

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 18 april 2002 en het nader rapport d.d. 17 december 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Justitie
Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 januari 2002, no. 02.000289, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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 (extern klachtrecht).

Het wetsvoorstel heeft, blijkens de toelichting, een driedig doel: het bieden van een algemene regeling voor het indienen en behandelen van klachten bij respectievelijk 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. Daartoe wordt hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) uitgebreid met een titel 9.2. «Klacht-behandeling door een ombudsman». Een aantal bepalingen uit de Wet Nationale ombudsman (Wno) wordt aangepast en overgebracht naar de Awb. Het wetsvoorstel bevat bovendien een bepaling ter bescherming van het gebruik van de naam «ombudsman»; de interventiemethode van de (Nationale) ombudsman krijgt een wettelijke basis en de ambtstermijn van de substituut-ombudsman wordt aangepast. Voorts worden in de Gemeentewet (Gemw), de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) institutionele aspecten geregeld van eigen externe klachtvoorzieningen bij de decentrale overheden.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen over de eisen waaraan naar zijn oordeel een eigen externe klachtvoorziening bij de decentrale overheden in de vorm van een ombudsman in elk geval moet voldoen, en over de financiering van zo'n voorziening. Hij stelt in verband daarmee de vraag of de meest gerede regeling van een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen bij de decentrale overheden niet veeleer wordt geboden door in de Awb te bepalen dat de Nationale ombudsman terzake bevoegd is, tenzij bij wettelijk voorschrift

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

een adequate andere voorziening is getroffen. Hij is van oordeel dat in verband met zijn opmerkingen het voorstel nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 januari 2002, nr. 02.000289, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 april 2002, nr. W04.02.0029/l, bied ik U hierbij aan.

1. Inleiding

a. Zowel het kabinet en de Tweede Kamer der Staten-Generaal als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben zich, soms meer dan eens, uitgesproken over de noodzaak van een externe klachtvoorziening voor alle bestuursorganen.

Ook volgens de Raad is een externe klachtvoorziening voor alle bestuursorganen belangrijk als sluitstuk van een volwaardige klachtprocedure. Met het wetsvoorstel wordt zo'n voorziening, in de vorm van een ombudsman, verplicht gesteld voor alle bestuursorganen. De Raad onderschrijft dit. Zo wordt het stelsel van bescherming van de burger tegen de overheid gecompliceerd.

b. Ten tijde van de totstandkoming van de Wno¹ bestond het voornemen de Nationale ombudsman in fasen de bevoegdheid te geven tot klachtbehandeling over alle overheden. In de loop van de jaren negentig is, met het oog op de situatie in de gemeenten, gekozen voor een benadering van onderop.²

Intussen hadden de waterschappen, in het verband van de Unie van Waterschappen, en de provincies, in het verband van het IPO, zich, op 1 januari 1994 respectievelijk 1 juli 1996, al aangesloten bij de Nationale ombudsman. Niet is gebleken dat in de kringen van waterschappen en provincies de wens bestaat om deze aansluiting te beëindigen, en evenmin is gebleken van problemen die daartoe zouden nopen. Gelet daarop is de Raad niet overtuigd van de noodzaak om, zoals het voorstel beoogt, onder meer ook de Provinciewet en de Waterschapswet te wijzigen. Hij adviseert daarom over te gaan tot een categoriale aanwijzing van de bestuursorganen van de provincies en de waterschappen in artikel 1a, eerste lid, Wno, althans om in de toelichting te motiveren waarom niet kan worden volstaan met zo'n aanwijzing.

c. De aansluiting van de provincies en de waterschappen bij de Nationale ombudsman, die daarvoor ook al bevoegd was gemaakt voor de bestuursorganen van de rijksoverheid (met inbegrip van de zelfstandige bestuursorganen) en de politie, betekent dat het onderhavige wetsvoorstel wat betreft het streven naar een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen praktisch gezien alleen betekenis heeft voor de gemeenten. De Raad zal zich daarom, en mede gelet op zijn hiervoor, onder b, gegeven advies, in het navolgende overwegend beperken tot dat deel van het wetsvoorstel dat de gemeenten betreft. Zijn opmerkingen zijn van overeenkomstige toepassing op de delen van het wetsvoorstel die betrekking hebben op de provincies, de waterschappen en de gemeenschappelijke regelingen.

Het wetsvoorstel legt de gemeentebesturen de plicht op te voorzien in een externe klachtvoorziening, en biedt hun daartoe de keuze uit het instellen van een gemeentelijke ombudsman of een ombudscommissie, dan wel het verzoeken om aansluiting bij de Nationale ombudsman. Momenteel zijn ongeveer 190 van de bijna 500 gemeenten aangesloten bij de Nationale ombudsman.³ Daarnaast zijn er 33 gemeenten met een gemeentelijke ombudsman (een «eigen» ombudsman, of een aansluiting bij de ombudsmanvoorziening in een naburige gemeente). Voorts hebben 50 gemeenten de ombudsmantaak opgedragen aan een lokale ombudscommissie (van wie acht gemeenten door aansluiting bij een ombudscommissie in een naburige gemeente).⁴ De desbetreffende gemeentelijke regelingen zullen, voorzover nodig, moeten worden aangepast aan het wetsvoorstel.

Nu ingevolge het wetsvoorstel de externe klachtbehandeling kan worden opgedragen aan verschillende soorten ombudsmaninstanties is het van belang dat is gewaarborgd dat de kwaliteit van de klachtbehandeling door elk van die

¹ Wet van 4 februari 1981, Stb. 35.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.

³ Nationale ombudsman, Jaarverslag 2001, Kamerstukken II 2001/02, 28 260, nr. 2, blz. 51.

⁴ De website www.klachtrecht-info.nl (van de VNG) meldt verder nog dat 38 gemeenten het extern klachtrecht hebben opgedragen aan een commissie voor bezwaar en beroep, terwijl 41 gemeenten samenwerken met andere gemeenten in «een regionale voorziening».

instanties adequaat is. Het streven naar een landelijk dekkend stelsel van volwaardige klachtvoorzieningen en naar harmonisatie van bestaande eisen aan externe klachtvoorzieningen behoort ertoe te leiden dat de desbetreffende instanties aan elkaar gelijkwaardig zijn. Dit alles vereist dat er ook voor de externe klachtbehandeling door een ombudsman in de gemeenten «eenduidige» regels worden gesteld.¹ Naar het oordeel van de Raad behoren deze regels waarborgen te bevatten voor de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en professionaliteit van de ombudsman. In zoverre ziet het college een duidelijke parallel met overeenkomstige eisen zoals die vanouds gelden voor de rechter. In een notitie van de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, wordt een twaalftal eisen genoemd waaraan een externe klachtvoorziening moet voldoen. Deze eisen betreffen in het bijzonder de onafhankelijkheid; onpartijdigheid en professionaliteit komen er niet expliciet in aan de orde.² De memorie van toelichting³ werpt de vraag op of al deze eisen «beslissend» zijn. Vervolgens wordt gesteld dat alle eisen – althans naar de intentie ervan relevant zijn, maar dat de vorm waarin aan de eisen wordt voldaan, kan verschillen, en dat daarom de regeling ervan niet telkens volledig en uitputtend in het wetsvoorstel behoeft te worden opgenomen. Op deze wijze wordt, volgens de toelichting, de gemeentebesturen ruimte geboden voor invulling, vooral ten behoeve van die gemeenten die al een eigen regeling hebben. De toelichting besteedt geen nadere aandacht aan de vereiste professionaliteit van een gemeentelijke ombudsman. Naar het oordeel van de Raad geeft het wetsvoorstel hiermee de gemeentebesturen te veel ruimte, en waarborgt het daardoor onvoldoende dat de externe klachtvoorziening in de gemeenten in alle gevallen voldoet aan minimale eisen van kwaliteit. In dit verband trekt het de aandacht van de Raad dat in het wetsvoorstel minder, en minder gedetailleerde, bepalingen zijn opgenomen in de Gemw, de Provinciewet en de Waterschapswet dan zoals voorgesteld in het voorontwerp van de Commissie algemene regels van bestuursrecht.⁴ Hierna, onder 2, zal het college, ter uitwerking van zijn oordeel dat het wetsvoorstel tekortschiet in het waarborgen van de kwaliteit van de ombudsmanvoorziening in elk van de gemeenten, nader ingaan op de eisen waaraan een gemeentelijke ombudsman naar zijn oordeel behoort te voldoen. In het verlengde daarvan zal de Raad, onder 3, ingaan op de eenhoofdigheid als kenmerk van het ambt van ombudsman, en aangeven waarom hij meent dat de in het wetsvoorstel geïntroduceerde figuur van de ombudscommissie moet worden afgewezen.

