

Jorritsma-van Oosten

het wetenschappelijk onderwijs. Ik vind alleen dat die heel zorgvuldig moeten worden uitgezet. Zij moeten niet worden ingezet voordat de propedeuse is afgelegd en ook niet voor alle studierichtingen. Ik heb er echter niet zulke principiële bezwaren tegen als mevrouw De Vries.

Hoewel duidelijk is dat het voor mijn fractie bij dit wetsvoorstel niet allemaal botertje tot de boom is, vraag ik, uitgaande van het voorgestelde hogeronderwijsstelsel, nog eens aandacht voor een vorm van doorstroming tussen HBO en WO, ook wel stapelen genoemd. Ik doel op de beide soorten bachelor die er komen. Mijn fractie is er absoluut van overtuigd dat er onderscheid bestaat tussen de desbetreffende opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs, maar volgens de minister hebben zij wel ongeveer eenzelfde niveau. Dat houdt in dat er geen bezwaar kan bestaan tegen de toelating van studenten die zijn afgestudeerd aan een HBO-opleiding tot een vervolgopleiding van 42 studiepunten aan een universiteit. Dit is een vorm van stapelen die door D66 altijd is toegejuicht, maar die helaas steeds verder achter de horizon verdwenen is en in het voorstel helemaal niet meer voorkomt. Het past ook bij de wel weer ingevoerde mogelijkheid om met een HBO-propedeuse in te stromen in het WO. Bovendien moet het de minister aanspreken dat deze mogelijkheid ook drempelverlagend voor het wetenschappelijk onderwijs kan werken, bij studenten met een lagere sociale achtergrond. Uit onderzoek is immers gebleken dat studiekeuze nog steeds sterk afhankelijk is van de opleiding van de ouders. Biedt het voorliggende wetsvoorstel deze mogelijkheid? Zo nee, dan overweeg ik om hierover een amendement in te dienen.

Tot slot, voorzitter. Ik heb namens de fractie van D66 opmerkingen gemaakt over onderdelen van het wetsvoorstel en ik wacht met belangstelling de antwoorden van de minister af. Een punt in het wetsvoorstel, de differentiatie van de studieduur aan met name de universiteiten, zien wij als een tussenstap naar betere tijden. En daarover wacht D66 met spanning de reactie van de minister af.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De regering zal morgenmiddag antwoorden.

De vergadering wordt van 18.46 uur tot 20.15 uur geschorst.

Voorzitter: Zijlstra

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur (25456).

De algemene beraadslaging wordt geopend.



De heer **Wessels** (D66): Mijnheer de voorzitter! Het feit dat wij nu spreken over een uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman, hoewel die op dit moment nog facultatief is, geeft eens te meer aan hoe het instituut Nationale ombudsman is uitgegroeid tot een in onze samenleving niet meer weg te denken instituut.

De Nationale ombudsman heeft als onafhankelijk en onpartijdig beoordeelaar van overheidszaken veel vertrouwen weten te winnen. Objectief en zorgvuldig worden klachten behandeld van gegriefde burgers over het handelen van overheden en in voorkomende gevallen oordeelt hij ook op eigen initiatief. D66 heeft dan ook met volle overtuiging ingestemd met het voorstel tot grondwettelijke verankering van het instituut. Wij hebben bij die gelegenheid via amendering geregeld dat de medeoverheden ook een nadrukkelijke plaats hebben gekregen in de algemene competentieomschrijving. Dit wetsvoorstel geeft daaraan een eerste uitwerking en creëert de mogelijkheid voor provincies, gemeenten en waterschappen om op eigen verzoek onder de competentie van de Nationale ombudsman te worden gebracht. Het is goed dat in ieder geval ook in de mogelijkheid van een categoriaal verzoek wordt voorzien. Het blijft echter jammer dat daarmee de bestaande categoriale aansluiting van de waterschappen wordt afgezwakt. Wij kunnen daar alleen vrede mee hebben in het besef dat dit wetsvoorstel, wat D66 betreft, slechts als een tussenstap naar iets beters kan worden gezien. Herhaaldelijk hebben wij beklem-

toond dat er moet worden gekoerst op een systeem waarin sprake is van een toereikende, onafhankelijke, externe klachtenbehandeling, ook bij alle provincies en natuurlijk vooral bij de gemeenten. Naar ons oordeel is dat iets wat behoort tot de normale taakuitoefening van bestuursorganen in deze tijd waarin de beginselen van behoorlijk bestuur zozeer hun verankering hebben gekregen.

Een modern bestuur dat klantgericht werkt en haar burgers serieus neemt, moet een instituut kennen waaraan de burgers hun klachten kunnen voorleggen. Het kan in eerste instantie aan de medeoverheden zelf worden overgelaten hoe zij in die externe klachtenbehandeling willen voorzien. Maar het moet natuurlijk wel een kwalitatief toereikende behandeling zijn. Zo niet, dan moet volgens D66 de Nationale ombudsman in de lacunes gaan voorzien. Dat is in grote lijnen de strekking van de motie die mijn collega De Graaf in augustus 1997 bij de bespreking van het jaarverslag van de Nationale ombudsman heeft ingediend.

Inmiddels is het proefproject afgerond, hebben wij onlangs de evaluatie daarvan binnengekregen en heeft de staatssecretaris bij brief van 22 januari een proeve voor een externe klachtenbehandeling het licht doen zien. Daarnaast ligt er nu ook nog een wetsvoorstel regelende een sobere interne klachtenbehandeling in de Algemene wet bestuursrecht. Dit alles brengt ons ertoe ervan uit te gaan dat het nu over niet al te lange termijn, wellicht over een jaar of vijf in 2004, mogelijk moet zijn om te komen met een aanvullende regeling via de Wet Nationale ombudsman voor een onafhankelijke klachtenvoorziening op decentraal niveau voor die gevallen waarin sprake is van geen dan wel een ontoereikende externe klachtenbehandeling. Dan zal het overigens ook duidelijk moeten worden wie beoordeelt of een klachtenbehandeling toereikend is en hoe het een en ander kan worden getoetst.

Wij zijn verheugd te kunnen constateren dat de staatssecretaris ook heel duidelijk die kant op wil. Blijft de vraag wanneer en op welke wijze hij dat wil doen. Wellicht wordt dat vandaag wat duidelijker. Aangezien het typisch een taak van een modern bestuursorgaan is om in een goede klachtenbehandeling te voorzien, vinden wij overigens dat

Wessels

een beroep op een bijdrage uit 's Rijks kas overtrokken moet worden geacht. Het is een taak die gewoon behoort bij de eigen huishouding van gemeenten en provincies. Noem het een onderdeel van de eigen permanente kwaliteitscontrole.

Op grond van de evaluatie van het proefproject is de staatssecretaris van mening dat de oorspronkelijk bedachte versleutelingswijzen niet goed zijn. Hij stelt voor, gemeenten zelf te laten kiezen tussen verschillende bekostigingsmodellen. Mijn fractie meent dat over de definitieve wijze van bekostiging in de toekomst uiteraard nog gesproken zal worden, maar wellicht kan de staatssecretaris vanavond al iets meer zeggen over de toekomstige betaalwijze.

De argumenten van de regering om voor onderwijsinstellingen een tijdelijke uitzonderingspositie te creëren, hebben wij goed gelezen. Wij hebben enige worsteling in de bewoordingen bemerkt. Het is maar tijdelijk, maar de D66-fractie is niet overtuigd. Om die reden is op dit punt een amendement ingediend.

Ik kom op de voorlichting over de klachtenregeling. Mijn fractie is van mening dat voor de gemeenten, de provincies en het Rijk een heel belangrijke rol is weggelegd. Je kunt wel goede voorzieningen creëren, maar als de burgers niet weten dat ze er zijn, helpen ze niet. Ook hier geldt: als je zelf vindt dat je gehoord moet worden, moet je ervoor zorgen dat je wordt gehoord.

De **voorzitter**: Ik complimenteer u met uw maidenspeech!

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

De heer **Koekkoek** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Het is mij een groot genoegen om als eerste in de rij sprekers die volgen, de heer Wessels geluk te wensen met zijn maidenspeech. Ik doe dat uit volle overtuiging, omdat de heer Wessels als achtergrond die van onderwijsman heeft. Ik ben net als andere aanwezigen ook een onderwijsman. Onderwijsmensen zijn alleskunnens. Dat is vanavond weer gebleken in de bijdrage van de heer Wessels over een onderwerp dat nogal ver van het onderwijsveld af ligt, namelijk de Nationale ombudsman. Het karakter van onderwijsman heeft de heer

Wessels niet verloochend, want juist op het punt van het onderwijs heeft hij een amendement ingediend. Wanneer ik daar straks iets over zal zeggen, verkeert hij in de gunstige positie dat hij mij mag interrumperen, terwijl ik dat volgens goed gebruik net niet mocht toen hij het woord voerde. Het is dus bij voorbaat 1-0 voor hem.

Ik wil allereerst iets zeggen over de aanwijzing van zelfstandige bestuursorganen. Het wetsvoorstel gaat er terecht van uit dat zelfstandige bestuursorganen onder de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur vallen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen uitzonderingen worden vastgesteld, bijvoorbeeld wegens Europese regelgeving. Bestuursorganen die zijn belast met onderwijs en onderzoek, vallen niet van rechtswege onder de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur, maar kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Deze bepalingen vervallen na vijf jaar. Dat is geregeld in artikel VI.

De regering kiest om drie redenen voor deze tijdelijke uitzondering. In de eerste plaats zijn onderwijsinstellingen primair instellingen met een specifieke taak, het verzorgen van onderwijs, en niet primair bestuursorganen. Een tweede argument is dat er al een klachtenregeling is of in de maak is volgens een wetsvoorstel dat deze Kamer binnenkort zal behandelen. In de derde plaats zegt de regering dat wij over vijf jaar opnieuw moeten bekijken of het nodig is om onderwijsinstellingen onder de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur te laten vallen.

Terecht wijst de regering op de eigen positie van bijzondere scholen krachtens de Grondwet. Openbare scholen gaan uit van de overheid, bijzondere scholen niet. Bijzondere scholen behoren niet tot de overheidsorganisatie. Zij zijn alleen bestuursorgaan als de wet ze met openbaar gezag bekleedt. Dat is hoge uitzondering. Ik wijs bijvoorbeeld op de rol van de directeur van de school als hij op grond van de Leerplichtwet optreedt. Dan treedt hij inderdaad op als administratief orgaan, als bestuursorgaan.

Artikel VI heeft tot gevolg dat na vijf jaar, wanneer de desbetreffende uitzonderingsbepalingen vervallen, een onduidelijke situatie ontstaat. Als

er verder niets gebeurt, ontstaat de situatie dat openbare scholen als bestuursorganen zonder meer onder de werking van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur vallen. Voor bijzondere scholen ontstaat dan de situatie dat zij bijna nooit onder deze wetten zullen vallen. Dat is natuurlijk onduidelijk. Wij vinden het daarom beter artikel VI te schrappen en na evaluatie van de komende interne klachtregelingen te beslissen of de Nationale ombudsman bevoegd moet worden. Daartoe strekt het op stuk nr. 9 ingediende amendement. De wetgever zal op een gegeven moment de vraag moeten beantwoorden hoe het nu met de onderwijsinstellingen zit, namelijk door wijziging van de wet. Dat lijkt ons de koninklijke weg, want wij moeten voorkomen dat een onzekere situatie ontstaat.

Mijn tweede punt betreft de externe klachtvoorzieningen voor de medeoverheden. In dit verband roep ik in herinnering dat wij in december in de Kamer het wetsvoorstel tot grondwetsherziening inzake de Nationale ombudsman hebben behandeld. Door aanvaarding van het amendement-Scheltema-de Nie c.s. op stuk nr. 9 (25313) heeft de Kamer in feite uitgesproken dat andere bestuursorganen dan organen van het Rijk in beginsel onder de competentie van de Nationale ombudsman kunnen vallen. De CDA-benadering is dat gemeenten kunnen kiezen tussen de Nationale ombudsman of een eigen externe voorziening. De regering wil voetje voor voetje die kant uit. De redenen daarvoor zijn dat de interne klachtregeling nog niet eens is ingevoerd, want daarvoor is pas een wetsvoorstel ingediend. Een argument van de regering is ook dat de gemeenten voor de kosten zullen moeten opdraaien. De CDA-fractie vindt dat het allemaal niet te lang moet duren. Wij denken dat binnen vier jaar een externe klachtregeling voor de gemeenten – of een eigen regeling, of de Nationale ombudsman – verplicht moet zijn. Ik hoor daar graag de reactie van de staatssecretaris op. Acht hij een daarop gericht tijdspad reëel? Wil hij daartoe met een tijdschema komen?

Tot slot kom ik op de financiële aspecten. De financiering van een externe klachtregeling moet doelmatig zijn. Het is goed dat er proefprojecten zijn geweest. De

Koekkoek

evaluatie van de proefprojecten leert dat een betaling per klacht met de mogelijkheid van een gedifferentieerde prijs aanbeveling verdient. De CDA-fractie vindt wel dat dit beginsel in de wet moet worden neergelegd en dat de wijze van betaling niet geheel en al moet worden overgelaten aan een algemene maatregel van bestuur. Het amendement op stuk nr. 8 strekt ertoe dat de algemene maatregel van bestuur voorziet in een vergoeding per klacht, die al naar gelang de gemaakte kosten kan verschillen. Die differentiatie is dus facultatief, maar moet er wel als mogelijkheid in zitten.

