belangenverstrengeling of partijdigheid.

Op het punt van de onpartijdigheid wordt in het voorstel helaas niet de eis gesteld dat medewerkers van de klachtinstantie niet tevens deel uit mogen maken van de ambtelijke ondersteuning van het bestuursorgaan over wiens gedragingen de klachtinstantie oordeelt. Het argument van de regering is dat ook voor kleine gemeenten de mogelijkheid om te kiezen voor een eigen ombudsman een reële optie moet blijven. Tegelijkertijd zal in kleine gemeenten het aantal door een externe instantie te behandelen klachten in de regel gering zijn. Is het niet zo dat wanneer voor zo'n eigen voorziening in een kleine gemeente wordt gekozen, het geringe aantal te behandelen klachten ook met zich mee zal brengen dat de omvang van de ambtelijke ondersteuning van de ombudsman beperkt kan blijven en dat de kosten van ondersteuning die van buiten wordt aangetrokken overzienbaar zijn, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Is daarmee de ambtelijke ondersteuning als bedoeld in het voorstel niet een overbodige onwenselijkheid?

De leden van de D66-fractie begrijpen niet waarom de regering er niet voor gekozen heeft een onverenigbaarheid op te nemen tussen medewerkers van de klachtinstantie en de ambtelijke ondersteuning van het bestuursorgaan over wiens gedragingen de klachtinstantie oordeelt. De redernering van de regering dat een gevolg van een dergelijke incompatibiliteit voor kleine gemeenten betekent dat een eigen ombudsman geen reële optie meer zou zijn, wordt door de brief met de reactie van de Nationale ombudsman (brief d.d. 17 maart 2003) volgens deze leden voldoende weerlegd. Bovendien telt het argument dat de externe klachtinstantie boven iedere schijn van belangenverstrengeling verheven moet zijn voor deze leden zwaar. Het niet vastleggen van de genoemde incompatibiliteit kan de klachteninstantie met de schijn van partijdigheid bezoedelen. Graag zien deze leden een reactie van de kant van de regering waarin wordt ingaan op deze geuite bezwaren.

3.3.3. Onderzoeksbevoegdheden

De regering heeft er voor gekozen geen zogenaamde sterke-arm-bevoegdheid in de wet op te nemen. De regering gaat in zijn beargumentering onvoldoende in op de visie van de Nationale ombudsman die meent dat deze bevoegdheid juist goed werkt als stok achter de deur, zo menen de leden van de PvdA-fractie. De effectiviteit van het bevel om te verschijnen voor de klachtinstantie wint juist aan gewicht door het bestaan van de sterke-arm-bevoegdheid. Kan de regering zijn argumenten op dit punt nader toelichten, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De leden van de SP-fractie betreuren het dat de lokale ombudsman, hoewel in status gelijk, geen bevoegdheid krijgt om de «sterke arm» in te schakelen. De regering erkent dat dit door de ombudsman als stok achter de deur gebruikt kan worden. Daarnaast helpt het om de lokale ombudsman als serieuze partij te beschouwen. Deze leden dringen er op aan om de lokale ombudsman in alles gelijke bevoegdheden te geven als waar de Nationale ombudsman over beschikt.

4. Inpassing in de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

4.1. Structuur

De leden van de GroenLinks-fractie hebben wel bedenkingen bij de beoogde, beperkende, werkwijze van de Ombudsman in het wetsvoorstel. Deze leden constateren dat een bezwaar van de gemeentelijke ombudsmannen tegen het voorontwerp van wet was dat onvoldoende rekening was gehouden met de minder afstandelijke werkwijze van gemeentelijke ombudsmannen. De praktijkervaring leert dat de ombudsman op lokaal niveau, ook naar mening van de aldaar verantwoordelijke bestuursorganen, niet kan volstaan met het bieden van een op grond van hoofdstuk 9 Awb verplicht minimumpakket. Op lokaal niveau wordt de relatie tussen burger en overheid mede gekenmerkt door het directe karakter ervan, de onevenwichtige afhankelijkheidsrelatie en het feit dat men «levenslang» tot elkaar veroordeeld is. Het gezag van de Nationale ombudsman staat naar het oordeel van deze leden buiten kijf, maar de lokale ombudsman scoort volgens onderzoek van de VNG beter op de punten laagdrempeligheid, toegankelijkheid, kennis van de lokale situatie, kennis van het gemeentelijk apparaat en zij kosten per klachtbehandeling ongeveer de helft van die bij de Nationale ombudsman. Kan eigenlijk wel worden volstaan, zo vragen deze leden, de Wno als uitgangspunt voor het wetsvoorstel te nemen en de lokale praktijken, die in sommige gevallen reeds langer bestaan dan de Nationale ombudsman, daar naar om te vormen? Dient voorgaande, zo vragen deze leden, niet juist te leiden tot een bredere invulling van het begrip «aanvullende rechtsbescherming», waarbij de ombudsman de functie vervult van de door het bestuursorgaan zelf georganiseerde controle op de macht, en als zodanig functioneel is binnen het democratisch bestel?

