

Voorzitter

vrij gewoon dat je soms zegt: ik ben blij dat u het vraagt. Ik heb mij verbaasd over het feit dat gisteren niemand naar die brief heeft gevraagd, want dat zou ik zelf wel hebben gedaan. Ik heb niet de vrijheid over de inhoud van de brief te spreken, omdat ik hierover niet met de briefschrijver heb kunnen spreken, maar procedureel kan ik de Kamer het volgende zeggen.

De heer Van den Doel heeft mij een brief overhandigd, die is gericht aan de voorzitter van het Presidium. Ik heb met hem afgesproken dat die brief pas wordt verspreid, ook onder de leden van het Presidium, als de heer Van den Doel daarvoor het tijdstip aangeeft. Dat zou een tijdstip na het debat over de enquête zijn. Ik denk dat ik vandaag wel iets van hem hoor. Ik heb nog met niemand over deze brief gesproken, behalve met de secretaresse van de voorzitter van de Kamer, die tegelijkertijd secretaresse van het Presidium is. De brief ligt in de kluis en ik zou niet weten waar de sleutel van de kluis is, maar dat kan ik altijd vragen. Ik wacht daarmee tot de heer Van den Doel mij bericht heeft dat hij vindt dat er nadere actie op zijn brief moet worden ondernomen. Ik hoop dat hij dat vandaag doet. Anders zal ik hem dat in de loop van de dag vragen.

De heer **Marijnissen** (SP): Mevrouw de voorzitter! Hartelijk dank. Ik meen dat het goed is dat wij van de inhoud van die brief kennisnemen, omdat de brief schijnt te gaan over de werking van de parlementaire enquête als zodanig.

Mevrouw de voorzitter! U zei dat het u verbaasde dat gisteren niemand om die brief heeft gevraagd. Wij hebben dit wel overwogen. Wij hebben dat bewust niet gedaan, omdat dat mogelijk nieuwe ruis had opgeleverd in het debat met de regering. Mijn fractie wilde op dat moment niet dat de zaak zou worden afgeleid van de hoofdzaak. Dat is de reden waarom ik hier nu sta.

De **voorzitter**: Ik vind dat een goede verklaring en ik stel het zeer op prijs.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het Jaarverslag Nationale ombudsman 1998 (26445).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! De Nationale ombudsman kan tevreden terugkijken aan het einde van zijn tweede termijn, tevens het einde van zijn carrière als Nationale ombudsman. Het instituut Nationale ombudsman heeft zich in zijn periode een vaste plek in ons staatsbestel weten te verwerven, zozeer zelfs dat deze grondwettelijk werd vastgelegd. Dat is geen sinecure; dat hebben we de afgelopen weken rond het referendum nog eens extra gemerkt.

Voorzitter! Een wettelijke bescherming van de naam "ombudsman" is er echter nog steeds niet. De aangehouden motie-Hoekema, waarin daarom werd gevraagd en waarop de minister heeft toegezegd dat het zou komen, heeft nog steeds niet tot concrete producten geleid. Waar is het wachten van de minister op?

Het laatste jaarverslag van deze Nationale ombudsman is een uitgelezen moment om terug te blikken. Opvallend is niet alleen dat er geen vaste commissie Nationale ombudsman meer is, maar ook dat een dergelijke commissie aanmerkelijk minder nodig is geworden, omdat geleidelijk aan de bewindsliden en de diensten de aanbevelingen van de Nationale ombudsman vrijwel allemaal zijn gaan opvolgen. Daaruit blijkt bij uitstek het gezag dat de Nationale ombudsman heeft gevestigd. Dat heeft hij dan toch maar bereikt en daar ging het ook om: een beter functionerende, zorgvuldige en klant- en burgerijgerichte overheid. Aan de minister overigens de vraag: hoe zit het met de gedachte die nog steeds rondwaart om toch nog eens een wettelijke verplichting ergens op te nemen? Hoe staat het op het ogenblik met die gedachte?

Voorzitter! Natuurlijk, het is niet alleen rozengeur en maneschijn, want nog steeds is er een fors hiaat in de competentie van de Nationale ombudsman. De competentie ten aanzien van provincies en waterschappen is volledig, maar bij gemeenten blijft het nog tobben. Slechts 38 gemeenten hebben zich bij de Nationale ombudsman aangesloten en enkele tientallen gemeenten hebben een eigen klachtenvoorziening. De overige hebben gewoonweg nog geen externe klachtenvoorziening. Dat is

niet alleen de minister, maar ook D66 een doorn in het oog. Het gaat toch niet aan dat in een beschaafd land als Nederland in het merendeel van de gemeenten de burgers nog geen externe klachtenvoorziening hebben. Daar komt nog bij dat de interne klachtenregeling van de Algemene wet bestuursrecht haar beslag zal gaan krijgen. Daardoor wordt de noodzaak van een externe klachtenbehandeling nog pregnanter; een externe klachtenvoorziening is immers een noodzakelijke complement van de interne. Verwacht de minister overigens dat de interne klachtenbehandeling tot een vermeerdering of juist tot een vermindering van externe klachten zal leiden? Graag verneem ik zijn oordeel daarover, waarbij ik tevens vraag of daarnaar al gericht onderzoek is gepleegd.

Met de brief van 15 februari heeft de minister de achterblijvende gemeenten aangeschreven, terecht. Maar wat is het resultaat? Hoevele hebben zich nu opgegeven voor intrede op 1 januari 2000? De D66-fractie acht het nu zo langzamerhand tijd geworden om verder te gaan en alle gemeenten ertoe te verplichten dat zij uiterlijk per 2001 een externe klachtenvoorziening hebben, hetzij een eigen gemeentelijke, hetzij een intergemeentelijke of de Nationale ombudsman. Onze motie van 28 augustus 1997 drong al aan op een stappenplan. Nu is het twee jaar later. Gemeenten hebben naar ons oordeel nu lang genoeg kunnen nadenken en ik overweeg dan ook om op dit punt in tweede termijn zo nodig een motie in te dienen.

De Nationale ombudsman wijst er terecht op dat in de nota Juridisering in het openbaar bestuur niet over de Nationale ombudsman wordt gesproken. Op zich heeft hij daarmee een punt, want ontegenzeggelijk kan een goede klachtenbehandeling niet alleen bijdragen aan herstel van vertrouwen in de overheid, maar zou deze er ook toe kunnen leiden dat een gang naar de rechter minder noodzakelijk wordt en dat is iets waar we op zich vóór zijn. Maar dan moeten wij inderdaad de Nationale ombudsman wel bij deze juridiseringsdiscussie betrekken.

Zoals altijd is de financiering een heet hangijzer. De Nationale ombudsman is niet tevreden met de huidige wijze van financieren. Aan de minister de vraag of het verschil van

Scheltema-de Nie

inzicht uit de weg zou kunnen worden geruimd als alle gemeenten zullen zijn toegetreden. Overigens verbaast het mij dat bij het debat over het jaarverslag 1997 de toenmalige staatssecretaris Kohnstamm meldde dat er over de toen voorgestelde financiering overeenstemming bestond met de VNG, het IPO en de Unie van waterschappen, terwijl in de brief van de unie die wij op 18 april jl. ontvingen, een ander bericht staat. Daarin bepleit men weer financiering door het Rijk. Ook de VNG zet weer een beweging in die richting uit.

D66 wil hierin helder zijn. Een externe klachtvoorziening hoort gewoon bij een modern, verantwoord bestuur en dus ook bij gemeenten. Daarvoor behoeft nog niet eens van rijkswege extra te worden gedekt.

In de Voorjaarsnota komt het kabinet met recht tegemoet aan de wensen van de Nationale ombudsman ten aanzien van de personele ondersteuning. Die extra input is noodzakelijk omdat er sprake is van een toename van klachten. Er zal geen taakstelling zijn conform het regeerakkoord en er zullen zes extra plaatsen komen met geld voor publieksvoorlichting. Het is mij echter onduidelijk of het om structurele dan wel incidentele maatregelen gaat, met andere woorden, of het probleem naar de toekomst wordt verschoven of dat er een definitieve oplossing wordt gegeven.

Voorzitter! Ik wil tot slot nog een enkele korte kanttekening plaatsen. Na stabilisatie van het aantal klachten in 1998 is er nu toch weer sprake van een forse toename van klachten. Het leeuwendeel komt voor rekening van de Immigratie- en naturalisatiedienst, de IND, waar sprake is van een toename van klachten met 207,8% terwijl in 1997 het aantal klachten bij die instantie nog daalde. Dat kan toch niet alleen maar te wijten zijn aan de hogere instroom van asielzoekers? Wat is hiervoor dan wel de reden? Zorgelijk vind ik het ook dat de aanbevelingen en de gemaakte werkafspraken tussen IND en de Nationale ombudsman niet erg ruimhartig worden opgevolgd. Wat denkt het kabinet daaraan te doen?

Ook de politie leverde nogal wat klachten op, met name bij de afdeling van interne klachten. Het korpsbeheerdersberaad, het

hoofdofficiërenberaad en de raad van hoofdcommissarissen hebben daarover hun zorgen geuit. Dat feit alleen al geeft aan dat dit hiaat in de klachtenbehandeling bij de politie een belangrijke kopzorg voor de minister zou moeten zijn. Wat denkt de minister eraan te doen opdat dit hiaat in de voorziening zo snel mogelijk wordt opgeheven?

Voorzitter! Tot slot kom ik bij de ZBO's. Waarom blijft daarover zoveel onduidelijkheid bestaan? Natuurlijk bepaalt de Nationale ombudsman zelf zijn eigen competentie. Hij maakt zelf uit waar die ligt. Maar het gaat toch niet aan dat wij er in Nederland nog steeds geen overzicht over hebben en dat er nog steeds geen kaderwet is? Dat laatste is overigens op dit moment niet aan de orde, maar toch. Voor mij blijven de ZBO's nog steeds stiefkinderen en ik zou het prettig vinden als daar eens een eind aan kwam.



De heer **Schutte** (GPV): Mevrouw de voorzitter! Het gaat goed met de Nationale ombudsman. Dat leid ik niet zozeer af uit de toenemende klandizie, want daaraan kun je verschillende interpretaties geven, maar wel uit het feit dat duidelijk sprake is van een brede waardering voor het werk van de Nationale ombudsman, en van een duidelijk gezag van zijn werk en uitspraken. Die waardering heeft de afgelopen tijd een vertaling gekregen door de Nationale ombudsman in de Grondwet op te nemen. Dat vind ik nu eens een uitstekend voorbeeld van goede staatsrechtelijke vernieuwing: breed gedragen in politiek en samenleving, het komt in de Grondwet te staan, en bewezen is dat het een waardevolle aanvulling is op wat wij hebben. Ik ken discussies over staatsrechtelijke vernieuwing die wat minder geslaagd zijn, in vergelijking met dit voorbeeld!

Voorzitter! Maar een goede kwaliteit van de ombudsfunctie heeft natuurlijk wel een prijs. De minister is bekend dat al jarenlang met de Nationale ombudsman wordt gediscussieerd, ook nu, over de personeelsformatie. Ik nodig de minister uit daarop te reageren en de laatste informatie daarover te verstrekken. Ik denk daarbij zowel aan de tijdelijke formatieplaatsen die tot en met het jaar 2000 extra zijn toegekend – het probleem daarbij is

dat het geen structureel karakter heeft, met alle organisatorische gevolgen van dien – als aan de door de ombudsman gevraagde extra uitbreiding, samenhangend met de toenemende klandizie.

Voorzitter! Een goed gezag van de Nationale ombudsman schept natuurlijk anderszins verplichtingen, ook om het werk dat kennelijk zo wordt gewaardeerd en in een behoefte voorziet in een behoorlijk tijdsbestek te kunnen afronden. Ook naar de mening van de ombudsman zelf zijn de omlooptijden vaak nog te lang. In zijn jaarverslag wijst hij er terecht op dat juist bij de Nationale ombudsman te lange doorlooptijden voordat zaken tot een afronding worden gebracht eigenlijk niet moeten kunnen. Het belangrijkste punt van kritiek waarmee de ombudsman wordt geconfronteerd als het gaat om het werk van bestuursorganen, is dat bestuursorganen nog te vaak te traag werken. Als degene die daarover oordelen moet vervolgens ook te traag blijkt te werken, is dat ondermijnend voor het gezag van de ombudsman. Het aantal klachten dat betrekking heeft op een te traag werkende overheid is, zo blijkt uit het jaarverslag, ruim de helft van het totale aantal klachten. Ik wil dat enigszins relativeren door erop te wijzen dat het percentage waaruit blijkt dat desondanks sprake is van een behoorlijke gang van zaken, gunstig afsteekt bij andere percentages; maar in absolute aantallen is in een veel te groot aantal gevallen sprake van een te traag werkende overheid. Dat werkt ook aan de andere kant door, als het gaat om de doorwerking van de uitspraken die de ombudsman heeft gedaan. De oplossing van gesignaleerde problemen duurt nog te lang. Dat lijkt mij bij uitstek een punt waaraan de minister van Binnenlandse Zaken aandacht moet geven. Misschien niet in formele, maar wel in materiële zin is hij immers de minister die de coördinatie op het terrein van de ombudsman voert in de richting van zijn collega's.

Voorzitter! Een volgend punt dat te maken heeft met het gezag van de ombudsman, is het veelbesproken financieringsmodel. Wij hebben daarmee node leren leven, zij het nooit echt. De ombudsman kan er ook niet echt mee leven. Ik denk dat dat terecht is. De ombudsman wordt daarmee toch te veel behandeld als leverancier van producten, en dat is



De heer Santi (PvdA)

hij niet. De ombudsman is een onafhankelijk instituut, dat werkt op basis van noodzakelijk vertrouwen. Daarbij past heel moeilijk dat je voor elke rol die je daarin speelt de rekening presenteert. Natuurlijk is er samenhang met andere problemen die ons bezighouden, zoals een andere rol van de lagere overheden. Ik vraag de minister met klem het financieringsmodel te betrekken bij het overleg en te proberen een oplossing te vinden voor de problemen die de lagere overheden hebben met het financieringsmodel.