De regering meent dat de gemeenten voor de kosten moeten opdraaien, omdat het gaat om algemene voorschriften waaraan gemeenten moeten voldoen. Ik denk dat wij moeten proberen om de discussie hierover zuiver te voeren. Wij moeten ons realiseren dat juridische argumenten hier ook een belangrijke rol bij spelen. Ik wijs in dit verband in de eerste plaats op artikel 108 van de Gemeentewet. Artikel 108 van de Gemeentewet zegt in het tweede lid: regeling en bestuur kunnen van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet. Deze bepaling is te danken aan een amendement van collega Schutte die hiermee duidelijk heeft willen maken hoe autonomie en medebewind gedefinieerd moesten worden. Wanneer er dus over gesproken wordt dat "regeling en bestuur van het gemeentebestuur kunnen worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet", dan gaat het over medebewind. Die andere wet dan de Gemeentewet kan dus ook de Algemene wet bestuursrecht zijn. Naar verwachting zal de Algemene wet bestuursrecht een klachtregeling bevatten en uiteindelijk ook een regeling van een externe klachtvoorziening, althans de algemene vereisten waaraan zo'n regeling zal moeten voldoen.

In artikel 108 van de Gemeentewet lezen wij in het derde lid echter dat het Rijk de aan de uitvoering verbonden kosten – daarbij wordt terugverwezen naar het tweede lid – in het kader van medebewind aan de gemeenten moet vergoeden. Als de wet dat zo zegt, is het in het licht van deze bepaling de vraag wat de financiële gevolgen zijn van een verplichte externe klachtregeling. Ik wijs in dit verband ook op de

grondslag van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten in artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Ik denk dat wij vanavond niet moeten uitspreken hoe een en ander nu geregeld moet worden. Ik heb echter wel willen wijzen op de juridische argumenten die hierbij een rol moeten spelen. Laat ik eindigen met de staatssecretaris veel succes toe te wensen in het overleg met de VNG, er daarbij van uitgaande dat hij, de regering, de Kamer, alle burgers en de gemeenten gebonden zijn en ook kunnen rekenen op datgene wat er in de Gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet staat.

De heer **Apostolou** (PvdA): Voorzitter! Het doet mij deugd dat het CDA ook vóór een verplichte regeling van een landelijk dekkend netwerk van klachtvoorzieningen is. De heer Koekkoek maakte net een aantal opmerkingen over de bekostiging. Ik wil nu van hem weten of hij ook de bekostigingsconsequenties wil dragen. Hij zei net dat, als het verplicht wordt, er dan sprake moet zijn van een financiële compensatie.

De heer **Koekkoek** (CDA): Laat ik voorzichtig zijn! De staatssecretaris zal dat straks ongetwijfeld ook zijn. Wanneer wij hier stellige uitspraken gaan doen over de bekostiging, dan zetten wij het gesprek dat hierover nog gevoerd moet worden, onder een bepaalde druk. Daarin ben ik terughoudend. Maar u zult van mij begrijpen dat ik de argumentatie die de regering heeft gegeven, kritisch heb bekeken en dat die argumentatie voorshands de toets der kritiek niet kan doorstaan. Ik heb u daarvoor de redenen genoemd; wij wachten het antwoord van de staatssecretaris af. Laat ik het zo zeggen: ik wil deze argumentatie wel meegeven aan de staatssecretaris, waarna ik zijn reactie afwacht. Maar ik vind dat wij vanavond, vanwege het vervolg dat moet komen – laten wij wel wezen: wij willen beiden die klachtregeling – geen al te stellige uitspraken over de bekostiging moeten doen. Ik zou dat althans niet willen doen. Ik hoop dat u daarvoor begrip heeft.

De heer **Apostolou** (PvdA): Zeker. Ik zal ook niet met een voorstel komen, maar ik vind het heel belangrijk dat het CDA die verplichting in de wet wil opnemen. Dat punt wil ik bij

dezen markeren, want er waren in het verleden ook andere geluiden van het CDA te horen.

De heer **Koekkoek** (CDA): Nu ligt er een wetsvoorstel, waarover onder andere bij het jaarverslag van de Nationale ombudsman is gesproken. De tijd schrijdt voort. Het wetsvoorstel ligt er, en dan moeten we toch vragen beantwoorden. Ook naar aanleiding van de door de regering aangevoerde argumentatie heb ik gezegd wat ik gezegd heb.

□

De heer **Apostolou** (PvdA): Voorzitter! Ook ik wil collega Wessels van harte feliciteren met zijn maidenspeech. Ik vind dit een leuk onderwerp voor een maidenspeech, want deze wet gaat over de verhouding burger-overheid. De heer Wessels was in zijn inbreng zeer kort en krachtig, iets wat niet vaak voorkomt in deze Kamer; misschien ben ik daar straks getuige van. Ik vind het een prestatie voor een onderwerp dat zo'n lange geschiedenis heeft.

Voorzitter! De behandeling van het onderhavige wetsvoorstel vindt plaats voor de behandeling van de reactie van de regering op het rapport "Blik op de toekomst van de Nationale ombudsman", van de commissie-Ten Berge. Het was wellicht logischer geweest om eerst het algemeen overleg te doen plaatsvinden, en pas daarna dit wetsvoorstel te behandelen. Een dergelijke volgorde zou echter niets aan de inhoudelijke discussie hebben veranderd. De staatssecretaris heeft de Kamer bovendien nog twee belangrijke brieven doen toekomen: één van 22 januari en één van 30 januari jl. Het gaat in al deze stukken onder andere om de cruciale vraag hoe de externe klachtvoorziening voor alle bestuursorganen in Nederland vorm kan worden gegeven.

Voorzitter! Met instemming en voldoening constateert de fractie van de Partij van de Arbeid dat alle betrokken geledingen – de regering, de Nationale ombudsman, de Vereniging van Nederlandse gemeenten, de provincies, de waterschappen en de Kamer – het standpunt onderschrijven dat een externe klachtvoorziening voor alle bestuursorganen noodzakelijk is. Op één punt is nog geen overeenstem-

Apostolou

ming bereikt, namelijk de regeling van een externe klachtvoorziening door gemeenten. Maar zelfs op dat punt bestaat een gemeenschappelijke startsituatie. Op termijn moeten ook alle gemeenten een voorziening treffen.

Terecht stelt de regering in navolging van opmerkingen van verschillende fracties uit de Kamer, dat een permanente situatie waarin de ene gemeente wel een externe klachtvoorziening kent en de andere niet, onwenselijk is en door de burger inderdaad niet zal worden begrepen. In principe is er geen verschil van mening. Het gaat nu, zoals de regering terecht stelt, om de wijze en de termijn waarop kan worden gekomen tot een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen. In mijn bijdrage zal ik mij voornamelijk concentreren op de vraag of wij bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel niet in staat moeten worden geacht naast de principiële overeenstemming ook overeenstemming te bereiken over de wijze en de termijn waarop een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen voor alle bestuursorganen tot stand kan komen. Ik ben van mening dat op grond van de beschikbare gegevens wel degelijk nadere regelingen getroffen kunnen worden.

In de schriftelijke inbreng heeft mijn fractie een uitvoerige beschouwing gewijd aan de mogelijkheid om reeds nu in het kader van deze wet een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen en een zorgvuldige invoering daarvan te regelen. De fractie van de PvdA heeft ten eerste voorgesteld om in deze wet voor te schrijven dat elk bestuursorgaan een eigen externe klachtregeling tot stand brengt of zich aansluit bij de Nationale ombudsman. Ten tweede heeft mijn fractie voorgesteld om tot een bekostigingssysteem te komen dat zowel de eigen verantwoordelijkheid van de medeoverheden alsmede de verantwoordelijkheid van het Rijk tot uitdrukking brengt. Om de zorgvuldigheid van de invoering te garanderen, stelt de PvdA-fractie voor om alle bestuursorganen een periode van vijf jaar te geven om de nodige voorbereidingen te treffen. Het CDA stelt vier jaar voor. Wat mij betreft mag het ook vier jaar zijn, maar wij zijn van vijf jaar uitgegaan. Na vijf jaar moet ieder bestuursorgaan een externe klachtregeling

hebben. Indien men in 2003 of 2004 geen eigen onafhankelijke klachtvoorziening heeft getroffen, dan valt men van rechtswege onder de competentie van de Nationale ombudsman.

Mijn fractie is in deze opvatting gesterkt door de brief van de staatssecretaris van 22 januari jl. over de eisen van een externe klachtvoorziening en het evaluatieverslag over het proefproject Nationale ombudsman van 30 januari jl. In deze brieven geeft de staatssecretaris een reactie op enkele overwegingen die de regering in de nota naar aanleiding van het verslag als argumenten opvoerde om niet te komen tot het reeds nu wettelijk voorschrijven van het treffen van een externe klachtregeling. De regering concludeerde dat een wettelijke verplichting voor gemeenten om reeds nu in een eigen klachtregeling te voorzien of zich aan te sluiten bij de Nationale ombudsman onwenselijk is. Het ging om twee argumenten. Eerst diende een zorgvuldige invoering van het interne klachtrecht plaats te hebben. Voorts moesten de eisen waaraan de gemeenten moeten voldoen bij de vormgeving en inrichting van hun eigen externe klachtinstantie, in het geval zij niet kiezen voor aansluiting bij de Nationale ombudsman, worden vastgelegd.

Over het intern klachtrecht heeft de regering reeds een voorstel van wet voorbereid. Over de te stellen eisen aan een externe klachtvoorziening is het een en ander met de Nationale ombudsman en de VNG overeengekomen. In de brief van 22 januari doet de regering concrete voorstellen op dit punt. De staatssecretaris verdient naar de mening van mijn fractie lof en waardering voor het werk dat reeds op deze punten is verricht. Alles wijst erop dat er een wettelijke plicht tot een externe klachtvoorziening dient te komen. De VNG stelt terecht dat het wettelijk vastleggen van de eisen waaraan een externe voorziening dient te voldoen, materieel moet worden beschouwd als het opleggen van de plicht tot invoering van een externe voorziening in alle gemeenten. Als je de gestelde eisen nagaat, dan kun je niet anders concluderen dan dat de gemeenten worden verplicht om een voorziening te treffen.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Voorzitter! Is er geen groot verschil

tussen het geven van regeltjes die moeten gelden indien je een externe klachtvoorziening treft, en het voorstel om verplicht een externe klachtvoorziening te treffen?

De heer **Apostolou** (PvdA): Ik ben het met de VNG eens dat als je kijkt naar de zaken die moeten worden geregeld – het moet bijvoorbeeld een onafhankelijk iemand zijn en niet iemand van het ambtelijk apparaat van de gemeente – en je wilt zo'n voorziening wel, er bijna sprake is van een verplichting. Dan moet je bijna op basis van de voorgeschreven regels zo'n regeling treffen. De staatssecretaris zegt nu dat het heel goed kan zijn dat het niet een verplichting is, maar dat er eisen worden gesteld voor het geval men het zou willen. Dan komen wij onszelf echter tegen, want wij zeggen dat wij een landelijk netwerk willen hebben. Als maar enkele gemeenten het willen, is dat namelijk niet eerlijk ten opzichte van de burgers, want burgers die wonen in gemeenten die onwillig zijn om aan die eisen te voldoen en een instituut in te stellen, zullen dan geen mogelijkheden hebben om te klagen. Ik denk dat dat een vicieuze cirkel is die uiteindelijk eindigt in een verplichting van alle bestuursorganen om een klachtvoorziening in te stellen.

Volgens mij is de weg naar een verplicht invoeren van een klachtvoorziening duidelijk bij alle betrokkenen. Op zich spreekt mij de volgorde die de staatssecretaris met betrekking tot de invoering en vormgeving van zo'n klachtvoorziening voorstelt wel aan. Hij wil eerst een intern klachtrecht invoeren, dan wil hij de eisen voor een externe klachtinstantie wettelijk vastleggen en ten slotte wil hij wellicht voorschrijven dat alle bestuursorganen een klachtinstantie instellen. Mijn fractie wenst echter een grotere duidelijkheid omtrent de verplichting van alle bestuursorganen om een onafhankelijke klachtinstantie te regelen. De staatssecretaris heeft veel gedaan om een grote impuls te geven aan wat hij als Kamerlid al wilde, namelijk een landelijk netwerk van klachtvoorzieningen. Toch aarzelt de staatssecretaris, en zijn aarzeling ligt niet zozeer in de intentie om de wettelijke verplichtingen voor een externe klachtvoorziening te realiseren, maar in de complicaties die een dergelijke wettelijke

Apostolou

verplichting aan financiële consequenties met zich meebrengt. Dat is althans mijn interpretatie van wat ik allemaal lees. Het is natuurlijk helder wat de Vereniging van Nederlandse gemeenten stelt. Bij een wettelijke verplichting behoort een financiële compensatie. Ik denk dat er, als je rechtlijnig denkt, op dit punt weinig valt af te dingen.

In het kader van de geschiedenis van de uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman valt echter meer te zeggen dan de verwijzing naar de Financiële-verhoudingswet. In de loop der jaren zijn enkele gemeenten overgegaan tot de aanstelling van een eigen ombudsman. Zij bekostigen deze voorziening uit eigen middelen. De Unie van waterschappen en de provincies hebben zich reeds aangesloten bij de Nationale ombudsman. Ook enkele gemeenten hebben zich bij dit instituut aangesloten en de bekostiging daarvan vindt plaats door de decentrale bestuursorganen. Door de evaluatie van het proefproject Nationale ombudsman is er meer zicht op de daadwerkelijke kosten en wordt nu een aanpassing van het bekostigingsmodel voorgesteld.

In het debat over het jaarverslag van de Nationale ombudsman van 1996 is er naar aanleiding van de motie van collega De Graaf een korte discussie gevoerd over wat genoemd werd "verplichting op eigen rekening". Je zou de redenering kunnen houden dat het hier gaat om een autonome taak van de gemeenten. Dat heeft de heer De Graaf toen ook gedaan en daarom kon hij de redenering "wij gaan het verplichten, maar zij moeten betalen" rechtvaardigen. Ik ben er zelf echter niet zeker van dat dit een juiste interpretatie is. Er bestaat daarover – dat is wel zeker – twijfel. Een en ander zou daarom nader onderzocht moeten worden.

