
Vergaderjaar 1998–1999

26 445

Jaarverslag Nationale Ombudsman 1998

Nr. 4

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 augustus 1999

Bijgevoegd vindt u een notitie over bescherming van de naam ombudsman. Zoals toegezegd tijdens de Tweede-Kamerbehandeling van het Jaarverslag Nationale ombudsman 1998 op 3 juni 1999, is deze notitie eerst voorgelegd aan de Nationale ombudsman.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

1. Aanleiding tot deze notitie; probleemverkenning

Tijdens de Tweede-Kamerbehandeling van het Jaarverslag Nationale ombudsman 1997¹ op 17 juni 1998 hebben verschillende fractiewoordvoerders aandacht gevraagd voor de verwarring die in den lande zou kunnen bestaan over het gebruik van de naam ombudsman. De toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, heeft de Kamer een notitie toegezegd over dit onderwerp. Een motie-Hoekema/Van Wijmen over verankering van de naam in wet- of regelgeving² is vervolgens niet in stemming gebracht. Volgens de leden Hoekema en Van Wijmen had de Nationale ombudsman in zijn Jaarverslag 1997 terecht een aantal kritische opmerkingen over het gebruik van de term ombudsman gemaakt. Zij vroegen zich af of het de moeite waard zou zijn de naam wettelijk te beschermen. In hun motie wezen zij op een discussie die is ontstaan over het begrip ombudsman bij een aantal universiteiten, mede in het licht van het feit dat op grond van artikel 1a van de Wet Nationale ombudsman en het Besluit bestuursorganen WNo en Wob de Nationale ombudsman bevoegd is te oordelen over gedragingen van bestuursorganen van openbare universiteiten.

Zowel in de publieke als in de private sector komen instanties voor die zich ombudsman noemen of zichzelf aanduiden met een van die term afgeleide naam, zoals ombudsvrouw, ombudscommissie of ombudspersoon. Soms gaat het dan om een voorziening die beschikt over de belangrijkste functionele kenmerken van de Nationale ombudsman, te weten professionaliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid.³ Maar het komt ook voor dat de voorziening in kwestie (één van) die kenmerken juist niet bezit.

Er zijn bijvoorbeeld ombudsinstanties waarvan niet kan worden gezegd dat zij geheel onafhankelijk zijn van het orgaan over wiens gedragingen zij een oordeel mogen geven. Hierbij kan worden gedacht aan bepaalde gemeentelijke klachtinstanties die nog niet voldoen aan de eisen die aan een externe klachtvoorziening gesteld moeten worden⁴ maar wel het predikaat «ombuds» in hun naam dragen.

In de private sfeer komt het nogal eens voor dat een ombudsinstantie zich primair het behartigen van een bepaald belang ten doel stelt, en geen onpartijdig instituut is. Een voorbeeld daarvan is Stichting De Ombudsman, die zich principieel opwerpt als belangenbehartiger van sociaal en economisch zwakke groepen in onze samenleving. Stichting De Ombudsman omschrijft zichzelf als «een middel om te bevorderen dat de sociaal en economisch zwakke groepen zodanig worden gesteund dat zij de informatie, kennis en middelen kunnen verwerven om een zelfstandige en volwaardige plaats in onze maatschappij in te nemen.»⁵ Onder burgers is Stichting De Ombudsman bekend van televisieprogramma's als Kassa!, Ook dat nog! en De rijdende rechter. Andere voorbeelden van ombudsmannen in de private sector zijn de Volkskrant-ombudsman, die elke zaterdag een column schrijft over het redactiebeleid van de Volkskrant, en de door de branche ingestelde ombudsmannen die werkzaam zijn op het gebied van verzekeringen (bijvoorbeeld de Ombudsman Levensverzekering en de Ombudsman Zorgverzekeringen).

Ten slotte komt het soms voor dat bestuursorganen die op grond van de Wet Nationale ombudsman vallen onder de competentie van de Nationale ombudsman, zelf ook nog een eigen ombudsinstantie in het leven roepen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een aantal universiteiten.⁶ Op deze praktijk doelden de Tweede-Kamerleden Hoekema en Van Wijmen bij het indienen van hun hierboven genoemde motie. Ingevolge artikel 1a, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman, jo. artikel 2 van het Besluit bestuursorganen WNo en Wob is echter de Nationale ombudsman

¹ Kamerstukken II, 1997/98, 25 920, nrs. 1–2; Handelingen Tweede Kamer, 17 juni 1998.

² Kamerstukken II, 1997/98, 25 920, nr. 3.

³ Zie bijvoorbeeld artikel 5, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman.

⁴ Deze eisen zijn neergelegd in een notitie van de voormalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, van 22 januari 1998 (kamerstukken II, 1997/98, 25 854, nr. 1).