4.2 Terminologie

Er wordt aangegeven dat alvorens een burger naar een ombudsman kan gaan, hij eerst bij het betrokken bestuursorgaan een klacht moet indienen. Dit is de interne procedure. Vervolgens kan er een externe procedure worden gestart bij een ombudsman. Voor de eerste procedure wordt het begrippenkader «klacht en klaagschrift» gebruikt; voor de tweede procedure «verzoek en verzoekschrift». Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een regeling voor de tweede procedure. Waarom is dan de citeertitel van de wet: «Wet extern klachtrecht», zo vragen de leden van de VVD-fractie. Ligt «Wet extern verzoekschrift» dan niet meer voor de hand? Hetzelfde geldt voor de naam van titel 9.2. «klachtbehandeling door een ombudsman» van de Awb. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

4.3. Naamsbescherming van de (Nationale) ombudsman

In het verleden is door de Nationale ombudsman diverse malen aandacht gevraagd voor de verwarring die wordt opgeroepen door het ruime gebruik van de naam «ombudsman». De leden van de PvdA-fractie willen graag de regering in overweging geven om qua begripsbepaling in de wet een onderscheid te maken naar een lokale, regionale en Nationale ombudsman.

4.4. Voorwerp van onderzoek

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen op het uitgangspunt in het wetsvoorstel dat klachten schriftelijk moeten worden ingediend. Een niet onaanzienlijk deel van de klagers van een gemeentelijke ombudsman blijkt niet of slecht te kunnen lezen en schrijven (een voorzichtige schat-

ting is 5%). Brieven met klachten maken in sommige lokale situaties slechts zo'n 15% uit van het totaal aantal klachten. Deze leden willen van de regering vernemen in hoeverre een schriftelijke klachtplicht kan leiden tot niet-ontvankelijkheid van klachten en bezwaren die anders dan schriftelijk (mondeling) worden aangemeld of ingediend. Welk nut dient de schriftelijke indiening, anders dan dat de ombudsman een dossier kan openen over een klacht? Waarom kan de ter schriftstelling niet aan de ombudsman worden overgelaten, zo vragen deze leden.

4.5. Bevoegdheid

Het is de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk in welke regelingen de instrumenten ter effectuering van de functie van ombudsman worden neergelegd. Een belangrijk instrument is het jaarverslag. Waar worden de jaarverslagen van de lokale ombudsman besproken? Deelt de regering de opvatting dat de wettelijke basis inzake de bespreking van het jaarverslag in deze wet thuishoort, zo vragen deze leden.

Zowel de Nationale ombudsman als de gemeentelijke ombudsinstanties hebben geadviseerd de ombudsman niet onbevoegd te verklaren om te interveniëren in lopende beklag-, bezwaar- of beroepsprocedures. In de praktijk levert voor alle betrokkenen interventie een bevredigend resultaat op. Daarnaast werkt de methode dejuridiserend. Desalniettemin wenst de regering nader onderzoek te doen naar dit advies. Wanneer kan Tweede Kamer kennisnemen van dit onderzoek, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Op welke wijze denkt de regering dat de ombudsman deze procedures op ongewenste wijze doorkruist? Kan de regering daartoe concrete voorbeelden noemen?

Kan worden aangegeven wanneer het onderzoek naar de voor- en nadelen van de mogelijkheid van «interventie» in lopende of mogelijke beklag-, bezwaar- of beroepsprocedures door de ombudsman gereed zal zijn, zo vragen ook de leden van de VVD-fractie.