1a. Het verheugt ons dat de Raad van State het wettelijk verplicht stellen van een ombudsman voor alle bestuursorganen onderschrijft. De Raad acht een externe klachtvoorziening voor alle bestuursorganen belangrijk als sluitstuk van een volwaardige klachtprocedure. Op deze manier wordt het stelsel van bescherming van de burger tegen de overheid gecompleteerd.

1b. Sinds 1994 respectievelijk 1996 zijn alle waterschappen en provincies op vrijwillige basis onder de competentie gebracht van de Nationale ombudsman. Nu voor zover de Raad bekend, niet is gebleken dat in de kringen van waterschappen en provincies de wens bestaat om de aansluiting bij de Nationale ombudsman te beëindigen, en er ook geen problemen zijn die daartoe zouden nopen, adviseert hij de bestuursorganen van waterschappen en provincies categoriaal aan te wijzen in artikel 1a, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman (WNo). De in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de Waterschapswet en de Provinciewet – op grond waarvan waterschappen respectievelijk provincies een eigen ombudsman of ombudscommissie kunnen instellen – zouden dan kunnen vervallen, waarmee het wetsvoorstel eenvoudiger wordt.

Aan het wetsvoorstel ligt de gedachte ten grondslag dat alle decentrale overheden moeten beschikken over een externe klachtvoorziening. Dit kan de Nationale ombudsman zijn of een eigen ombudsman of -commissie (al dan niet samen met andere decentrale overheden) die voldoet aan de eisen die het wetsvoorstel daaraan stelt. Uitgangspunt is dat de externe klachtbehandeling door de Nationale ombudsman dan wel door een eigen externe klachtvoorziening ten opzichte van elkaar gelijkwaardig zijn. Daarom hebben decentrale overheden binnen de ruimte die het wetsvoorstel biedt, keuzevrijheid ten aanzien van de vorm van hun externe klachtvoorziening. Wij zijn

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

² Kamerstukken II 1997/98, 25 854, nr. 1. Deze eisen worden aangehaald in de memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

van mening dat deze keuzevrijheid voor alle decentrale overheden in dezelfde mate dient te gelden. Het feit dat alle waterschappen en provincies op dit moment vrijwillig zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman, achten wij geen doorslaggevend argument. Ten eerste hebben ook ruim 200 gemeenten en gemeenschappelijke regelingen vrijwillig aansluiting gezocht bij de Nationale ombudsman. Ten tweede is het denkbaar dat een waterschap of een provincie – evenals een gemeente of een gemeenschappelijke regeling – in de toekomst zijn vrijwillige aansluiting bij de Nationale ombudsman zou willen beëindigen, omdat men om welke reden dan ook de voorkeur geeft aan een eigen (gezamenlijke) ombudsman of ombudscommissie. Naar onze mening moet het dan ook voor een waterschap of provincie mogelijk zijn desgewenst hiertoe over te gaan. De toelichting is in deze zin verduidelijkt.

1c. De Raad geeft aan dat de wet waarborgen voor de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en professionaliteit van de ombudsman dient te bevatten. Het valt de Raad op dat de bepalingen die hiertoe in het wetsvoorstel zijn opgenomen, minder gedetailleerd zijn dan in het voorontwerp het geval was. De Raad meent dat het wetsvoorstel hiermee de decentrale overheden te veel ruimte geeft, waardoor onvoldoende gewaarborgd zou zijn dat externe klachtvoorzieningen in alle gevallen voldoen aan minimale eisen van kwaliteit.

Inderdaad treedt het wetsvoorstel voor wat betreft de bepalingen in de Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet minder in detail dan het voorontwerp. Dat wil niet zeggen dat bepaalde eisen aan externe klachtvoorzieningen, zoals die destijds in een brief van de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, zijn weergegeven (Kamertukken II 1997/98 25 854, nr. 1), door ons minder relevant worden gevonden. De intentie van alle in de brief genoemde eisen heeft gediend als vertrekpunt bij het opstellen van de nu voorliggende wettelijke regeling. De vorm waarin aan de eisen wordt voldaan, kan echter verschillen. Daarom zijn wij van mening dat de regeling ervan niet telkens volledig en uitputtend in dit wetsvoorstel zelf behoeft te worden opgenomen. Sommige zaken zijn overgelaten aan de nadere regeling door de decentrale overheden zelf. Dit heeft vooral ook te maken met het feit dat een aantal gemeenten op eigen initiatief een externe klachtvoorziening in het leven heeft geroepen, lang voordat dit wetsvoorstel gereed was. Er is dus geen sprake van een «nulsituatie». Deze gemeenten hebben hun externe klachtvoorziening op uiteenlopende manieren vormgegeven, waarbij de ene manier niet per se beter is dan de andere. Die diversiteit mag wat ons betreft blijven bestaan mits uiteraard wordt voldaan aan het (nieuwe) wettelijke kader. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben wij evenwel gemeend op een aantal punten meer in de wet te moeten regelen. In de volgende paragraaf komen de eisen waar het daarbij om gaat, een voor een aan de orde.

2. Kwaliteitseisen

Het extern klachtrecht vormt een «onmisbaar onderdeel in het stelsel van rechtsbescherming van de Awb»¹; het is een sluitstuk op de interne klachtbehandeling. Voor de vormgeving van externe klachtbehandeling door een gemeentelijke ombudsmaninstantie is het van belang te onderkennen dat de ombudsman werkzaam is op een zeer breed terrein. De afbakening van zijn werkkerrein, in het bijzonder ten opzichte van de bezwaarschriftprocedure en de beroepsgang bij de bestuursrechter, is gecomplexeerd. De ombudsman beschikt over verstreckende onderzoeksbevoegdheden. Zijn oordeel is een eindoordeel, waartegen geen verdere voorzieningen openstaan. De effectiviteit van de ombudsman berust in hoge mate op de kwaliteit van zijn werk, en op het gezag dat hij zich, mede door die kwaliteit, weet te verwerven, bij burger en overheid (zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk). Dat alles maakt dat aan elke ombudsman, ongeacht de bestuurslaag waarop hij werkzaam is, hoge eisen moeten worden gesteld. Zoals hiervoor, onder 1.c, al is weergegeven, heeft de Raad hierbij het oog op de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en professionaliteit van de ombudsman.

¹ De memorie van toelichting noemt, in paragraaf 2.2, daarnaast nog de versterking van de controlerende functie van de gemeenteraad en informatie over de kwaliteit van het bestuur.

Voor het vertrouwen in en het gezag van de ombudsman zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid essentieel. Het verdient de aandacht dat het daarbij niet

alleen gaat om kenmerken van ambt en ambtsdrager, maar dat daarnaast ook de perceptie van burger en overheid terzake ertoe doen: wordt de ombudsman door hen gezien en ervaren als onafhankelijk en onpartijdig? In verband daarmee dient bij de vormgeving van het ambt, en bij de vervulling ervan, ook rekening te worden gehouden met het belang om ook de schijn van afhankelijkheid en partijdigheid zo goed mogelijk te voorkomen.

Voor de Nationale ombudsman is de onafhankelijkheid van dat ambt gewaarborgd door een aantal bepalingen in de Wno. De Raad acht het wenselijk dat de vormgeving van het ambt van gemeentelijke ombudsman zoveel mogelijk parallel loopt met de institutionele bepalingen in de Wno, en meent dat het wetsvoorstel in dat opzicht tekortschiet, doordat het te veel ruimte laat aan de decentrale regelgever. Hij wijst op onderwerpen als de benoeming door de volksvertegenwoordiging, de benoemingstermijn, de eedaflegging en de procedure van selectie en benoeming, en adviseert deze onderwerpen in de wet zelf te regelen. Ook de voorgestelde incompatibiliteitsregeling in de Gemw gaat minder ver dan die in de Wno. Verder signaleert de Raad een niet gemotiveerd verschil tussen de dwingende bepalingen inzake ontslag en non-activiteitstelling in de Wno (de artikelen 3 en 4) en de facultatieve bepalingen terzake in het wetsvoorstel ten aanzien van de Gemw c.a. Bij onafhankelijkheid hoort ook het afleggen van verantwoording. In dat verband, en mede vanuit een oogpunt van controle op de kwaliteit van de gemeentelijke ombudsman, mist de Raad in het wetsvoorstel een bepaling in de Gemw, analoog aan artikel 28 Wno, die de gemeentelijke ombudsman verplicht tot het jaarlijks uitbrengen van een verslag aan de gemeenteraad. Voor de Nationale ombudsman bevat artikel 2 Wno bepalingen inzake de selectie (door de Commissie van aanbeveling) en benoeming (door de Tweede Kamer). Deze procedure bevat volgens toenmalig Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, «voldoende waarborgen dat degenen die zijn opgenomen in de aanbeveling over voldoende juridische kennis, inzicht en ervaringen beschikken om de functie van Nationale ombudsman op goede wijze te kunnen uitoefenen».¹ Ook de staatsrechtelijke positie van het ambt van Nationale ombudsman, evenals het niveau van de bezoldiging van de ambtsdrager, zijn in dit verband van betekenis te achten.