In de schriftelijke voorbereiding van deze wet heeft de fractie van de PvdA de vraag gesteld of de regering kon aangeven welk bedrag nodig is voor de wettelijke verplichting van een eigen klachteninstantie of de aansluiting bij de Nationale ombudsman. In voorgaande overleggen over het jaarverslag van de Nationale ombudsman werd het bedrag van ongeveer 15 mln. genoemd. De regering zegt in de nota naar aanleiding van het verslag dat zij dat bedrag niet kan inschatten. Uit het proefproject blijkt duidelijk

dat de aantallen klachten, zowel voor de provincies als voor de gemeenten, minder zijn dan verwacht. Bovendien is 80% van de klachten niet ontvankelijk gebleken en dus buiten het onderzoek gebleven. Het probleem kan dus minder groot zijn dan wij denken.

Voorzitter! Deze feiten en overwegingen brengen mij tot het volgende voorstel ten aanzien van de bekostiging en de instelling van een onafhankelijke klachtvoorziening voor alle bestuursorganen. Ik verzoek de staatssecretaris daarop te reageren en er wellicht mee in te stemmen. Ik ben van mening dat het verstandig is vooralsnog door te gaan met de bekostigingssystematiek zoals op dit moment is geregeld. Daarmee komt de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale bestuursorganen tot uitdrukking en wordt er geen verandering aangebracht in de reeds bestaande ombudsinstituten van een aantal gemeenten. Er dient ook meer ervaring te worden opgedaan met de reëel benodigde kosten voor deze voorziening. De tekenen van het proefproject wijzen in de richting dat de kosten die gemaakt moeten worden, geringer zijn dan ingeschat. Wellicht is er geen noodzaak voor een forse compensatie door het Rijk.

Met de Vereniging van Nederlandse gemeenten en de Nationale ombudsman dient nader nagegaan te worden hoe de verplichting in deze wet in een systematiek van bekostiging vertaald kan worden die recht doet aan de verantwoordelijkheid van het Rijk en de decentrale bestuursorganen. De regering zal na het overleg met de VNG en de Nationale ombudsman met een voorstel naar de Kamer moeten komen. Duidelijk dient echter te zijn dat de verplichting tot de klachtvoorziening in de wet komt vast te liggen.

Concluderend en samenvattend wil ik het volgende stellen. Kan de staatssecretaris de volgende toezeggingen doen?

a. Kan hij de Kamer zo spoedig mogelijk een voorstel van wet met betrekking tot de eisen van een externe klachtinstantie voorleggen?

b. Kan hij tegelijkertijd met dat voorstel een wijziging van de Wet Nationale ombudsman aan de Kamer voorleggen, waarin een bepaling wordt opgenomen die voorschrijft dat alle bestuursorganen tot uiterlijk 1 januari 2004 – vijf jaar na nu – een

klachtvoorziening hebben getroffen? Zo niet, dan vallen zij vanaf dat moment van rechtswege onder de competentie van de Nationale ombudsman.

c. Kan hij een bekostigingsmodel voorleggen aan de Kamer dat verenigbaar is met de verplichting tot het instellen van een klachtvoorziening door alle bestuursorganen?

Voorzitter! Wij spreken reeds vele jaren over de uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman. Ieder jaar prijzen wij dit instituut voor het goede werk dat het verricht. Wij herhalen voortdurend dat de overheid het vertrouwen van de burger moet hebben en de burger correct moet bejegenen. Een externe klachtvoorziening kan als correctie op het handelen van bestuursorganen dienen. Het is niet alleen in het belang van de burgers, maar ook in het belang van de overheid dat er een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen komt.

□

De heer **Kamp** (VVD): Voorzitter! De fractie van D66 heeft een naam hoog te houden als het gaat om de inbreng bij de debatten over de Nationale ombudsman. De heer Wessels heeft vandaag opnieuw bijgedragen aan het in stand houden van die goede naam. Ik wil hem graag complimenteren met zijn doorwrochte betoog en hem feliciteren met zijn maidenspeech in deze zaal.

Voorzitter! De VVD-fractie vindt een sluitend systeem van een goede interne en een goede externe klachtvoorziening voor alle overheden, inclusief alle gemeenten, in ons land van groot belang. Als de tucht van de markt ontbreekt – en in de overheidswereld is dat vrijwel steeds het geval – dan kan een goede klachtvoorziening ervoor zorgen dat de kwaliteit en de klantvriendelijkheid van het overheidshandelen op peil blijft, dat zo nodig een correctie plaatsvindt en dat uit fouten lering getrokken wordt. Daarnaast blijft natuurlijk altijd de mogelijkheid voor de volksvertegenwoordiging van de desbetreffende overheid om, onafhankelijk van klachten van burgers, zelf orde op zaken te stellen. Een sluitend systeem van goede interne en externe klachtvoorziening kan naar onze overtuiging niet zonder een goede wettelijke regeling.

Kamp

Maar zo'n regeling moet niet overhaast tot stand komen. Het eerste dat geregeld moet worden is vanzelfsprekend de interne klachtvoorziening. Daartoe werd ons onlangs door de staatssecretaris een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht voorgelegd. Als die wijziging hier behandeld is en die wet is vastgesteld, in werking is getreden en is geïmplementeerd, dan kan de regering door. De VVD-fractie is het eens met de wijze waarop de regering daarna tot een regeling voor de externe klachtvoorziening wil komen: eerst overleg met de VNG en de Nationale ombudsman, daarna een notitie waarin het voorgenomen beleid wordt neergelegd, advisering daarover door de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht en ten slotte een voorstel aan ons tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet Nationale ombudsman. Het overleg met de Vereniging van Nederlandse gemeenten en de Nationale ombudsman heeft plaatsgevonden en de notitie waar ik net over sprak, is twee weken geleden door de staatssecretaris naar de Kamer gestuurd. De VVD-fractie kan vaststellen dat de voortgang er goed in zit, zoals dat in deze kabinetsperiode steeds het geval is als het om de ombudsman gaat.

Dat een wettelijke regeling nog ontbreekt, wil niet zeggen dat veel overheden, ook veel gemeenten, de klachtvoorziening zowel intern als extern niet goed voor elkaar hebben. Een wettelijke regeling is echter noodzakelijk om het geheel sluitend te maken en een minimumkwaliteitsniveau vast te stellen, zodat bereikt kan worden waar het uiteindelijk om gaat: het voor iedere burger bij ieder overheidsorgaan toegankelijk zijn van zowel een goede interne als een goede externe klachtvoorziening.

Het voorstel dat nu aan de orde is, zien wij als een noodzakelijke tussenstap op het traject. Het biedt behalve provincies en waterschappen ook gemeenten de mogelijkheid zich voor hun externe klachtvoorziening aan te sluiten bij de voorziening die op rijksniveau allang bestaat, de Nationale ombudsman. De VVD-fractie stemt in met de essentie van het voorstel, namelijk het vergroten van de keuzemogelijkheden van de gemeenten. Zij kunnen een eigen ombudsman hebben of zich aansluiten bij een regionale ombudsman. En als die er

niet is, kunnen zij die mede oprichten. Zij kunnen zich ook aansluiten bij de ombudsman van een andere, vaak grotere gemeente. Met het wetsvoorstel krijgen zij de mogelijkheid van aansluiting bij de Nationale ombudsman. Het is steeds aan ieder van de gemeenten om een afweging te maken van de voor- en nadelen die aan ieder van de alternatieven zijn verbonden en daarna een keuze te maken. Met het wettelijk vaststellen van minimumeisen kan straks worden bereikt dat de kwaliteit van de externe klachtvoorziening, welke keuze ook wordt gemaakt, steeds voldoende is.

Het tweede onderdeel van dit wetsvoorstel is de regeling van de bestuursorganen waarvoor de Nationale ombudsman bevoegd is. De huidige regeling voldoet niet als het gaat om de zelfstandige bestuursorganen. Voor het overige doen zich geen problemen voor. De regering stelt nu voor om de zelfstandige bestuursorganen onder de Wet Nationale ombudsman te laten vallen, voorzover deze niet bij algemene maatregel van bestuur zijn uitgezonderd. De VVD-fractie stemt daarmee in. Wij zijn het echter niet met de regering eens dat de Nationale ombudsman zelf kan uitmaken of een organisatie een zelfstandig bestuursorgaan is of niet. Zo wordt het namelijk gesteld op bladzijde 1 van de nota naar aanleiding van het verslag. Wij ervaren dit standpunt van de regering zelfs als zeer teleurstellend. Twee jaar geleden is immers met heel veel moeite een begin gemaakt met het op orde brengen van de warwinkel van zelfstandige bestuursorganen: een onderzoek van de Algemene Rekenkamer, inventarisaties door alle ministeries, aanwijzingen voor de regelgeving van de minister-president, voorbereidingen voor een kaderwet en aanpassingswetten voor alle bestaande zelfstandige bestuursorganen. Bij die gelegenheid heeft de Kamer bij motie uitgesproken dat er geen enkel misverstand meer mag bestaan over wat nu een zelfstandig bestuursorgaan is en wat niet. Daarom moest er een register komen met daarin alle zelfstandige bestuursorganen. De regering heeft bevestigd dat dit register zou worden aangelegd. Dat register was voor de Kamer geen doel op zichzelf. Het was een middel om duidelijkheid te bieden, juist voor een concreet geval zoals dit. Als een

organisatie niet in het register is opgenomen, is zij dus geen zelfstandig bestuursorgaan. Staat een organisatie wel in het register en is zij niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd, dan is de Nationale ombudsman bevoegd. Zo moet het zijn. Die helderheid hebben wij nodig. Ik verzoek de staatssecretaris dit te bevestigen.

In dit wetsvoorstel zijn dus twee wijzigingen opgenomen. Ik meen dat een aantal andere wijzigingen in de Wet Nationale ombudsman ook nodig zijn. Die heb ik niet zelf bedacht, maar dat blijkt uit stukken die wij met goede regelmaat van de staatssecretaris ontvangen. Ik denk nu aan vier wijzigingen: 1. het vervangen van het verouderde begrip "wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening" door het veel beter en compacter klinkende begrip "voorziening van bezwaar, beroep of beklag", 2. het regelen van het afdoeningsbericht ingeval de interventiemethode wordt toegepast, 3. het vastleggen dat een bestuursorgaan op iedere aanbeveling van de ombudsman moet reageren en 4. het opnemen van eenvoudige mandaatsregelingen. Omdat de voortgang er goed in zit, heb ik geen behoefte om met amendementen op dit wetsvoorstel te komen. Ik nodig de staatssecretaris uit ook op deze punten tijdig het initiatief te nemen en zelf met een voorstel te komen.

□

De heer **Van der Vlies** (SGP): Mijnheer de voorzitter! Ik sluit mij graag aan bij alle complimenten die van deze plaats tot collega Wessels zijn gesproken. Collega Koekkoek herinnerde aan de onderwijsachtergrond van onze collega en stelde daarbij vast dat onderwijsmensen alles kunnen. Ik heb daar natuurlijk met rode oortjes naar zitten luisteren, maar zo voel ik mij toch niet helemaal, nu ik mijn collega Van den Berg moet vervangen bij dit onderwerp. Dat is een concessie die mijn fractie moest doen, omdat collega Van den Berg voor een parlementair bezoek naar Turkije is. Hij heeft duidelijke opvattingen over het voorliggende dossier, die hier wel bekend zijn. Noodgedwongen moet ik daar bij deze gelegenheid stem aan geven. Ik sta hier dus niet in de volstrekte zekerheid dat ik ook dit alles zou kunnen.

Van der Vlies

De heer **Koekkoek** (CDA): Een kleine nuance. Ik heb gezegd: onderwijsmensen zijn alleskunnere. Dat is iets anders dan dat zij alles kunnen.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Dat is mij niet ontgaan, maar het is goed dat u het nog even onderstreept. Ik had behoefte aan die ene interpretatie, dat voelt u wel, om mij op voorhand wat te verontschuldigen. Zo dek je jezelf in.

Voorzitter! Het is opvallend dat in de eerste alinea van de nota naar aanleiding van het verslag slechts die fracties worden genoemd die in bepaalde mate met instemming kennis hebben genomen van het verslag. De SGP-fractie is kennelijk de enige dissonant geweest. De regering heeft in de nota niet al te veel moeite meer gedaan om ons alsnog te overtuigen.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake de Nationale ombudsman, heeft de SGP-fractie een pleidooi gehouden voor een zuivere verankering van het instituut Nationale ombudsman in de Grondwet. Daarom hebben wij ook van harte ingestemd met het amendement dat beoogde de competentieomschrijving niet slechts te beperken tot bestuursorganen van het Rijk, maar die uit te breiden tot bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen, waarmee de medeoverheden worden bedoeld.

Vandaag behandelen wij het wetsvoorstel dat de basis vormt voor uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman tot bestuursorganen, niet zijnde bestuursorganen van het Rijk. Al meerdere malen is door de SGP-fractie gepleit voor uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman, het laatst tijdens de gedachtewisseling over de eerdergenoemde grondwetswijziging. Evenzovele keren hebben wij aangegeven op welke manier deze competentie-uitbreiding gestalte zou moeten krijgen.

Kortheidshalve noem ik de kern van onze opvatting nog een keer. Wij beschouwen het publiekrechtelijk instituut Nationale ombudsman als een aanvullende vorm van rechtsbescherming. Om het nationale karakter te onderstrepen vinden wij dat de centrale overheid ervoor moet zorgen dat de ombudsvoorziening overal kan worden aangeboden en

dat de externe klachtvoorziening goed wettelijk is geregeld. Wij hadden en hebben dan ook nog steeds moeite met de wijze waarop de competentie-uitbreiding van de Nationale ombudsman tot de medeoverheden wordt vormgegeven, te weten de keuze van de regering voor een stelsel waarin bestuursorganen op vrijwillige basis en tegen kostenvergoeding worden aangewezen.

Op zichzelf kan ik begrip opbrengen voor het feit dat de regering op het ogenblik prioriteit geeft aan een verantwoorde invoering bij de medeoverheden van de interne klachtvoorziening, die in de Algemene wet bestuursrecht zal worden geregeld. De interne klachtvoorziening staat op dit moment weliswaar voorop, maar dat neemt toch niet weg dat ten principale het einddoel van de externe voorziening mag worden bepaald?