⁵ Jaarverslag Stichting De Ombudsman 1997, blz. 8.

⁶ In de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel tot wijziging van de Wet op het Hoger onderwijs en het Wetenschappelijk onderzoek wordt aangegeven dat universiteiten bij het vorm geven van een studentenstatuut kunnen denken aan de introductie van een ombudsfunctie (kamerstukken II, 1995/96, 24 619, nrs. 3 en 6). Zie ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Modernisering universitaire bestuursorganisatie (kamerstukken II, 1995/96, 24 646, nr. 3).

bevoegd ten aanzien van bestuursorganen van openbare universiteiten. Het is dan ook verwarrend en bovendien ongewenst dat deze bestuursorganen daarnaast voorzien in een eigen ombudsinstantie. Voormalig staatssecretaris Kohnstamm heeft de universiteiten hier bij brief van 23 februari 1998 op gewezen.

De Nationale ombudsman heeft bij herhaling aandacht gevraagd voor de naamsverwarring. Volgens hem is het – zeker voor het verkeer tussen burger en overheid – van belang dat waar het woord ombudsman wordt gebruikt, dit alleen gebeurt voor instanties die op essentiële punten met elkaar overeenstemmen. In het bijzonder gaat het dan om de hierboven genoemde kenmerken van professionaliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De vlag van het woord ombudsman moet niet zeer uiteenlopende ladingen dekken. Wanneer burgers zich met een klacht over de overheid wenden tot een ombudsman, moet voor hen op voorhand zo duidelijk mogelijk zijn wat zij op dit punt hebben te verwachten, aldus de Nationale ombudsman.¹

Uitgangspunt van de onderhavige notitie is dat verwarring en misverstand over het gebruik van de naam ombudsman ongewenst zijn. De centrale probleemstelling van deze notitie is, of de verwarring en het misverstand die thans over het gebruik van de naam ombudsman zouden kunnen bestaan, van zodanige aard zijn dat zij nopen tot enige vorm van naamsbescherming. Alleen indien dit een adequate en proportionele oplossing zou zijn, kan wettelijke bescherming door middel van een verbod worden overwogen. Daarbij moeten ook eventuele ongewenste effecten van naamsbescherming worden betrokken. Tevens zal aandacht worden besteed aan de situatie in andere landen.

2. Overwegingen over de naamgeving bij de invoering van het instituut Nationale ombudsman

Op 1 januari 1982 is de Wet Nationale ombudsman in werking getreden.² Daarmee kreeg een nieuw ambt zijn plaats in het verband van de Nederlandse staatsinstellingen. In de considerans van de wet staat: «... dat er behoefte bestaat aan een bijzondere voorziening tot onderzoek van de wijze waarop de overheid zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de burger heeft gedragen en dat het in verband hiermee wenselijk is over te gaan tot instelling van het ambt van Nationale ombudsman...» Voorafgaand aan de daadwerkelijke invoering van het ambt vond een jarenlang proces van verkenning en discussie plaats, eerst in wetenschappelijke kring en later in de politiek. In 1969 verscheen een regeringsnota over het ombudsmanvraagstuk, die in de Tweede Kamer werd behandeld.³ In deze nota werd gekozen voor een zelfstandige instantie voor de behandeling van klachten van burgers over de overheid, naast de vanouds bestaande Commissies voor de Verzoekschriften uit de beide Kamers van de Staten-Generaal.

In 1976 werd een wetsvoorstel ingediend tot instelling van een «Commissaris van onderzoek».⁴ In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel⁵ wordt uiteengezet waarom voor de naam Commissaris van onderzoek is gekozen: «... Ook omtrent de door het in te stellen instituut te dragen naam bestaat overeenstemming in dien zin dat de benaming ombudsman weinig gelukkig wordt geacht. De indieners van meergenoemde nota hebben voor het instituut de aanduiding ombudsman gebezigd zonder daarmede toen een uitspraak te willen doen met betrekking tot de naam, die het bij de invoering in ons land zou moeten dragen. De benaming ombudsman zou in Nederland geheel ten onrechte associaties wekken met het mannelijke geslacht, zulks terwijl de Zweedse benaming ombudsman en de Deense ombudsman niets met het Nederlandse woord

¹ Onder meer in zijn Jaarverslag 1992 (kamerstukken II, 1992/93, 23 050, nrs. 1–2) en in zijn Jaarverslag 1997 (kamerstukken II, 1997/98, 25 920, nrs. 1–2).

² Wet van 4 februari 1981, Stb. 35.

³ Kamerstukken II, 1968/69, 9925.