Het wetsvoorstel bevat geen uitgewerkte bepalingen inzake de selectie en benoeming van de gemeentelijke ombudsman en diens bezoldiging, en laat regeling daarvan geheel over aan de gemeentelijke wetgever. De Raad acht, alles bijeen, onvoldoende verzekerd dat een gemeentelijke ombudsman in alle gevallen voldoende kennis en juridische en bestuurlijke ervaring heeft om zijn functie goed te kunnen vervullen. Hij merkt verder op dat de professionaliteit van de ombudsman, evenals die van zijn staf, mede berust op de op te bouwen ervaring. Die ervaring kan slechts worden verkregen bij een toereikend werkaanbod, van voldoende variëteit; dit stelt eisen aan de schaal van het werkterrein van de gemeentelijke ombudsman. Met uitzondering van de grootste gemeenten bieden de meeste gemeenten uit een oogpunt van de omvang van het wetsaanbod (zoals overigens ook uit een oogpunt van de zogenoemde «economies of scale») onvoldoende draagvlak voor een eigen ombudsman die voldoet aan te stellen eisen van kwaliteit. Dit onderstreept het belang van het verkrijgen van een toereikend draagvlak, door samen te werken met andere gemeenten of door aansluiting bij de Nationale ombudsman.

Uit een oogpunt van de vereiste onafhankelijkheid, onpartijdigheid en professionaliteit zijn de organisatie en de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning van de ombudsman van vitaal belang. Voor de Nationale ombudsman is, in artikel 11 Wno, voorzien in ondersteuning door een bureau, en in de eigen verantwoordelijkheid van de Nationale ombudsman voor de benoeming en het ontslag van zijn medewerkers. Voor de gemeentelijke ombudsman meldt de memorie van toelichting dat, hoewel het het meest zuiver zou zijn als de ombudsman zijn eigen personeel benoemt, van een verplichting dienaangaande is afgezien om redenen van praktische aard.² Om ook voor kleinere gemeenten de keuze voor een eigen ombudsman een reële optie te laten zijn, sluit het wetsvoorstel niet uit dat medewerkers van de ombudsman deel uitmaken van de ambtelijke ondersteuning van het gemeentebestuur. Het wetsvoorstel bepaalt slechts (in het voorgestelde artikel 9:29 Awb) dat de behandeling van een verzoek gebeurt door een persoon die niet betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft. Overigens is artikel 2:4 Awb van overeenkomstige toepassing. Verder bepaalt

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 650, nr. 1, blz. 3.

² Toelichting op artikel 81s Gemw.

het voorgestelde artikel 81s Gemw dat ambtenaren die werkzaamheden vervullen voor de gemeentelijke ombudsman terzake van die werkzaamheden uitsluitend verantwoording schuldig zijn aan de gemeentelijke ombudsman. Volgens de toelichting wordt hiermee onderstreept dat de gemeentelijke ombudsman volstrekt onafhankelijk van de decentrale overheid functioneert.¹

De Raad kan zich niet vinden in deze benadering, en mist ook hier de door hem wenselijk geachte parallellie met de Wno. Een gemeentelijke ombudsman die geen eigen medewerkers heeft, welke door (althans: op voordracht van) hem worden benoemd en volstrekt losstaan van de overheden binnen zijn bevoegdheid, is kwetsbaar. Naar de burger toe kan, als een medewerker van de gemeentelijke ombudsman deel uitmaakt van de gemeentelijke organisatie, de schijn van partijdigheid niet op voorhand worden uitgesloten, hetgeen afbreuk doet aan het in de ombudsman te stellen vertrouwen. Een regeling als het voorgestelde artikel 81s, tweede lid, Gemw is een maatregel die weliswaar noodzakelijk is, maar als een constructie van louter juridische aard, volstrekt onvoldoende om elke schijn van partijdigheid van het instituut op voorhand uit te sluiten. Verder zullen gemeentelijke ambtenaren die (tevens) werkzaam zijn voor de gemeentelijke ombudsman moeite hebben om in hun werk ten dienste van de ombudsman met gezag op te treden naar hun collega-ambtenaren, en naar de gemeentelijke bestuursorganen. Ook valt niet uit te sluiten dat een kritische houding, zoals die past bij het werk voor de ombudsman, in de weg staat aan de ontwikkeling van de verdere loopbaan van de desbetreffende medewerker bij de gemeente waarbij hij in dienst is. De Raad acht het dan ook noodzakelijk dat de wet verzekert dat ook een gemeentelijke ombudsman kan beschikken over een eigen, door hem te benoemen, staf, van voldoende kwaliteit, die niet tevens deel uitmaakt van de ambtelijke ondersteuning van de bestuursorganen binnen de bevoegdheid van de ombudsman. Hetgeen hiervoor, ten aanzien van het verkrijgen van de vereiste ervaring, is opgemerkt over het belang van een toereikend draagvlak is van overeenkomstige toepassing op het bureau van de gemeentelijke ombudsman. De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te passen aan hetgeen hij in deze paragraaf over kwaliteitseisen heeft opgemerkt.

2. De Raad gaat nader in op de eisen waaraan naar zijn oordeel een eigen ombudsvoorziening van een decentrale overheid zou behoren te voldoen. Deze eisen zouden uitgebreider dan voorheen in het wetsvoorstel moeten worden opgenomen in de bepalingen inzake Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet. De Raad acht het wenselijk dat de vormgeving van een decentrale ombudsman zoveel mogelijk parallel loopt met de institutionele bepalingen van de WNo.

** Benoeming door de volksvertegenwoordiging en benoemingstermijn*

Op advies van de Raad van State is ervoor gekozen om in de wet op te nemen dat het vertegenwoordigend orgaan (dus de gemeenteraad, provinciale staten dan wel het algemeen bestuur van het waterschap) de ombudsman benoemt. Dit sluit aan bij de situatie op landelijk niveau, waarin de Nationale ombudsman wordt benoemd door de Tweede Kamer – een bijzonder teken van de onafhankelijkheid van de ombudsman ten opzichte van de uitvoerende macht.

Er geldt een benoemingstermijn van zes jaar, conform de WNo. In de toelichting bij het wetsvoorstel was reeds aangegeven dat de benoeming bij voorkeur niet gelijk op zou moeten lopen met de zittingstermijn van het vertegenwoordigend orgaan, omdat dat voor de onafhankelijkheid minder wenselijk is. Nu wettelijk de termijn op zes jaar wordt gesteld, is die opmerking overbodig aangezien de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van het waterschap elk voor vier jaar worden gekozen.

** Eedaflegging*

Conform het advies van de Raad van State is bepaald dat de ombudsman in de vergadering van het vertegenwoordigend orgaan, dat hem benoemt, de eed aflegt voordat hij zijn functie kan uitoefenen.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.1.

** Procedure van selectie en benoeming*

De Raad van State is van mening dat de kennis en de juridische en bestuurlijke ervaring van een decentrale ombudsman niet genoeg gewaarborgd zijn wanneer de regeling hiervan geheel aan de decentrale regelgever wordt overgelaten. Hij wijst in dit verband op de procedure van selectie en benoeming van de Nationale ombudsman. Op grond van de WNo wordt de Nationale ombudsman door de Tweede Kamer benoemd nadat een comité – bestaande uit de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de president van de Algemene Rekenkamer – een aanbeveling heeft gedaan van ten minste drie namen. Voormalig staatssecretaris van Binnenlandse Zaken J. Kohnstamm heeft in het kabinetsstandpunt op het rapport «Blik op de toekomst van de Nationale ombudsman» aangegeven dat deze procedure voldoende waarborgen bevat dat de aanbevolen personen over voldoende juridische kennis, inzicht en ervaringen beschikken om de functie van Nationale ombudsman op goede wijze te kunnen uitoefenen (kamerstukken II 1997/98, 25 650, nr. 1, blz. 3 en 4).