Inmiddels is de brief van de staatssecretaris over de externe klachtvoorziening verschenen. Omdat ik ervan uitga dat over deze brief nog afzonderlijk zal worden gesproken, beperk ik mij vandaag tot twee opmerkingen. De eerste is dat het positief is dat in de brief meer uitzicht wordt geboden op de eisen waaraan de externe klachtvoorziening moet voldoen. De tweede is dat ik het erg jammer vind, maar overigens niet echt verbazingwekkend, dat de staatssecretaris de externe klachtvoorziening rekent tot de verantwoordelijkheid van de autonome overheden.

Ten aanzien van de vrijwilligheid hebben wij in het verslag gesteld dat het niet aan de beoordeling van de bestuursorganen afzonderlijk is overgelaten of bij een rechter al dan niet beroep openstaat tegen besluiten. Evenmin ligt het voor de hand de ombudsvoorziening aan eigen beoordeling over te laten. Ondanks ons verzoek hebben wij hierop geen reactie van de regering gekregen. Wellicht krijgen wij die nu.

Hoewel de regering met ons van mening is dat een externe klachtvoorziening voor alle bestuursorganen noodzakelijk is, is het door ons geschetste risico van bestuursorganen die geen eigen externe voorziening hebben of krijgen, niet uitgesloten. Is het in deze situatie denkbaar dat zolang het bestuursorgaan geen regeling heeft getroffen, de voorziening van de Nationale

ombudsman geldt? Op slechts een punt is de regering ons tegemoetgekomen, namelijk door het expliciet mogelijk maken van een categoriale aanwijzing van bestuursorganen, waarvoor ik haar dank.

Voorzitter! Uit het feit dat ik geen opmerkingen gemaakt heb over de omkering van de aanwijzings-systematiek ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen, mag worden afgeleid dat onze fractie zich daarin kan vinden. Gezien de voorgeschiedenis van de competentie-uitbreiding en de gedachtewisselingen die hierover al gevoerd zijn, ben ik vooralsnog niet optimistisch over een voor ons positieve uitkomst van dit debat. Ik houd dan ook nadrukkelijk rekening met de mogelijkheid dat wij uiteindelijk onze steun aan het wetsvoorstel niet zullen kunnen geven. Maar wie weet, het woord zou via de voorzitter aan de staatssecretaris kunnen zijn en wie weet wat hij ons nog te melden heeft.

□

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Voorzitter! Ik dank de leden van deze Kamer voor hun inbreng in eerste termijn. Alvorens op de inhoud van de gemaakte opmerkingen in te gaan, wil ik mijnerzijds blijik geven van mijn waardering voor de maidenspeech van de geachte afgevaardigde de heer Wessels, als de voorzitter mij dat toestaat. Ik ken de heer Wessels uit partijgenootschappelijk verband al lang. Zijn inbreng vandaag was in lijn met de eerdere discussies die wij op veel verschillende manieren en verschillende momenten en in verschillende hoedanigheden binnen de partij gevoerd hebben. Ik wilde altijd iets minder snel gaan dan hij. Dat bleek vandaag opnieuw het geval te zijn. Overigens was zijn inbreng gekoppeld aan zijn plaats op de kandidatenlijst, dunkt mij, een aanmoediging voor alle D66'ers om kei- en keihard campagne te voeren.

Voorzitter! Ik moet vaststellen dat met uitzondering van de heer Van der Vlies – op zijn inbreng kom ik uiteraard nog terug – er grote eensgezindheid is binnen de Kamer over de lijn die is uitgezet in het wetsvoorstel. Sommigen willen nu reeds verdergaan, maar dat is op zichzelf thans niet strijdig met de uitgezette lijn. Anderen zouden

Kohnstamm

misschien wensen dat wij sneller lopen dan wij doen, maar dat laat onverlet dat wij in de Kamer brede steun zullen kunnen verwerven voor het wetsvoorstel. Ik hoop overigens dat dit ook geldt voor de heer Van der Vlies en zijn fractie. Het wetsvoorstel is feitelijk een codificatie van de notitie die ik in 1995 aan de Kamer heb doen toekomen. Die notitie heeft toen de steun van de Kamer gekregen en behoeft nu alleen nog wettelijke verankering. Dat laat onverlet dat je hardop kunt nadenken over de vraag of je niet nu reeds als het ware een wijziging moet voorbereiden om de volgende stap te maken. Dat is eigenlijk in eerste termijn het grootste deel geweest van de inbreng van de verschillende Kamerleden. Mij dunkt dat op zichzelf, ook in de techniek van het wetsvoorstel en in de eerste stappen in de richting van een meer externe voorziening voor klachtenbeoordeling en -behandeling van de medeoverheden, deze stap niet kan misstaan.

De heer Van der Vlies sprak uiteindelijk over de vraag of hij het wetsvoorstel zou kunnen steunen. Ik kan het in de logica moeilijk anders zien dan dat dit wetsvoorstel een eerste stap is in de ook door de SGP-fractie gewenste richting. Alleen vindt de fractie van de SGP dat een tweede stap ten principale spoedig moet volgen. Daarop voortbouwend wordt overigens de verplichting op de medeoverheden gelegd om met een externe klachtenvoorziening te komen. Puur logisch kan ik mij zo slecht indenken dat je geen steun geeft aan dit wetsvoorstel, terwijl je wel vindt dat de medeoverheden tenslotte een externe klachtenvoorziening moeten hebben. Ik zie de strijd daartussen niet.

Ik zie natuurlijk wel dat het politieke punt voorligt of je niet sneller in de richting van een verplichte klachtenvoorziening voor de medeoverheden moet gaan. Die discussie kan echter best los gezien worden van het voorliggende wetsvoorstel. Ik ga nu meer inhoudelijk op het vraagstuk in.

De Kamer zal zich herinneren dat ik namens het kabinet in 1995 de Kamer een notitie heb doen toekomen waarin het kabinet de route bepaalt voor de komende jaren. Stapsgewijze zou mogelijk worden gemaakt dat gemeenten, waterschappen en provincies zich tot de ombudsman, de minister of de

staatssecretaris van Binnenlandse Zaken wendden met het verzoek de ombudsman als externe klachtenvoorziening te gebruiken. Die notitie was niet primair pragmatisch van aard, maar er lag een, dunkt mij, heel relevante keuze onder. Het vraagstuk hoe een medeoverheid een externe klachtenvoorziening zou realiseren, was een politiek vraagstuk, dat op het desbetreffende niveau moest worden besproken en opgelost. Het politiseren van dat vraagstuk was het gevleugelde woord in de discussie van 1995. Dat leidde tot het openen van de mogelijkheid, die de wet toen overigens al bood, om, in dit geval gemeenten, maar ook waterschappen en provincies de mogelijkheid te bieden om de Nationale ombudsman als externe klachtenvoorziening aan te merken.

Ik ben nog steeds niet van een ander oordeel. Ik vind het aan de ene kant nog steeds van het grootste belang dat op het niveau van bijvoorbeeld de gemeenteraad de discussie daarover plaatsvindt en uiteindelijk de beslissing wordt genomen. Aan de andere kant heb ik over de vraag wat er naar mijn mening op gemeentelijk niveau gedaan zou moeten worden, in de stukken geen misverstand laten bestaan. Er zit echter toch nog altijd enige lucht tussen wat je vindt dat zou moeten en wat je vindt dat wettelijk geregeld moet worden. Vind je, zoals ik, aan de ene kant dat het vraagstuk van de interne en externe klachtenbehandeling gepolitiseerd moet worden op gemeentelijk niveau en aan de andere kant, zoals ik, ook dat het niet goed doenlijk is om redeneringen te vinden op gemeentelijk niveau om niet tot een externe klachtenbehandelingsprocedure te komen, dan is nog altijd de weg van de overreding open. Dat is de weg van het openen van mogelijkheden, zoals wij vandaag feitelijk doen. Dat betekent dat wij met elkaar spreken over kosten enz. Het betekent ook het zoeken naar wegen om die overreding meer kracht bij te zetten in plaats van een aankondiging om op korte termijn een wettelijke verplichting in te voeren. Op zichzelf zijn er vele wegen die vanuit de politisering van onderop naar een landelijke externe klachtenvoorziening leiden. Aan deze ingezette koers houd ik voorshands vast.

Je kunt wel sneller willen procederen, maar wat is de realiteit? De stukken over de klachtenbehandelingen, de reglementen en verordeningen die daarover op gemeentelijk niveau aanwezig zijn, maken mij niet erg optimistisch over de mogelijkheid om op korte termijn een externe klachtenprocedure op te leggen. Hieraan vooraf gaat namelijk een effectief functionerende interne klachtenprocedure.

De respons op ons vragenformulier was hoog. 200 van de meer dan 400 gemeenten die ons inlichtten over hun klachtenvoorziening, deelden ons mede dat zij inderdaad al over een klachtenvoorziening beschikten. Ongeveer 140 gemeenten deelden mede voornamelijk over een interne klachtenvoorziening te beschikken. Hieruit blijkt dat een grote meerderheid van de gemeentelijke medeoverheden geen interne klachtenprocedure heeft afgesproken, hetgeen een forse achterstand bij dat primaire proces inhoudt. Voorkomen moet worden dat invoering van een externe klachtenvoorziening tot een soort explosie leidt omdat simpelweg nog niet eens in een interne klachtenvoorziening is voorzien.

De heer **Apostolou** (PvdA): Er bestaat toch geen tegenstelling tussen de verplichting in de wet en allerlei processen die zich in de diverse gemeenten zullen afspelen? Een verplichting dwingt de mensen tot het in het leven roepen van zo'n voorziening. Daarom vroegen de heer Koekkoek en ik om een termijn van vijf jaar om de voorbereidingen te treffen. Ik wijs erop dat hier al zeer lang over gepraat wordt, namelijk al vanaf de jaren zeventig. Mijn fractie zal niet akkoord kunnen gaan met een nieuw uitstel.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Ik vind ook dat het langzaam gaat en het is de vraag of via wetgeving een verplichting moet worden opgelegd. Tevens dient een interne en externe klachtenvoorziening ertoe te leiden dat men lessen trekt uit die klachten zodat de organisatie verbeterd kan worden. Op het moment dat dit heel primaire proces voor iedere organisatie, ook voor organisaties die wij terecht medeoverheden noemen, nog niet als vanzelfsprekend geldt, moeten wij even oppassen of wij die externe klachtenvoorziening er verplichtend

Kohnstamm

overheen leggen, nu wij net bezig zijn om de interne klachtenvoorziening beter te stroomlijnen. Het wetsvoorstel om dit laatste te regelen ligt nu bij de Kamer. In de afgelopen weken zijn er vier, drukbezochte, bijeenkomsten geweest, georganiseerd door de VNG en door Binnenlandse Zaken. Daarbij ging het specifiek over de uitkomst van het een en ander, te weten een externe klachtenvoorziening voor de gemeenten, meer dan voor provincies en waterschappen, want de provincies en de waterschappen hebben zich aangesloten en liggen op dat punt dus mijlen voor. Ik hoop dat die bijeenkomsten ook een spin-off zullen hebben in het aantal gemeenten dat niet alleen kijkt naar de interne klachtenvoorziening maar ook naar de externe klachtenvoorziening. Hoewel wij er lang over gesproken hebben – de heer Apostolou heeft daar gelijk in en ik word ook ongeduldig – zijn inmiddels toch de eerste acties genomen en zijn er verdere acties te verwachten. Ik vind ook dat het sneller en beter moet. Ik heb dat ook meermalen gezegd. Gemeenten zouden op dit punt bij de tijd moeten zijn.

De heer **Apostolou** (PvdA): Voorzitter! Het gaat om de vraag of de staatssecretaris het met ons eens is dat wettelijk vastgesteld moet worden dat er een landelijk dekkend netwerk van klachtenvoorzieningen moet komen. Ik dacht dat hierover eensgezindheid was in de Kamer. Is hij dat met ons eens?

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Ik moet de heer Apostolou teleurstellen. Ik hoor dat er een heel grote mate van eensgezindheid is bij allen die het woord voeren, over de wenselijkheid dat er overal een externe klachtenvoorziening zou moeten zijn. Conform mijn notitie van 1995, antwoord ik dat ik niet vind dat dit een wettelijke verplichting zou moeten worden. Wel moeten wij alles op alles zetten om ervoor te zorgen dat het overal gebeurt en wel op de volgende twee manieren. De ene is overtuigingskracht: eigenlijk vind je dat iedereen dat moet vinden. De andere is: vertaling in een wettelijke verplichting. De heer Van der Vlies en zijn fractie waren van oorsprong al van oordeel, ook in het debat van 1995,

dat wij meteen naar dat laatste standpunt moesten springen. Ik stelde mij namens het kabinet op het standpunt dat het weliswaar gewenst is dat er overal een klachtenvoorziening is, maar dat ik het nu niet als vanzelfsprekend ervaar om er een wettelijke verplichting van te maken. Vooralsnog zie ik daarin geen noodzaak tot verandering.

De heer **Apostolou** (PvdA): Ik heb het van alle fracties hier anders gehoord. Het CDA sprak ook over verplichting. Mijn fractie wil in ieder geval wel die wettelijke verplichting. U staat dan tegenover de hele Kamer.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Dat is op zichzelf een eerzame bezigheid, voorzitter. Afgezien daarvan, herinner ik mij heel goed de inbreng van de heer Apostolou uit 1995. Hij ondersteunde toen de ingezette lijn en hij plaatste toen voorzichtig vraagtekens bij de situatie die zich zou kunnen voordoen, dat uiteindelijk alle gemeenten wel een externe klachtenvoorziening hadden, maar dat er een of twee witte vlekken zouden zijn. Ik stel vast dat zijn wens dat het zo snel zou gaan, die ook de mijne is en was, niet gerealiseerd is. Nu wij anderhalf, twee jaar verder zijn en wij meer inzicht hebben gekregen, moeten wij niet in ons ongeduld centralistisch worden en de zaak wettelijk gaan afdwingen. Integendeel, wij moeten met vereende krachten verdergaan, zodanig dat uiteindelijk het effect, waarover wij niet van mening verschillen, hetzelfde is.