De interne klachtenbehandeling. Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht is nu voltooid en zal weldra in werking treden. In het jaarverslag van de ombudsman las ik de prikkelende opmerking dat een toename van het aantal externe klachten wel eens het eerste gevolg hiervan zou kunnen zijn. Wij hebben daar ook met de ombudsman over gesproken. Het is natuurlijk de bedoeling dat dit niet zal gebeuren. Alles zal er dan ook op gericht moeten zijn om te voorkomen dat het eerste gevolg van deze verbetering van de rechtsbescherming een toename van het aantal externe klachten is. Dat zou haaks staan op de bedoeling.

Ik vraag dan ook of er nauwlettend aandacht besteed kan worden aan een goede invoering van dat hoofdstuk 9 van de Algemene wet

bestuursrecht. Het ministerie van Binnenlandse Zaken zal samen met de VNG voorlichting moeten geven. Verder moet het idee van een kenniscentrum voor interne klachtenbehandeling er met nadruk bij betrokken worden. Ik zeg dat vooral omdat uit het verslag blijkt dat de ervaringen met interne klachtenbehandeling bij de politie niet om over naar huis te schrijven zijn. Er zijn nog te veel klachten over de afhandeling van die klachten door de politie. Dat resulteert in het effect dat wij nu juist moeten vermijden, want een interne klachtenbehandeling moet een kwaliteitsverbetering van het besluitvormingsproces en de handelwijze van de overheid zijn. Zij moet niet zelf weer een bron worden van klachten.

Dat waren mijn opmerkingen naar aanleiding van een gewaardeerd verslag van een door mij nog meer gewaardeerde ombudsman.

□

De heer **Santi** (PvdA): Voorzitter! Ik spreek mijn waardering uit voor dit jaarverslag van de ombudsman. Ik weet dat de ombudsman, die ons zal verlaten, in dit huis aanwezig is. Ik dank hem, zijn staf, en de overige medewerkers die dit jaarverslag hebben gemaakt, voor de goede wijze waarop wij tot nu toe informatie hebben ontvangen. Ik

dank hem ook voor de mogelijkheid om als voorbereiding op de behandeling van dit jaarverslag uitvoerig met hem te spreken. Mijn fractie vindt dat de ombudsman als Hoog College van Staat de afgelopen twaalf jaar smoel heeft gekregen, om het maar eenvoudig te zeggen. De ombudsman heeft ook het gezag gekregen dat hij verdient. Ik denk ook dat dit de reden is dat de overheden bij hun aanbevelingen en bij de behandeling van klachten steeds meer rekening houden met dit college.

In het jaarverslag vallen dezelfde punten op als de vorige jaren. Ik noem de capaciteitsproblematiek, de financiering, de ZBO's en de naam "ombudsman". Ik maak mij zorgen over de financiering. De ombudsman heeft op dit punt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een duidelijk verzoek gedaan. Er is sprake van een toenemend aantal klachten en van een gebrek aan capaciteit. Op welke wijze wil de minister dit probleem structureel oplossen? Het gaat daarbij niet alleen om personeel, maar ook om de post voorlichting en de termijnen waarop klachten worden afgehandeld. Geld lost niet alles op, maar het maakt het wel mogelijk om kwaliteit te blijven leveren in de afhandeling van klachten.

Bij de behandeling van het jaarverslag over 1997 heeft mijn fractiegenote Bussemaker met nadruk gevraagd om een notitie waarin de voors en tegens staan van het wettelijk beschermen van de naam "ombudsman". Die is ook toegezegd. Ook de ombudsman heeft in het jaarverslag daarvan melding gemaakt. Er zou inmiddels een ambtelijke notitie in voorbereiding zijn. Hoever staat het daarmee? Op welke termijn zullen wij deze ontvangen? Wij kunnen dan verder nadenken over de beantwoording van de vraag van mevrouw Scheltema of het nodig is de naam "ombudsman" wettelijk te beschermen.

Het is vreemd dat wij moeten afwachten hoe de klachtenafhandeling in het kader van de zelfstandige bestuursorganen is geregeld. Ik moest daarbij even denken aan de behandeling van de Bijlmerenquête, waarbij het ook over een ZBO ging. Het is goed om daar extra aandacht aan te besteden, want de materie is niet altijd even begrijpelijk, voor overheden zelf en

Santi

zeker niet voor de burger. Wij moeten duidelijkheid scheppen over de positie van de ZBO's op het punt van klachtenbehandeling door de ombudsman. De overheid – maar ook de burger – dient te weten waar zij aan toe is.

Mijn fractie schaart zich achter de opmerking van de Nationale ombudsman dat het merkwaardig is dat er met het oog op de dejuridisering weinig aandacht wordt besteed aan externe klachtenbehandeling door andere instituties, terwijl er wel veel aandacht wordt besteed aan bijvoorbeeld de ADR, mediation en arbitrage. Ik ben het met hem eens dat bij het dejuridiseringsvraagstuk met nadruk de klachtenprocedures betrokken moeten worden. Wij zijn tevreden over de wijze van afhandeling, en de ombudsman zelf geeft aan dat langzaam maar zeker de burger de weg weet te vinden. Het is een instituut dat niet gemist kan worden bij de afhandeling van vraagstukken inzake de relatie tussen burger en overheid. Kan de minister wellicht aan zijn collega's overbrengen dat genoemd punt betrokken dient te worden bij de dejuridiseringsnota van het kabinet?

Ik vraag mij af of over de aanbevelingen door de Nationale ombudsman contact is geweest met het desbetreffende overheidsorgaan en, zo ja, hoe reageert dit hierop? Bij de behandeling van het vorige jaarverslag is opgemerkt dat het aan een ander ministerie is daarop te reageren, maar het lijkt mij goed om te bezien of het desbetreffende overheidsorgaan de aanbeveling wenst te volgen. Daarmee ben je er nog niet, want men kan toezeggen aan een en ander aandacht te besteden, maar daarmee is nog niet bekend wat er verder gebeurt. Het lijkt mij dan ook goed om de minister te vragen of hij erover denkt om dit verder te implementeren. Dan kan bezien worden of bijvoorbeeld na een jaar in het jaarverslag kan worden meegenomen wat er daadwerkelijk met de aanbevelingen van de ombudsman is gebeurd, na toezeggingen om al dan niet iets met de aanbevelingen te doen. De klachten blijven maar toenemen en dan is het goed om niet alleen af te gaan op bijvoorbeeld toezeggingen van de IND om de aanbevelingen op te volgen, maar ook om te kijken naar hetgeen zij er daadwerkelijk mee hebben gedaan. Een signalerende functie van het jaarverslag zal

ook doorwerken in de richting van het desbetreffende overheidsorgaan.

□

De heer **Luchtenveld** (VVD): Voorzitter! Het past heel goed dat vandaag het jaarverslag van de Nationale ombudsman is geagendeerd, want staat niet in deze week juist de relatie tussen burger en overheid centraal in deze Kamer en daarbuiten. Het past heel goed dat wij vandaag ook spreken over de plaats waar burgers met hun klachten terecht kunnen. Een van die mogelijkheden is toch ook het instituut van de Nationale ombudsman, dat zich in de afgelopen jaren een steeds sterkere positie in ons staatsbestel heeft weten te veroveren, hetgeen uiteindelijk heeft geleid tot opneming in de Grondwet. Overigens mocht ik bij de behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel mijn maidenspeech houden in deze Kamer, dus ik heb daar zelf goede herinneringen aan.

Voorzitter! Het jaarverslag gaat in op een aantal knelpunten die bij de uitoefening van het ambt van Nationale ombudsman worden ervaren. Daar zal ik kort bij stilstaan. Ik zeg allereerst wat over de andere overheden, met name de gemeenten en de waterschappen, die aansluiting kunnen vinden bij de Nationale ombudsman. Al twee jaar geleden, bij de behandeling van het jaarverslag over 1996, sprak mijn collega Kamp uit dat elke overheid toch eigenlijk een goede klachtenbehandeling moet hebben. Hij heeft toen aan staatssecretaris Kohnstamm de vraag voorgelegd of deze de politieke uitspraak voor zijn rekening wilde nemen, dat voor iedere burger die met een overheid te maken heeft, de mogelijkheid moet bestaan van een gedegen, zowel interne als externe, klachtenbehandeling. De staatssecretaris heeft toen namens de regering die uitspraak bevestigd. Wij moeten dan wel zien dat wij daarin voortgang maken en daarin steun ik graag niet alleen de opvatting van de Nationale ombudsman, maar ook de woorden die mevrouw Scheltema daarover heeft gesproken. Ik hoor graag van de minister wat het tijdspad is dat hem voor ogen staat.

De vraag is natuurlijk ook hoe dit gefinancierd moet worden. Zijn bovendien de gemeenten vrij in hun keuze van de te hanteren vorm? Ook

daarover heeft mijn fractiegenoot Kamp in het verleden al duidelijke taal gesproken. Hij zei dat iedere gemeente echt een externe klachtenbehandeling moest hebben, waarvoor de minimumeisen wettelijk moeten worden vastgelegd. Gemeenten mochten dan wel zelf de vorm kiezen. Wij vonden het daarnaast logisch dat zij zelf de kosten dragen. Dat is ook vandaag nog steeds het standpunt van de VVD-fractie: wij voelen niets voor een rijksfinanciering van de klachtenbehandeling van andere overheden. Wij hebben best begrip voor de stellingname van de Nationale ombudsman die niet graag in een positie wordt gebracht waarin hij moet onderhandelen over de wijze van klachtenafdoening. Wij denken echter dat niet alleen deze Nationale ombudsman, maar ook het instituut zelf stevig genoeg is om niet in die discussie terecht te komen. Dat neemt niet weg dat best kan worden gekomen tot een zekere differentiatie in de tarieven, op basis van de wijze van afdoening die door het instituut is gekozen. Wij zijn het dan ook eens met het antwoord dat onlangs is gegeven door de minister van Binnenlandse Zaken aan de Unie van waterschappen over de beslissingen die in dit parlement zijn genomen over de wijze van financiering van de klachtenbehandeling van andere overheden die zich aansluiten.

Voorzitter! Ik kom nog op een paar andere punten. Het betreft onder andere het knelpunt van de langere duur van de behandeling, door de toename van de werkdruk, mede als gevolg van het stijgende aantal klachten. Dit wordt voor een deel, maar niet alleen, veroorzaakt door de steeds sterkere stijging van klachten inzake de IND. Wij hopen dat de recente nieuwe cijfers die staatssecretaris Cohen bekend heeft gemaakt over de vluchtelingenstroom naar Nederland, ertoe zullen leiden dat het klachtenaantal gaat afnemen. Maar daarvoor hebben wij natuurlijk geen garanties, zeker niet voordat de nieuwe Vreemdelingenwet in het Staatsblad staat. Maar die knelpunten moeten natuurlijk wel worden opgelost. Dat geldt ook voor de stroperigheid in de klachtenbehandeling die er als gevolg van de werkdruk wellicht buiten de IND insluit. Wij vernemen graag wat de minister denkt te doen om daaraan tegemoet te komen.

Luchtenveld

Die discussie kan deels in het kader van de begroting worden gevoerd, maar wij zien graag dat op dit punt een heldere visie wordt gegeven. Wij dreigen immers het kind met het badwater weg te gooien als de overheid enerzijds een Nationale ombudsman heeft waar de burger naartoe kan, terwijl diezelfde burger die vaak klaagt over het tempo van de klachtbehandeling, dan ook weer wordt geconfronteerd met een stroperigheid in de afhandeling van de klacht. Dat mag niet zo zijn en daar moet iets aan gebeuren.

Voorzitter! Ik wil nog een enkele andere opmerking maken. Het heeft ons wat verbaasd dat in het voorwoord van het jaarverslag een beetje in klagende en kritische zin wordt gesproken over het weglaten van de Nationale ombudsman in de kabinetsnota Juridisering in het openbaar bestuur. De ombudsman ziet dat een klachtbehandeling wel degelijk een geschikt alternatief zou kunnen zijn voor procedures van bezwaar en beroep op de rechter. Welnu, wat ons betreft staat dit toch wat haaks op datgene wat er bij de grondwetsherziening over gezegd is. Toen is door de VVD-fractie zeer kritisch gevraagd of die opnemings van de Nationale ombudsman in de Grondwet niet weer een extra stap betekende. Ik wijs hierbij op het toch al zo regeldichte Nederland. Wij hebben toen echter een overtuigend antwoord gekregen dat juridisering en rechtsprocedures juist los moesten worden gezien van de klachtbehandeling. Wat ons betreft, zouden wij graag aan die lijn vasthouden. Niettemin kunnen wij ons best voorstellen dat er nog eens wat verhelderende opmerkingen worden gemaakt, ook in de lijn van de woorden daarover bij de grondwetsherziening, maar wij zullen het de minister zeker niet euvel duiden als hij ervoor kiest om dat niet nu te doen maar in het kader van de nota Juridisering in het openbaar bestuur. Daarmee wordt voorkomen dat wij die discussie twee keer voeren.

Voorzitter! De Nationale ombudsman heeft zich een duidelijke plaats verworven in ons staatsrecht. Dat is niet in de laatste plaats te danken aan de inzet van de heer Oosting, die ervoor heeft gekozen om na twee ambtstermijnen plaats te maken voor een nieuw gezicht. Wij willen hem vanaf deze plaats danken voor de

door hem betoonde inzet om dit instituut te maken tot wat het is geworden: een echt instituut dat een plaats heeft gekregen in onze Grondwet. Dat is natuurlijk zeer belangrijk voor die burgers die willen klagen over het gedrag van de overheid of overheidsfunctionarissen.