Wij zijn van mening dat een comité van aanbeveling zoals dat fungeert voor de selectie van de Nationale ombudsman, op zich ook een goed idee zou zijn voor het selecteren van een decentrale ombudsman. Alleen is niet goed voorstelbaar wie op decentraal niveau in een dergelijk comité zitting zouden moeten hebben. Een samenstelling van het comité die vergelijkbaar is met het comité van aanbeveling voor de Nationale ombudsman, laat zich moeilijk bedenken. Daarom kiezen wij ervoor om in de toelichting bij het wetsvoorstel aandacht te vragen voor de professionaliteit van de decentrale ombudsman. Wij vertrouwen erop dat het tot benoeming bevoegde orgaan hierop voldoende acht slaat. Uiteraard staat het dit orgaan vrij om zich bij zijn keuze te laten adviseren door personen die oog hebben voor de nodige professionaliteit van de ombudsman.

** Incompatibiliteitenregeling*

De Raad van State signaleert dat de voorgestelde incompatibiliteitenregeling minder ver gaat dan die in de WNo. In het wetsvoorstel is kort gezegd bepaald dat de decentrale ombudsman geen functies vervult die twijfel kunnen wekken over zijn onafhankelijkheid of onpartijdigheid. Deze algemene formule is ontleend aan artikel 5, tweede lid, van de WNo. In andere artikelen van de Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet wordt door het voorliggende wetsvoorstel geregeld dat bepaalde functies onverenigbaar zijn met het ambt van ombudsman, bijvoorbeeld die van raadslid, wethouder, burgemeester of lid van de lokale rekenkamer.

De incompatibiliteiten die in het eerste lid van artikel 5 van de WNo worden genoemd, zijn voor de decentrale ombudsman niet overgenomen. Wij zouden dat namelijk een te vergaande en onnodige wettelijke inperking vinden van de benoemingsvrijheid van het vertegenwoordigend orgaan. De onverenigbaarheden die in artikel 5, eerste lid, van de WNo zijn genoemd, zijn destijds ontleend aan de Wet op de Raad van State en specifiek bedoeld voor de Nationale ombudsman, die als Hoog College van Staat immers een met de Raad van State vergelijkbare positie inneemt. Voor het decentrale niveau menen wij dat de hierboven aangegeven algemene formule toereikend is. Deze formule geeft het tot benoeming bevoegde orgaan meer flexibiliteit om per geval te beoordelen of een bepaalde functie wel of niet verenigbaar is met het ambt van ombudsman. In artikel 5, eerste lid, van de WNo is bijvoorbeeld bepaald dat de Nationale ombudsman geen advocaat mag zijn. Voor een decentrale ombudsman lijkt ons het beroep van advocaat niet per se een incompatibiliteit. Anders dan de Nationale ombudsman, heeft een decentrale ombudsman een geografisch beperkt werkterrein. Indien een decentrale ombudsman advocaat is in een ander gebied dan waar hij als ombudsman werkzaam is, behoeft de combinatie van functies niet op problemen te stuiten. Voorts mag worden verwacht dat de ombudsman zelf een minder gelukkige vereniging van functies zal voorkomen. Ten slotte wordt in het wetsvoorstel bepaald dat de ombudsman zijn nevenfuncties openbaar maakt, wat de transparantie ten goede komt. In het uiterste geval kan de ombudsman op grond van onverenigbaarheid van functies worden ontslagen (zie het

voorgestelde artikel 81q, derde lid, onderdeel c, van de Gemeentewet, en de vergelijkbare bepalingen in Provincie- en Waterschapswet).

** Bepalingen inzake ontslag en non-activiteitstelling*

De Raad van State vraagt zich af waarom de ontslag- en non-activiteitgronden die in de WNo zijn opgenomen en daar een dwingendrechtelijk karakter hebben, in de Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet facultatief zijn. Hiervoor was aanvankelijk gekozen om de decentrale overheden een zekere mate van vrijheid in de beoordeling te geven. Overigens was wel bepaald dat bij verordening geen andere gronden mochten worden toegevoegd. Het gaat om een limitatieve opsomming. In de naar aanleiding van het advies van de Raad van State aangepaste versie van het wetsvoorstel zijn de ontslag- en non-activiteitgronden wel dwingendrechtelijk geworden, zij het dat op twee punten van de WNo-ontslaggronden wordt afgeweken. Anders dan de WNo bepaalt, hebben wij niet geregeld dat voor de decentrale ombudsman het bereiken van de 65-jarige leeftijd tot ontslag leidt. Het tot benoeming bevoegde orgaan kan steeds zelf bepalen of de ombudsman, ongeacht zijn leeftijd, na het aflopen van zijn benoemingstermijn voor herbenoeming in aanmerking komt. Een ander verschil met de ontslaggronden uit de WNo betreft het verlies van het Nederlanderschap. Nu voor de decentrale ombudsman niet vereist is dat hij de Nederlandse nationaliteit heeft, geldt verlies van het Nederlanderschap derhalve niet als grond voor ontslag.

** Afleggen van verantwoording*

Het lijkt ons een goede suggestie om analoog aan artikel 28 van de WNo een bepaling op te nemen die de decentrale ombudsman verplicht tot het jaarlijks uitbrengen van een verslag aan het vertegenwoordigend orgaan. Het advies van de Raad van State op dit punt hebben wij dan ook overgenomen.

** Personeel van de ombudsman*

De Raad van State is van mening dat de wet moet verzekeren dat een decentrale ombudsman kan beschikken over een eigen, door hem te benoemen staf van voldoende kwaliteit, die niet tevens deel uitmaakt van de ambtelijke ondersteuning van de bestuursorganen waarover de ombudsman bevoegd is.

Naar onze opvatting gaat het erom dat degenen 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 is in het wetsvoorstel bepaald dat het personeel ten aanzien van die werkzaamheden uitsluitend verantwoording verschuldigd is aan de ombudsman. Artikel 16 van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, dat thans bij de Eerste Kamer aanhangig is (kamerstukken I, 2001/02, 27 426, nr. 276), heeft een vergelijkbare strekking. Hierin is bepaald dat het personeel dat werkzaam is ten behoeve van een zelfstandig bestuursorgaan onder het gezag van het zelfstandig bestuursorgaan staat, en over werkzaamheden uitsluitend daaraan verantwoording aflegt.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben wij evenwel in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen dat het personeel door de ombudsman wordt voorgedragen, waarna het college (respectievelijk gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van het waterschap) deze personen benoemt. Dit betekent dat de ombudsman zelf aangeeft of hij personen van buiten de organisatie in dienst wil hebben.

3. Eenhoofdig ambt of commissie?

a. Ingevolge het voorgestelde artikel 81p, tweede lid, onder a, Gemw heeft de gemeenteraad de mogelijkheid de externe klachtbehandeling in de gemeente op te dragen aan een commissie. Zo'n ombudscommissie zal dan de draagster zijn van het ambt van ombudsman. Zij zal bestaan uit personen die hun taak uitoefenen in collegiaal verband. Verder moet worden aangenomen dat zij hun werk doen ad hoc of op parttime basis, nu het wetsvoorstel met de figuur van

de commissie kennelijk wil tegemoetkomen aan die gemeenten die een eigen instantie van externe klachtbehandeling wensen, maar het draagvlak missen voor een (al dan niet fulltime) ombudsman.

Met de Wno heeft de wetgever destijds uitdrukkelijk gekozen voor de eenhoofdigheid van het ambt van Nationale ombudsman, dit in afwijking van de traditie van collegialiteit die ons openbaar bestuur overigens kenmerkt. In zijn reactie op het onderzoeksrapport «Blik op de toekomst van de Nationale ombudsman»¹ heeft de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, expliciet willen vasthouden aan het beginsel van eenhoofdigheid.² In het Algemeen Overleg van 4 februari 1998 is niet gebleken dat die visie niet werd gedeeld.³ Ook in het lokaal bestuur was eenhoofdigheid van het ambt van de gemeentelijke ombudsman tot voor zeer kort de vaste praktijk. Internationaal gezien, is eenhoofdigheid van het ambt van ombudsman eveneens het vaste patroon. Ratio van de eenhoofdigheid is de herkenbaarheid van het ambt van ombudsman, door de persoon die het bekleedt, naar de burger, als tegenhanger tegenover een vaak anonieme overheid. De ombudsman heeft alle mogelijkheid zijn eigen stempel te drukken op zijn ambtsvervulling. Het gezag van ambt en ambtsdrager vloeien aldus in elkaar over.