De heer **Wessels** (D66): Is de staatssecretaris het met ons eens dat een externe klachtenbehandeling heel duidelijk hoort tot de normale taken van ieder zichzelf respecterend bedrijf, dus ook een gemeentelijke overheid? Wij moeten uitstralen dat het een kerntaak van een gemeente voor de burgers is.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Ik heb al meermalen gezegd dat ook ik vind dat uiteindelijk alle medeoverheden een externe klachtenvoorziening moeten hebben. Dat heeft te maken met mijn opvatting over de manier waarop je ten aanzien van je eigen organisatie hebt op te treden, maar ook met het belang dat ik hecht aan de mogelijkheid voor individuele burgers om over overheidsinstanties

extern te klagen. Wij verschillen daar niet over van mening.

De fractie van D66 plaatste bij monde van de heer Hoekema reeds in 1995 vraagtekens bij de ingezette route. Waar ook de fractie van D66 en ik steeds over van mening verschillen, is de vraag of wij dit wettelijk moeten verplichten. Vanuit mijn departementale functies overtuigd decentralist vind ik, samen met de heer Schutte, die dat in de debatten steeds heeft uitgesproken, dat het verstandig is om op dit punt politisering vanuit de gemeenteraad te laten ontstaan en te kijken of je daar behulpzaam bij kunt zijn, opdat het een makkelijke weg gaat, bijvoorbeeld door het openstellen van de Nationale ombudsman als externe klachtenvoorziening.

De heer **Wessels** (D66): In het stappenplan is aangegeven dat er een moment gaat komen – misschien is het verder weg dan wij zouden wensen – dat de centrale overheid, als er onvoldoende garantie is voor een onafhankelijke externe klachtenafhandeling, vriendelijk doch dwingend optreedt en de gemeenten verplicht om zich aan te sluiten bij de Nationale ombudsman.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Ik heb dat in absolute termen nooit uitgesloten als eindoptie. Er zijn echter eerst andere stappen te zetten. Ik heb geprobeerd dat stappenplan uit te schrijven.

1. Invoering van het interne klachtrecht voor alle bestuursorganen op het niveau van de centrale en decentrale overheid.

2. Bespreking, onder andere morgen in het algemeen overleg, van de notitie over de eisen waaraan externe klachtenvoorzieningen moeten voldoen om als onafhankelijk te kunnen worden aangemerkt.

3. Na dat overleg of misschien gelijktijdig, als het overleg niet morgen plaatsvindt, advies vragen aan de commissie-Scheltema over de regeling van de eisen waaraan externe klachtenvoorzieningen moeten voldoen.

4. Ondertussen krachtig ontwikkelingen van onderaf stimuleren, in samenwerking met de VNG, zoals door de vereniging ook expliciet in mijn richting is toegezegd op de vier genoemde bijeenkomsten.

5. Na ommekomst van het advies van de commissie-Scheltema hebben wij een inspraakronde in den lande

Kohnstamm

of de uitkomsten door iedereen worden aanvaard als de juiste.

6. Nagaan of er nog witte vlekken zijn respectievelijk wat de stand van zaken is met de aansluiting bij de Nationale ombudsman.

7. Afhankelijk van de stand van zaken rond de ontwikkeling van externe klachtvoorziening op centraal niveau beleid bepalen. Kan doorgaan worden op de weg van vrijwilligheid of moet er een meer verplichtend stelsel komen?

Bij al deze stappen zal de Kamer vanzelfsprekend worden geïnformeerd. Ik roep de Kamer op, te letten op de haalbaarheid en de logica van de volgorde der dingen. Eerst intern, dan extern, vervolgens de stand van zaken en ten slotte discussie over een eventuele verplichting.

De heer **Kamp** (VVD): Ik vind het een verstandige aanpak. Als er geen wettelijke verplichting nodig is, is dat prachtig. Wanneer denkt de staatssecretaris bij stap 7 te zijn? Wanneer denkt hij dat redelijkerwijs toch een keer de knoop moet worden doorgehakt?

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Voorzitter! Sommigen uwer hebben het over termijnen van vier à vijf jaar gehad. Ik stem daar graag mee in. Met de inpassing van de eisen aan een externe klachtvoorziening in de Algemene wet bestuursrecht, het advies van de commissie-Scheltema en het debat daarover zitten wij ongeveer op die termijn. Ik hoop dat wij er dan in geslaagd zijn om veel breder dan nu met een twintigtal gemeenten experimenten te hebben gedaan langs de lijn van het wetsvoorstel. Dan moeten wij als het ware de temperatuur opnemen. Dan kunnen wij ook nagaan of wij tevreden zijn dan wel zo apert ontvreden dat wij grijpen naar het middel van de wettelijke verplichting.

De heer **Koekkoek** (CDA): Is de staatssecretaris het met mij eens dat de externe klachtvoorziening voor gemeenten binnen vier jaar gerealiseerd moet kunnen zijn?

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Ik zie niet in waarom gemeenten daarmee vier jaar zouden moeten wachten. Als het wetsvoorstel gepasseerd is, is het een kwestie van elk halfjaar bedenken of je je wilt aansluiten bij de Nationale ombudsman dan wel een eigen externe klachten-

voorziening in het leven wilt roepen. Ik vind dat gemeenten niet vier jaar moeten wachten.

De heer **Koekkoek** (CDA): De staatssecretaris begrijpt heel goed dat dat ook niet mijn doel is. Laat ik eerst zeggen dat ik de zeven stappen uit zijn stappenplan een juiste volgorde vind. Daarover zijn wij het eens. Ik denk echter wel dat het goed is om daarbij een termijn te noemen. Wij kunnen met elkaar uitspreken dat al die stappen redelijkerwijs binnen vier jaar na nu genomen moeten kunnen zijn.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: De wetgever laat zich nooit dwingen in dit soort aangelegenheden. Ik denk wel dat in vier of vijf jaar de procedures van zowel de interne als de externe klachtvoorziening in de Algemene wet bestuursrecht geregeld moeten kunnen zijn. Bij de behandeling van de eisen die aan een externe klachtvoorziening voor overheden worden gesteld, moet worden bepaald of je het langs dezelfde lijn blijft doen, of dat een andere aanpak gewenst is. Ik wijs overigens wel op een remmende factor: de financiering. Naarmate je nu duidelijker maakt dat je te eniger tijd komt met een verplichting, loop je meer het risico van een standstill ten aanzien van gemeenten die zich aansluiten bij de Nationale ombudsman dan wel een eigen externe regeling creëren. Ik zou het zeer betreuren en niet goedkeuren als dit simpele feit de remweg bepaalt voor aansluiting bij de Nationale ombudsman of het creëren van een externe voorziening.

De heer **Koekkoek** (CDA): Wil de staatssecretaris bij het nemen van al die stappen, zoals het vragen van advies aan de commissie-Scheltema en het verdere overleg met de VNG, steeds nadrukkelijk die termijn van vier jaar aan de orde stellen als zijnde het doel waarnaar de regering streeft?

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Daar heb ik geen probleem mee. Het doel van de regering is veel meer dan dat. Het doel van de regering was vanaf 1995 dat er een landelijk dekkend voorzieningenniveau zou komen. Ik betreur het dat wij nu niet gek veel verder zijn dan uit rapportage blijkt die ik onlangs naar de Kamer heb gestuurd. Ik kijk niet naar die uiterste

datum. Het moet echter bij leven en welzijn mogelijk zijn dat zowel de interne als de externe klachtenvoorziening binnen vier à vijf jaar fatsoenlijk geregeld is. Dan zijn wij een stuk verder om als Kamer en regering te kunnen beoordelen of het goed gaat dan wel of op basis van de dan ontstane situatie een eventuele verplichting ter hand moet worden genomen. Ik heb dat ook in het vorige debat niet als eindplaatje uitgesloten. Ik zou het echter ontzettend wenselijk vinden dat die politisering van onderaf plaatsvindt van die twee punten op gemeentelijk niveau die ik noemde, en dat wij niet te snel naar het centralistische middel grijpen en toch met wetgeving op dit punt komen.

Voorzitter! Hiermee ontsla ik mijzelf van de verplichting om mee te filosoferen over de vraag wie betaalt. Ik doe dat niet in de laatste plaats omdat dit vraagstuk voor mij voorlopig nog steeds beantwoord wordt door de notitie van 1995 en de koers die is ingezet. Ik heb goed geluisterd naar de inbreng van het merendeel van de geachte afgevaardigden op dit punt. Mijn lijn is nog steeds de oorspronkelijk ingezette lijn. Aansluiting bij de Nationale ombudsman als de ene mogelijkheid en een externe klachtvoorziening, al dan niet in regionaal verband zelf te regelen, als de andere mogelijkheid, dienen vanuit de politisering van onderaf in beginsel tegen betaling van de daarvoor afgesproken kosten plaats te vinden. De heer Koekkoek heeft duidelijk gemaakt dat ik zijn beschouwingen over de financiële gevolgen van het verplicht stellen van de externe klachtvoorziening, zowel in getal als in relatie tot artikel 108 van de Gemeentewet en artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, op dit moment niet van commentaar behoefde te voorzien. Ik ben hem daar erkentelijk voor.

De heer **Apostolou** (PvdA): Voorzitter! Dit ontslaat de staatssecretaris echter niet van de plicht om in ieder geval duidelijkheid te verschaffen over de vraag of de gemeente autonoom is en dus zelf moet betalen, of dat gemeenten, zoals de VNG stelt, door dit te eisen impliciet worden verplicht om zo'n instituut in te stellen. De VNG komt nu met de stelling dat, als die eisen vastgelegd zijn in de wet, het Rijk ook moet betalen. Wij ontkomen

Kohnstamm

daar volgens mij niet aan. Mijn verzoek aan de staatssecretaris was om daar op de een of andere manier duidelijkheid over te verschaffen en hier met deskundigen over te spreken, zodat wij in ieder geval weten waar wij ons aan moeten houden.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Voorzitter! Ik denk dat de heer Apostolou net als ik in de cursus over hoe te handelen in het publieke debat, geleerd heeft dat je op als-vragen niet moet antwoorden. Als er een wettelijke verplichting zou komen, dan moeten wij daarna het financiële probleem onder ogen zien. Dat moeten wij echter pas dan doen. Aangezien ik tot nu toe steeds heb geprobeerd vol te houden dat ik die stap vooralsnog niet zet, moet ik ook nog niet op die vraag antwoorden. Ondertussen zeg ik de heer Apostolou wel twee dingen toe. Het overleg over überhaupt de werking van artikel 108 van de Gemeentewet en artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet staat op de agenda voor het overleg tussen de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en de VNG. Wij hebben onderling discussie over dit punt, maar ook over een aantal andere punten. Ik zal het niet nalaten om de Kamer over de uitkomst van dat overleg te rapporteren, zelfs als dat niet con amore is tussen de twee gesprekspartners.

Mijn lezing van artikel 108 van de Gemeentewet en artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet is deze. Een aanvullend recht in de oude terminologie – dat wil zeggen: als je een externe klachtenvoorziening hebt, dan moet het deze wezen – zou ik niet onder die artikelen laten vallen. Ook daarover is echter discussie met de VNG mogelijk, zoals ik overigens ook expliciet gemeld heb in de rapportage die ik een week geleden aan de Kamer heb doen toekomen. Het is wetstechnisch natuurlijk heel goed te regelen dat een externe voorziening, als je die hebt, ook al is dat niet verplicht, niet direct tot een vergoeding van de rijksoverheid leidt. Daar ging onze discussie over. Zij gaat hoe dan ook door, en zij speelt zeker mee in de hoofden van velen die zich in het meer principiële debat begeven.

De heer **Koekkoek** (CDA): De staatssecretaris heeft mijn opvatting, waarvan hij uiteraard kennis heeft

genomen, niet becommentarieerd. Zit in het niet geven van commentaar niet het risico dat daaruit de conclusie wordt getrokken "wie zwijgt, stemt toe"?

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Ik ben de heer Koekkoek erkentelijk voor deze vraag; het antwoord luidt "neen".

De heer **Koekkoek** (CDA): Wij zullen zien!

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Er liggen dunkt mij nog drie punten: de onderwijsparagraaf, de regeling van de kosten en de ZBO's. Voorzitter! Volgens het voorstel wordt voor de organen op het terrein van het ministerie van OCW de huidige aanwijzingssystematiek althans voorlopig gehandhaafd. Over vijf jaar geldt ook voor deze organen de aanwijzingssystematiek voor andere ZBO's, zoals opgenomen in artikel 1a, eerste lid, onderdeel e. De bedoelde uitzondering heeft geen gevolgen voor de thans in het aanwijzingsbesluit opgenomen bestuursorganen, bijvoorbeeld de Open universiteit, openbare universiteiten, openbare hogescholen, TNO en de Koninklijke Nederlandse academie van wetenschappen. In de huidige situatie zijn bijzondere instellingen in alle sectoren van het onderwijs, en openbare instellingen in primair voortgezet en beroeps onderwijs en volwasseneneducatie niet aangewezen.