⁵ Kamerstukken II, 1976/77, 14 178, nr. 3, blz. 18.

man te maken hebben,¹ doch betrekking hebben op machtiging – een soort mandaat derhalve – van bedoelde functionaris vanwege het parlement. Bovendien geven wij de voorkeur aan een Nederlandse benaming. Wij menen deze gevonden te hebben in de naam Commissaris van onderzoek. Wij stellen deze betiteling thans voor en wijzen daarbij nog op het daaraan verbonden voordeel van het onderscheidend vermogen met betrekking tot de benaming ombudsman waaronder personen uit de particuliere sfeer thans werkzaam zijn of wellicht nog worden...»

In het voorlopig verslag² werd erop gewezen dat in ons land al vele jaren particuliere ombudsmannen aan het werk zijn die goed werk verrichten. Hun ervaringen zijn volgens de commissie van onschatbare waarde. Genoemd worden de VARA-ombudsman³ en de ombudsvrouw voor de levensverzekeringen.

Geen van de fracties waarvan de leden hadden bijgedragen aan het voorlopig verslag, kon zich – blijkens het verslag⁴ – verenigen met de voorgestelde naam Commissaris van onderzoek. Algehele overeenstemming over een andere benaming bestond echter evenmin. Voorgesteld werden: «ombudsman», «algemeen beklagman/vrouw», «vertrouwensman/vrouw», «ombudsman of -vrouw», «(nationale) ombudsman», «algemeen vertrouwensman». Leden van verschillende fracties wezen erop dat de term commissaris associaties⁵ oproept die weinig verband houden met zijn werkelijke taak. De leden van de PvdA-fractie stelden dat de term ombudsman ingeburgerd is in het Nederlandse taalgebruik. Iedereen weet wat met die term wordt bedoeld. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie is het begrip ombudsman ook internationaal zodanig ingeburgerd dat zij noch in het feit dat die naam ook in de particuliere sector wordt gebruikt, noch in mogelijke associaties met het mannelijke geslacht, reden zagen voor deze echte ombudsman maar een andere naam te kiezen. Indien er al enige onderscheiding nodig zou zijn, zou naar hun oordeel daaraan voldoende worden tegemoet gekomen door deze vertrouwensman «nationale ombudsman» te noemen.

In de memorie van antwoord zei de regering niet te hechten aan handhaving van de benaming Commissaris van onderzoek. Bij nadere overweging kon zij zich verenigen met de naam Nationale ombudsman. Van regeringszijde is ook ingegaan op de particuliere ombudsinstellingen.⁶ De regering stelde dat de VARA-ombudsman veeleer als presentator dan als de eigenlijke onderzoeker en oordeelveler moet worden beschouwd. Zijn bemoeiingen bestonden uit besprekingen met (overheids)instanties en personen, het enige tijd begeleiden van klagers, bemiddeling bij het leggen van contacten met andere instanties en het opstellen van beroepschriften. De regering ontkende dat het de bedoeling was om de Nationale ombudsman te laten evolueren tot vertrouwenspersoon met een dusdanige positie dat de bestaande particuliere ombudsinstellingen overbodig zouden worden: «De klachten die door de bestaande particuliere ombudsinstellingen worden behandeld hebben slechts voor een deel betrekking op gedragingen van de overheid. Alleen daarom al zullen particuliere ombudsinstellingen zeker hun bestaansrecht behouden.» Overigens merkte de regering op dat ook een (klein) aantal gemeenten een ombudsman kent, bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam.

De naam Nationale ombudsman werd voorgesteld in 1980, bij nota van wijzigingen.⁷ In het eindverslag⁸ wierp het lid van de DS'70-fractie de vraag op of het onderscheid tussen de Nationale ombudsman en andere ombudsmannen en -vrouwen wel voldoende duidelijk is: «Een echte ombudsman is een onafhankelijke figuur. Dat kan van een ombudsman in dienst van een organisatie per definitie moeilijk gezegd worden, waar de ombudsman ook een soort reclamefunctie voor de organisatie heeft, zoals bijvoorbeeld de VARA-ombudsman.» Hij vroeg de regering dan ook, met

¹ Anders dan in de memorie van toelichting wordt beweerd, duidt het woord «ombudsman» in het Zweeds – in tegenstelling tot het Deense woord «ombudsmand» – wel degelijk een persoon van het mannelijk geslacht aan.

² Kamerstukken II, 1976/77, 14 178, nr. 4, blz. 4.

³ De benaming ombudsman heeft eerst en vooral nationale bekendheid gekregen door het VARA-televisieprogramma «De Ombudsman», dat Marcel van Dam in 1972 startte. Daaruit is Stichting De Ombudsman ontstaan. De erkenning van en waardering voor het werk van deze stichting door de Kamer, ook reeds ten tijde van het in het leven roepen van de Nationale ombudsman, bleek onder meer tijdens een mondeling overleg over subsidiëring aan Stichting De Ombudsman (Handelingen Tweede Kamer, 20 september 1979, 15 300-XVI, nr. 75). Stichting De Ombudsman ontvangt structureel subsidie van de rijksoverheid.