De leden van de GroenLinksfractie hebben eveneens vragen over de bevoegdheid van de ombudsman in het geval er bezwaar en beroep openstaat. Van de kant van de gemeentelijke ombudsmannen is erop gewezen dat sommigen van hen niet verplicht, maar in tegenstelling tot de Nationale ombudsman, wel bevoegd zijn om een onderzoek in te stellen in het geval bezwaar of beroep openstaat, en dat zij met name in de bezwaarfase op tamelijk ruime schaal interveniëren, tot tevredenheid van alle betrokkenen. Vaak wordt op deze wijze snel resultaat bereikt en kan een omslachtiger bezwaarprocedure voorkomen. Deze praktijk spreekt de leden van de GroenLinksfractie aan, omdat zij bijdraagt aan dejuridisering. Deze leden zijn het dan ook eens met de gemeentelijke ombudsmannen dat het te betreuren zou zijn wanneer de algemene regeling van het externe klachtrecht in de Awb voortzetting van deze werkwijze onmogelijk zou maken. In de memorie van toelichting heeft de regering aangegeven de methode die gemeentelijke ombudsinstanties op dit punt volgen uit een oogpunt van dejuridisering aantrekkelijk te vinden, maar eerst nog nader onderzoek te willen doen. Deze leden achten het wenselijk dat dit onderzoek thans (en) met de nodige voortvarendheid ter hand wordt genomen, opdat de eventuele aanpassing van het voorstel kan plaatsvinden voordat de wet in werking treedt en de gemeentelijke ombudsinstanties hun werkwijze kunnen handhaven. Wat is de stand van zake en op welke termijn komt hierover meer duidelijkheid, zo vragen ook deze leden. De leden van de GroenLinks-fractie hebben daarnaast een aantal vragen over de in het wetsvoorstel opgenomen wijze van interveniëren. De gebezigde terminologie schept volgens deze leden daarin afstand door het gebruik van termen zoals «verzoekers voor klagers» en «interveniëren voor bemiddelen». Gemeentelijke ombudsmannen spreken bij voorkeur

van bemiddelen. Bemiddelen kan voor een onderzoek geschieden («informereren naar de stand van zaken»), tijdens een onderzoek («om klager en gemeente met elkaar in contact te brengen om samen aan een oplossing te werken») en tijdens een onderzoek (waarbij de ombudsman zelf voorstellen doet om partijen tot een vergelijk te laten komen). In hoeverre kan de wettelijke tekst worden aangepast aan de meer hedendaagse terminologie, zo vragen deze leden. Welke plek heeft deze staande bemiddelingspraktijk in de beoogde wettelijke interventiemogelijkheden?

Daarnaast geven de aan het woord zijnde leden aan dat bevoegdheden en gebruiken die wel bij de lokale ombudsliden, maar niet bij de Nationale ombudsman aanwezig waren, in het wetsontwerp niet in overweging zijn genomen. Deze leden denken hierbij aan het geclausuleerde en procedureel aan banden gelegde recht van het bestuursorgaan om af te wijken van aanbevelingen, de bevoegdheid van de ombudsman om het bestuursorgaan te verzoeken om de uitvoering van besluiten op te schorten, de mogelijkheid om klager/verzoeker behulpzaam te zijn bij het formuleren van zijn probleem dan wel het aannemen van mondelinge klachten, het gebruik om in een latere fase naar aanleiding van een klacht gemaakte afspraken op hun juiste naleving te controleren en het eerdere voorstel om klachten als alternatief voor bezwaren uit te werken. Al deze gebruiken zijn niet gerealiseerd in dit wetsontwerp. Hoe denkt de regering dat het beste in deze omissies kan worden voorzien, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Ook andere ontwikkelingen van na inwerkingtreding van de Wno (1981), zoals het gestalte geven aan interventie dan wel bemiddeling, hebben naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie geen of nog onvoldoende plaats gekregen in de nieuwe wet. De daarmee samenhangende problemen zijn onvoldoende doordacht en geregeld, zoals het verschoningsrecht ten aanzien van hetgeen vertrouwelijk gewisseld is bij een poging tot bemiddeling dan wel een onderzoek, de bevoegdheid tot het geven van een oordeel door de ombudsman nadat een poging tot bemiddeling is gestaakt, de samenloop van bezwaar/beroep en een bemiddeling, het gebruik om geschillen die zich daarvoor lenen door bemiddeling, arbitrage of mediation tot een oplossing te brengen (dit onder vermelding van openstaande rechtsbeschermingsopties en met het bewaren van de mogelijkheid daarvan gebruik te maken). Hoe denkt de regering dat het beste in deze omissies kan worden voorzien, zo willen deze leden weten.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de wetgeving een helder onderscheid wordt gemaakt tussen situaties waarin bezwaar of beroep kan worden aangetekend en situaties waarin er een taak is weggelegd voor externe klachteninstanties. Deze leden waarderen deze heldere onderscheiding. Hoe beoordeelt de regering in het licht van deze onderscheiding het door de Nationale ombudsman ondersteunde verzoek van de bestaande gemeentelijke ombudsmannen om interventie van een externe ombudsinstantie ter voorkoming van (omslachtige) bezwaar- en beroepsprocedures toe te staan, zo vragen ook deze leden. Erkent de regering dat het in bepaalde omstandigheden wenselijk kan zijn om de eerder genoemde onderscheiding niet al te rigide toe te passen?