Het is de Raad opgevallen dat de figuur van de ombudscommissie in de toelichting op het wetsvoorstel slechts geheel terloops wordt geïntroduceerd⁴, en dat deze opmerkelijke breuk met eerdere keuzes elke motivering, met verwijzing naar een visie op het ambt van ombudsman, mist. Dat het wetsvoorstel aldus kennelijk rekening wil houden met het feit dat intussen een aantal gemeenten een ombudscommissie heeft ingesteld, kan de Raad er niet van overtuigen dat deze breuk gerechtvaardigd is. Evenmin kan de omstandigheid dat in kleinere gemeenten onvoldoende draagvlak bestaat voor een eigen ombudsman naar het oordeel van het college worden aangemerkt als een rechtvaardiging om die gemeenten tegemoet te komen door het afwijken van het beginsel van eenhoofdigheid, zoals dat voor het overgrote deel van het openbaar bestuur de ombudsman kenmerkt. Voor het verkrijgen van een toereikend draagvlak bestaan immers voldoende en passende andere mogelijkheden, namelijk samenwerking tussen gemeenten (zoals die in een aantal gemeenten al tot stand is gebracht), voorzover de desbetreffende gemeente niet wenst te kiezen voor het alternatief van aansluiting bij de Nationale ombudsman. De Raad wijst er verder op dat juist in gemeenten waar een commissie de oplossing moet bieden voor het draagvlakprobleem de taak van de commissieleden zich veelal zal beperken tot het voorbereiden en bijwonen van vergaderingen, terwijl het feitelijke werk geheel wordt gedaan door de ambtelijke staf. Daarmee mist de ombudscommissie dan de eigen inbreng van de ambtsdrager zoals die kenmerkend is voor een eenhoofdig ambt.

De Raad adviseert om de optie van een ombudscommissie uit het wetsvoorstel te verwijderen.

b. Aansluitend bij het voorgaande wijst de Raad erop dat het wetsvoorstel voor de gemeenten niet voorziet in een regeling voor de situatie van afwezigheid van de ombudsman. Hij acht voor een eenhoofdig ambt een dergelijke regeling, die wel is opgenomen in de Wno, geboden. In dat kader zal moeten worden geregeld dat de instantie die de gemeentelijke ombudsman benoemt tevens de taak heeft te voorzien in de benoeming, met inachtneming van eisen van professionaliteit van een plaatsvervanger voor de ombudsman, zodat de continuïteit en bijbehorende kwaliteit van de ambtsvervulling gewaarborgd zijn. De Raad adviseert daartoe.

3a. De Raad van State wijst op de ratio van de eenhoofdigheid van het ambt van Nationale ombudsman: voor burgers herkenbaar door de persoon die het bekleedt, als tegenhanger tegenover een vaak anonieme overheid. Het is de Raad opgevallen dat het op decentraal niveau ook mogelijk is te kiezen voor de figuur van een ombudscommissie. De Raad adviseert deze optie uit het wetsvoorstel te schrappen.

Wij hebben het advies van de Raad op dit punt niet overgenomen. Het gaat erom dat de externe klachtbehandeling geschiedt door een onafhankelijke en onpartijdige voorziening. Dit kan evengoed een ombudscommissie zijn als een

¹ Rapport van J.B.J.M. ten Berge, M.P. Gerrits-Janssens en R.J.G.M. Widdershoven, Deventer, 1997.

² Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 22 september 1997, Kamerstukken II

1997/98, 25 650, nr. 1, blz. 11.

³ Kamerstukken II 1997/98, 25 650, nr. 3.

⁴ Voor het eerst in paragraaf 3.3.1; zie ook voetnoot 15 in de memorie van toelichting.

ombudsman. De eenhoofdigheid waarvoor op nationaal niveau, bij de Nationale ombudsman, is gekozen, achten wij geen principiële belemmering voor ombudscommissies op decentraal niveau. Essentieel is dat de voorziening voldoet aan de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die de wet stelt. Dan wordt de voorziening voor de burger herkenbaar en betrouwbaar als tweedelijnsvoorziening voor de behandeling van zijn klacht. Een gemeente zou bijvoorbeeld de voorkeur kunnen geven aan een ombudscommissie boven een ombudsman, omdat in die variant de expertise van verschillende personen inzetbaar is. Men is dan niet afhankelijk van de inhoudelijke kennis van één persoon. Dat maakt de voorziening minder kwetsbaar. Voor sommige gemeenten kan het aantrekkelijk zijn om een commissie in te stellen die van tijd tot tijd voor de behandeling van verzoekschriften bijeenkomt. Voor de instelling van een ombudsman bestaat in die gemeenten mogelijk minder draagvlak. Volgens VNG-onderzoek beschikken thans enkele tientallen gemeenten over een ombudscommissie, waaronder ook grote gemeenten als Leiden en Delft (VNG-brochure In 5 stappen naar een externe klachtvoorziening en SBGO-onderzoek Extern klachtrecht voor gemeenten – de stand van zaken, Den Haag, 2000). Anders dan de Raad meent, vinden wij niet dat deze gemeenten dan maar per definitie moeten kiezen voor de Nationale ombudsman of een samenwerkingsvorm met andere decentrale overheden. Die keuze mogen zij in onze optiek zelf maken, waarbij zij ook de mogelijkheid moeten behouden om te opteren voor een eigen ombudscommissie.

3b. De Raad van State adviseert te voorzien in een regeling voor de situatie van afwezigheid van de ombudsman. Daartoe zijn wij overgegaan. Omwille van de continuïteit is het inderdaad van belang dat de ombudsman wordt vervangen indien hij afwezig is. Een ombudscommissie is vanwege het feit dat deze uit meerdere personen bestaat, minder kwetsbaar. Daarom is daarvoor niet uitdrukkelijk bepaald dat het vertegenwoordigend orgaan tevens plaatsvervangende leden moet benoemen, hoewel het dit orgaan uiteraard vrij staat dat wel te doen.

4. Vangnetvoorziening

Het voorontwerp voorzag, naast de wettelijke verplichting voor de decentrale overheden om te beschikken over een externe klachtvoorziening in de vorm van een ombudsman, in een «vangnetvoorziening» bij de Nationale ombudsman. Deze houdt in dat decentrale overheden die niet vanuit zichzelf voldoen aan de wettelijke verplichting, van rechtswege onder de Nationale ombudsman komen te vallen. De VNG heeft, in haar reactie op het voorontwerp, laten weten te kunnen instemmen met zo'n vangnetvoorziening. Het wetsvoorstel volgt het voorontwerp op dit punt echter niet: de indieners gaan ervan uit dat een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen kan worden bereikt door het opleggen van de hiervoor genoemde wettelijke verplichting, en menen dat verondersteld mag worden dat overheden de wet uitvoeren. Zij zien principiële bezwaren tegen de vangnetvoorziening, als een geheel nieuwe figuur, en ook uitvoerings-technische problemen.¹

De Raad acht de afwijking op dit punt van het voorontwerp niet overtuigend; de principiële bezwaren deelt hij niet. Hij meent dat het wetsvoorstel onvoldoende waarborgt dat op korte termijn de, ook door de Tweede Kamer zeer gewenste², landelijke dekking totstandkomt van een stelsel van externe klachtbehandeling. Het college adviseert de afwijzing van de vangnetvoorziening te heroverwegen.

Tegen de achtergrond van zijn beoordeling van het wetsvoorstel in het voorgaande heeft de Raad zich afgevraagd of het streven naar een landelijk dekkend stelsel voor externe klachtbehandeling, met voorzieningen waarvan de kwaliteit in alle gevallen voldoende is gewaarborgd, niet beter, en eenvoudiger, dan via het voorliggend wetsvoorstel zou kunnen worden geëffectueerd door een regeling van regelend of semi-dwingend karakter. In dit verband kan ter vergelijking worden gewezen op het stelsel van de Awb, waarbij de Awb de hoofdregel biedt, waarvan in bijzondere gevallen bij wettelijk voorschrift kan worden afgeweken.³

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.

² Motie Scheltema-de Nie, van 3 juni 1999, Kamerstukken II 1998/99, 26 445, nr. 3.

³ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 17 (Awb, Eerste tranche).

Zo zou kunnen worden bepaald dat de Nationale ombudsman – ook bevoegd is ten aanzien van de decentrale overheden, tenzij het desbetreffende openbaar lichaam, krachtens zijn regelgevende bevoegdheid, bij eigen wettelijk voorschrift voorziet in een eigen ombudsman. Zo'n «opt-out-methode» past volledig in de gekozen aanpak «van onderop». Zij is niet alleen van belang voor het tot stand brengen van een ombudsman voor de gemeenten, maar zeker ook voor de vele honderden gemeenschappelijke regelingen. Bij de «opt-out-methode» dient uiteraard eveneens te worden voorzien in een regeling van de hiervoor besproken kwaliteitseisen waaraan elke ombudsman moet voldoen. De Raad adviseert het wetsvoorstel te heroverwegen in het licht van het voorgaande.