⁴ Blz. 19.

⁵ Bijvoorbeeld: commissaris van politie.

⁶ Kamerstukken II, 1979/80, 14 178, nr. 5, blz. 5.

⁷ Kamerstukken II, 1979/80, 14 178, nr. 6.

⁸ Kamerstukken II, 1979/80, nr. 10, blz. 4.

het oog op het belang van het instituut en de noodzaak elke verwarring te voorkomen, of zij het niet wenselijk achtte dat de benaming ombudsman aan het instituut van dit wetsvoorstel wettelijk wordt voorbehouden. De regering antwoordde in de nota naar aanleiding van het eindverslag¹ dat naar haar opvatting de toevoeging «Nationale» voldoende duidelijk de Nationale ombudsman onderscheidt van private ombudsmannen en van eventueel reeds ingestelde gemeentelijke ombudsmannen. Een regeling waarbij de benaming ombudsman aan het instituut Nationale ombudsman wettelijk zou worden voorbehouden, achtte de regering niet noodzakelijk. Het is voldoende duidelijk dat er maar één Nationale ombudsman kan zijn, namelijk degene die zijn wettelijke grondslag vindt in de Wet Nationale ombudsman. Voorts vond de regering het onbillijk ten opzichte van reeds bestaande gemeentelijke ombudsmannen en ombudsmannen van private organisaties om de benaming ombudsman exclusief voor te behouden aan de Nationale ombudsman.

Conclusie is dat de wetgever bij het instellen van het instituut Nationale ombudsman oog heeft gehad voor het mogelijk optreden van verwarring omtrent de naam ombudsman. De wetgever was echter niet van mening dat de naam ombudsman daarom wettelijk zou moeten worden beschermd. Ten eerste zorgt de toevoeging «Nationale» ervoor dat de Nationale ombudsman zich onderscheidt van andere ombudsmannen. Ten tweede zou het exclusief voorbehouden van de benaming ombudsman aan de Nationale ombudsman, onbillijk zijn ten opzichte van reeds bestaande ombudsmannen.

3. Wettelijke bescherming in andere landen

Van de tientallen landen die een ombudsmaninstituut kennen, is van slechts enkele bekend dat zij de naam ombudsman op enigerlei wijze wettelijk beschermen. Hierbij zij opgemerkt dat niet elk land dat een ombudsmaninstituut kent, dit instituut «ombudsman» noemt. Zo zijn er binnen Europa verscheidene instituten met een andere naam, bijvoorbeeld Defensor del Pueblo, Human Rights Commissioner, Volksanwalt-schaft en Médiateur de la République. Wanneer het instituut niet de naam ombudsman heeft, lijkt er minder aanleiding te bestaan tot wettelijke naamsbescherming. Immers, juist het woord «ombudsman» is door zijn sympathieke uitstraling een aantrekkelijke term voor allerlei instanties.

Nieuw-Zeeland was het eerste land ter wereld buiten Scandinavië dat het instituut van parlementaire ombudsman instelde. Dat gebeurde in 1962, onder de naam Parliamentary Commissioner. Al direct werd deze naam in het spraakgebruik vervangen door de naam ombudsman. Anders dan in Nederland – waar het instituut Nationale ombudsman niet het eerste was met de naam ombudsman – was in Nieuw-Zeeland de naam ombudsman gedurende ongeveer twintig jaar synoniem met het instituut van parlementair ombudsman. Het woord werd een symbool dat een notie oproep van fair play en rechtvaardigheid. In die betekenis kreeg het toenemende aandacht van private organisaties op het gebied van consumentenbelangen, om gebruikt te gaan worden als aanduiding van voorzieningen voor de behandeling van consumentenklachten. Gesignaleerd werd dat de naam ombudsman ook in andere Angelsaksische landen steeds meer gebruikt ging worden in relatie tot dergelijke private belangen. Uit de beduchtheid voor verdere proliferatie, en met name voor de grote verwarring die daaruit zou voortvloeien, is een wijziging tot stand gekomen van de Ombudsman Act 1975 van Nieuw-Zeeland.² Eind 1991 werd de volgende bepaling ingevoerd:

28A.1. No person, other than an Ombudsman appointed under this Act, may use the name «Ombudsman» in connection with any business, trade or occupation or the provision of any service, whether for payment or

¹ Kamerstukken II, 1979/80, nr. 14, blz. 5.