□

De heer **Van Wijmen** (CDA):
Mevrouw de voorzitter! Het jaarverslag is natuurlijk een prachtige aanleiding om een woord van waardering te spreken ten aanzien van de ombudsman en de zijnen. Daar willen wij nadrukkelijk uiting aan geven. Er is in die twee ambtstermijnen enorm veel werk verzet en het is bepaald geen overdrijving als ik stel dat de heer Oosting het ambt als Hoog College van Staat ook de plaats heeft weten te geven die het toekomt als sluitsteen in ons totale stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid. Hij heeft de functie een vaste plaats gegeven op de kaart van juridisch-bestuurlijk Nederland. Daarvoor past dan ook een woord van dank. Als er dan kritische nootjes te horen zijn, dan hebben die meer te maken met de "biotoop" waarin hij zijn werk moet doen en de omstandigheden waaronder, dan met het instituut zelf.

Er is bij een gelijkblijvende personeelsbezetting van 90 formatieplaatsen sprake van een sterke stijging van het aantal afgedane zaken. Dan is het verontwaardigd te moeten constateren dat zich, als gevolg van een gelijkblijvend budget tegenover een stijgende instroom van klachten, dit jaar een "klemsituatie" zal voordoen. En het wordt nog schrijnender als je daar de kortingstaakstelling uit het regeerakkoord nog bij legt. Het personeelsbestand voor 1998 was berekend op een instroom van 7046 klachten, maar het zijn er in werkelijkheid in dat jaar 8437 geweest, dus bijna 20% meer. Dan maak je je eigenlijk toch afhankelijk van de bonafiditeit, de goede wil en de inzet van de medewerkers van het instituut en dat kun je niet straffeloos blijven doen; dat is riemen snijden van andermans leer.

Dat is er nog een extra speciaal risico, namelijk de olopende achterstand, juist bij de ombudsman, al dan niet met kwaliteitsverlies gepaard gaande, terwijl de doorloop-

tijd van de klachten langer wordt en juist veel klachten de lange behandelingsduur betreffen. Dan bijt de slang zich natuurlijk zelf in de staart. De achterstand kan niet worden teruggebracht en loopt zelfs op en er is ook helemaal geen buffer en dat vind ik ongewenst.

Het is verheugend dat het aantal aangesloten gemeenten thans 38 bedraagt. Ook alle provincies en waterschappen benutten deze faciliteit. Het is dan toch merkwaardig dat die bekostigingsstructuur blijft zoals die is. Verleden jaar is daar ook al iets over gezegd. Een waterschap betaalt nu ongeveer f 2000 per klacht. Het is in de ogen van de CDA-fractie principieel onjuist dat een voorziening in de sfeer van de rechtsbescherming niet geheel wordt gefinancierd uit de algemene middelen via de justitiebegroting of in dit geval via de begroting van Binnenlandse Zaken. Het komt ons voor dat de doorbelasting bij lagere overheden een verkeerde interpretatie is van het profijtbeginsel of een onjuist gebruik van het principe "de vervuiler betaalt". De Algemene wet bestuursrecht is een heel aardig voorbeeld. Vroeger was er de BAB die alleen werkte voor de centrale overheid en volledig ten laste kwam van de rijksmiddelen. Toen kregen wij de AWB ook voor lagere overheden, provincies, gemeenten en allerlei andere beschikking- en besluitgevende organen. Er is niemand die eraan denkt om de kosten van de procedures bij de Raad van State of de rechtbanken (sector bestuursrecht) door te berekenen aan provincies, gemeenten of waterschappen als het beroepen tegen hun besluiten betreft. Iedereen zou dan op de achterste benen gaan staan. Welnu, dat dient bij de Nationale ombudsman evenmin te gebeuren. Dat is een principieel punt! Natuurlijk kunnen wij daarover van mening blijven verschillen, maar je moet het geheel toch wel goed en ordelijk inrichten.

De CDA-fractie is van mening dat gemeenten die nog geen enkele ombudsfunctie hebben, eigenlijk zouden moeten worden verplicht om zich aan te sluiten, zulks gekoppeld aan een objectivering van het vergoedingsstelsel. Gemeenten die wel een deugdelijke voorziening hebben, kun je of laten lopen, of je kunt ze in een overgangsregeling

Van Wijmen

brengen. Wat dat betreft heb ik een referteachtige neiging.

Wel is het wenselijk om de naam te beschermen, in die zin dat het voeren daarvan is voorbehouden aan de Nationale ombudsman en dat het anderen, overheden evengoed als particuliere instituten, verboden is deze te voeren. De CDA-fractie pleit ervoor dat hierin wordt voorzien bij de wet. In samenhang met die naam stel ook ik de vraag waar nu die notitie blijft over het begrip "ombudsman". Het is toch niet zo moeilijk om te zeggen dat die naam beschermd moet worden. Wij zouden die notitie graag spoedig tegemoet zien.

Ik kom op de juridisering. Wij zijn van mening dat de toenemende regeldichtheid, de gecompliceerdheid daarvan en de veel grotere rechts- en aansprakelijkheidsbewustzijn bij de burger uiteindelijk daarvan de oorzaak zijn. Die discussie hoeft hier verder niet gevoerd te worden. In ieder geval is het niet de rechter. Wij vinden het heel merkwaardig en dat raakt de ombudsman ook, dat zijn handel en wandel in die discussie niet aan de orde komt. Toch naderen de rechterlijke en de ombudsfunctie elkaar heel dicht, want veel klachten van de ombudsman betreffen juist de termijnoverschrijding en dan is het optreden veel effectiever, ook door de interventiemethode die blijkens het verslag een enorm volume heeft, dan een rechterlijke tussenkomst die dan moet zeggen dat artikel 6:12 ABW van toepassing is (fictieve weigering om een besluit te nemen), waarna het hele circus weer opnieuw gaat draaien. Laat de Nationale ombudsman daar nu maar in treden, want hij kan ook naast artikel 6:12 ABW fungeren.

Een mijns inziens aardig punt is nog door niemand naar voren gebracht, namelijk de bevoegdheid om de rechtmatigheid van algemeen verbindende voorschriften te beoordelen. De bevoegdheid van de bestuursrechter op dit punt staat nu weer in de ijskast, maar mijns inziens zal dat er ooit ook weer eens uit moeten. Het valt in dit verband sterk op in hoeveel gevallen (275 van de in totaal 599) in een rapport van de ombudsman wordt getoetst aan het criterium "overeenstemming met een algemeen verbindend voorschrift". Dat is echt veel. In 96 van de 275 gevallen, dat is méér dan eenderde, was de klacht gegrond! Zie de grafiek 6a op bladzijde 74 van

het jaarverslag. Deze vaststelling onderlijnt de evidente betekenis van het instituut van de Nationale ombudsman als aanvulling op en naast de rechter. Wij kunnen gerust opmerken dat juist die externe klachtfunctie in ons staatkundig bestel een onmisbare positie heeft en een vernieuwing was die werkelijk iets om het lijf heeft en hout snijdt. Dat binnenkort een interne klachtenvoorziening in de ABW van kracht wordt, is heel positief. Ik denk overigens dat zowel het externe beroep op de ombudsman als het beroep op de rechter door die zeeffunctie eerder zullen dalen dan toenemen. Die interne klachtenvoorziening is dus een nuttige zaak.

Het wordt allemaal veel duidelijker als je kijkt naar het toetsingscriterium behoorlijk of niet behoorlijk. Dit criterium is 1466 keer gebruikt. In 46,9%, dus bijna de helft van de gevallen, was het behoorlijk, maar in 43,7% was het niet behoorlijk, dat is ook bijna de helft. Dit is veel te veel. Dit werpt ook een bepaald licht op het overheidshandelen. Als je nader concretiseert naar voortvarendheid, dan wordt in zelfs 80% van de gevallen het oordeel niet behoorlijk uitgesproken. Bij de karakterisering actieve informatieverstrekking die ook kenmerkend is voor de relatie tussen burger en overheid, wordt dit oordeel in ruim de helft van de gevallen uitgesproken.

De laagdrempeligheid van de ombudsman is een belangrijk facet in de verhouding rechter-burger. Slechts in 12% van de gevallen (1011) werd het verzoekschrift ingediend via een intermediair, een advocaat of belastingconsulent of anderszins. Ook in dit opzicht is de voorziening dus hoog te waarderen, al kan de bekendheid nog worden verbeterd. De voorlichtingsinspanningen moeten daarom gericht worden versterkt en voortgezet. Daarvoor kunnen ook bepaalde vormen van betaalde communicatie worden ingezet, zoals wordt gesuggereerd op bladzijden 14 en 15 van het jaarverslag. Die suggestie nemen wij graag over.

De aanbeveling dat de zienswijze van de Nationale ombudsman wordt gevraagd bij ontwerpen van wet en andere regelgeving die zijn positie als zodanig raken (bladzijde 56), verdient aandacht. De procedureafspraken op dit punt wordt niet of niet altijd of niet geheel nageleefd. Wij nemen graag de aanbeveling van

de ombudsman over om die afspraak sterker te benadrukken door een indicatie op te nemen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dat moet heel eenvoudig zijn, maar dergelijke kleine technische puntjes kunnen de vormgeving van het geheel verbeteren.

Mevrouw de voorzitter! Tot slot nog twee concrete vragen over de inhoud van het jaarverslag. Wij willen graag weten of er iets wordt gedaan aan de oorzaak van de vele klachten over de IND. Naast de grote instroom met de daaruit voortvloeiende werkachterstanden, is er sprake van knelpunten (bladzijde 228). De vraag is of is voorzien in overleg met de verantwoordelijke staatssecretaris. En hoe denkt de minister over hetgeen de ombudsman suggereert op het stuk van veiligheids- en aanhoudingsfoullering (bladzijde 122)? Op dit punt overweegt mijn fractie een initiatiefwetsvoorstel te formuleren.

□

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks):
Mevrouw de voorzitter! De bespreking van het jaarverslag van de Nationale ombudsman is een jaarlijks terugkerend ritueel. Ik zou dit echter tekortdoen als ik het enkel een ritueel zou noemen. Het jaarverslag stelt ons als Kamer jaarlijks in de gelegenheid in een helikopterview de relatie tussen overheid en burger in ogenschouw te nemen. Ook dit jaar blijkt dat daarmee nog steeds het een en ander mis is. Nog belangrijker wellicht is dat het jaarverslag van de ombudsman de volwassen verhouding tussen burger en Staat markeert. Dit wordt overigens ieder jaar bij de bespreking opgemerkt. De onpartijdigheid van het instituut garandeert dat de burger zich mondig teweer kan stellen tegen een overheid die niet altijd even zorgvuldig met hem omgaat. Het debat van gisteravond demonstreert nog eens hoe belangrijk het voor burgers is om onpartijdig gehoor te vinden tegenover een soms onzorgvuldige en slecht luisterende overheid. Ik destilleer een aantal markante punten uit het verslag.

Het aantal klachten stijgt. Voordat ik op de oorzaken inga, wil ik nog een aantal andere opmerkingen maken. Dit heeft rechtstreeks gevolgen voor de formatie. Die is daarmee overstegen. Naar ons idee zou de Nationale ombudsman

Halsema

evenredig moeten worden versterkt, ook in financieel opzicht, mocht dit noodzakelijk zijn. Graag verneem ik van de minister of hij hiervoor maatregelen in voorbereiding heeft en hoe hij zich dit voorstelt.

Een toenemend aantal organisaties en bestuursorganen is inmiddels aangesloten bij de Nationale ombudsman, wat natuurlijk verband houdt met het toenemend aantal klachten. Wij vinden dit verheugend, maar wij vinden ook dat dit gecompleteerd moet worden, al is het maar om te vermijden dat rechtsongelijkheid tussen burgers in een later stadium kan ontstaan. Zorgwekkend vinden wij in dit licht de consequentie van hoofdstuk 9 uit de Algemene wet bestuursrecht, waarover door anderen al opmerkingen zijn gemaakt. Elke gemeente dient een eigen klachtenregeling te krijgen. Wij vinden dit uitstekend. Dit betekent dat de gemeenten dit ook moeten doen. Het gebeurt in een aantal gevallen echter niet. Mijn fractie kan zich vinden in de opmerkingen van mevrouw Scheltema, die overweegt gemeenten eventueel wettelijk daartoe te verplichten. De scheidende ombudsman heeft de aanbeveling gedaan te komen tot een voorlichtingscampagne, georganiseerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken, om gemeenten op de hoogte te brengen van de klachtenregeling. Graag wil ik van de minister weten wat hij daarvan vindt.

Een ander punt van zorg dat naar voren komt in het jaarverslag, is het grote aantal zelfstandige bestuursorganen dat niet is aangesloten. Een van de oorzaken ervan is dat het ministerie het aantal ZBO's niet kent. Ik heb met de minister al meermalen van gedachten gewisseld over het uitblijven van de kaderwet. Ik gebruik deze gelegenheid om er nog eens bij stil te staan dat die kaderwet er op korte termijn moet komen. Verder wil ik de minister dringend voorleggen om op korte termijn een lijst aan te leggen van ZBO's die zich wellicht dienen aan te sluiten bij de Nationale ombudsman. Ik leg hierop de nadruk, omdat in de schemerzone tussen de publieke en de private sector onpartijdige controle en klachtenbehandeling broodnodig is. Ik neem aan dat de minister dit met mij eens is.

Ik wil nog een opmerking maken over het financieringsmodel. Door verschillende collega's zijn al

opmerkingen gemaakt over de negatieve effecten van de afhankelijkheidsrelatie met lagere overheden. Ik heb al een aantal keren gerefereerd aan het belang van de onpartijdigheid van de ombudsman. Naar ons idee komt deze in het geding als gemeenten om financiële redenen in de verleiding kunnen worden gebracht zich te bemoeien met de klachten van hun ingezetenen. Mijn verzoek aan de minister is om dit financieringsmodel te heroverwegen en na te gaan of alternatieve modellen mogelijk zijn.