4. Om een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen te garanderen, was in het voorontwerp bepaald dat decentrale overheden die niet zelf overgingen tot het beschikken over een externe klachtvoorziening, van rechtswege onder de competentie van de Nationale ombudsman kwamen te vallen. Aanvankelijk hadden wij deze vangnetvoorziening in het wetsvoorstel niet overgenomen, uitgaande van de veronderstelling dat een wettelijke verplichting om te beschikken over een externe klachtvoorziening, zonder meer door de decentrale overheden zou worden uitgevoerd. Bovendien zou een vangnetvoorziening uitvoeringstechnische problemen met zich mee brengen. Zo zou de vraag zich voordoen wie in een concreet geval moet vaststellen of er sprake is van het van rechtswege competent zijn van de Nationale ombudsman.

De Raad van State adviseert evenwel om het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen. Hij wijst hierbij op de doelstelling een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen te realiseren. De Raad suggereert aansluiting te zoeken bij het stelsel van de Awb, waarbij de Awb de hoofdregel biedt waarvan in bijzondere gevallen bij wettelijk voorschrift kan worden afgeweken.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben wij gemeend de vangnetvoorziening opnieuw te moeten overwegen. Terecht geeft de Raad aan een vangnetvoorziening met name ook relevant moet worden geacht voor de vele honderden gemeenschappelijke regelingen. Zeker daar waar het gaat om gemeenschappelijke regelingen met publiekscontacten, is het van belang dat burgers met klachten terecht kunnen bij een externe klachtvoorziening. Voor zover ons bekend bestaan onder de gemeenschappelijke regelingen nog veel «witte vlekken». Hoewel idealiter elke decentrale overheid, dus ook een gemeenschappelijke regeling, afgewogen beslist over de vorm van de externe klachtvoorziening, moet niet worden uitgesloten dat sommige gemeenschappelijke regelingen hier niet onmiddellijk toe overgaan. Hetzelfde geldt wellicht voor een enkele gemeente. In dat soort gevallen behoort niet de burger de dupe te worden van het feit dat de decentrale overheid in kwestie niet aan de verplichting voldoet over een externe klachtvoorziening te beschikken. Hij moet te allen tijde terecht kunnen bij een ombudsinstantie.

Bovendien bleek het mogelijk een vangnetvoorziening te creëren die niet op uitvoeringstechnische problemen stuit, en die de inzichtelijkheid van het stelsel van externe klachtvoorzieningen ten goede komt. Daarom hebben wij het advies van de Raad van State gevolgd door in de wet te bepalen dat de Nationale ombudsman bevoegd is ten aanzien van bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, tenzij zij een eigen ombudsvoorziening hebben ingesteld. Omdat in de Wet Nationale ombudsman is bepaald ten aanzien van welke bestuursorganen de Nationale ombudsman competent is, lijkt niet de Awb maar de WNo de aangewezen plaats voor deze zgn. vangnetbepaling (artikel 1a, onderdeel b, van de WNo). In de Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet is vervolgens bepaald dat, mocht een provincie, gemeente of waterschap kiezen voor een eigen voorziening, de Nationale ombudsman het instellingsbesluit krijgt toegezonden. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Toezending van dit besluit aan de Nationale ombudsman is noodzakelijk omdat de Nationale ombudsman anders niet precies weet welke decentrale overheden onder zijn competentie vallen. Met het oog daarop is ook bepaald dat decentrale overheden de Nationale

ombudsman informeren wanneer zij besluiten de eigen externe klachtvoorziening te beëindigen. In dat geval moet het besluit tot beëindiging van de instelling aan de Nationale ombudsman worden gezonden. Het instellen van een eigen voorziening of het beëindigen ervan kan slechts per 1 januari van enig jaar plaatsvinden, waarbij geldt dat het informeren van de Nationale ombudsman voor 1 juli daaraan voorafgaand dient te geschieden. Voor deze regeling van data is gekozen om de bevoegdheid van de Nationale ombudsman en eigen ombudsvoorzieningen overzichtelijk te houden, zodat geen twijfel ontstaat welke ombudsman op een bepaald moment bevoegd is. De Nationale ombudsman wordt een half jaar van tevoren op de hoogte gesteld wanneer er iets in zijn competentie ten aanzien van de decentrale overheden verandert. Dat betekent dat hij voldoende gelegenheid heeft om zich voor te bereiden op een eventuele uitbreiding of inkrimping van zijn bevoegdheid ten aanzien van decentrale overheden. De twee data – en dus de termijn van een half jaar – komen overeen met de data zoals die onder de huidige wetgeving gelden voor decentrale overheden die zich op vrijwillige basis aanmelden voor aansluiting bij de Nationale ombudsman.

Opdat voor iedereen kenbaar is welke ombudsman (de Nationale ombudsman of een eigen voorziening) bevoegd is, registreert de Nationale ombudsman de decentrale overheden waarvan hij een instellingsbesluit van een eigen voorziening heeft ontvangen, en maakt hij deze registratie openbaar. Wanneer de Nationale ombudsman een besluit van beëindiging van een eigen voorziening heeft ontvangen, schrapt hij de betreffende decentrale overheid uit de openbare registratie. Dat betekent dat onder de nieuwe wetgeving een lijst zal bestaan van decentrale overheden die niet onder de competentie van de Nationale ombudsman vallen, aangezien zij beschikken over een eigen externe klachtvoorziening. Dit in tegenstelling tot de huidige systematiek, waarin een lijst bestaat van decentrale overheden waarover de Nationale ombudsman wél competent is (omdat deze overheden zich vrijwillig door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben laten aanwijzen). Alle overige decentrale overheden, die geen eigen externe klachtvoorziening hebben, vallen op grond van artikel 1a, onderdeel b, van de WNo onder de Nationale ombudsman. Aldus is sprake van het beoogde landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen, ook voor gemeenschappelijke regelingen. Het overgangsrecht is aan de nieuwe systematiek aangepast.

Het is evident dat een eigen externe klachtvoorziening van een decentrale overheid moet voldoen aan de eisen die de wet daaraan stelt. Het is evenwel niet de bedoeling dat de Nationale ombudsman hierin een toetsende rol gaat vervullen. Het door hem registreren van decentrale overheden met een eigen externe klachtvoorziening moet louter worden gezien als een administratieve taak. Wij gaan ervan uit dat decentrale overheden die opteren voor een eigen externe klachtvoorziening in plaats van de Nationale ombudsman, hun voorziening zodanig opzetten en inrichten dat deze voldoet aan de wettelijke eisen.

5. Financiering

Het voorzien in een onafhankelijke instantie van klachtbehandeling is geen medebewindstaak. De toelichting verbindt hieraan de conclusie dat er dan ook geen reden is om de decentrale overheden te compenseren voor de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel.¹ De Raad acht dit argument (gezien ook de daaraan verbonden consequentie) niet draagkrachtig. Hij signaleert allereerst een discrepantie tussen het uitgangspunt dat externe klachtbehandeling «een onmisbaar onderdeel vormt in het stelsel van rechtsbescherming van de Awb»², en het feit dat voor de financiering daarvan een andere regeling geldt dan voor de bestuursrechtspraak. Beoogt de wetgever met de externe klachtbehandeling, als een neveneffect, niet evenzeer verbetering van de kwaliteit van het bestuur als met de rechtsbescherming door de bestuursrechter?

De Raad merkt verder op dat de formele wetgever de gemeentebesturen verplicht tot het voorzien in een gemeentelijke ombudsman. Gegeven die verplichting ligt het in de rede dat de lasten daarvan uit de algemene middelen worden gedekt, zoals dat ook geldt voor de personele en materiële lasten van

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 7.1.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

de vanouds bestaande elementen van de gemeentelijke organisatie (burgemeester, wethouders en ambtenaren).

Gemeenten hebben thans al de wettelijke plicht te voorzien in een toereikende interne klachtbehandeling, zoals zij ook gehouden zijn tot het voorzien in een bezwaarschriftprocedure, beide door hen uit eigen middelen te financieren. Verder is niet denkbeeldig dat gemeenten uit financiële overwegingen kiezen voor een wijze van uitvoering van de verplichting die het wetsvoorstel hun oplegt waarvan het resultaat niet voldoet aan de in dit advies behandelde kwaliteitseisen. Ten slotte zij, in verband met de uitvoeringslasten, ook gewezen op de complexiteit van het huidige stelsel van vergoeding voor het gebruik door de decentrale overheden van de diensten van de Nationale ombudsman, bezien in relatie tot de, per saldo, bescheiden bedragen die daarbij in het geding zijn.

Alles bijeen, adviseert de Raad het voorstel op dit punt te heroverwegen.