² Jaarverslag 1992 (kamerstukken II, 1992/93, 23 050, nrs. 1–2), blz. 11 en 12. Zie ook John F. Robertson, Chief Ombudsman New Zealand, Protection of the name ombudsman (Occasional paper for the International Ombudsman Institute), February 1993.

otherwise, or hold himself, herself, or itself out to be an Ombudsman except pursuant to an Act or with the prior written consent of the Chief Ombudsman.

2. Every person commits an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding \$ 1000 who contravenes subsection (1) of this section.

In **Frankrijk** is bij wet van 3 januari 1973 het ombudsmaninstituut ingevoerd. De naam van dit instituut luidt Médiateur de la République. Op zichzelf geeft deze naam geen reden tot naamsverwarring. Toch is ook hier sprake van een zekere bescherming van de naam van het instituut. Volgens artikel 14bis van de wet staat er een sanctie (hechtenis en/of geldboete) op het gedrag van «toute personne qui aura fait ou laissé figurer le nom du Médiateur de la République, suivi ou non de l'indication de sa qualité, dans tout document de propagande ou de publicité, quelle qu'en soit la nature.»

Het **Deense** instituut van de Folketingets Ombudsmand begon in 1955 met zijn werk en heeft ten voorbeeld gestaan voor vele landen, waaronder Nederland. De wet op de Deense parlementaire ombudsman (nr. 273, van 12 juni 1996) bevat sinds kort een bepaling (artikel 30) waarin is geregeld dat de aanduiding ombudsman of enige andere aanduiding die daarmee verward kan worden, niet mag worden gebruikt behalve wanneer dat is toegestaan door een wet die is aangenomen door de Folketing (het Deense parlement). Artikel 30 van de wet op de parlementaire ombudsman in Denemarken luidt: «The designation ombudsman or any other designation which may be confused therewith shall not be used except when authorised by an Act passed by the Folketing.» Doel van deze bepaling is ervoor te zorgen dat de titel ombudsman alleen kan worden gebruikt als de wet daarvoor toestemming geeft. Daarom is het niet toegestaan dat (lagere) overheden of bijvoorbeeld ziekenhuizen of vakbonden controlerende instanties in het leven roepen die de naam ombudsman dragen of een naam die daarmee kan worden verward, tenzij de wet daarin voorziet. In Denemarken kwam het in het verleden een aantal keer voor dat vakbonden een instituut met de naam ombudsman instelden. In de Deense wetgeving bestaat thans één uitzondering om de naam ombudsman te mogen voeren: de Fair Trading Act biedt de basis voor het bestaan van de consumentenombudsman. Om de speciale rol van de parlementaire ombudsman te benadrukken, heeft de meerderheid van de parlementaire commissie die mogelijke verbeteringen van de wet op de parlementaire ombudsman voorbereidde, artikel 30 voorgesteld. In het eindrapport van de commissie staat overigens dat artikel 30 geen belemmering vormt voor het gebruik van de naam ombudsman indien het betreffende instituut reeds jarenlang onder die naam bekend is. Op het overtreden van artikel 30 staat geen sanctie. Indien de parlementaire ombudsman een overtreding van artikel 30 signaleert, kan hij dit berichten aan de commissie voor juridische zaken in het Deense parlement. De commissie wijst de overtreder dan op het bestaan van artikel 30.

In **Ierland** wordt op dit moment ambtelijk bezien of de naam ombudsman wettelijk beschermd moet worden.

Conclusie is dat in Nieuw-Zeeland de naam ombudsman wettelijk wordt beschermd, in die zin dat de naam alleen dan mag worden gebruikt wanneer dat op grond van de wet is toegestaan of wanneer de Chief Ombudsman daarvoor schriftelijk toestemming heeft gegeven. Men riskeert een geldboete wanneer men zich hier niet aan houdt. In Frankrijk staat een sanctie op het onterechte gebruik van de naam Médiateur de la République in schriftelijke propaganda of reclame. Niet

het voeren van de term «Médiateur» (vergelijk ombudsman) zonder meer is gesanctioneerd, maar het voeren van de term «Médiateur de la République» (vergelijk Nationale ombudsman). In Denemarken mag de naam ombudsman niet worden gevoerd als de wet dit niet expliciet toestaat, tenzij deze naam al een tijd is ingeburgerd. Degenen die zich op dit punt niet aan de wet houden, wordt geen straf opgelegd maar kunnen wel door het parlement worden gewezen op het bestaan van de wettelijke naamsbescherming.

4. Bescherming in de private sfeer

Bij het bezien van het vraagstuk van naamsbescherming moeten twee varianten worden bezien: bescherming van de term *Nationale ombudsman*, en bescherming van de term *ombudsman*. Vastgesteld kan worden, dat er geen sprake is van gebruik van de term *Nationale ombudsman*. Een wettelijk verbod op gebruik van deze term (vergelijk de wetgeving in Frankrijk) behoeft dan ook geen overweging.