5. Consequenties van de regeling van het extern klachtrecht in de Awb voor de Wet Nationale ombudsman

5.1. Algemeen

In dit wetsvoorstel worden, uit oogpunt van continuïteit van het instituut Nationale ombudsman, artikelen aangepast over de substituut-ombudsman. Op welke wijze wordt op lokaal niveau zorggedragen voor de continuïteit van de lokale ombudsman, zo vragen de leden van de

PvdA-fractie. Hoe wordt vermeden dat de politieke constellatie enige rol gaat spelen in de continuïteit van het functioneren van de lokale ombudsman? Is de regering van mening dat hiervoor wettelijke waarborgen opgenomen moeten worden, zo vragen deze leden.

Het wetsvoorstel strekt niet alleen tot aanvulling van de Awb met een regeling van het externe klachtrecht en een ingrijpende wijziging van de Wno, maar omvat ook een, meer dan marginale, wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet en tevens een kleine wijziging van de Wgr. De Awb kan, als algemene wet, alleen die bepalingen bevatten die voor alle externe klachtvoorzieningen gelden. Regels die specifiek van toepassing zijn op de Nationale ombudsman en op door decentrale overheden in het leven geroepen externe klachtvoorzieningen worden opgenomen in de Wno en in de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Wgr. Op zichzelf dient het naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie niet de overzichtelijkheid dat de wettelijke regels die van toepassing zijn op een bepaalde externe klachtvoorziening telkens over ten minste twee wetten (Awb en Wno) zijn verdeeld. Wat is het oordeel van de regering over deze onoverzichtelijke verankering van het extern klachtrecht, mede in het licht van de wens, waar mogelijk, deregulering mogelijk te maken? Kan een en ander niet eenduidiger in een gezamenlijke wet worden vervat, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie zijn bezorgd over mogelijke onduidelijkheden tussen lokale ombudsmanfuncties en de Nationale ombudsman bij de behandeling van klachten. Zo kan een klacht over de bouw zowel op lokaal niveau worden afgehandeld als op landelijk niveau, voor zover de wortels van het probleem in landelijk beleid liggen. Het moet volgens de leden van de SP-fractie voorkomen worden dat klachten tussen de lokale en Nationale ombudsman heen en weer worden geschoven.

6. Regeling voor de decentrale overheden

6.2. Institutionele bepalingen

Het wetsontwerp heeft de gelijkschakeling van de Nationale en de lokale ombudsmannen als uitgangspunt genomen en gaat daarbij uit van de Wno. Het voorstel heeft onder meer tot gevolg dat op lokaal niveau de keuzevrijheid voor wel of geen ombudsman zal verdwijnen, waarbij men zelf een voorziening in het leven kan roepen dan wel aansluiting kan zoeken bij de Nationale ombudsman. De aansluiting van provincies en waterschappen bij de Nationale ombudsman, die vanaf 1982 bevoegd is voor bestuursorganen van de rijksoverheid en politie, was reeds eerder een feit. De mogelijkheid voor gemeenten om zich aan te sluiten bestaat sinds 1996. Had het niet voor de hand gelegen, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks, om de wettelijke bepalingen in het voorstel ten aanzien van IPO en waterschappen te schrappen en deze in de Wno aan te wijzen als voor de Nationale ombudsman bevoegde instanties. Is, gelet op het verschil in positie van de onderscheiden categorieën, nagegaan of bij de provincies en de waterschappen de bereidheid bestaat om mee te werken aan categoriale aanwijzing van hun bestuursorganen in artikel 1a, eerste lid, Wno? En indien dat het geval zou zijn, zou dan de beoogde wijziging van de Provinciewet en/of van de Waterschapswet niet geheel achterwege kunnen blijven? De Raad van State heeft in zijn advies immers ook op deze mogelijkheid gewezen.