Sommige fracties, waaronder die van de heer Kamp, hebben al in de schriftelijke behandeling, maar nu ook bij amendement – ik doel op de heer Wessels – de vraag gesteld naar het waarom van deze uitzondering voor instellingen voor onderwijs en onderzoek. Ik noem hier de redenen nog een keer. Ten eerste: de bestuurlijke status van een onderwijsinstelling is een afgeleide van haar primaire taak: het aanbieden van kwalitatief goed onderwijs. Er is, zo heb ik al eerder laten weten, een expliciete afweging vereist inzake de vraag welke nadere gevolgen aan het zijn van bestuursorgaan moeten worden verbonden. Ten tweede noem ik: thans krachtige inzet van al die onderwijsinstellingen voor een organisatorische professionalisering waar het het informatiebeleid en de klachtbehandeling betreft. Wij hebben gemeend dat een overgangs-

termijn van vijf jaar redelijk is om daarmee een zodanige ervaring op te doen, dat vervolgens ook het potentieel volledig vallen onder de Wet Nationale ombudsman erbij kan worden genomen. Ten derde: over vijf jaar bekijken of het belang van openbaarheid en aansluiting bij de Nationale ombudsman de aanwijzing van onderwijsinstellingen als bestuursorgaan ten slotte rechtvaardigt. De verwachting is dat wij in de toekomst zeer terughoudend moeten zijn bij het maken van uitzonderingen. Er zijn twee amendementen ingediend die als het ware lijnrecht tegenover elkaar staan.

De heer **Wessels** (D66): Wat gaat er mis als het amendement door de regering wordt overgenomen, zodat die uitzondering er niet meer is? Zou de Nationale ombudsman als instituut kunnen uitmaken of er sprake is van een zelfstandig bestuursorgaan?

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Die tweede vraag zal ik beantwoorden in reactie op de opmerkingen van de heer Kamp, die daarvoor indringend de aandacht heeft gevraagd. Het antwoord op de eerste vraag is dat ik niet direct kan overzien wat er mis zou gaan. Maar bij de afweging heeft gegolden dat op dit ogenblik voor onderwijsinstellingen de organisatorische professionalisering van het informatiebeleid en de klachtbehandeling, ook intern, het primaat zou moeten hebben. Daarna geldt voor het kabinet de route "vallen onder de Nationale ombudsman". Ik kan momenteel onvoldoende overzien of het voor het onderwijs een dramatisch effect heeft als het amendement van de heer Wessels wordt aangenomen. Dit is echter expliciet niet de keuze van het kabinet geweest. Het kabinet heeft besloten om alle organisaties onder de Nationale ombudsman te laten vallen, maar voor het onderwijs wordt alsnog een uitzondering gemaakt, voor een beperkte periode van vijf jaar.

De heer **Wessels** (D66): Voorzitter! Hoe is het dan mogelijk dat dit probleem zich over vijf jaar niet meer voordoet?

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Dat probeer ik uit te leggen. Voorzover ik het veld kan overzien, is er sprake van een aantal organisatorische

Kohnstamm

professionaliseringsvraagstukken dat primair de aandacht vraagt. Deze kwestie kan een aandachtspunt erbij zijn. Daarover zouden problemen kunnen ontstaan. Dat is ook naar voren gebracht in de discussie over het wetsvoorstel. Iedereen die van mening is dat je aan een dergelijke bepaling kunt zien dat daarover is gesproken en dat de uitkomst van het gesprek ertoe heeft geleid dat noch de ene invalshoek noch de andere volledig gelijk heeft gekregen, heeft het gelijk van de vismarkt. Een overgangsbepaling riekt natuurlijk enigszins naar compromissen. Dat klopt ook, maar het is mij geworden dat er in het onderwijs nu eenmaal sprake is van een aantal problemen, als gevolg waarvan deze route momenteel niet moet worden bewandeld. Het kabinet verwacht echter expliciet dat die uitzondering niet opnieuw noodzakelijk is.

In zijn amendement op stuk nr. 10 trekt de heer Koekkoek als het ware aan de andere kant van het touw. Hij zegt dat volgens het voorstel een en ander over vijf jaar opnieuw moet worden beoordeeld. Hij vindt dat de wetgever de vraag moet beantwoorden of de onderwijsinstellingen in dit verband alsnog onder de Wet Nationale ombudsman moeten vallen. Ik ontraad de aanneming van dat amendement, omdat dit niet duidelijk maakt wat de gekozen route terzake is. In de systematiek van het voorliggende wetsvoorstel vallen deze instellingen namelijk wel degelijk onder de Nationale ombudsman, tenzij daarover expliciet een andersluidend besluit wordt genomen. De heer Koekkoek draait deze bewijslast, neergelegd in het wetsvoorstel, om. Dat vind ik ongewenst.

Wij zijn nog druk doende met de berekening van de kosten. Wij zullen er morgen tijdens het algemeen overleg ook nog wel even over spreken. Ik vind het amendement van de heer Koekkoek op stuk nr. 8 wat dat betreft minder gewenst, gedeeltelijk omdat dit de pas afsnijdt voor andere mogelijkheden van vormen van kostenvergoedingen in de toekomst. Laat ons die ervaring verder uitwerken. Er is tot nu toe ervaring opgedaan met een zeer beperkt aantal gemeenten, gedurende één jaar. Daarop is geëvalueerd. Ik sluit niet uit dat wij over één of twee jaar met wat meer ervaring met andere mogelijkheden komen. Ik vind het jammer als die

mogelijkheid wordt afgesneden en als wij dit niet tailermade kunnen maken. Ik ben er voorts niet van overtuigd dat het nuttig en nodig is om dit pure uitvoeringpunt per se in wetgeving vast te leggen, maar daarover kan natuurlijk altijd worden gesproken. Derhalve ontraad ik de aanneming van dit amendement.

Dan kom ik op het betoog van de heer Kamp. Hij vraagt zich af of het wenselijk is dat de Nationale ombudsman zelf bepaalt dat een organisatie een ZBO is en zich dus niet hoeft te laten leiden door het desbetreffende register. Ik kan mij de zorgen van de heer Kamp wel voorstellen, maar ik denk dat het materieel gezien wel mee zal vallen. Vooropstaat dat de Algemene wet bestuursrecht regelt wat een bestuursorgaan is. Een zelfstandig bestuursorgaan kenmerkt zich door het feit dat het zelfstandig is en niet rechtstreeks werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de minister. Het register is een handig en belangrijk hulpmiddel om na te gaan of er sprake is van een dienst die onder directe ministeriële verantwoordelijkheid functioneert of dat er sprake is van een ZBO. Als ter discussie staat of er sprake is van een ZBO, zal eerst aan de hand van de AWB moeten worden bezien of van een bestuursorgaan sprake is. Indien twijfel bestaat, zal de Nationale ombudsman de jurisprudentie van de bestuursrechter terzake volgen. In gevallen waarin dat geen uitgemaakte zaak is, heeft hij een beoordelingsvrijheid. Ik benadruk dat het daarbij gaat om een echte uitzonderingssituatie. Wanneer de Nationale ombudsman zou oordelen dat er sprake is van een bestuursorgaan, moet hij vervolgens vaststellen of er sprake is van een zelfstandig bestuursorgaan. Daarvoor is de vraag naar ondergeschiktheid aan een minister van belang. Als er geen ondergeschiktheidsrelatie is, is een organisatie als ZBO aan te merken. Dat is misschien niet 100% waterdicht, maar de Nationale ombudsman zal daar in een hoogst uitzonderlijk geval een beslissing over moeten nemen. Mij dunk dat dat niet per se op al te grote problemen hoeft te stuiten.

De heer Van der Vlies is tot mijn spijt niet overtuigd door de lijn die ik heb gekozen, die inderdaad heel anders is dan die van de heer Van den Berg.

□

De heer **Wessels** (D66): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de verschillende woordvoerders voor de bemoedigende woorden aan mijn adres. De heer Koekkoek zei dat hij helaas geen interrupties kon plegen. Ik vind dat dat wel zou moeten kunnen. Je kunt toch best aardig voor elkaar blijven, terwijl je scherp reageert. Ik hoop dat dat ook nog wel eens zal gebeuren, want als je goed wilt voetballen, heb je flinke tegenstanders nodig, want anders wordt het maar een slap wedstrijdje.

De heer **Koekkoek** (CDA): U wordt op uw wenken bediend. Het is een oud gebruik in dit huis om niet te interrumpen in een maidenspeech. Ik weet dat een vertegenwoordiger van D66 alle mogelijkheden van staatsrechtelijke vernieuwing uitput, maar of dit de meest gewenste is, waag ik te betwijfelen.

De heer **Wessels** (D66): Ik neem deze woorden tot mij.

Voorzitter! Mijn fractie is misschien wat ongeduldig wat betreft de voortgang van deze fraaie wet, maar toch zijn wij zeer content met de voortgang. Ook wij onderkennen dat het op heel veel plekken in dit land en in heel veel gemeenten voortreffelijk functioneert. De bemerking van de heer Apostolou sprak mij bijzonder aan. Hij zei namelijk dat het niet zo mag zijn dat in bepaalde gemeenten via een interne ambtelijke klachtenbehandeling men soms niet ver komt en dat de burger vervolgens het nakijken heeft en niets meer kan doen. Wat de staatssecretaris zei, sprak ons ook bijzonder aan, namelijk dat je van onderop politiek moet bedrijven en moet zorgen dat de verschillende vertegenwoordigers en verschillende raden dat zelf gaan onderkennen. Soms is vriendelijk bedoelde zachte drang en dwang echter heel verstandig.

Als het gaat om de inhoudelijke bemerkingen die wij in ons amendementen hebben opgenomen over het onderwijs, zijn wij nog niet overtuigd van de argumenten van de regering voor de bijzondere behandeling van deze onderwijsparagraaf binnen het geheel. Wij denken namelijk dat er vele andere organen zijn die een bijzondere opvatting kunnen hebben. Ook dan maken wij geen uitzondering; wij

Wessels

behandelen iedereen gelijk. Het amendement van het CDA – waar, zoals gezegd, aan de andere kant van het touw wordt getrokken – heeft dan ook niet onze goedkeuring. Wij vinden dat er helemaal geen sprake van zo'n uitzonderingspositie moet zijn.

De heer Kamp heeft gesproken over de zelfstandige bestuursorganen. Wij menen dat de landelijke ombudsman in gevallen waarbij twijfels rijzen, uit moet maken of iets wel of niet aan de orde is dan wel of er wel of niet sprake is van een ontvankelijk oordeel van de ombudsman.

Vervolgens stel ik de motie van de heer De Graaf aan de orde die in augustus aan de Kamer is voorgelegd. Toen is besloten de motie aan te houden tot na de behandeling van het wetsvoorstel dat nu voorligt. Ik heb vernomen dat deze discussie een belangrijk vervolg zal hebben in een algemeen overleg dat morgen plaatsvindt. In de motie staat dat alle gemeenten onafhankelijk een externe klachtenbehandeling dienen te hebben. Dat is voor ons geen punt van discussie. Wel is het de vraag wanneer dat uiteindelijk zou moeten worden afgedwongen. Wij willen de motie op dit moment nog niet van tafel halen met het oog op het stappenplan en op het feit dat er morgen nog nader overleg over zal plaatsvinden. Morgen zal besproken worden wanneer die kwaliteitseis zal worden getoetst en door wie dat gedaan moet worden. Wellicht zullen wij hier na morgen op terugkomen.

□

De heer **Koekkoek** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik ben de staatssecretaris erkentelijk voor zijn beantwoording. Ik wil de verschillende punten nog langslopen.

In de eerste plaats de onderwijsinstellingen. De heer Wessels heeft terecht de vraag gesteld wat er mis kan gaan wanneer wij het op dit moment al regelen. Hij heeft daar ook een amendement over ingediend. Het volgende zou mis kunnen gaan. De situatie kan ontstaan dat de instellingen voor openbaar onderwijs zonder meer onder de wet vallen en de instellingen voor bijzonder onderwijs alleen bij hoge uitzondering onder de wet vallen, omdat zij namelijk slechts bij hoge uitzondering optreden als bestuursorgaan. De vraag is of dat een gewenste situatie

is. De benadering van de regering om eerst te bekijken hoe de klachtregeling in het onderwijs werkt, waarvoor een wetsvoorstel is ingediend dat op de rol van de plenaire vergadering staat, lijkt mij een goede weg. Ik pleit niet voor een uitzonderingspositie voor het bijzonder onderwijs. Mij staat voor ogen dat een eventuele regeling zoveel mogelijk voor openbaar en bijzonder onderwijs gelijk is, waarbij uiteraard rekening wordt gehouden met de eisen van de Grondwet. Aan de andere kant wil ik niet dat wij zonder na te denken de stap zetten om instellingen van bijzonder onderwijs, privaatrechtelijke organisaties, onder de werking van de Wet Nationale ombudsman te brengen. Het is de vraag of wij per saldo wel willen dat particuliere organisaties, privaatrechtelijke rechtspersonen, onder de werking van die wet worden gebracht. Die vraag is aan de orde. De staatssecretaris heeft terecht gesteld dat de tijd genomen moet worden om die vraag te beantwoorden. In ieder geval is het gevolg van het amendement van de heer Wessels een onduidelijke situatie, waarin het openbaar onderwijs onder de werking van de wet valt en het bijzonder onderwijs in principe niet. Ik vind dat een ongewenste ongelijke situatie. Nu zegt de staatssecretaris dat het amendement van de heer Koekkoek op stuk nr. 9 inhoudt dat de wetgever die vraag over vijf jaar of zo moet beantwoorden. Nee, dat is niet de bedoeling. Die vraag moet zo snel mogelijk worden beantwoord, maar die moet wel uitdrukkelijk worden beantwoord. Mijn vrees is dat wij, als wij nu artikel VI in stand laten, zonder dat wij er erg in hebben in de onduidelijke situatie terecht komen die ik zojuist heb geschetst. Dat wil ik graag voorkomen. De wetgever zal op een gegeven moment op basis van het functioneren van de klachtregeling in het onderwijs en de wenselijke ontwikkelingen, een zoveel mogelijk gelijke oplossing voor een klachtregeling moeten hebben, ook voor het onderwijs. Dat kan drie jaar duren, het kan zes jaar duren; dat is verder onbelangrijk. Dat is wat ik voor ogen heb. Dat moet dan wel heel uitdrukkelijk worden geregeld. Ik hoop dat de staatssecretaris in dit licht nog op mijn amendement wil reageren. Dat stel ik op prijs.