Dit zou anders kunnen liggen waar het gaat om private instanties die zich wel «ombuds(...)» noemen, maar, anders dan de Nationale ombudsman, niet geheel onpartijdig en onafhankelijk zijn. Hierbij moet worden vooropgesteld dat de wetgever destijds de vraag naar een eventuele naamsbescherming onder ogen heeft gezien en haar weloverwogen negatief heeft beantwoord. Voorts moet worden geconstateerd dat het begrip ombudsman maatschappelijk verschillende betekenissen heeft en niet is gereserveerd voor instanties die onpartijdig, professioneel en onafhankelijk zijn.¹ Om die reden moet een belangrijke overweging zijn dat het wettelijk beschermen van de naam ombudsman, gelet op het (soms al lang) bestaan van bij het publiek bekende instellingen die maatschappelijk een nuttige functie vervullen, een zeer ingrijpende maatregel is.

Ingevolge de Aanwijzingen voor de regelgeving (Awr) wordt tot het tot stand brengen van nieuwe regelingen alleen besloten indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan. Alvorens tot het treffen van een regeling wordt besloten, wordt onderzocht of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sectoren. Slechts voor zover het zelfregulerend vermogen van de maatschappij tekortschiet, moet worden gedacht aan overheidsmaatregelen. Bij het onderzoek naar de mogelijkheden die de overheid ten dienste staan om een doelstelling te bereiken, dienen de verschillende denkbare alternatieven de revue te passeren. Het gaat daarbij niet alleen om instrumenten die door middel van wetgeving worden gecreëerd, maar ook om feitelijk optreden van de overheid.

Bij het bepalen van de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken, wordt volgens aanwijzing 8 zoveel mogelijk aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren. Volgens de toelichting bij deze aanwijzing dient, indien het zelfregulerend vermogen van de maatschappij tekortschiet om een doelstelling te bereiken, te worden bezien of dit vermogen door overheidsmaatregelen kan worden versterkt. Direct overheidsingrijpen is slechts op zijn plaats indien van het zelfregulerend vermogen van de maatschappij – ook versterkt met ondersteunende overheidsmaatregelen – niet voldoende resultaten te verwachten zijn. Wanneer wordt gekozen voor overheidsinterventie, wordt onder meer gelet op de mate waarin verwacht mag worden dat een regeling het beoogde doel zal helpen te verwezenlijken. Uitvoerbaarheid en de te verwachten mate van naleving van de regeling verdienen de aandacht. Aandachtspunt moet daarbij ook de mogelijkheid tot handhaving zijn (aanwijzing 9). Aanwijzing 11 geeft aan dat tot het treffen van een regeling

¹ De Van Dale, Groot woordenboek der Nederlandse taal (Utrecht/Antwerpen 1995), kent aan het woord ombudsman twee betekenissen toe:

1. officieel aangestelde functionaris tot wie een burger zich kan wenden, als hij door een beslissing van de overheid onbillijk meent te zijn behandeld en als een beroep op de rechter niet mogelijk of niet gewenst is: de nationale ombudsman;

2. (bij uitbr.) iemand die door een niet-officiële instantie is aangesteld om te bemiddelen bij klachten van burgers die zich gedupeerd voelen.

Met name de tweede betekenis bergt niet het element van de onafhankelijkheid in zich.

niet wordt besloten dan nadat is nagegaan of in voldoende mate handhaving te realiseren valt.

Het ingrijpen door middel van een wettelijk verbod, enkel om verwarring over aard en functie van de verschillende ombudsinstanties tegen te gaan, lijkt op dit moment een te verstrekkende maatregel. Het ontbreken van een wettelijk verbod laat onverlet dat er verschillende andere mogelijkheden zijn om verwarring te voorkomen dan wel te bestrijden. Wordt in een bepaalde branche een zodanig misbruik van de term «ombuds» gemaakt (bijvoorbeeld in die zin dat een bepaalde instantie zich als belangenbehartiger van consumenten presenteert, terwijl zij in feite alleen tot doel heeft de belangen van de producenten en/of verkopers te dienen), dan zal het zelfregulerend vermogen van de private sector – met daarbij een belangrijke rol voor de Consumentenbond – daaraan in behoorlijke mate tegenwicht bieden.

Ook kan de Nationale ombudsman zelf door middel van voorlichting een belangrijke bijdrage leveren aan het tegengaan van verwarring en misverstand over het gebruik van de naam ombudsman.