6.2.2. De gezamenlijke ombudsman

De algemene rekenkamers zijn ondergebracht bij Wet gemeenschappelijke

regelingen (Wgr). Dit wetsvoorstel laat de mogelijkheid open dat provincies en waterschappen een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie in het leven roepen. Maar tegen het advies van de Raad van State in heeft de regering besloten om geen aansluiting te zoeken bij de Wgr. De argumenten zijn voor de leden van de PvdA-fractie echter niet overtuigend. Hoe wil de regering die beschermingslacune opvullen, zo vragen deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de Raad van State kritiek heeft op de mogelijke vormgeving van de gezamenlijke ombudsman via de publiekrechtelijke weg van de Wgr of in privaatrechtelijke vormen als stichtingen. De regering acht voorlopig een expliciete verplichting tot samenwerking in Wgr-verband nog niet nodig, mede gezien de ervaringen met de lokale rekenkamer. Voor de gemeentelijke ombudsman biedt de publiekrechtelijke weg van de Wgr evenwel betere waarborgen voor alle aspecten van het werk, inclusief financiën en personeel. Wanneer is er naar het oordeel van de regering wel sprake van de noodzaak om de vormgeving van de gezamenlijke ombudsman via de publiekrechtelijke weg van de Wgr ter hand te nemen?

7. Overige onderwerpen

7.1. Bestuurslasten

Met betrekking tot de kosten vragen de leden van de CDA-fractie hoe momenteel de gemeenten die een eigen klachtinstelling hebben, die instelling bekostigen. De VNG wenst een adequate vergoeding voor gemeenten om de taken die uit de Wet extern klachtenrecht zullen voortvloeien uit te voeren. In de Gemeentewet is immers bepaald dat de kosten die verbonden zijn aan een medebewindstaak door het Rijk vergoed worden. De regering stelt echter dat deze vergoeding niet gegeven zal worden omdat het voorzien in een externe klachtvoorziening geen medebewindstaak is. Hoewel hierover getwist kan worden, willen de leden van de CDA-fractie eraan herinneren dat uit onderzoek van de VNG zelf is gebleken dat de meerderheid van de gemeenten reeds een externe klachtvoorziening heeft, zodat die gemeenten door de invoering van deze wet, zo menen deze leden, niet met extra kosten geconfronteerd zullen worden. Hoe ziet de regering dit, zo vragen deze leden.

Ten aanzien van de voorgestelde wijze van financiering van de ombudsman merken de leden van de GroenLinks-fractie op dat een voorziening uit de algemene rijksmiddelen via het Gemeentefonds hen de enige aangewezen weg lijkt. Ook de Raad van State, de Nationale ombudsman en de gemeentelijke ombudsmannen zijn over de rijksbekostiging altijd duidelijk geweest. Artikel 2 van de Financiële verhoudingwet laat naar de opvatting van deze leden geen ruimte voor een andere invulling, aangezien de ombudsfunctie straks wettelijk verankerd zal zijn. Deze leden betreuren de keuze van de regering, en verzoeken de regering tot een nadere motivering. Zouden de kosten daarbij overigens niet het beste kunnen worden gerelateerd aan het aantal inwoners en niet aan het aantal klachten, zo vragen deze de regering, opdat een eenduidige grondslag ontstaat waarover geen discussie meer mogelijk is, behalve dan over de hoogte van het bedrag per inwoner, zo vragen deze leden.