Ik ben blij met het feit dat wij het erover eens zijn dat wij stap voor stap naar een externe klachtregeling voor de medeoverheden moeten overgaan. Dat is heel verstandig. Wij zijn het er ook over eens dat die zeven stappen er niet toe mogen leiden dat de klachtregeling er pas met sint-juttemis is. Op basis van wat wij vanavond hebben gezegd, meen ik dat het volstrekt duidelijk is dat dit geen vrijblijvend, maar een serieus stappenplan is. Dat moet voor eenieder duidelijk zijn. Een en ander dient echter wel te gebeuren in de volgorde die de staatssecretaris heeft geschetst.

Op de financiële argumenten kom ik niet meer terug om de redenen die ik eerder heb genoemd.

Ten slotte ga ik in op de reactie van de staatssecretaris op het amendement op stuk nr. 8. Ik kan mij zijn reactie voorstellen. Hij vindt het minder gewenst. Misschien wil hij zich even verplaatsen in de positie van een fractie die vindt dat hier toch wel een te vergaande delegatie aan de regering wordt gegeven, namelijk dat de maatstaf van de bepaling van de vergoeding geheel en al wordt overgelaten aan de regering die deze bij algemene maatregel van bestuur kan vaststellen. Ik geef toe dat het misschien wat minder flexibel is in het voorstel dat in het amendement op stuk nr. 8 wordt gedaan. Ik stel het toch op prijs als de staatssecretaris wil nadenken – ik hou mij aanbevelen voor een nota van wijziging – over het opnemen van enige maatstaf voor die wijze van vergoeding. Misschien is die nog wat ruimer of vager dan ik nu heb voorgesteld. Ik vind echter dat wij vanuit onze verantwoordelijkheid als medewetgever moeten zeggen dat wij de regering in dezen geen blanco cheque willen geven. De staatssecretaris zal begrijpen dat ik dat vanuit mijn verantwoordelijkheid als Kamerlid zeg. Ik ben sterk in voor suggesties van de regering om enig houvast voor de regering in de wet op te nemen inzake de wijze van vergoeding.

□

De heer **Apostolou** (PvdA): Voorzitter! Ik dank de staatssecretaris voor zijn antwoorden. Ondanks de positieve zaken, de stapsgewijze invoering, de zeven stappen en het plan daarover, overheerst bij mij toch enige teleurstelling over het

Apostolou

antwoord van de staatssecretaris. Wanneer breekt het moment aan dat wij echt een landelijk netwerk van klachtvoorzieningen hebben in Nederland? Hij zou mijn teleurstelling enigszins kunnen wegnemen als hij duidelijk stelt wanneer dat moet plaatsvinden. Binnen vier of vijf jaar lijkt mij een redelijke termijn. Als de gemeenten over vijf jaar niet zelf een voorziening hebben getroffen, moeten zij van rechtswege toch onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman vallen volgens de fractie van de Partij van de Arbeid.

De staatssecretaris heeft gerefereerd aan de geschiedenis. Ik ken de geschiedenis zelf nu al bijna negen jaar en ik weet dat er nog tien jaar aan vooraf zijn gegaan waarin deze discussie voortdurend aan de orde was. Van 1970 en 2004 vind ik een heel lange periode om duidelijk te regelen dat er een landelijk dekkend netwerk van klachtvoorzieningen komt. Als de staatssecretaris dat niet heel duidelijk uitspreekt, geloof ik niet dat alle gemeenten in dit land daadwerkelijk zo'n voorziening zullen treffen. Er zullen altijd uitzonderingen blijven.

Als je ziet dat de geschiedenis van zoveel jaren mondjesmaat heeft gewerkt bij de gemeenten, dan moet je toch wat krachtiger optreden. Dat is niet centralistisch. Als je deze verplichting in perspectief zet, wordt de democratie er niet mee belemmerd. Voor mij staat voorop dat wij het belang van de burger kunnen regelen. Als wij daarbij een stap in de goede richting kunnen doen, lijkt mij dat een heel goede zaak. Ik was zelf zover dat ik bij de behandeling van dit wetsvoorstel een amendement wilde indienen om dat te regelen, maar ik ben tegengehouden door mijn welwillendheid om die stappen te volgen. Maar er moet wel een perspectief zijn en dat heb ik niet duidelijk gehoord van de staatssecretaris. Misschien kan hij mij in tweede termijn helpen om niet met die teleurstelling te blijven zitten.

De heer **Kamp** (VVD): In deze vier jaar is toch wel het nodige bereikt. De interne klachtvoorziening is wettelijk vastgelegd. Die wet is ons aangeboden en wij kunnen die vaststellen. Wij zijn druk bezig met het traject om de minimumeisen waar een externe klachtvoorziening aan moet voldoen, wettelijk vast te leggen. De staatssecretaris komt met

een zevenstappenplan voor een sluitend, landelijk systeem van externe klachtvoorziening. Ik vind dat u het iets te somber voorstelt. Wij zijn in deze vier jaar in een behoorlijk tempo de goede kant opgegaan.

De heer **Apostolou** (PvdA): Daar twijfel ik niet aan. Ik heb in eerste termijn lof uitgesproken over de inzet van de staatssecretaris. Daarover verschillen wij niet van mening. Mijn enige verschil van mening is dat de staatssecretaris nog steeds vast blijft houden aan die vrijwilligheid. Er is een moment aangebroken waarop wij die vrijwilligheid niet meer zo kunnen prijzen. Dan moeten wij het in perspectief zetten, zodat de gemeenten duidelijkheid hebben dat er een voorziening getroffen moet worden. Die termijn moeten wij dan ook noemen.

De heer **Wessels** heeft gerefereerd aan het overleg van morgen. Wij zullen dan zien wat onze verdere stappen zullen zijn.

□

De heer **Kamp** (VVD): Voorzitter! Ik heb nog enkele opmerkingen over de externe klachtvoorziening, over de ZBO's en over de onderwijsamendementen.

De staatssecretaris en de Kamer zijn het eens over de eindsituatie die moet ontstaan: een sluitend systeem voor alle overheden, met een externe klachtvoorziening die aan minimumeisen voldoet. De VVD-fractie was van mening dat een wettelijke regeling nodig was, maar wij kunnen ons ook vinden in een niet vrijblijvend, concreet zevenstappenplan dat de staatssecretaris heeft geschetst, zodat gemeenten daar in een aantal jaren naartoe groeien. De staatssecretaris heeft de eerste stappen van dat zevenstappenplan zelf gezet. Hij heeft duidelijk gemaakt wanneer hij de volgende stappen wil zetten. Als de eindsituatie over vier à vijf jaar onverhoopt niet is bereikt, zal hij alsnog met een wettelijke regeling komen.

Wij denken dat hij de gelegenheid moet krijgen om het op die manier uit te voeren. Als wij nu al vast zouden leggen dat er over vijf jaar een wettelijke regeling moet komen, zoals de fractie van de Partij van de Arbeid voorstelt, dan denken wij dat dit een uitnodiging is aan de gemeenten om te zeggen: laten wij nog vijf jaar wachten, dan komt die

wettelijke regeling er wel. De staatssecretaris heeft een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en daarbij de handvatten aangereikt om zelf te komen met hetgeen nodig is bij de gemeenten. Wij vinden dat een goede weg. Wij willen hem daarin volgen.

Als tweede noem ik de zelfstandige bestuursorganen. De staatssecretaris heeft gezegd dat het duidelijk moet zijn op grond van de definitie en het register wat al dan niet een zelfstandig bestuursorgaan is. In een hoogst uitzonderlijk geval moet de ombudsman een eigen beoordeling kunnen maken. Ook daarin volgen wij hem.

Tot slot noem ik de amendementen betreffende het onderwijsveld. De VVD-fractie heeft besloten in te stemmen met de door de regering voorgestelde overgangstermijn van vijf jaar voor het onderwijsveld. Wij moeten ons realiseren dat het slechts die delen van het onderwijsveld betreft die nog niet onder de werking van de Wet Nationale ombudsman zijn gebracht en dat na verloop van die termijn de rest in principe volgt.

De heer **Wessels** (D66): Voorzitter! Wij willen vanavond allemaal hetzelfde. Dat is heel duidelijk. Sommige gemeenten zullen misschien zeggen dat, als het over vijf jaar een verplichting wordt, zij ook nog wel vijf jaar kunnen wachten. Kan de heer Kamp zich voorstellen dat er ook krachten in sommige gemeenten zijn die zeggen dat, zolang het nog geen verplichting is, het eigenlijk ook niet hoeft?

De heer **Kamp** (VVD): Ik heb van de staatssecretaris begrepen dat zoals wij voor de externe klachtvoorziening pleiten, de gemeenten daarvoor ook pleiten. Gemeenten zijn autonome overheden. De gemeenteraden zouden wel eens op dezelfde manier tegen de externe klachtvoorziening kunnen aankijken als wij. Met het steeds meer aanreiken van handvatten, het voorbereiden van minimumeisen en het wettelijk regelen van de interne klachtvoorziening zal de interne druk op de gemeenten vanuit de gemeenteraden volgens de staatssecretaris steeds groter worden. De VVD-fractie kan daarin meegaan met de bewering van de staatssecretaris dat dit voor dit onderwerp de beste weg is.

□

De heer **Van der Vlies** (SGP): Mijnheer de voorzitter! Ik wil graag de staatssecretaris dankzeggen voor zijn beantwoording. Ik prees mij in ieder geval gelukkig met zijn bevestiging van de consistente lijn die de SGP-fractie in dit dossier heeft ingenomen. Zo'n vaststelling is nooit weg.

De staatssecretaris spreekt over overreding. Zeker, ook wij zouden dat instrument graag gehanteerd zien worden. De ervaring leert evenwel dat de eerste 90% van de doelgroep sneller overreed wordt dan de laatste 10%. Is dat erg? Wij zijn het over de doelstelling eens: een landelijk dekkende voorziening en een kwalitatief goed ingerichte klachtenvoorziening. Wij zien de Nationale ombudsman als een aanvullende rechtsbescherming. Die zou in ons land voor elke burger ten principale kwalitatief dezelfde dienen te zijn. Ik zeg niet dat men naar hetzelfde loket moet, maar ik bedoel de kwalitatieve inrichting van de rechtsbescherming.

Het mag dus niet te lang duren bij die gemeenten die nog niets hebben, want dan raak je aan het hart van ons rechtsbestel, namelijk de rechtsbescherming die burgers verdienen, ook als het gaat om een zaak tegen de overheid, een overheid of een bestuursorgaan. Dat is de diepste beweegreden voor collega Van den Berg en daarmee voor de SGP-fractie voor onze stellingname.

De staatssecretaris zegt dat dit wetsvoorstel een stap in de goede richting is en dat het logisch zou zijn voor de SGP-fractie om die stap mee te zetten. Ook kan hij zich niet goed voorstellen dat wij blijven afhaken. Ik kan slechts zeggen dat ik getrouwelijk zal overbrengen wat in dit debat aan argumenten is uitgewisseld. Wij zullen dinsdag over het wetsvoorstel stemmen. Wij zullen dan fractiebe-raad hebben. Voor die tijd is mijn collega Van den Berg uit Turkije terug.

□

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Voorzitter! Ik dank de Kamer voor haar inbreng in tweede termijn. Ik moet geduldig tot dinsdag wachten om te zien in hoeverre de overreding die ik in dit debat heb geprobeerd tot stand te brengen, ook effect kan sorteren op de fractie van de SGP.

Juist omdat de heer Van der Vlies zegt dat wij het eens zijn over het eindplaatje, hoop ik heel erg dat wij unaniem de eerste stap in die richting kunnen zetten. Wij stellen dan vast dat er in ieder geval overeenstemming is op één punt, maar dat wij het nu nog niet eens zijn over de wijze waarop wij naar dat eindplaatje gaan, de 90% en 10% van de heer Van der Vlies.

Ik dank de heer Kamp voor zijn opmerkingen en zijn analyse. Ik ben ook bang dat als wij te hard inzetten op de verplichting op termijn, dat tot een totale standstill van de toetreding en voortgang van gemeenten in de richting van een externe klachtenvoorziening kan leiden. Samen met de heer Apostolou zou ik nauwelijks teleurstelling over die ontwikkeling kunnen vermijden.

Bij die teleurstelling van de heer Apostolou wil ik nog twee nuanceringen aanbrengen. In de afgelopen periode is vooruitgang geboekt ten aanzien van de medeoverheden. Waterschappen en provincies vallen al onder de Nationale ombudsman. Tweederde is dus binnen. Het is niet helemaal zo, want de belangen en directe contacten van burgers liggen fors anders, omdat heel veel van de contacten tussen burgers en overheid via het gemeentebestuur lopen. De richting is aangegeven. In die zin deel ik echter de teleurstelling van de heer Apostolou. Ik laat er geen misverstand over bestaan dat ik gehoopt had dat wij aanzienlijk verder zouden zijn met het aantal gemeenten dat een externe klachtenvoorziening zou hebben dan thans het geval is. In die zin verschillen wij, zo moet ik hem wellicht tot zijn spijt meedelen, opnieuw niet van oordeel.

Het verschil tussen hem en mij is dat ik vind dat de beslissing van de gemeenteraad als hoogste orgaan en van B en W in beginsel autonoom is. Hij vraagt mij aan te geven wanneer er een landelijk dekkend systeem zal zijn, gegeven mijn invalshoek, de autonomie van de gemeenten. Dit staat er los van dat ik vind dat die autonomie op een bepaalde manier moet worden ingekleurd. Logischerwijs kan ik zijn vraag wanneer het zover zal zijn, niet beantwoorden. Niettemin hebben wij in dit debat voldoende gewisseld, dat er een stappenplan ligt. Wij gaan voluit van interne klachtenbehandeling in de richting van externe klachten-behandelingsprocedures in het

algemene bestuursrecht. Ik hoop daarover nog verder met de Kamer van gedachten te kunnen wisselen. Ik vind dat er op termijn van vier à vijf jaar een moment komt dat wij elkaar opnieuw recht in de ogen moeten kijken, om te zien of die 10% van de heer Van der Vlies zich ook al heeft aangesloten, dan wel of voor het over de brug helpen van die 10% alsnog een wettelijke verplichting nodig zal zijn. Ik hoop althans dat het zo'n percentage zal zijn. Ik hoop van harte dat dit niet nodig zal zijn, want ik vind nog steeds dat het een autonome bevoegdheid is. De gemeenten zouden zelf aan de gang moeten.