Ten slotte zou ook de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door middel van een overleg of een brief de betreffende instantie kunnen wijzen op de verwarring die door het gebruik van de naam ombudsman mogelijk wordt opgeroepen. Zo heb ik bij brief van 21 september 1998 Stichting De Ombudsman gevraagd zich zoveel mogelijk te presenteren als «Stichting De Ombudsman» in plaats van «De Ombudsman» zonder meer. Bij brief van 8 oktober 1998 heeft de stichting daarop welwillend gereageerd.

5. Bescherming in de publieke sfeer

Op het terrein van klachtbehandeling in de publieke sector is op dit moment veel in beweging. Per 1 juli 1999 is hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht in werking getreden, dat voorziet in een aantal minimumeisen waaraan de behandeling van klachten door bestuursorganen moet voldoen.¹ Omdat klachtbehandeling zonder het sluitstuk van een externe klachtvoorziening niet «af» is, is de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie-Scheltema) begin 1998 gevraagd te adviseren over een wettelijke regeling van de eisen waaraan een externe klachtvoorziening moet voldoen.² De eisen die in deze wettelijke regeling worden neergelegd, gelden indien een bestuursorgaan besluit om een externe klachtvoorziening in het leven te roepen. Uitgangspunt van het kabinet is dat er een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen dient te komen. Van onderaf wordt, in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, gestimuleerd dat gemeenten³ gaan voorzien in een externe klachtvoorziening voor hun burgers. Deze kan bestaan uit aansluiting bij de Nationale ombudsman of een eigen onafhankelijke klachtinstantie. Van belang is dat een eigen voorziening alleen dan een externe, onafhankelijke of ombudsinstantie genoemd kan worden wanneer zij voldoet aan de eisen die in de te ontwerpen wettelijke regeling zijn neergelegd. Er zou een onevenwichtige situatie ontstaan indien gemeenten eigen externe klachtvoorzieningen in het leven zouden roepen die onderling van elkaar verschillen voor wat betreft de waarborgen voor een onafhankelijke en behoorlijke klachtbehandeling. Tijdens de Tweede-Kamerbehandeling van het Jaarverslag Nationale ombudsman 1998 is een kamerbrede motie-Scheltema-de Nie c.s. ingediend – en vervolgens aanvaard – waarin de regering wordt verzocht 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.⁴

¹ Stb. 214 en 241.

² Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, van 9 februari 1998; in afschrift verzonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

³ De waterschappen, provincies en een klein aantal gemeenten zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman (1998, Stc. 249 en 1999, Stcrt. 20).

⁴ Kamerstukken II, 1998/99, 26 445, nr. 3.

Ook nu reeds zijn de eisen voor externe klachtvoorzieningen op schrift gesteld, zij het niet in de vorm van een wettelijke regeling maar in een notitie van de voormalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm.¹ Over de ontwerp-tekst van deze notitie is destijds met de Nationale ombudsman en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten inhoudelijke overeenstemming bereikt. De in de notitie gestelde eisen worden ook door de Tweede Kamer onderschreven.² Kort gezegd komen de eisen op het volgende neer:

- * basis in een wettelijk voorschrift;
- * benoeming door een vertegenwoordigend lichaam;
- * rechtspositionele onafhankelijkheid;
- * benoeming voor een bepaalde duur;
- * tussentijds ontslag alleen op bepaalde gronden;
- * bevoegdheid een eigen oordeel over de klacht te geven;
- * bevoegdheid aanbevelingen te doen;
- * bevoegdheid onderzoek te doen op eigen initiatief;
- * onderzoeksbevoegdheden vergelijkbaar met die van de Nationale ombudsman;
- * voldoende materiële en personele ondersteuning;
- * benoeming van de ondersteuning op voordracht van de externe klachtinstantie;
- * medewerkers van de klachtinstantie dienen niet tevens deel uit te maken van de ambtelijke ondersteuning van het bestuursorgaan over wiens gedragingen de klachtinstantie oordeelt.

Een afschrift van deze notitie is begin dit jaar gestuurd naar alle gemeenten, als bijlage bij een brief waarin ik de gemeenten heb gewezen op het belang van het beschikken over een externe klachtvoorziening.³ Verwacht mag worden dat door de ontwikkelingen op het gebied van het klachtrecht voor de publieke sector en de voorlichting daarover, het steeds minder vaak zal voorkomen dat een bestuursorgaan een instituut van de naam ombudsman voorziet wanneer dat onterecht is. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een brochure gereed waarin wordt ingegaan op de betekenis van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarin wordt ook aandacht besteed aan het extern klachtrecht. In de brochure wordt duidelijk gemaakt dat bestuursorganen klachten eerst zelf dienen te behandelen volgens de bepalingen van hoofdstuk 9. Vervolgens is het de bedoeling dat ook een externe, onafhankelijke klachtvoorziening openstaat: de Nationale ombudsman of een eigen externe klachtvoorziening. Van dat laatste is alleen sprake indien wordt voldaan aan de hierbovengenoemde eisen. Alleen dan kan deze voorziening de naam ombudsman of een daarvan afgeleide naam dragen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten verricht ten aanzien van haar leden eveneens voorlichtingsactiviteiten over het intern en extern klachtrecht.