Ik kom tot de oorzaken van de toegenomen klachten. In het voorwoord schrijft de Nationale ombudsman dat deze geheel kunnen worden toegeschreven aan de Immigratie- en naturalisatiedienst. Er is sprake van trage afhandeling van asielverzoeken, onzorgvuldig onderzoek, gebrek aan motivering, etc. Voor mij als woordvoerder op dit terrein is er weinig nieuws onder de zon. Tegenover de collega's die een rechtstreekse relatie leggen met de wisselende instroomcijfers, zou ik willen opmerken dat het hierbij vooral om een kwalitatief probleem en niet zozeer om een kwantitatief probleem gaat. Wij hebben het over een organisatie die gewend moet zijn om te gaan met fluctuaties in de instroom.

Waar hebben wij het over? Het gaat om een permanent slecht functionerende organisatie met een krap of sterk wisselend budget en ten prooi aan politieke wisselvalligheid. Reorganisatie na reorganisatie heeft plaatsgevonden sinds de instelling van het agentschap en het heeft niets uitgehaald. Naar ons idee klemt juist bij de IND het slechte functioneren. Dat wil ik de minister in dit verband nog eens voorleggen. De overheid staat hierbij naar ons idee tegenover de meest weerloze groep mensen die dit land kent. Het gaat om mensen die geen burgerrechten hebben en die in grote onzekerheid verkeren over hun toekomst. Naar ons idee luisteren zorgvuldigheid en nauwkeurigheid dan nauw. Mevrouw Singh Varma, mijn collega van GroenLinks, heeft vorig jaar al gesteld dat voor GroenLinks de maat geleidelijk aan begint vol te raken bij de IND. Inmiddels, na een jaar asieldebat, ben ik door mijn superlatieven heen en wil ik eigenlijk alleen maar aan de minister vragen of hij mijn zorg deelt. Is hij het met mij eens dat dit

jaarverslag bewijst dat de IND niet in staat is zichzelf aan de haren uit het moeras omhoog te trekken? Is hij het ook met mij eens dat dit vraagt om een werkelijk onderzoek naar de dieperliggende oorzaken van de structurele problemen bij de Immigratie- en naturalisatiedienst, bijvoorbeeld een onderzoek door de Algemene Rekenkamer?

Voorzitter! Het departement van Justitie, waarvan de IND deel uitmaakt, neemt 45% van de klachten voor zijn rekening. Ik vind dat indrukwekkend. Wordt dit ministerie alleen met andere ministeries vergeleken, dan stijgt dit percentage zelfs tot bijna 64. Daarbij is 20% van de rapporten van de Nationale ombudsman gereserveerd voor justitie; 30% van de rapporten betreft de politie. Als dieptepunt kan worden genoemd het optreden van de politie tijdens de Europese top. Een groot gedeelte van de rapporten over de politie handelt over het optreden bij aangiften en het verblijf in politiecellen.

Minister Sorgdrager zei ooit dat het ministerie van Justitie onberispelijk dient te zijn. Voorzitter! Waar het om justitie en politie gaat – daar waar sprake is van een repressieve verhouding tussen overheid en burgers – zou mijns inziens het gedrag van deze overheidsdienaren niet alleen onberispelijk maar ook zeer verantwoordelijk moeten zijn. De terreinen politie en justitie zouden naar het gevoel van de fractie van GroenLinks juist de minste in plaats van de meeste klachten moeten opleveren. Is de minister dat met mij eens?

Wat de politie betreft ben ik benieuwd wat de eigen bijdrage van de minister zal zijn aan het verminderen van het aantal klachten. Ik vraag dit met opzet omdat zijn jurisdictie bij de komende overdracht van politie naar Binnenlandse Zaken verder gaat reiken dan voorheen het geval was.

Ik eindig dit betoog met het uitspreken van respect voor de scheidende Nationale ombudsman, de heer Oosting. Dat de Nationale ombudsman een instituut met gezag is geworden, is in niet onaanzienlijke mate zijn verdienste. Burgers kunnen hem daarvoor dankbaar zijn. Niet alleen dat, voorzitter, ook wij als parlementariërs mogen hem dankbaar zijn. Immers, hij wijst ons jaarlijks op de voortdurend spanningsvolle verhouding tussen

Halsema

overheid en burger en de zorgvuldige controle die die verhouding behoeft.

□

Minister **Peper**: Mevrouw de voorzitter! Ik dank de Kamer voor haar opmerkingen. Het is voor het eerst dat ik met de Kamer van gedachten mag wisselen naar aanleiding van het jaarverslag van de Nationale ombudsman. Ik ben verheugd dat de Nationale ombudsman, de heer Oosting, thans in ons midden is. Het is voor het laatst dat hij in deze hoedanigheid aanwezig is. Immers, per 1 oktober 1999 loopt zijn ambtstermijn af en hij heeft te kennen gegeven niet beschikbaar te zijn voor een eventuele herbenoeming. Uiteraard hebben wij dat te respecteren, hoezeer wij ook – dit zeg ik wellicht mede namens de Kamer – nog niet op hem zijn uitgekeken. Het werk dat hij in de afgelopen twaalf jaar als Nationale ombudsman heeft verricht, is van onschatbare waarde geweest. Mede door de persoon van de heer Oosting – het instituut en de persoon vallen in deze situatie in belangrijke mate samen – heeft het instituut Nationale ombudsman een gevestigde, gezaghebbende en niet meer weg te denken plaats gekregen in ons democratische staatsbestel.

Voorzitter! De Nationale ombudsman brengt ingevolge de wet aan Tweede en Eerste Kamer jaarlijks verslag uit van zijn werkzaamheden. Mijn beleidsverantwoordelijkheid op dit terrein strekt zich uit tot het voorbereiden van de wetgeving die de Nationale ombudsman en het klachtrecht betreft. Daarnaast strekt mijn verantwoordelijkheid zich uit tot de klachten die betrekking hebben op het beleidsterrein van mijn ministerie. De bespreking van het jaarverslag van de Nationale ombudsman in de Tweede Kamer betekent dan ook dat ik kan ingaan op onderwerpen die behoren tot mijn beleidsverantwoordelijkheid. Vragen over onderwerpen die behoren tot beleidsterreinen van andere ministeries, kan ik slechts doorgeleiden naar de verantwoordelijke ministers. Ik zeg dat ook met betrekking tot de IND. Wellicht is het niet nodig, maar ik kan mijn collega van Justitie nogmaals aansporen; het aantal problemen is er immers inderdaad opvallend groot, maar ik neem aan dat mijn collega van

Justitie zich daarvan volledig bewust is. Zoals gezegd, een klacht is, kort door de bocht geformuleerd, een gratis advies.

Bij de beantwoording van vragen over de werkwijze en taakvervulling van de Nationale ombudsman past mij een zekere terughoudendheid, omdat het hierbij gaat om een onafhankelijk instituut dat sinds de grondwetsherziening de status heeft van Hoog College van Staat. Dankzij de ondersteuning van de Nationale ombudsman kan ik bij deze bespreking de nodige informatie geven over de werkwijze van dit instituut.

Ik begin bij het interne klachtrecht, hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht, waarover onder anderen de heer Schutte en mevrouw Halsema opmerkingen maakten. Op 11 mei jl. heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel over het interne klachtrecht aanvaard. Hoofdstuk 9 AWB regelt de belangrijkste eisen waaraan een zorgvuldige klachtenbehandeling door bestuursorganen moet voldoen. Tegelijkertijd biedt het wetsvoorstel aan bestuursorganen ruimte en creativiteit om hun reactie op een klacht op de aard en ernst ervan af te stemmen: een eenvoudige klacht kan eenvoudig worden afgedaan en voor ingewikkelde zaken kan uiteraard een zwaardere procedure worden gevolgd. Daarmee wordt onnodige en ongewenste juridisering van de verhouding tussen bestuur en burger zoveel mogelijk voorkomen. De klachtenbehandeling door bestuursorganen op grond van hoofdstuk 9 kan dienen als een soort voorprocedure van een klachtenbehandeling door een externe klachtenvoorziening, zoals de Nationale ombudsman. Hoofdstuk 9 zal op 1 juli a.s. in werking treden. Het is afgelopen dinsdag 1 juni in het Staatsblad gepubliceerd.

Er zijn vragen gesteld over de mate van bekendmaking. Onlangs heb ik aan alle ministeries en andere overheden een brief gestuurd waarin ik aandacht vroeg voor de klachtenregeling zoals die per 1 juli op basis van hoofdstuk 9 AWB zal gelden. Zij zullen hierover ook binnenkort een brochure ontvangen. Er wordt dus actief gecommuniceerd om de regeling zo snel mogelijk bekend te maken en de implementatie ervan te bevorderen. Straks kom ik nog over de politiezaken te spreken.

Mevrouw Scheltema, de heer Luchtveld en mevrouw Halsema hebben opmerkingen gemaakt over de gemeenten en de externe klachtvoorziening. Het is bekend dat op dit moment, naast de waterschappen en de provincies, 38 gemeenten bij de Nationale ombudsman zijn aangesloten. Voor de aansluiting per 1 januari 2000, waarvoor de gemeenten zich voor 1 juli 1999 dienen aan te melden, zijn tot nu toe acht gegadigden. Het loopt dus niet storm. Ik heb niet in mijn hoofd welke gemeenten dat zijn, maar laten wij voor de gedachtevorming, als hypothese, maar uitgaan van steden met een gemiddelde bevolkingsomvang. Daarnaast beschikken enkele tientallen gemeenten over een eigen externe klachtvoorziening. Zoals bekend, hebben de grote steden een eigen ombudsman waarbij omliggende gemeenten zich soms aansluiten. In Zeeland is het initiatief genomen om te komen tot één externe klachtvoorziening voor alle 17 Zeeuwse gemeenten. Op zichzelf is er dus wel wat gaande, maar de indruk bestaat dat de overgrote meerderheid van de gemeenten nog niet beschikt over een externe klachtenvoorziening. Ik heb hierover met de Kamer een indringend en buitengewoon fascinerend debat gehad enkele maanden geleden. Met de VNG heb ik afgesproken dat ik volgend jaar de balans wil opmaken om te bekijken in hoeverre de gemeenten zijn gevorderd met het bereiken van een landelijk dekkend stelsel van externe klachtenvoorziening. Zoals gezegd, heb ik dit bij de behandeling van het wetsvoorstel intern klachtrecht in november 1998, mede door uw Kamer aangespoord, toegezegd. Ik vind namelijk in principe dat het beschikken over een externe klachtenvoorziening behoort tot de eigen verantwoordelijkheid voor een kwalitatief goed bestuur van gemeenten. Ik hecht daar zeer aan. De VNG heeft zich bereid getoond om de ontwikkeling van het externe klachtenrecht van onderaf te stimuleren. Ik wijs erop dat mijn voorganger, staatssecretaris Kohnstamm, een tempo had waarbij 2002 richtinggevend was. Ik heb met de Kamer besproken dat ik een zekere versnelling zou willen aanbrengen. Met mevrouw Scheltema denk ik dat volgend jaar, het jaar 2000, een belangrijk moment is om te kijken hoe wij ervoor staan.

Peper

Als er dan nog zeer veel witte plekken zijn en mocht de actie die ik heb ingezet, mede door de Kamer gestimuleerd, te weinig opleveren, dan vind ik dat moet worden overwogen of wij de weg van een wettelijke verplichting moeten inslaan. Ik zou dat toch willen vermijden, maar wij moeten dat niet uitsluiten. Wat dat betreft zijn de gemeenten overigens ook op de hoogte gesteld van dat voornemen. In die zin heb ik daar enige beschaafde druk op gezet.

De heer Schutte en mevrouw Scheltema hebben gesproken over de financiering van de decentrale overheden bij aansluiting bij de Nationale ombudsman. Op grond van de Wet Nationale ombudsman zijn decentrale overheden die bij de Nationale ombudsman zijn aangesloten hiervoor aan de minister van BZK een vergoeding verschuldigd. U weet dat die aangesloten overheden kunnen kiezen uit twee modellen: een vaste vergoeding per klacht ad f 1898 of een gedifferentieerde vergoeding per klacht van f 5894 indien een verzoekschrift leidt tot een onderzoek, wat relatief kostbaar is, en f 400 in overige gevallen. Het is bekend dat de Nationale ombudsman, met wie ik er verschillende keren over heb gesproken, minder gelukkig is met deze vergoedingssystematiek. De heer Van Wijmen heeft daarbij nog een principiële invalshoek genoemd, die volstrekt congruent is aan het denken van de Nationale ombudsman op dit punt.

Ik schets nog eens graag de redenen – de heer Luchtenveld wees er in zijn bijdrage op – waarom verleden jaar gekozen is voor deze systematiek. De gedachte is dat het beschikken over een externe klachtenvoorziening onderdeel is van een behoorlijk bestuur. Daarover zijn wij het eens. Het behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van decentrale overheden. Die eigen verantwoordelijkheid blijkt onder meer uit het feit dat decentrale overheden op eigen verzoek, op eigen actie, onder de competentie van de Nationale ombudsman kunnen worden gebracht en dat zij de kosten daarvan geheel voor hun rekening dienen te nemen. Deze gedachte is opgenomen in artikel 1c van de Wet Nationale ombudsman. En dit artikel maakt deel uit van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman dat het

vorige jaar door de parlement is aanvaard. Gedurende het proefproject Nationale ombudsman waaraan de provincies en zeven gemeenten deelnamen, werd uitgegaan van een vaste bijdrage op basis van een verondersteld aantal verzoekschriften per jaar. Bij de evaluatie van dat proefproject, dat vooruitliep op deze regeling, bleek dat dit vergoedingssysteem van een vaste bijdrage op basis van een verondersteld aantal verzoekschriften per jaar niet bevredigend functioneerde. Het veronderstelde aantal klachten bleek achteraf te hoog. Met de belangenbehartigers van de decentrale overheden is toen overleg gevoerd over de wijze waarop in de toekomst de vergoedingen zouden moeten worden berekend. De voorkeur ging daarbij uit naar betaling per verzoekschrift, eventueel te differentiëren op basis van het al dan niet instellen van een onderzoek. In het model van de gedifferentieerde vergoeding per verzoek wordt tegemoetgekomen aan de wens om enigermate rekening te houden met de omvang van de werkzaamheden die door het bureau Nationale ombudsman worden verricht ten aanzien van een ontvangen verzoekschrift. Het bedrag van f 1898 is overigens op basis van onderzoek vastgesteld en het is extern geverifieerd door het Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven. De andere twee bedragen – f 5894 en f 400 – zijn daarvan afgeleid. Er is op een degelijke wijze onderzoek verricht naar die bedragen. Ik zeg de heer Van Wijmen echter na dat dit financieel gepraat is dat niet terzake doet, als je daarin een principiële andere invalshoek kiest. Ik zie dan natuurlijk even af van de rekening! Maar goed, dat even terzijde.