De heer **Apostolou** (PvdA): Legt de staatssecretaris een verband tussen de verplichting en de financiering? Als dat verband er niet is – het kan zo geïnterpreteerd worden – is een verplichting in de wet niets anders dan een verdere entamering van de discussie in de gemeenteraden om regelingen te treffen of, als zij goedkoper uit zijn door zich aan te sluiten bij de Nationale ombudsman, dat te doen. Ik kan mij echter heel goed voorstellen dat wij de verplichting in de wet opnemen als die koppeling er niet is. Ik heb de vraag daarom expliciet gesteld. Ik heb het idee dat de staatssecretaris bang is dat wij moeten betalen indien de verplichting in de wet is opgenomen. Er zou dan een complete apathie kunnen ontstaan bij de gemeenten. Als die koppeling er is, kan ik mij dat wel voorstellen. De heer De Grave heeft indertijd in zijn motie gesteld dat de koppeling niet logisch is. Als ik op die weg voortredeneer, meen ik dat het goed is als in 2004 een voorziening is getroffen. Indien dit niet gebeurt, is de Nationale ombudsman bevoegd.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: De VNG roept in dat geval namens de gemeenten artikel 108 van de Gemeentewet en artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet in. Zij zal de discussie over autonomie even stopzetten en zich op het standpunt stellen dat er betaald moet worden. Overigens, laat mij die discussie met de VNG aangaan. Ik doe hierover nog geen uitspraken. De VNG zal zich echter op het standpunt stellen dat, indien facultatief de externe klachtenvoorziening van een wettelijke regeling wordt voorzien, het Rijk moet betalen. Het is dan ook

Kohnstamm

geen geheim wat het standpunt zal zijn als je nog een stap verder gaat. Er zal dus geen enkele vooruitgang worden geboekt, hetgeen betekent dat beider doelstelling het kind van de rekening wordt. Daarom pleit ik er krachtig voor om nu voorlopig enige stappen te zetten en met overreding verder te gaan. Ook ik ben van mening dat de gemeenten sneller activiteiten op dit punt moeten ontwikkelen, zonder dat ik een definitief eindoordeel geef over een eventuele wettelijke verplichting. Ik benadruk dat ik zeer hecht aan de autonome besluitvorming, ook op gemeentelijk niveau. Deze autonomie krijgt natuurlijk een andere kleur als de wetgever een verplichting oplegt. Politisering nu, juist met de gemeenteraadsverkiezingen in zicht: niets ligt meer voor de hand om elkaar daarop aan te spreken. Waarom moeten wij dat hier doen, terwijl de kiezers straks hun gemeenteraden kiezen? Ik zie in dat we op een gegeven moment ons moeten afvragen of inderdaad de door mij beoogde oplossing is gehaald. Als dit niet het geval is, dan heb ik niet op voorhand gezegd dat ik niet bereid zou zijn om op dat onderdeel van mijn geloof af te vallen en te zeggen dat de autonomie op dat punt heeft gefaald en dat dan de wetgever aan zet is.

De heer **Apostolou** (PvdA): Ik wijs er nogmaals op dat wij al zo lang een beroep doen op de autonomie van de gemeenten. Wellicht heb ik, als sociaal-democraat, wat minder problemen met wetgeving dan u. Ik denk dat er vanuit de wet een positieve uitwerking kan optreden. U kunt zich op het standpunt stellen dat het duidelijk is dat u de voorziening moet treffen, maar dat over de financiering nog twijfel bestaat. Als blijkt dat het Rijk moet betalen, dan moet dat maar gebeuren, omdat het in het belang van de burgers is. Een bedrag van 15 mln. kan toch wel ergens worden gevonden? Wellicht kan dit in een nieuw regeerakkoord worden geregeld.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: De standpunten zijn gewisseld, als u mij toestaat.

De heer Koekkoek stond stil bij het amendement op stuk nr. 8. Ik kan mij nog steeds verplaatsen in de rol van Kamerlid. Niettemin vind ik het bijna vanzelfsprekend dat financiële

regelingen in goed overleg met de desbetreffende gemeente tot stand komen. De keuze die gemaakt wordt, hoeft dan niet als zodanig in de wet te worden geregeld. Ik ben graag bereid om verder na te denken over modaliteiten, maar ik vind dat wij, met een zevental gemeenten gedurende een jaar, een te magere basis hebben om hiervoor een criterium te ontwikkelen. Of het wordt een zodanig open deur dat wij er niets aan hebben. Wel zal ik de Kamer op de hoogte houden van de ontwikkelingen daarover. Als er een andere koers wordt bepaald aan de hand van de twee door mij geschetste mogelijkheden, die overigens nog in discussie zijn, zal ik of zal mijn ambtsopvolger daarover in open overleg met de Kamer treden. Maar laten wij de wetgever als zodanig er niet mee belasten.

De heer **Koekkoek** (CDA): Voorzitter! Ik vind dat een belangrijke toezegging die ik zo begrijp dat over de hoofdpunten van de inhoud van de algemene maatregel van bestuur op de gebruikelijke wijze overleg zal worden gevoerd. Daar gaat het wezenlijk om. Zo'n algemene maatregel van bestuur zal als het ware de formalisering van dat overleg zijn. Ik heb dan geen behoefte aan een voorhangprocedure, want daarin moeten wij terughoudend zijn. Inhoudelijk zijn wij het hierover eens en ik kan, vanwege deze toezegging, mijn amendement op stuk nr. 8 intrekken.

De **voorzitter**: Aangezien het amendement-Koekkoek (stuk nr. 8) is ingetrokken, maakt het geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Voorzitter! Ik ben de heer Koekkoek daar erkentelijk voor.

Over het amendement met betrekking tot het onderwijs hebben wij ook de gedachtewisseling gevoerd. Natuurlijk is er in het kabinet discussie geweest over twee stellingen. 1. Er is eigenlijk geen goede reden om de onderwijsinstellingen niet onder de Nationale ombudsman te laten vallen. 2. Dat is vooralsnog een stap te ver; wij hebben vijf jaar nodig om, ook in bestuurlijk opzicht, alles te sorteren waar wij nu mee bezig zijn. Ik hecht eraan om die lijn voorlopig vast te houden. Dat betekent tweemaal. Met

het amendement van de heer Koekkoek, dat ik blijf ontraden omdat daarin de ingezette richting van het voorgestelde wetsvoorstel wordt verlaten en het toch niet duidelijk koerst in de richting van de ombudsman – die koers is overigens al ingezet los van de discussie over de interne klachtenprocedure die bij wet voorligt en waarover de Kamer nog zal spreken – moet ik tegelijkertijd ook het amendement-Wessels ontraden. De toelichting op dat amendement luidt: een uitzonderingsmogelijkheid voor bestuursorganen, belast met onderwijs en onderzoek op het beleidsterrein van het ministerie van OCW is niet wenselijk. Volgens personen die beter weten dan ik hoe onderwijsinstellingen in elkaar zitten, is dit nu een stapje te ver, maar over vijf jaar zou dat wel mogelijk zijn.

De heer **Koekkoek** (CDA): De staatssecretaris zegt nu namens het kabinet dat er een principiële keuze is gemaakt om de instelling van bijzonder onderwijs, privaatrechtelijke organisaties, onder de werking van de Nationale ombudsman te brengen. Het is nogal wat om dit nu zo, als de te volgen richting, uit te spreken. Heeft hij die uitspraak hiermee gedaan en heeft hij die willen doen?

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Ik wil hierover nadenken omdat ik scherp zou moeten herformuleren welke richting wij hebben ingezet in de discussie die gevoerd is. Omdat ik mij nu, eerlijk gezegd, op te glad ijs bevind, zal ik die concrete vraag ten spoedigste schriftelijk beantwoorden. Ik heb daar ruggespraak voor nodig.

Voorzitter! De heer Wessels is wederom ingegaan op de motie van de heer De Graaf. Ik heb daar al eerder uitspraken over gedaan. Ik merk wel of de motie te eniger tijd in stemming komt. De vraag van de heer Koekkoek zal uiterlijk maandag beantwoord zijn.

De heer **Wessels** (D66): De staatssecretaris wil ons verhaal nog dik vier jaar opzouten. Ik heb begrepen dat het niet per se vijf jaar hoeft te duren.

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Ik neem aan dat u het daarbij over het onderwijs hebt. Het hoeft niet per se vijf jaar te duren, maar het ligt wel voor de hand. In het wetsvoorstel is

Kohnstamm

de omkering van de bewijslast vastgelegd. Over vijf jaar zullen de onderwijsinstellingen, voorzover niet thans al het geval, onder de ombudsman vallen, tenzij expliciet wordt besloten om een aantal categorieën erbuiten te laten. Het is de inzet van het kabinet om zo terughoudend mogelijk te zijn met het uitsluiten van categorieën.

De heer **Wessels** (D66): Wij zuchten diep, maar geven de staatssecretaris het voordeel van de twijfel en trekken het amendement op stuk nr. 10 in. Wellicht gaat het amendement van de heer Koekoek ook nog van tafel.

De **voorzitter**: Aangezien het amendement-Wessels (stuk nr. 10) is ingetrokken, maakt het geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel vast, dat er nog een brief zal komen.

Ik stel voor, aanstaande dinsdag te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 22.39 uur

□

Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter terzake gedane voorstellen:

1. twee koninklijk boodschappen, ten geleide van de volgende voorstellen van (rijks)wet:

Regels over experimenten inzake zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefkwaliteit in stedelijk gebied (Experimentenwet Stad en Milieu) (25848);

Goedkeuring en uitvoering van het op 9 september 1996 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (Trb. 1996, 293) (25851).

Deze koninklijke boodschappen, met de erbij behorende stukken, zijn al gedrukt en rondgedeeld;

2. de volgende brieven:

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van de lijst van in voorbereiding zijnde

verdragen, met als peildatum 30 december 1997 (23530, nr. 27);

een, van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, ten geleide van de nota Beheer en toezicht (25860);

vijf, van de minister van Justitie, te weten:

een, ten geleide van het rapport "Rechtspraak bij de tijd" (25600-VI, nr. 41);

een, over het rapport van dr. D. Dolman inzake de nevenfuncties van mr. D.W. Steenhuis (25852, nr. 3);

een, ten geleide van een chronologisch overzicht van de relevante feiten van woensdag 14 januari tot en met vrijdag 23 januari 1998 inzake de nevenfunctie procureur-generaal Steenhuis (25852, nr. 4);

een, ten geleide van een afschrift van een aan de minister van Justitie gerichte brief van de voorzitter van het college van procureurs-generaal van 25 januari jl. alsmede een overdruk van de verslagen van de gesprekken die de heer Dolman in het kader van zijn onderzoek heeft gevoerd (25852, nr. 5);

een, over de opties die zijn voorgesteld aan de heer Steenhuis (25852, nr. 6);

een, van de minister van Binnenlandse Zaken, ten geleide van een voortgangsrapportage over de voorbereiding op de rampenbestrijding (24225, nr. 17);

een, van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, over voetbalvandalisme (25232, nr. 8);

een, van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, over externe klachtvoorziening (25854);

drie, van de minister van Financiën, te weten:

een, over de eurovoorlichting (25107, nr. 6);

een, ten geleide van het rapport van de Commissie van onderzoek Liro-archieven (commissie-Kordes) (25806, nr. 3);

een, ten geleide van een brief over de financiële crisis in Zuidoost-Azië (25858);

een, van de staatssecretaris van Defensie, over zelfvoortbewegende gepantserde raketssystemen van het type "Multiple Launch Rocket System (MLRS)" (25600-X, nr. 36);

een, van de minister van Verkeer en Waterstaat, over de luchtverkeersbeveiliging (25856);

een, van de staatssecretaris van Economische Zaken, over het

ruimtelijk-economisch beleid (24060, nr. 16);

twee, van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, te weten:

een, ten geleide van de tweede voortgangsrapportage van het programma "Verbetering uitvoering toelatingsbeleid" (21677, nr. 44);

een, over de resultaten van de Opkoopregeling varkenshouderij (25229, nr. 41);

twee, van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, te weten:

een, over de problematiek van het SW-bedrijf Binnenhof te Middelhar-nis (24787, nr. 30);

een, over de inkomensontwikkeling 1998 (25857);

drie, van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, te weten:

een, ten geleide van een afschrift van de getekende intentieverklaring tussen de Jan van Goyen-kliniek, de Amsterdamse ziekenhuizen Onze Lieve Vrouwe Gasthuis, het Slotervaart en Sint Lucas Andreas en de Amsterdamse zorgverzekeraars OWM ZAO Zorgverzekeringen en ZN/PKZ (23619, nr. 12);

een, ten geleide van het MDW-rapport "Het ziekenhuis, a human enterprise?" (24036, nr. 75);

een, over het Verdrag inzake de rechten van de mens en de biogeneeskunde (25835, nr. 2);

een, van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ten geleide van de reactie op het advies "Uitsluitend vrijwillig! Maatschappelijk actief in vrijwilligers-werk" (25600-XVI, nr. 55);

een, van de staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, over het implementatieplan productwetgeving uitvoering kabinetsstandpunt MDW-rapport "Productwetgeving" (24036, nr. 74);

een, van het Presidium, over de onderzoeksfunctie van de Tweede Kamer (25861).

Deze brieven zijn al gedrukt en rondgedeeld;

3. de volgende brieven:

een, van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, inzake terugvloeiing van ontwikkelings-uitgaven;

een, van de minister van Justitie, ten geleide van het rapport "Handhaven op niveau";