5. De Raad van State acht de opmerking dat het bij het voorzien in een externe klachtvoorziening niet gaat om een medebewindstaak ontoereikend om te concluderen dat compensatie niet nodig is. De Raad is van mening dat de externe klachtvoorziening zou moeten worden gefinancierd uit de algemene middelen. Dat gebeurt immers ook voor wat betreft de personele en materiële lasten van andere onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Bovendien begrijpt de Raad niet waarom de rechtsbescherming door de bestuursrechter en de externe klachtvoorziening in financiële zin verschillend worden benaderd. Verder vreest de Raad dat het feit dat decentrale overheden zelf de kosten voor de externe klachtvoorziening moeten betalen, nadelig voor de kwaliteit van de voorziening zal blijken. Ten slotte wijst de Raad op de complexiteit van de vergoedingssystematiek die geldt voor decentrale overheden die binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman vallen.

Impliciet verwijst de Raad in zijn advies naar de verplichting die is opgenomen in artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Volgens die bepaling dienen de financiële gevolgen van beleidsvoornemens van het Rijk die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, onder ogen te worden gezien. Aangegeven moet worden via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

De Raad gaat in zijn advies vervolgens nader in op overwegingen die daarbij een rol zouden moeten spelen. Daarbij concludeert hij tot een bekostiging uit de algemene middelen. Wij delen het oordeel van de Raad dat bekostiging door middel van een specifieke uitkering niet in de rede ligt. Naast de door de Raad aangevoerde overwegingen speelt daarbij dat deze bekostigingswijze alleen dan behoort te worden toegepast indien bekostiging uit eigen inkomsten of algemene uitkering niet passend wordt geacht (in die volgorde). Bekostiging uit eigen inkomsten is naar ons oordeel niet passend: het heffen van een retributie (tarief) zou een ongewenste drempel oproepen. Bekostiging door verhoging van de lokale belastingen is strijdig met de wens van het kabinet om de lokale lasten niet te verhogen. Resteert derhalve bekostiging door de algemene uitkering.

De eerste vraag is dan of aanpassing van de verdeling in de rede ligt. Naar ons oordeel is dat niet nodig. Overwegingen daarbij zijn de geringe hoogte van de veronderstelde kosten (niet meer dan € 1 per inwoner) en de recente herijking van het Gemeentefonds, met name het cluster bestuursorganen. Daarbij is overigens niet gebleken dat het al dan niet hebben van een externe klachtvoorziening tot een waarneembaar kostenverschil leidde. Dit bevestigt onze veronderstelling over de lage kosten.

Vervolgens is de vraag aan de orde of daarvoor compensatie in het Gemeentefonds voor de hand liggend is. Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet verplicht daartoe niet. De verplichting tot compensatie heeft alleen betrekking op taken in medebewind.

Wij zien geen aanleiding om, gezien de ontwikkeling van het Gemeentefonds als gevolg van de normering en de hoogte van de totale verwachte kosten (maximaal € 16 mln.), tot een aanvullende verhoging van het Gemeentefonds over te gaan. Hetzelfde geldt voor het Provinciefonds. De waterschappen zullen de kosten kunnen bestrijden uit de opbrengst van eigen heffingen. Voor

de gemeenschappelijke regelingen zullen de kosten gevolgen kunnen hebben voor de hoogte van de bijdragen van de deelnemers.

Gezien de relatief geringe omvang van de kosten, delen wij niet de vrees van de Raad dat van de kosten een negatieve invloed op de kwaliteit van de voorziening zal uitgaan. Ook de conclusie van de Raad van State dat de vergoedingssystematiek voor aansluiting bij de Nationale ombudsman complex is, delen wij niet. Decentrale overheden die onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman vallen, zijn hiervoor een vergoeding verschuldigd per door de Nationale ombudsman ontvangen klacht. Dit is vastgelegd in artikel 1c van de Wet Nationale ombudsman. Zij kunnen kiezen uit twee modellen: een vaste vergoeding per klacht of een gedifferentieerde. Bij het tweede model hangt de hoogte van het bedrag af van de vraag of een klacht wel of niet tot een onderzoek bij de Nationale ombudsman leidt. Bij het vaststellen van de bedragen is uitgegaan van het principe van kostendekkendheid: ze zijn berekend op basis van de gemiddelde tijd en capaciteit die de Nationale ombudsman in de behandeling van klachten steekt. Een en ander is geregeld in het Vergoedingenbesluit Wet Nationale ombudsman, waarvan wat ons betreft de systematiek kan blijven bestaan wanneer onderhavig wetsvoorstel in werking is getreden.

Overige opmerkingen

6. Artikel 9:27, derde lid, Awb verleent de ombudsman de bevoegdheid aanbevelingen te doen. In de Wno noch in het wetsvoorstel wordt aan het desbetreffende bestuursorgaan een reactieplicht opgelegd. De praktijk van de Nationale ombudsman is dat op diens aanbevelingen schriftelijk wordt gereageerd; de reacties zijn vrijwel zonder uitzondering instemmend. Een aantal gemeentelijke ombudsmannen heeft in een advies over het voorontwerp gevraagd om regeling van een reactieplicht. De Raad acht zo'n reactieplicht een versterking van het instrument aanbeveling, en daarmee van de rechtsbescherming die de ombudsman biedt, en adviseert een dergelijke plicht in het wetsvoorstel op te nemen.

6. De Raad van State adviseert tot het opnemen van een reactieplicht voor bestuursorganen op aanbevelingen van de ombudsman. Een dergelijke reactieplicht hadden wij echter reeds in het wetsvoorstel opgenomen, naar aanleiding van de door ons ontvangen commentaren op het voorontwerp (artikel 9:36, vierde lid, van de Awb).

7. De Raad betwijfelt of de bescherming van de naam «ombudsman» die het wetsvoorstel voor de publieke sector beoogt wel voldoende effectief zal zijn. Paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting en de toelichting op het voorgestelde artikel 9:17 Awb getuigen van een optimisme dat de Raad niet direct kan delen. Het college adviseert nader te motiveren hoe de regering denkt te bewerkstelligen dat artikel 9:17 Awb in de toekomst ten volle het ermee beoogde effect zal krijgen: het voorkomen dat de term «ombudsman» anders zal worden gebruikt dan in de betekenis van artikel 9:17 Awb.

7. De Raad adviseert nader te motiveren hoe kan worden voorkomen dat de term «ombudsman» anders gebruikt zal worden dan in de betekenis van artikel 9:17 van de Awb.

In de notitie Bescherming van de naam ombudsman (kamerstukken II 1998/99, 26 445, nr. 4) heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven dat verwarring en misverstand over het gebruik van de naam ombudsman op zich ongewenst zijn. Echter, zo staat te lezen in de notitie, er bestaat onvoldoende grond om de naam wettelijk te beschermen. Vanuit de Tweede Kamer is deze conclusie destijds niet weersproken.

In de notitie wordt gewezen op het feit dat de ombudsman zelf door middel van voorlichting een belangrijke bijdrage kan leveren aan het tegengaan van verwarring en misverstand over het gebruik van de naam ombudsman. Daarnaast wordt ook de verwachting uitgesproken dat voor wat betreft de publieke sector, het wetsvoorstel extern klachtrecht duidelijkheid kan bieden omtrent de vraag wanneer een voorziening het predikaat «ombudsman»

waardig is. In het onderhavige wetsvoorstel wordt door het definiëren van het begrip ombudsman in het voorgestelde artikel 9:17 van de Awb, die duidelijkheid geschapen. Wij gaan ervan uit dat de in artikel 9:17 gegeven omschrijving richtinggevend is voor instanties die zich willen tooien met de term ombudsman, en in beginsel ook voor de wetgever in formele zin. Het gaat bij een ombudsman om de Nationale ombudsman of om een decentrale externe klachtvoorziening die voldoet aan de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid zoals die in de wet zijn uitgewerkt.

8. De Raad adviseert om aan artikel 28 Wno toe te voegen dat de Nationale ombudsman zijn jaarverslag tevens doet toekomen aan de vertegenwoordigende lichamen van de openbare lichamen wier bestuursorganen vallen binnen zijn bevoegdheid.

8. Het advies van de Raad van State om in de WNo te bepalen dat de Nationale ombudsman zijn jaarverslag zendt aan alle vertegenwoordigende organen van de openbare lichamen wier bestuursorganen onder zijn competentie vallen, hebben wij opgevolgd. Het gaat hier evenwel niet om een aanpassing van artikel 28 zoals de Raad aangeeft (want dit artikel komt volgens het wetsvoorstel te vervallen), maar om het nieuwe artikel 16 van de WNo. Wij hebben hierbij de inperking gemaakt dat het jaarverslag alleen hoeft te worden toegezonden aan de overheden waarover de Nationale ombudsman dat jaar verzoekschriften heeft behandeld. Deze nuancering is op zijn plaats gezien het grote aantal decentrale overheden (met name gemeenschappelijke regelingen) dat naar verwachting op grond van artikel 1a, onderdeel b, van de WNo binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman komt te vallen. In het derde lid van het nieuwe artikel 16 van de WNo is bepaald dat de Nationale ombudsman desgewenst de hiervoor bedoelde vertegenwoordigende organen ook dadelijk na het afsluiten van een onderzoek kan inlichten omtrent zijn bevindingen en oordeel.