De aan het woord zijnde leden hebben aansluitend nog enkel vragen over de huidige vergoedingssystematiek. Het Vergoedingenbesluit Nationale ombudsman regelt dat decentrale overheden die onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman vallen hiervoor een vergoeding verschuldigd zijn per door de Nationale ombudsman ontvangen klacht. Ieder jaar na de verzending door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties van de rekeningen blijken betrokken partijen, de Nationale ombudsman en gemeenten, geconfronteerd te worden met problemen rond de uitvoering van het Vergoedingsbesluit. Hiervoor is door de Nationale ombudsman bij verschillende gelegenheden aandacht gevraagd. Ook van de kant van de VNG wordt aangedrongen op herziening van de vergoedingsregeling. Ingevolge de vangnetregeling zullen namelijk enkele gemeenten en met name veel gemeenschappelijke regelingen van rechtswege onder de competentie van de Nationale ombudsman komen te vallen. Mede in het licht van de opmerkingen van de Raad van State ter zake is er voor deze leden dan ook alle aanleiding om het stelsel van het Vergoedingsbesluit nog eens zorgvuldig door te lichten. In ieder geval zou bezien kunnen worden in hoeverre het mogelijk is de aansluitingskosten door te berekenen op basis van maatstaven die minder aanleiding geven tot discussie en onvrede. Wat is de regering bereid daaraan te verbeteren, zo vragen deze leden. Wat zou er in de ogen van de regering op tegen zijn om op korte termijn in samenwerking met de VNG en de Nationale Ombudsman de voorbereidingen te starten om het Vergoedingsbesluit aan te passen, zodat het besluit is aangepast op het moment van inwerkingtreding van de Wet extern klachtrecht, waarbij eveneens de relatie van het Vergoedingsbesluit met de vangnetregeling kan worden betrokken? De inwerkingtreding van het wetsvoorstel lijkt deze leden het aangewezen moment daartoe.

De leden van de SGP-fractie constateren dat met het voorliggende wetsvoorstel geen substantiële bedragen op het niveau van de onderscheiden bestuursorganen zijn gemoeid. Dat laat onverlet dat deze leden hechten aan het principe dat kosten die voortvloeien uit verplichtingen van de formele wetgever worden gedekt uit de algemene middelen en dat uitbreiding van formele wetgeving met bekostigingsconsequenties derhalve dient te leiden tot aanvulling van de algemene middelen. De aan het woord zijnde leden constateren dat de Nationale ombudsman knelpunten ervaart in het bestaande Vergoedingsbesluit. Is de regering daarvan op de hoogte en kan worden aangegeven op welke punten dat betrekking heeft, zo vragen deze leden. Is de regering bereid en voornemens om aan de geconstateerde knelpunten tegemoet te komen?

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 9:22

Als het gaat om de onbevoegdheid van de ombudsman zijn er twee mogelijkheden, te weten een «absolute» en een «tijdelijke» onbevoegdheid. Uit de memorie van toelichting blijkt dat zodra de procedure bij een andere rechterlijke instantie dan een administratieve rechter is beëindigd, de bevoegdheid van de ombudsman ontstaat dan wel herleeft. Waar blijkt dat uit de tekst van de wet, zo vragen de leden van de VVD-fractie de regering.

Artikel 9:22

Onderdeel C

Is de regering bereid om conform het voorstel van de Nationale ombudsman de redactie van artikel 9:8, lid 1, onderdeel d van de Awb in overeenstemming te brengen met de redactie van artikel 9:22, onderdeel c van dezelfde wet, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Artikel 9:26

Dit artikel regelt dat de ombudsman bevoegd is uit eigen beweging een onderzoek in te stellen. Kan de ombudsman uit eigen beweging onderzoek instellen naar een bestuursorgaan bij structurele misstanden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Artikel 81r

In dit artikel wordt geregeld, dat de ombudsman geen betrekkingen vervult waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn ambt. In de toelichting bij dit artikel wordt vermeld dat het de raad vrij staat om bij verordening een opsomming te geven van functies die in elk geval onverenigbaar worden geacht met de functie van ombudsman. Aan welke (soort) functies moet worden gedacht, zo vragen de leden van de VVD-fractie de regering.

Artikel 9:36

Heeft de regering bewust gekozen voor de formulering «binnen een redelijke termijn» in artikel 9:36, lid 3 van de Awb, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Zo neen, is de regering bereid om deze woorden te vervangen door het gangbare «binnen een door de ombudsman te bepalen termijn»? Zo ja, kan de regering aangeven waarom op deze plaats is afgeweken van de overigens gebruikelijke terminologie, zo vragen deze leden.

De voorzitter van de commissie,
Noorman-Den Uyl

De griffier voor dit verslag,
Franke