De heer **Van Wijmen** (CDA): Ik ben mij ervan bewust dat deze kwestie bij een wetswijziging aan de orde is geweest. Toch stel ik ter verduidelijking nog een vraag. De minister zegt dat het een kwestie van behoorlijk bestuur is dat gemeenten een externe klachtenvoorziening hebben. Dat is duidelijk. Tevens zou je kunnen zeggen dat gemeenten dat op twee manieren kunnen doen. Zij kunnen het zelf doen of aansluiting zoeken bij de Nationale ombudsman. Als je zou zeggen dat dat in beginsel misschien de voorkeur zou genieten – ik zeg dit met opzet tentatief, heel

zorgvuldig – dan zou je ook kunnen zeggen dat het feit dat men daar dan deze bekostigingspatronen ziet en dat men weet wat er per geval, zeker als er een onderzoek komt, moet worden betaald, een rem zou kunnen zijn om die aansluiting te zoeken. Overigens is het begrijpelijk dat dit duurder is. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld zeggen: "Wij stellen even iemand vrij of wij hebben een gepensioneerd notaris die dit wil doen. Wij maken zelf een voorziening en die kost ons uiteindelijk minder dan de koninklijke weg met deze bekostigingsstructuur." Ik zeg het even wat populistisch. Het gevolg is dan dat je kwalitatief gesproken een minder optimale en zelfs een ongunstiger situatie zou kunnen krijgen. Zou dit geen aanleiding kunnen zijn om te zeggen dat dit een zaak van algemeen belang en nationale orde is? Dit is immers een sluitsteen in het totale stelsel van rechtsbescherming en rechtsbedeling.

Minister **Peper**: Ik begrijp uw redenering. U bent als vertegenwoordiger van de CDA-fractie een sterk voorstander van decentraal bestuur. Er zijn in Nederland voorbeelden waarbij er – je praat dan over grotere steden – naar het oordeel van de Nationale ombudsman een buitengewoon zorgvuldige, onafhankelijke ombudsmanvoorziening is. Ik sluit dus ook niet uit dat als de gemeenten door de aansporingen van de Kamer en mijzelf in de versnelling komen – dat hopen wij – zij dan hun voorzieningen, meestal in samenwerking, op een bepaald niveau tillen dat de kwaliteitstoets van de Nationale ombudsman, gelet op zijn relaties met de ombudsmannen op dat grootstedelijk niveau, kan doorstaan. Ik denk in dit kader aan het Zeeuwse voorbeeld. Ik moet aannemen dat het opvalt als gemeenten dit niet goed regelen omdat zij daar te weinig geld voor over hebben. Immers, dat valt op in een land waar men dicht op elkaar zit. Ik heb er wel vertrouwen in als die weg uiteindelijk door de gemeenten zal worden opgepakt. Het gesprek met de Vereniging van Nederlandse gemeenten zal dan natuurlijk ook gaan over de modellen die worden ontwikkeld voor een goed en onafhankelijk functionerende ombudsman op gemeentelijk niveau.

Peper

Mevrouw **Scheltema-de Nieu** (D66): Voorzitter! Tot nu toe vind ik het uiterst redelijk. Er wordt bijvoorbeeld vergoed per verzoekschrift; in ieder geval wordt die maatstaf in aanmerking genomen. Immers, we zitten nu in een overgangssituatie. Maar als het moment daar is waar wij allemaal zo graag naartoe gaan, namelijk dat iedere gemeente een ombudsvoorziening heeft, dan denk ik dat het toch mogelijk zou moeten zijn om min of meer in aanmerking te nemen welk deel van het Gemeentefonds opgaat aan klachtenvoorzieningen, waarbij je voor de gemeenten die zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman, dat deel uitkeert aan de Nationale ombudsman. Daardoor komt het min of meer uit bij datgene wat de Nationale ombudsman wil en dat is met name een vergoeding gelieerd aan het aantal inwoners van de gemeenten die zijn aangesloten. Is dat perspectief een denkbaar perspectief en speelt dit bij de minister ook een rol in zijn onderhandelingen met de VNG?

Minister **Peper**: Wat dat laatste betreft, ben ik nog niet zover. Als ik ook even denk aan de vraag van de heer Van Wijmen, dan vind ik dat het, afgezien van de autonomie van de gemeenten, ook wel zijn voordelen heeft, hoe toegankelijk de Nationale ombudsman ook is, om een ombudsman te hebben – ik ken dat uit het Rotterdamse – die vrij dicht zit op overheidsorganisaties. Die bekendheid daarmee heeft zijn voordelen, zo vind ik. Er is dus nog een extra reden om te kijken of die lijn van de gemeenten vruchtbaar zou kunnen zijn. Immers, dit systeem, waar we het nu over hebben en waarvan mevrouw Scheltema zegt dat het mogelijkere wijs als een overgangssysteem gezien kan worden, is tot stand gekomen mede naar aanleiding van overleg met de VNG en het IPO, die zich in deze systematiek konden vinden.

Ik begrijp overigens de redenering van mevrouw Scheltema. Ik ben het met haar eens dat, wanneer je ertoe zou móeten overgaan – ik zeg hier "moeten", want ik heb al aangegeven dat ik het decentrale systeem ook heel veel aantrekkelijke kanten vind hebben – omdat het maar blijft stoken en wij in dit parlement terecht zeggen dat het niet zo kan zijn dat driekwart van Nederland

verstoken is van een dergelijke voorziening, en als je dan naar een financieringsbron moet zoeken, je dan uitkomt bij het Gemeentefonds. Immers, dan leg je ook daar, hoe centraal het ook is, de verantwoordelijkheid nog een keer neer in financiële zin. In dat opzicht heb ik dan een iets andere opvatting. Als het overigens op de manier gebeurt zoals de heer Van Wijmen de Nationale ombudsman wil, dan krijg je wel centrale financiering. Echter, ik heb het nog niet besproken.

Mevrouw **Scheltema-de Nieu** (D66): Eén misverstand wil ik uit de weg ruimen. Het gaat mij niet om een voorkeur voor hetzij de aansluiting bij de Nationale ombudsman, hetzij een decentrale ombudsfunctie. Die keuze wil ik inderdaad aan de gemeenten laten, maar ik neem aan dat op enigerlei moment er duidelijkheid komt. Dan heeft men óf een eigen voorziening, óf men sluit zich aan bij de Nationale ombudsman. Als die situatie daar is, moet het toch mogelijk zijn om dan de versleuteling van gelden via het Gemeentefonds te laten verlopen. Soms rechtstreeks naar de gemeenten, omdat zij daar de eigen klachtenvoorziening hebben, maar voor de andere die zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman, gaat het dan inderdaad via het Gemeentefonds rechtstreeks naar de Nationale ombudsman.

Minister **Peper**: Misschien mag ik dat als techniek aanduiden. Kijk, voor gemeenten die het zelf financieren, gaat het, als zij een financieringsbron aangeven, om dat deel van het Gemeentefonds dat wordt aangeduid als algemene bestuurskosten, in de clustering van het Gemeentefonds. Daar zou het dan een plaats krijgen. Ik ben nog niet zover als mevrouw Scheltema, maar daar is dan uit te komen, zo bedoel ik maar te zeggen. Dit systeem is niet alleen maar ingegeven door gedachten in de trant van: laten wij het nu eens op deze manier doen, met die bedragen erbij. Er was natuurlijk ook de redenering dat, wanneer de aangesloten decentrale overheden per klacht moeten betalen – ik weet eerlijk gezegd niet of daarnaar onderzoek is gedaan – zij worden gestimuleerd om hun bestuur en wijze van bedrijfsvoering beter op orde te krijgen. Zij hebben er immers belang bij dat dat niet te uitbundig

wordt; zo ja, dan zal men dat als een vrij kostbare zaak ervaren. Overigens heb ik onlangs met de VNG afgesproken dat een gemengde ambtelijke werkgroep zal gaan bezien hoe een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorziening kan worden vormgegeven. Tegen mevrouw Scheltema zeg ik dat daarbij ook het punt van de kosten aan bod zal komen. Dat overleg heb ik, zeg ik uit mijn hoofd, één à anderhalve maand geleden gevoerd. Ik heb daarbij gezegd: ga nu bij elkaar zitten, ga aan de slag. Dat wordt in het Haagse jargon een gemengde werkgroep genoemd.

Voorzitter! Ik kom toe aan de bescherming van de naam "ombudsman". Tijdens de behandeling van het jaarverslag van de Nationale ombudsman over 1997 hebben verschillende fracties aandacht gevraagd voor de verwarring die in den lande zou kunnen bestaan/ ontstaan over het gebruik van de naam "ombudsman". Voormalig staatssecretaris Kohnstamm heeft toen toegezegd daarover een notitie te zullen schrijven. Ik heb daar nog correspondentie over gevoerd met een aantal instellingen die zich zo noemden. Over deze notitie wordt gevraagd: "Waar blijft ze nu?". Het laatste heb ik ook gezegd. Ik kan u mededelen dat ik haar heb gezien, dat ik haar heb afgetekend en dat ik erbij heb gezet: "Kan de notitie nog in juni naar de Kamer?". De notitie zag er namelijk heel mooi uit. Maar het past in de verhoudingen dat eerst de Nationale ombudsman kennisneemt van die notitie. Wij zouden immers niet graag willen dat hij ons bij lezing ex post treft met trefzekere opmerkingen, die wij gaarne voor die tijd zouden hebben verwerkt in de notitie. Maar wetend hoe snel de ombudsman werkt en hoe bekend de materie hem is, moet het toch mogelijk zijn om deze notitie deze maand – mijn ambtenaren knikken – naar de Kamer te sturen.

Voorzitter! Ook de stichting De Ombudsman, destijds ontstaan uit het instituut van de VARA-ombudsman, heb ik afgelopen najaar gewezen op de naamsverwarring, en de stichting gevraagd zich zoveel mogelijk te presenteren als stichting De Ombudsman, in plaats van De Ombudsman zonder meer. In antwoord daarop ontving ik van de stichting een brief – ik herinner mij die brief nog – waaruit een welwillende opstelling bleek. Ik weet niet

Peper

precies hoe ik dat precies moet vertalen. Je krijgt als minister ook wel eens een niet-welwillende brief. Ik heb dat goed onthouden.

Voorzitter! Ik kom toe aan de zelfstandige bestuursorganen. Mevrouw Scheltema heeft mij laatst verschrikkelijk streng toegesproken over de kaderwet. Hoewel we het daar nu niet over hebben, is het toch gek om daar niets over te zeggen, al was het alleen maar omdat wij over deze niet eenvoudige materie – daarmee belast ik de Kamer niet; dat is mijn probleem – op het departement net deze week een discussie hebben gehad over de vraag hoe de kaderwet eruit zou moeten zien. Dat kunnen wij in de openheid van beleidsontwikkeling met de Kamer wisselen. Daar gingen twee varianten over tafel. Om te beginnen een zware variant die – ik zeg het in mijn eigen onhandige bewoordingen – heel veel regelde in dat zeer gemêleerde veld van vormen van ZBO's, en een lichte variant. Die zware variant was enigszins gemaltraiteerd in het interdepartementale verkeer. Dat woord "gemaltraiteerd" moet wel een beetje speels worden geïnterpreteerd. Ik heb toen gezegd: laten wij eens de lichte variant uitwerken. Het is overigens niet zo dat die lichte variant minder heldere regelgeving op zou leveren dan de zware variant. Ik kijk hiervoor even met een schuin oog naar de ambtenaar die deze zaak behandelt, maar ik denk dat ik de Kamer in de vroege herfst een ZBO-kaderwet kan aanbieden.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik ben blij dat de minister ons deelgenoot maakt van zijn open beleidsontwikkeling en van de discussie die kortgeleden op zijn ministerie is gevoerd over misschien wel maar misschien ook niet uit te werken varianten. Is dit het eerste overleg over een kaderwet sinds de Kamer in 1994 een verzoek daartoe heeft gedaan?

Minister **Peper**: Dat geloof ik niet.

De **voorzitter**: Minister Peper, wij zitten niet in tijdnood, maar er wordt nu toch een onderwerp aangesneden dat niet echt aan de orde is.

Minister **Peper**: Dat klopt, maar bestuurlijke vernieuwing valt ook onder mijn verantwoordelijkheid. Waarom zou ik er dan niet op

ingaan, als er toch vragen over worden gesteld?

De **voorzitter**: En gisteren hadden wij het over de ministeriële verantwoordelijkheid die heel breed moet zijn en daarom kijkt u zeker steeds naar uw ambtenaren.

Minister **Peper**: Ja zeker.

Ik geloof niet dat mevrouw Halsema gelijk heeft. Er ligt een conceptwetsvoorstel van vorig jaar dat ter voorbereiding van een definitief wetsvoorstel intern op de departementen wordt besproken. Mevrouw Halsema weet ook dat ZBO's zo ongehoord verschillend zijn dat een interdepartementale discussie moet worden gevoerd om daaraan recht te doen. In die discussie werden belangrijke argumenten gewisseld. Het was geen onwil dat het allemaal wat langer duurde. Om die wet snel te kunnen indienen, heb ik gevraagd om een lichte variant. De discussie binnen het departement over deze lichte variant zal deze zomer worden afgerond, waarna ze in de minister-raad zal worden besproken. Mevrouw Scheltema heeft het voortdurend over een motie.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik heb er al twee ingediend.