9. Het voorgestelde artikel 81u Gemw maakt het mogelijk dat de besturen van twee of meer gemeenten gezamenlijk een ombudsman instellen; deze ombudsman zal bevoegd zijn ten aanzien van de bestuursorganen van elk van de deelnemende gemeenten. Het gaat hier om een vorm van samenwerking buiten de Wgr.¹ De memorie van toelichting² noemt als reden voor dit passeren van de Wgr dat verschillende gemeenten al zo'n vorm hebben gekozen.

De Raad van State acht deze motivering ontoereikend, en de desbetreffende figuur onhelder. De memorie van toelichting³ noemt nog als bezwaar dat de Wgr niet goed blijkt te zijn toegesneden op de instelling van gemeenschappelijke organen die een onafhankelijke rol ten opzichte van het bestuur hebben te vervullen. Ook dit argument overtuigt de Raad niet. Hij wijst erop dat het voorgestelde artikel 81v Gemw aan het geopperde bezwaar tegemoetkomt, en merkt, ter vergelijking, verder op dat ingevolge de Wet dualisering gemeentebestuur aan samenwerking ten behoeve van de onafhankelijke gemeentelijke rekenkamer wél steeds vorm moet worden gegeven op basis van de Wgr. De Raad adviseert te bepalen dat een eventuele intergemeentelijke ombudsman zal moeten worden ingesteld op basis van een onduidelzinnig publiekrechtelijke grondslag, waarbij in het bijzonder de Wgr. In dat verband kan worden gedacht aan een aanvulling van artikel 8 Wgr. Voorts zou het voorgestelde artikel 81v Gemw aanleiding kunnen geven te bezien of er reden is tot aanpassing van de Wgr anderszins.

9. De Raad van State heeft kritiek op de mogelijke vormgeving van de gezamenlijke ombudsman. Het wetsvoorstel schrijft niet dwingend voor dat decentrale overheden die opteren voor een gezamenlijke ombudsman, deze per se volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen moeten vormgeven. De Raad van State is daar echter wel voorstander van.

Strikt genomen lijkt het ons overbodig om in het wetsvoorstel op te nemen dat samenwerking via de publiekrechtelijke weg zou moeten geschieden. In de organieke wetten wordt bepaald dat slechts tot de oprichting van een deelneming in privaatrechtelijke vormen als stichtingen wordt besloten indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang (bijvoorbeeld artikel 160, tweede lid,

² Paragraaf 6.2.2.

³ Laatste volzin van de tweede alinea van paragraaf 6.2.2.

van de Gemeentewet). Hieruit wordt duidelijk dat het behartigen van openbare belangen bij voorkeur langs de publiekrechtelijke weg geschiedt. Het onderhavige wetsvoorstel wil hieraan niet afdoen. Ratio achter de bedoelde bepaling is dat in de organieke wetten en in de Wet gemeenschappelijke regelingen waarborgen zijn opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht en democratische controle.

Alleen wanneer de overtuiging zou bestaan dat het bij een gezamenlijke ombudsinstantie altijd *moet* gaan om een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm – en de hierboven genoemde algemene bepaling voor dit geval dus niet ver genoeg zou gaan – ligt een expliciete verplichting tot samenwerking in Wgr-verband in de rede. Daar valt op zich wel iets voor te zeggen. Het gaat bij een ombudsman of ombudscommissie immers bij uitstek om een publiek instituut. Zo is ook geredeneerd bij de figuur van de lokale rekenkamer. Daarbij bleek echter dat de Wgr niet toegespitst is op een onafhankelijk orgaan als de rekenkamer. De Wgr beschermt juist de controle op en het afleggen van verantwoording door openbare lichamen en gemeenschappelijke organen, terwijl dergelijke controle en verantwoording in strijd zijn met de beoogde onafhankelijke positie van de rekenkamer ten opzichte van de gemeentelijke bestuursorganen. Daarom is voor de gemeenschappelijke rekenkamer weliswaar voorgeschreven dat deze in Wgr-verband moet worden vormgegeven, maar is een flink aantal artikelen van de Wgr vervolgens weer buiten toepassing verklaard.

De positie van een ombudsman of ombudscommissie is in grote mate vergelijkbaar met die van de rekenkamer. Ook bij een ombudsvoorziening gaat het immers om een orgaan dat onafhankelijk is ten opzichte van de bestuursorganen waarover de voorziening bevoegd is. Dat betekent dat het verplicht voorschrijven van een Wgr-constructie voor een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie ook in dit geval ten gevolge zou hebben dat veel artikelen van de Wgr moeten worden uitgezonderd, omdat de Wgr eigenlijk niet geschikt is voor een onafhankelijk instituut.

Een verschil met de invoering van de wettelijke bepalingen over de lokale rekenkamer is dat op het gebied van externe klachtvoorzieningen al veel initiatieven zijn genomen of gaande zijn. Zoals reeds eerder aangegeven, is er geen sprake van een «nul-situatie». Sommige van de initiatieven dateren al van jaren geleden (bijvoorbeeld de ombudsmannen in de grote steden), andere zijn tot stand gekomen na aanmoediging door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van BZK. Dit geldt ook voor een aantal gezamenlijke externe klachtvoorzieningen. Het gaat hier in feite om decentrale overheden die een soort voortrekkersrol hebben vervuld, dat wil zeggen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid voor een goed kwalitatief bestuur een externe klachtvoorziening hebben opgericht, zonder dat daartoe een wettelijke verplichting bestond. Het scala is divers. Waar het gaat om samenwerkingsvormen, komen gemeenschappelijke regelingen voor, maar ook overeenkomsten met buurgemeenten (bijvoorbeeld Almere-Amsterdam) en stichtingen (bijvoorbeeld in de provincies Zeeland en Overijssel). In zijn advies op het voorontwerp extern klachtrecht heeft de VNG ervoor gepleit deze mogelijkheden te laten bestaan. Het kiezen voor een andere juridische basis dan het volgen van een Wgr-constructie behoeft geen afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de ombudsvoorziening (brief van de VNG aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 27 juni 2001). Wij delen de opvatting van de VNG op dit punt. Daarom willen wij andere vormen dan een Wgr-constructie niet op voorhand voor de toekomst uitsluiten. Wanneer overheden voor hun gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie kiezen voor een Wgr-constructie, is in het wetsvoorstel bepaald dat de bepalingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen slechts van toepassing zijn voor zover de aard van de aan de ombudsman of ombudscommissie opgedragen taken zich daartegen niet verzet.

10. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

10. De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn alle overgenomen.

Voorts is van de gelegenheid gebruikt gemaakt de redactie van enkele artikelen, alsmede de toelichting op sommige punten te verbeteren.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
E. L. Berg*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie, verzoeken het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 18 april 2002, no. W04.02 0029/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 9:23, onderdeel k, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), om duidelijk te maken dat het daar gaat om een beoordeling door de ombudsman, toevoegen: naar diens oordeel.
- In artikel 9:27, derde lid, Awb, bepalen dat de aanbevelingen van de ombudsman dienen te zijn gebaseerd op of ontleend aan door hem verricht onderzoek.
- Artikel 9:29 Awb, omwille van de duidelijkheid, vervangen door: Aan de behandeling van het verzoek wordt niet meegewerkt door een persoon die op enige wijze betrokken is geweest bij de gedraging waarop het verzoek betrekking heeft.
- In artikel 9:32, tweede lid, Awb is sprake van «ambtenaren»; in artikel 9:33 van «personen die in openbare dienst zijn». Indien geen verschil wordt beoogd, de terminologie harmoniseren.
- In artikel 9:36, tweede lid, Awb het woord «behoorlijkheidsnorm» vervangen door: vereiste van behoorlijkheid.
- In de artikelen 81u en 81v van de Gemeentewet het bijvoeglijk naamwoord «gezamenlijk» vermijden.
- In de memorie van toelichting, paragraaf 4.4, slot eerste alinea, opnemen dat ervan mag worden uitgegaan dat, als de ombudsman de mondeling geuite klacht op schrift heeft gesteld, de klager de aldus op schrift gestelde klacht ondertekent, en daarvan een kopie ontvangt.