Minister **Peper**: Inderdaad. Ik weet echter dat zij niet bang is om nog een motie in te dienen en ook dat haar moties nogal eens invloed hebben. Om die motie voor te zijn, leek het mij verstandig om een zekere versnelling aan te brengen.

In de wijziging van de Wet Nationale ombudsman van vorig jaar is de aanwijzingssystematiek voor de ZBO's omgedraaid. Dat wil zeggen dat vóór de wetwijziging de Nationale ombudsman in principe niet bevoegd was ten aanzien van de ZBO's, tenzij deze bij algemene maatregel van bestuur waren aangewezen. Na die wetwijziging is de Nationale ombudsman in principe bevoegd ten aanzien van de ZBO's, tenzij deze bij algemene maatregel van bestuur zijn uitgezonderd. Het ging om een neutrale operatie, dat wil zeggen dat door de omkering in beginsel niet meer en niet minder ZBO's onder de competentie van de Nationale ombudsman zouden komen te vallen.

Reden voor deze omkering was dat de oude systematiek niet goed

functioneerde. Bij de aanwijzing van ZBO's liep men altijd achter de feiten aan. Het werk was arbeidsintensief en bracht veel bureaucratische rompslomp met zich op het punt van de actualisering van de desbetreffende AMvB. Met de omkering van de aanwijzingssystematiek is uitgesproken dat de Nationale ombudsman competent is voor alle ZBO's, tenzij zij hiervan zijn uitgezonderd. Dit heeft belangrijke voordelen voor de burger omdat daarmee duidelijk is dat de Nationale ombudsman in beginsel bevoegd is. Dit bevordert dus de kenbaarheid van de bevoegdheid van de Nationale ombudsman.

In de Algemene wet bestuursrecht wordt geregeld wat een bestuursorgaan is. Een zelfstandig bestuursorgaan kenmerkt zich door het feit dat het niet ondergeschikt is aan een minister of rechtstreeks onder diens verantwoordelijkheid werkzaam is. Indien er in de praktijk twijfel is of er sprake is van een ZBO, zal de Nationale ombudsman de jurisprudentie van de bestuursrechter terzake volgen. In gevallen waarin dat geen uitgemaakte zaak is – dat zullen uitzonderingssituaties zijn – heeft hij een eigen beoordelingsvrijheid. De Nationale ombudsman stelt in zijn jaarverslag voor een volledige lijst van ZBO's samen te stellen. Hij ziet hier een duidelijke taak voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Mij is erop gewezen dat ik daar geen voorstander van moet zijn, omdat dit een terugkeer naar de oude situatie betekent. Een dergelijke lijst, die suggereert uitputtend te zijn, stuit dan op dezelfde bezwaren als die welke ik net noemde tegen de oude aanwijzingssystematiek.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Bent u zelf ook geen voorstander van het opstellen van zo'n lijst of denkt u daar nog over na?

Minister **Peper**: Ik twijfel nog omdat de ZBO's in principe vallen onder...

De heer **Luchtenveld** (VVD): Als u het wetsvoorstel af wilt ronden, kan dat een aardige bijdrage zijn.

Minister **Peper**: Ik bestudeer nog of daarin te voorzien is. Men wil precies weten hoeveel het er zijn. Door de omkering van de systematiek na wetwijziging zijn alle ZBO's in principe "onderworpen" aan de

Peper

Nationale ombudsman, tenzij daarvoor expliciet een uitzondering is gemaakt.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik ben blij met de omkering dat alle ZBO's er in principe onder vallen, maar de vraag is meer of u in staat bent zo'n lijst te produceren aan de hand van uw eigen definitie.

Minister **Peper**: Dit klinkt wat merkwaardig, maar ik weet dat niet. Ik zal met mijn ambtenaren bespreken of wij in staat zijn, tenslotte gaat het niet om verborgen instanties...

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik zag hen knikken.

Minister **Peper**: Wie ben ik dan nog?

De heer Schutte, mevrouw Scheltema, de heren Santi en Van Wijmen en mevrouw Halsema hebben gesproken over het capaciteitsprobleem van de Nationale ombudsman tegen de achtergrond van de werkdruk. Dit punt heeft mij de afgelopen maanden beziggehouden. Het kabinet is in de afgelopen jaren akkoord gegaan met tijdelijke personeelsuitbreiding van het bureau met 8 FTE's tot en met het jaar 2000. De Nationale ombudsman heeft in het kader van de ontwerpbegroting 2000 voorgesteld deze tijdelijke personeelsuitbreiding vanaf 2001 om te zetten in een structurele. Hij is van mening dat het niet reëel is om te verwachten dat de instroom van het aantal klachten in de toekomst zal dalen. Tevens kan de Nationale ombudsman op deze wijze problemen in de bedrijfsvoering inzake tijdelijke medewerkers oplossen. Het kabinet heeft niet ingestemd met het voorstel, de tijdelijke om te zetten in een structurele formatie-uitbreiding. Mijn departement verwacht dat door de inwerkingtreding van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht op termijn het aantal klachten bij de Nationale ombudsman zal verminderen. Daarvoor is een solide redenering te houden.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Die redenering is alleen te volgen als het aantal klachten bij de IND bijvoorbeeld binnen een jaar tijd enorm vermindert. Het grootste aantal klachten komt van de ministeries, niet in de laatste plaats van Justitie.

Minister **Peper**: Ik zeg in het algemeen toe dat ik op korte termijn zal bezien op welke wijze ik de collega's van andere departementen op basis van de rapportage van de Nationale ombudsman kan aansporen, gezien ook hun verantwoordelijkheid, het aantal klachten te verminderen. De achterliggende denktrant is op zichzelf niet zonder grond. Ik heb echter geen garanties.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dat bestrijd ik dus, omdat zo'n groot aantal klachten van ministeries afkomstig is en de minister tegelijkertijd zegt dat zijn mogelijkheden om te interveniëren in de portefeuilles van anderen, wat ik natuurlijk begrijp, zeer klein is. Dan dringt zich bij mij toch de vraag op of niet naar extra middelen gezocht moet worden voor de Nationale ombudsman.

Minister **Peper**: Die redenering kan wel worden opgehangen, maar er kan ook geprobeerd worden om het beleid te veranderen. In mijn vorige functie hadden wij ook van die opeenhoppingen van diensten. Er waren vaak maar een paar diensten die heel veel werk opleverden. In het college zei ik dan dat dit teruggebracht moest worden omdat het te gek was. Daar was geen echte verklaring voor, maar het verwees wel naar een niet adequate omgang met de burgerij, met de clientèle van de gemeente. Als daar beleid achter gezet wordt, werkt het ook wel, en daarvoor verwijs ik naar de jaarverslagen van de Rotterdamse ombudsman.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Hoop doet leven, dat begrijp ik. De minister hoopt dat bij interne klachtenbehandeling een soort zeefwerking optreedt en dat er dan dus minder externe klachten zullen zijn. Daardoor zal de ombudsman in de toekomst minder geld nodig hebben. Dat is de gedachte, maar daar is natuurlijk geen zekerheid over. Ik heb ook wel gehoord dat juist de interne klachtenbehandeling mensen alerter maakt en meer klachten oproept. Dat aspect doet zich ook voor. Aan de minister de concrete vraag of hij bereid is om te onderzoeken hoe de relatie tussen interne en externe klachtenbehandeling ligt.

Minister **Peper**: Mag ik er even over

nadenken hoe dat aangepakt kan worden? Het is een buitengewoon interessante vraag of die relatie er is en hoe die functioneert. In een brief van 29 maart 1999 heb ik mijn ambtgenoten gewezen op de minimumeis die op grond van hoofdstuk 9 gesteld kan worden aan een behoorlijke behandeling van klachten door bestuursorganen. Wanneer zij zich goed houden aan deze minimumeisen zal er voor klagers minder reden bestaan om zich te wenden tot de Nationale ombudsman.

De heer **Schutte** (GPV): Mevrouw de voorzitter! De Nationale ombudsman heeft in het kader van de begrotingsvoorbereiding twee dingen aan de minister gevraagd. Hij wilde de 8 FTE's die tijdelijk toegestaan zijn tot en met 2000 structureel maken. In verband met de verdere groei van het aantal cliënten vroeg hij voorts een uitbreiding van 6 FTE's. Begrijp ik nu goed dat beide verzoeken niet gehonoreerd zijn?

Minister **Peper**: Neen, want ik was nog niet uitgesproken. Ik heb immers wel geweldig mijn best gedaan, zal de ombudsman beamen. Het kabinet heeft onlangs ingestemd met het voorstel van de Nationale ombudsman om in verband met de hoge instroom van IND-klachten de personeelsformatie voor de jaren 1999 en 2000 met 6 FTE's te verhogen. Dit is verwerkt in de eerste suppletore begroting van 1999. De Kamer kan ervan verzekerd zijn dat de zorgen die zij naar voren brengt, ook de mijne zijn. De ombudsman zal bevestigen dat ik dit niet als een technische zaak afwikkel, of zeggen dat ik mij daar niet mee bemoei. Ik heb terzake stevige interventies gepleegd in de richting van de minister van Financiën.

De heer **Schutte** (GPV): Dat verwachten wij natuurlijk ook van deze minister, die de verantwoordelijkheid draagt voor de goede gang van zaken in dit Hoge College. De conclusie mag dan dus zijn dat er nu in totaal 14 FTE's zijn die niet structureel zijn ingeboekt en dat het argument van de ombudsman dat dit moeilijk is voor een goede personeelsopbouw, relatief versterkt is?

Minister **Peper**: Ja, op het moment dat die 14 in de lucht zouden blijven

Peper

hangen. Dit was overigens al heel wat en wij gaan volgend jaar weer bekijken hoe de stand van zaken is. Daarbij zal het structurele karakter van deze voorziening opnieuw aan de orde komen. De Kamer kan zich overtuigd weten van mijn grote inzet op dit terrein. Wanneer dat aantoonbaar het geval is en wanneer de klachten over de IND in die mate blijven komen, dan kan ik mij moeilijk voorstellen dat zij weer weg zouden moeten. Ik zal de heer Schutte echter geen deelgenoot maken van deze gevechten. Hij kan ervan op aan dat ik daar met de Nationale ombudsman goed op blijf letten.

De heer **Schutte** (GPV): En ook voor onze belangstelling blijvend.

Minister **Peper**: Ik weet mij gesteund door de Kamer.

Ik kom te spreken over de juridiseringsdiscussie en de Nationale ombudsman. Ik onderschrijf het standpunt dat is uitgedragen door mevrouw Scheltema en de heer Van Wijmen, dat zowel de interne als de externe klachtbehandeling als vorm van alternatieve geschillenbeslechting een bijdrage kan leveren aan de dejuridisering. Daar bedoel ik uiteraard mee dat dan minder gebruik zal worden gemaakt van rechtsbeschermingsmogelijkheden, bezwaar bij bestuursorganen en beroep bij de rechter. Ik bestrijd echter dat daar in het kabinetsstandpunt over de juridisering in het openbaar bestuur geen aandacht aan is besteed. Het kabinet heeft daarin gesteld dat de bezwaarschriftprocedure meer moet worden benut om via overleg en bemiddeling tot een oplossing van het geschil te komen. In het kabinetsstandpunt is toegezegd dat mede aan de hand van praktijkervaringen met een handreiking voor bestuursorganen zal worden gekomen, mede om dit doel te bereiken. Ik zie, eerlijk gezegd, uit naar een nader debat met de Kamer over de juridiseringsnota. Ik ga echter niet over de agenda van de Kamer.

Ik wil er daarnaast op wijzen dat de regering in de memorie van antwoord bij de klachtregeling van de Algemene wet bestuursrecht heeft gesteld dat het gebruik maken van bemiddelaars (mediators) bij de klachtbehandeling heel wel mogelijk is. Het kan juist nuttig zijn in de

gevallen waarin een te grote betrokkenheid bij de zaak zoveel mogelijk moet worden vermeden. Ik verwacht dat van een goede zorgvuldige interne klachtbehandeling een belangrijke zeefwerking zal uitgaan, met andere woorden: dat die zal leiden tot minder klachten bij de Nationale ombudsman. Ik geloof in het algemeen dat vormen van bemiddeling een veel belangrijker plaats zouden kunnen krijgen in ons rechtsstelsel.

Ik kom ten slotte te spreken over de klachten die te maken hebben met de politie en de aanbevelingen voor een wetswijziging inzake handboeien en fouillering. Ik trek mij de opmerking van mevrouw Halsema over de klachtenbehandeling bij de politie aan. De bevoegdheid om klachten af te handelen is gemandateerd of gedelegeerd aan de burgemeester binnen de regio. De klachtenregeling in de Politiewet verzet zich hiertegen. Er is bezwaar tegen de klachtenafhandeling door de burgemeester, omdat het merendeel van de klachten handelt over het justitieel politietoedreden. De burgemeester heeft geen bevoegdheid daarin verandering te brengen.

Op grond van de huidige systematiek wordt een klacht ingediend bij de burgemeester van de gemeente waar de kwestieuze gedraging heeft plaatsgevonden. Die burgemeester stelt in beginsel zelf eerst een onderzoek naar de klacht in en van zijn bevindingen doet hij mededeling aan de korpsbeheerder. Dat is een collega die de beslissing over de klacht neemt. Dat verwijst dus naar artikel 64, vijfde lid, van de Politiewet 1993, waarin wordt voorgeschreven dat van elke klacht een afschrift wordt gezonden aan de hoofdofficier van justitie. In de praktijk wordt hieraan verschillend invulling gegeven. Dat is, denk ik, een eufemisme voor "nogal verschillend".

Wij zijn daarmee bezig. Ik verwijs de Kamer korthedshalve naar de discussie die, mede op basis van een brief van de drie beraden van eind vorig jaar over de klachtbehandeling, plaatsvindt. In het kader van de aanpassingswetgeving aan hoofdstuk 9 AWB zal worden gezien in hoeverre hoofdstuk 10 van de Politiewet 1993, getiteld "de behandeling van klachten", moet worden gewijzigd. Een eerste inventarisatie laat zien dat het merendeel van hoofdstuk 10 zou

kunnen vervallen, aangezien de Algemene wet bestuursrecht daarvoor een algemene voorziening bevat. Overigens krijgt de rol van de burgemeester en de hoofdofficier van justitie als gezagsdragers over de politie daarbij in het bijzonder aandacht. Er zou aan gedacht kunnen worden om hun de mogelijkheid te geven hun zienswijze over een ingediende klacht kenbaar te maken.

Ik zal proberen daar de komende tijd wat nadere informatie over te krijgen, want dat wisselt. Sommige klachtenregelingen werken heel behoorlijk, terwijl andere dat niet doen. Het is een zeer verschillend patroon in politieland en ik zeg u toe dat ik op niet al te lange termijn zal bekijken hoe het ermee staat, zowel waar het gaat om de feiten als om de noodzakelijke aanpassing van de wetgeving. Ik heb dat nu niet allemaal paraat.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik heb een vraag gesteld over politiecellen, met name gelet op het feit dat er op dat punt nog een motie van mijn hand ligt waarin het onafhankelijk toezicht op politiecellen verplicht wordt gesteld. Tot op heden is het mij onduidelijk of die motie wel of niet wordt uitgevoerd. Dat zou toch een van de mooiste aanbevelingen kunnen zijn.

Minister **Peper**: Die wordt uitgevoerd. Ik heb er onlangs nog allerlei stukken over gezien in het overleg met het korpsbeheerdersberaad afgelopen zaterdag. Ik weet niet precies in welk stadium het verkeert, maar het is in ieder geval ver in uitvoering.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dat is heel fijn en ik hoop dat u mij op de hoogte wilt stellen als zij ook in de praktijk werkt.

Minister **Peper**: Wellicht als wij elkaar treffen in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. In ieder geval heb ik tot mijn vreugde kunnen vaststellen dat op dat punt een aanzienlijke vooruitgang is geboekt.

Toen ik de interessante suggestie van de heer Van Wijmen hoorde, dacht ik dat dit een heel mooie suggestie was. Soms heb ik af en toe ook van die spontane reacties. De Nationale ombudsman geeft in overweging om in de Politiewet 1993 de voorwaarden voor een veiligheidsfouillering direct na de

Peper

aanhouding te verruimen, waarmee tegemoet kan worden gekomen aan gevoelens van onveiligheid bij politieambtenaren. Dat idee kan mijns inziens heel goed uitwerken. Overigens doet de Nationale ombudsman ook de aanbeveling om de bevoegdheid tot het aanleggen van handboeien uit de ambtsinstructie te lichten en in de Politiewet 1993 op te nemen, dus een hogere wettelijke status te geven, zeg ik maar als niet-jurist. Je zou kunnen zeggen dat er een zekere onevenwichtigheid bestaat tussen die machtsmiddelen, zo heb ik dat althans ervaren. Je loopt als politieman gemakkelijk met handboeien die je kunt gebruiken, terwijl dat een heel effectieve vorm van vrijheidsberoving is, terwijl de andere vorm, foullering, niet tot de mogelijkheden behoort. Ik moet echter komen met een voorzichtig getoonzette tekst, want je moet goed uitkijken in deze wereld van juristen. De inzet van de veiligheidsfoullering is een bevoegdheid van de politieambtenaar in situaties waarin dat objectief gezien noodzakelijk is, zowel strafvorderlijk als in het kader van de openbare orde. Wijziging in de door de Nationale ombudsman bedoelde zin zou de bevoegdheid tot een louter subjectief "freies Ermessen" maken. Een wijziging in deze zin is dermate ingrijpend, dat hierover zorgvuldig dient te worden gesproken met justitie en de inspectie voor de politie. Overleg dienaangaande zal worden gestart. Ik vond dat niet alleen een voorzichtige maar ook bemoedigende tekst, want ik had wel een zekere sympathie voor het gedachtegoed dat de ombudsman ons heeft aangereikt. De aanbeveling om de handboeien van de ambtsinstructie te verplaatsen naar de Politiewet zal worden meegenomen in bedoeld overleg.



Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Dank aan de minister voor zijn beantwoording. Het is een bijzonder moment: de minister voor het eerst sprekend over het jaarverslag van de Nationale ombudsman en de Nationale ombudsman voor het laatst aanwezig bij bespreking van datzelfde jaarverslag. Bij dat bijzondere moment past ook bijzondere aandacht. Wij weten hoezeer de Nationale ombudsman

zich heeft ingespannen voor uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman, althans voor het wegwerken van witte vlekken in de externe klachtenbehandeling. Het is goed te weten dat hij in dat streven de hele Kamer aan zijn zijde heeft. Alle woordvoerders vinden namelijk dat voor 1 januari 2002 alle witte vlekken in de externe klachtenvoorziening moeten zijn verdwenen. Wij weten ook dat de minister in die richting werkt en wij hechten eraan met alle woordvoerders hier aanwezig de minister in dit streven te steunen via de volgende motie.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat een onafhankelijke behandeling en beoordeling van klachten jegens overheidsinstellingen een wezenlijk element vormt binnen het stelsel van rechtsbescherming;

constaterende, dat in een groot aantal gemeenten nog steeds een met waarborgen omklede ombudsfunctie ontbreekt;

van mening, dat in iedere gemeente een ombudsfunctie aanwezig behoort te zijn, bijvoorbeeld door aansluiting bij de Nationale ombudsman;

verzoekt de regering al dan niet met behulp van een wettelijke verplichting te bevorderen dat iedere gemeente vóór 1 januari 2002 in een met waarborgen omklede ombudsfunctie zal hebben voorzien,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Scheltema-de Nie, Santi, Luchtenveld, Van Wijmen, Halsema en Schutte.

Zij krijgt nr. 3 (26445).

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De financiering per verzoekschrift vind ik nu nog acceptabel, maar in de toekomst moet het anders. Daarom vraag ik de minister in het overleg met de VNG te werken aan een regeling die minder klachtafhankelijk is.

Ik neem voor dit jaar genoeg met de incidentele financieringsvorm die nu voor het instituut is gekozen en voor de personele uitbreiding. Ik kan mij hierbij wel iets voorstellen, zeker gezien de geschetste onzekerheid over de relatie tussen interne en externe klachtbehandeling. Ik hoop echter dat hierover spoedig meer duidelijkheid ontstaat zodat wij kunnen overgaan tot een meer structurele uitbreiding van de financiering van de Nationale ombudsman. Ik begrijp heel goed dat het voor het instituut grote problemen oplevert om ieder jaar te moeten afwachten wat er extra bijkomt.

Tot slot, voorzitter, de ZBO's. Zal het dan toch eindelijk zover komen dat dit jaar een, zij het lichte, kaderwet het licht ziet. Ik zou dat echt fantastisch vinden. Ik ben zo langzamerhand een buitengewoon grote realo geworden. Wij hebben hier via zoveel moties naartoe moeten werken. Ik zou het prettig vinden als er hoe dan ook een kaderwet ligt, ook al is het een lichte. Je zou aan iets dergelijks als de lichte kaderwet adviesorganen kunnen denken. Laten wij daarover in ieder geval nadenken. Misschien wil de Kamer er nog iets extra's in hebben. Dit kan dan via amendering worden bereikt. Er liggen ook proefschriften die duidelijke voorzetten geven voor een kaderwet. Ik hoop dat het de minister lukt alle interdepartementale sores te overwinnen.

De **voorzitter**: Ik heb er bezwaar tegen dat u nu weer een onderwerp aansnijdt dat niet op de agenda staat. Ik heb daarom liever niet dat de minister daarop reageert.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Wat wel op de agenda staat, is het overzicht van zelfstandige bestuursorganen. Dit speelt duidelijk een rol bij de Nationale ombudsman. Ik aanvaard het als de minister zegt dat hij die lijst nu nog niet kan geven, maar ik denk dat zo'n lijst er wel moet komen, zodra er wat meer structuur in de organisatie van ZBO's is. Ik til niet zwaar aan die angst voor een uitputtendheidseis. Ik denk wel dat het voor het overzicht van ons bestuurlijk bestel op den duur nodig is dat duidelijk wordt welke zelfstandige bestuursorganen er zijn; dat is ook voor de Nationale ombudsman nodig.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mevrouw de voorzitter! Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Wij kennen de minister als een man met hart voor het lokaal bestuur. Ik poog dat af en toe ook te hebben. Het was voor mij een belangrijke reden om bij de totstandkoming van de Wet Nationale ombudsman niet te staan achter het automatisme van competentie-uitbreiding van de ombudsman richting lagere overheden, juist vanwege de eigen verantwoordelijkheid van de lagere overheden. Inmiddels zijn wij een heel eind verder gekomen en staan wij voor de situatie dat een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de lagere overheden niet meer volstaat als het ertoe zou leiden dat een belangrijk aantal burgers geen mogelijkheid heeft, adequaat vergelijkbaar met die van de Nationale ombudsman, om de enkele reden dat een gemeentebestuur ervoor kiest om niets te doen. Dat kan nooit de bedoeling zijn. Vandaar dat ik de motie van mevrouw Scheltema mede heb ondertekend. Deze motie doet recht aan de eerste verantwoordelijkheid van de lagere overheden om zelf een keuze te maken, maar niet de keuze om blijvend niets te doen.

Wat de financiering betreft, heeft de minister terecht geschetst wat in de Wet Nationale ombudsman sinds vorig jaar staat op dat punt. Ik wil er wel op wijzen dat die regeling gedateerd was. De regeling was ontstaan door het feit dat door Binnenlandse Zaken steeds een relatie werd gelegd, op zichzelf begrijpelijk, tussen de keuze om al dan niet aan te sluiten bij de Nationale ombudsman – een vrije keuze – en de aanwezigheid van kosten. De discussie van destijds ging hierover: als er een wettelijke verplichting komt, waarvoor toen een Kamermeerderheid leek te bestaan, dan zal dit ongetwijfeld budgettaire consequenties via Binnenlandse Zaken of via het Gemeentefonds moeten hebben. Daar was men niet aan toe. Als wij de weg opgaan – en wat dat betreft sluit ik mij aan bij wat mevrouw Scheltema zei – dat het binnen afzienbare tijd normaal wordt dat een gemeente óf is aangesloten bij de Nationale ombudsman óf een eigen voorziening heeft, denk ik dat wij geen enkele rechtvaardiging meer hebben voor de toch wat

gewrongen constructie die nu in de wet staat en die ertoe strekt dat per dienstverlening wordt betaald. Dan kom je te veel in de sfeer van afwegen of je wel het geld ervoor over hebt. Er moet derhalve sprake zijn van een algemene financiering en dan denk ik in beginsel aan het Gemeentefonds.

Ten slotte kom ik tot hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht dat op 1 juli a.s. in werking treedt. Departementen en andere overheden zijn geïnformeerd. Dat was ook de bedoeling. Ik meen mij te herinneren dat bij de behandeling van het wetsvoorstel in dit huis de relatie aan de orde is geweest tussen de klachtenregeling in de wet en de klachtenregeling via onze commissies voor de verzoekschriften. Ik meen dat er zelfs een motie over is aangenomen. Ik ben nieuwsgierig waartoe dat heeft geleid in de voorlichtingscampagne die de minister is gestart. Vinden wij er iets over terug in de brief of in de brochure? Het was de bedoeling dat dit element nog eens onder de aandacht zou worden gebracht. Misschien mogen wij zien wat de minister geschreven heeft. Dan kunnen wij het zelf controleren.

□

De heer **Santi** (PvdA): Mevrouw de voorzitter! De motie van mevrouw Scheltema heb ik medeondertekend, omdat uit de woorden van de minister blijkt dat hij ook zelf van oordeel is dat het niet storm loopt. Hij is er een voorstander van om hierop wat meer druk te zetten; zo vertaal ik althans zijn woorden. Ik meen dat van deze motie een duidelijk signaal kan uitgaan in de richting van de gemeenten.

Wat het financiële aspect betreft heeft de minister gezegd dat hij zich ruimhartig opstelt tegenover de Nationale ombudsman en voor 1999 en 2000 rekening houdt met 6 FTE's. Voorzitter! Ik wijs erop dat er weer prognoses worden opgesteld waaruit men kan opmaken dat het wel eens wat minder kan gaan worden, maar tot nu toe hebben wij steeds te maken gehad met hogere aantallen klagers. Bovendien zijn interne klachtenprocedures pas opgestart, terwijl maar moet worden afgewacht hoe die zullen verlopen. Voor de toekomst van het instituut Nationale ombudsman zijn juridiseringsvraagstukken en de bemiddelende

rol van de Nationale ombudsman van groot belang. Ook op grond daarvan denk ik dat wij moeten toewerken naar een hoge kwaliteit van de Nationale ombudsman, zodat de resultaten nog beter worden en klachten nog sterker worden afgehandeld. Het betoog van de minister komt neer op: het volgende jaar zien wij wel verder. Welnu, wat mij betreft gebeurt dat dan voor de laatste keer. Ik denk dat wij niet aan de gang moeten blijven met noodoplossingen.

Ik heb er in eerste termijn niet op bedoeld dat aanbevelingen onder de aandacht moeten worden gebracht van hetzij ministeries, hetzij overheidsorganen waartegen klachten zijn ingediend. Mijn betoog was erop gericht dat in de uitvoerende sfeer zou worden nagegaan welke resultaten er zijn behaald nadat aanbevelingen zijn overgenomen. Is het desbetreffende ministerie daar goed mee omgegaan? Uit het jaarverslag blijkt dat er veel contacten zijn geweest tussen de Nationale ombudsman en de IND, maar je zou zeggen dat daar maar weinig van terecht is gekomen. Dat zou ook voor andere overheidsorganen kunnen gelden.

□

De heer **Luchtenveld** (VVD): Mevrouw de voorzitter! Mijn fractie heeft behoefte aan een wat bredere beschouwing over de formatie van de Nationale ombudsman in relatie met de daarvoor beschikbaar te stellen middelen en de snelheid van de klachtenafhandeling. Wij vragen om die beschouwing in het kader van de begroting. Wij kunnen hierop beter bij de begrotingsbehandeling terugkomen dan dat wij nu uit de losse pols allerlei voorspellingen doen over de toekomstige gang van zaken. Wij hebben behoefte aan een meer reële inschatting, waarbij meen tegenvallers en factoren als de instroom worden betrokken.

Verder verlangen wij een bredere beschouwing over de juridisering, zulks tegen de achtergrond van de behandeling van de nota Juridisering in het openbaar bestuur. Door de Kamer is besloten om in het kader van die behandeling een schriftelijke vragenronde in te stellen. Ik vraag de minister onze vraag daarbij te betrekken.

□

De heer **Van Wijmen** (CDA): Voorzitter! Ik dank de minister voor de toezegging dat wij al in juni de notitie over het begrip "ombudsman" krijgen.

De lokale voorziening zit bij bepaalde overheden uiteraard goed. De Rotterdamse ervaring daarmee is prima, dat kan ik op allerlei manieren uit eigen ervaring bevestigen. Ze beschikken daar over prima functionarissen, dat loopt allemaal als een trein, maar het is wel een grote gemeente. Daarom denk ik dat enkele onderdelen van het vraagstuk centraal-decentraal/regionaal enkele kanttekeningen behoeven. De kwaliteit kan per gemeente sterk verschillen; je kunt heel goede en heel slechte hebben. De vraag is of je dat wilt. Als het zover is, dan is het echter te laat. Het gevaar is dat de Nationale ombudsman een soort tweedelijnsklachtenvoorziening wordt; inwoners van kleine gemeenten die zich slecht behandeld voelen, zetten dan verdere stappen, zodat een ongewenst stapel effect ontstaat. Wij willen toch niet dat op die wijze een soort hoger beroep bij de Nationale ombudsman ontstaat. Verder vind ik de centrale functie van de Nationale ombudsman, met zijn kwaliteitsbewaking, rechtseenheid en overige criteria, een belangrijk voordeel. De regionalisatie is in ons kleine land natuurlijk niet echt nodig; dat is een typisch argument dat iedereen gebruikt als dat in zijn straatje past.

Het argument, dat betalen per klacht een aansporing kan zijn tot een betere kwaliteit van besluitvorming, vond ik wel mooi, maar het kan een enorm paardenmiddel zijn. Wij moeten onderkennen dat dit tot gevolg kan hebben dat overheidsorganen zaken liever niet als klacht behandelen, bijvoorbeeld omdat dat f 5000 kost, maar een andere weg gaan bewandelen en bijvoorbeeld wat gaan intimideren. De minister vertelde dat in de praktijk blijkt dat dit soort dingen gebeuren, ook al heeft hij zich in zijn vorige functie ingespannen om dat te bestrijden: dat een bepaalde dienst inderdaad een regen van problemen veroorzaakt, die B en W vervolgens weer terug in het hok moet proberen te krijgen. Als advocaat merk ik zelf dat er een heleboel klagers nooit bij een rechter terechtkomen, maar dat het daarbij zaken betreft die de

verhouding tussen overheid en burger in sterke mate raken. Wij moeten daarvoor zeer gevoelig zijn.

Over de kwestie van de interne en externe klachtenvoorziening en de juridisering wil ik het volgende opmerken. Het is bewezen dat een voorterrein van hetzij een interne klachtenvoorziening, hetzij een bezwaarprocedure in de AWB, werkt als een zeeffunctie. De minister heeft dat woord zelf ook gebruikt. Het betekent dat een beroep op een volgende voorziening, hetzij op de ombudsman, hetzij op de rechter, minder vaak voorkomt. De minister heeft dat in eerste termijn in wezen ook gezegd.

Ten slotte het fouilleren. Ik ben blij met wat de minister daarover heeft gezegd. Met name ben ik blij dat het aanleggen van handboeien uit de ambtsinstructie wordt verwijderd en naar de Politiewet gaat, waardoor deze kwestie strakker gereguleerd wordt. Bij de formule die de minister voorlas uit het verslag, sluit ik mij aan. Ik wil de minister wel op het hart drukken om niet al te bang zijn voor juristen, maar wel voor juridisering. Wij moeten elkaar niet nodeloos angst aanjagen: juristen lossen zaken eerder op dan dat zij die compliceren; wetgever en bestuurder moeten in dezen soms wat meer de hand in eigen boezem steken.

□

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter! Zoals eenieder hier voel ik mij geteisterd door een tekort aan slaap. Ik had mij dan ook ingesteld op een zware middag. Ik maak de minister een compliment, omdat het al met al toch nog erg gemakkelijk is geworden. De minister is met het slagen van de lijmpoging, waarvoor mijn felicitaties, wellicht de komende tijd nog van werk voorzien, maar anders had ik nog wel een alternatieve werkkring voor hem kunnen verzinnen.

De minister is bereid de staatssecretaris van Justitie een extra aansporing te geven voor het beleid bij de IND. Een extra aansporing lijkt mij eerlijk gezegd een understatement, in het licht van de alarmerende klachten die door de Nationale ombudsman naar voren zijn gebracht. Gepast gedrag voor de minister van Binnenlandse Zaken lijkt mij om groot alarm te slaan. Ik

verzoek de minister om dat te doen. Vanzelfsprekend wil ik niet treden in de werkverdeling tussen de ministers en de staatssecretaris. Asiel en vreemdelingenbeleid zijn inderdaad de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Justitie. Dat neemt niet weg dat de minister wel enige verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de aanbevelingen door de ombudsman, als de Kamer dat wenst. Ik wijs de minister er nog eens op dat de ombudsman al jaren zeer behartigenswaardige aanbevelingen doet over de verbetering van de werkwijze van de IND, die meestal gedeeld worden door de Kamer, maar die helaas tot nu toe weinig navolging hebben gekregen. Ik verwijs bijvoorbeeld naar de verbetering van de toelagenregelingen. Bij het uitblijven van structurele oplossingen bij de IND is natuurlijk de aanstelling van 6 extra FTE's bij de ombudsman van harte welkom, maar een structurele oplossing blijft gewenst. Ik ben ervan overtuigd dat ik de minister niet in een collegiaal conflict breng, als ik hem toch nog eens de vraag voorleg die ik in eerste termijn stelde. Is de minister het met mij eens dat de beschrijving van het soort klachten en het aantal klachten bij de IND door de ombudsman zou nopen tot een uitgebreider en onafhankelijk onderzoek naar de structurele problemen daar?

Wat de gemeentelijke klachtenregeling betreft onderschrijf ik van harte de motie en de toelichting die daarop is gegeven door mevrouw Scheltema. Ik voeg daar verder niets aan toe. Ik ben benieuwd welke reactie de minister daarop geeft.

Met mevrouw Scheltema onderschrijf ik ook de noodzaak tot het aanleggen van een lijst van zelfstandige bestuursorganen, niet alleen om de toegang van de ombudsman tot die zelfstandige bestuursorganen te vergemakkelijken, maar ook om ons als Kamer eens een overzicht te bieden, want ik heb daaraan zo langzamerhand wel een grote behoefte.

□

Minister **Peper**: Mevrouw de voorzitter! Ik dank de Kamer voor de opmerkingen in tweede termijn. Ik kan vrij snel zijn in mijn beantwoording.

De gedachte die mevrouw Scheltema over de financiering naar

Peper

voren heeft gebracht, heeft wel iets heel moois. Die is namelijk niet klachtafhankelijk. Mag ik haar, maar ook de heren Van Wijmen en Schutte zeggen dat dit punt uiteraard zal worden besproken in de gemengde werkgroep die aan de slag is. De heer Schutte heeft ook een logische redenering gehouden. Je kunt niet beide systemen laten functioneren. Ik zie dat ook als niet erg voor de hand liggend.

De opmerking over de lijst met ZBO's heb ik goed begrepen, maar ik houd nog even een slag om de arm.

Is het wat de witte vlekken en de motie betreft niet zo, voorzitter, dat de motie aanstaande dinsdag in stemming wordt gebracht? Zoals ik de motie lees, heeft zij mijn grote sympathie. Het lijkt mij echter verstandiger om daar nog wat preciezer naar te kijken. Mocht u voor die tijd niets van mij horen, dan heb ik haar ook bij tweede lezing begrepen. Wat de eisen voor een dergelijke voorziening betreft wijs ik erop dat een commissie-Scheltema werkzaam is. De commissie-Scheltema studeert daarop en komt met een ontwerp voor de eisen die aan zo'n voorziening moeten kunnen worden gesteld. Ik was, eerlijk gezegd, van de werkzaamheden van die commissie op dit punt niet helemaal op de hoogte, maar het wordt mij aangereikt. Die commissie zit er dus nog tussen, maar dit staat waarschijnlijk de voortgang, gelet op het tijdspad, niet in de weg.

Tegen de heer Schutte kan ik zeggen dat in de brochure op de positie van de commissie voor de Verzoekschriften zal worden ingegaan. Ik kan nu al zeggen dat daarin op geen enkele wijze afbreuk zal worden gedaan aan de bestaande praktijk van onder andere de belastingdienst om te wijzen op de mogelijkheid van zowel het indienen van een klacht bij de Nationale ombudsman als een verzoekschrift bij de commissie voor de Verzoekschriften. De positie van de commissie en uiteraard de functie ervan zullen ook in het voorlichtingsmateriaal nog eens worden genoemd.

Er is door de heer Santi gevraagd naar de aanbevelingen. Die worden in ieder geval zijdens het ministerie gevolgd. De gelukkige praktijk is dat de aanbevelingen – ik zie even af van de opmerkingen van mevrouw Halsema over de IND – meestal worden gevolgd. Als dat niet het

geval is, valt het in ieder geval de Nationale ombudsman op. Het is een goede praktijk dat de meeste aanbevelingen van de Nationale ombudsman worden gevolgd. Daar wordt uitvoering aan gegeven.

De heer Luchtenveld zei: laten wij het nu niet hebben over die financiën. Een wat bredere beschouwing over juridisering en de Nationale ombudsman zal bij een debat over de nota aan de orde komen. Hij vroeg om bij de begroting een bredere beschouwing te geven over de financiën in relatie tot de werkdruk. Zo vat ik het maar even samen.

De heer **Luchtenveld** (VVD): Ik heb in eerste termijn gezegd dat wij ons zorgen maken over de trage afhandeling van klachten, althans trager dan ons lief is. Dit komt mede door de instroom van klachten van asielzoekers over de IND en dergelijke. U heeft wat andere punten aangehaald die misschien tot minder klachten aanleiding zouden geven, maar naar ons oordeel zijn het te veel inschattingen en is er te weinig hard. Ik meen dat het goed is om alle effecten toch eens op een rijtje te zetten en dat vraag ik eigenlijk in het kader van de begrotingsbehandeling.

Minister **Peper**: Ik kan u dat wel toezeggen, maar u moet dan geen hele dikke nota voor u zien. Ik weet op dit moment ook niet waar dit een plaats krijgt. Uiteraard kan hierop worden ingegaan.

De heer Van Wijmen heeft nog eens gewezen op de kwaliteitsbewaking van de ombudsmanfunctie. Hij zei: kijk uit voor een tweede lezing. In de commissie-Scheltema wordt thans gewerkt aan het formuleren van minimumeisen waaraan externe onafhankelijke klachtvoorzieningen moeten voldoen. Daarmee zal de kwaliteit worden gegarandeerd. De Nationale ombudsman is derhalve niet bedoeld als tweedelijnsklachtinstantie. Het systeem heeft die kenbaarheidsvereisten. Als het aan minimumeisen voldoet, heeft het heel veel voordelen. Het is uiteraard geen gebrek van de Nationale ombudsman, maar hij is in de perceptie van mensen vrij ver weg als het om bepaalde zaken gaat. In ieder geval is dat een beetje het succes van de grootstedelijke ombudsfunctie. Dit heeft natuurlijk ook het effect van het

voorkomen van klachten, doordat men beleidswijzigingen introduceert. Ik heb wel oog voor het punt van de heer Van Wijmen. Die betalingen kunnen niet alleen principieel, maar ook in de praktijk iets ongemakkelijks krijgen, als het gaat om de relatie tussen een ambtelijk medewerker en een burger.

Ik heb goed nota genomen van zijn aansporing om niet bang te zijn voor juristen. Dat ben ik eerlijk gezegd ook niet, maar er zijn er wel veel, zo is mijn ervaring.

Ik zal onthouden dat mevrouw Halsema meedenkt over de alternatieve werkkring, want je weet maar nooit!

Ik hecht eraan te stellen dat de staatssecretaris van Justitie in het bijzonder verantwoordelijk is voor de relatie met de IND, maar er is natuurlijk veel voor te zeggen dat als het zo omvangrijk is, er structurele kanten zitten aan het een en ander. Misschien mag ik het zo zeggen dat ik de staatssecretaris daarover nog eens zal spreken, ook omdat hier gezegd wordt dat de minister van BZK in alle collegialiteit een streepje voor heeft om hem dit onder de aandacht te brengen en mogelijkerwijze behulpzaam te zijn bij de wijze waarop je het zou kunnen doen. Ik wil die uitdaging graag oppakken. Er is dan wel een mogelijkheid om de Kamer daarover, waarschijnlijk via hem, nadere informatie te geven. Ik zeg nu uit mijn hoofd dat er onderzoek gaande is naar het functioneren van een en ander, maar dat zeg ik, eerlijk gezegd, een beetje uit de losse pols.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, op een nader te bepalen tijdstip over de motie te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 16.22 uur

□

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

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

Wijziging van de Wet milieubeheer (meldingenstelsel) (26552);