Er mag dan ook van worden uitgegaan dat wanneer de wenselijke eindsituatie van een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen tot stand is gekomen, er geen ombudsinstanties in het openbaar bestuur zullen voorkomen die niet voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Gelet hierop, en ook gelet op de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen, is het niet opportuun om bestuursorganen voor te schrijven dat zij hun klachtregelingen ter toetsing aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moeten voorleggen. Evenmin ligt het in de rede dat de minister uit eigen beweging nagaat of in een klachtregeling al dan niet terecht gesproken wordt van een ombudsvoorziening.

Uiteraard is het mogelijk dat de minister door een derde – bijvoorbeeld de Nationale ombudsman – geattendeerd wordt op een eventueel onjuist gebruik van de naam ombudsman of een daarvan afgeleide naam. De

¹ Kamerstukken II, 1997/98, 25 854, nr. 1.

² Zie Handelingen II, 3 februari 1998 (Tweede-Kamerbehandeling van wetsvoorstel 25 456) en kamerstukken II, 1997/98, 25 650, nr. 3 (Verslag van een algemeen overleg over de ontwikkeling van het instituut Nationale ombudsman).

³ Brief van 15 februari 1999, kenmerk CW99/U54 271.

minister zou het betreffende bestuursorgaan dan kunnen wijzen op de eisen waaraan klachtvoorzieningen moeten voldoen om extern, onafhankelijk of «ombuds» genoemd te kunnen worden.¹ Deze praktijk zou enige gelijkenis vertonen met de situatie in Denemarken. Zoals uit paragraaf 3 bleek, kan de Deense parlementaire ombudsman overtredingen van artikel 30 van de Deense wet op de parlementaire ombudsman melden aan een commissie van het parlement, waarna deze de overtreder wijst op het bestaan van artikel 30.

In laatste instantie staat de regering het instrument van schorsing en vernietiging ter beschikking.

Conclusie is dat in de publieke sector eventuele verwarring over de naam ombudsman naar verwachting op termijn steeds minder vaak, en binnen afzienbare tijd niet meer zal voorkomen.² Wettelijke maatregelen ter bescherming van de naam ombudsman zijn op dit moment dan ook niet opportuun.

6. Conclusie

Met de Nationale ombudsman kan worden geconstateerd dat zich op gezette tijden situaties voordoen waarbij het gebruik van de naam ombudsman tot verwarring aanleiding geeft. Er bestaat echter onvoldoende grond voor een wettelijke bescherming van de begrippen «Nationale ombudsman» of «ombudsman».

De wetgever heeft bij het instellen van het instituut Nationale ombudsman expliciet aandacht besteed aan het mogelijk optreden van verwarring omtrent de naam ombudsman. De wetgever was echter niet van mening dat de naam ombudsman daarom wettelijk zou moeten worden beschermd. Ten eerste zorgt de toevoeging «Nationale» ervoor dat de Nationale ombudsman zich onderscheidt van andere ombudsmannen. Ten tweede zou het exclusief voorbehouden van de benaming ombudsman aan de Nationale ombudsman, onbillijk zijn ten opzichte van reeds bestaande ombudsmannen. Beide argumenten snijden ook nu nog hout.

De Nationale ombudsman heeft zich een vaste en eigen plaats verworven die niet meer is weg te denken in ons staatsbestel. Dit is recentelijk³ expliciet tot uitdrukking gebracht door het opnemen van een nieuw artikel 78a van de Grondwet, waarin het ambt van Nationale ombudsman constitutioneel is verankerd. Duidelijk is dan ook dat er maar één Nationale ombudsman bestaat. Er is geen enkele reden aan te nemen dat iemand zich «Nationale ombudsman» zou willen gaan noemen, net zomin als er reden is te veronderstellen dat een instantie zich gaat presenteren als bijvoorbeeld «Algemene Rekenkamer».

Tevens is van belang op te merken dat Nederland internationaal gezien niet uit de pas loopt wanneer het de naam ombudsman niet wettelijk zou beschermen. Van de tientallen landen die een ombudsmaninstituut kennen, is van slechts twee landen bekend dat zij de naam ombudsman als zodanig op enige wijze wettelijk beschermen, waarvan één met een systeem dat niet aansluit bij de Nederlandse wetgevingstraditie (Denemarken).

Ten opzichte van reeds bestaande ombudsmannen lijkt het niet redelijk hen de naam waarmee zij bekendheid hebben verworven, af te nemen. In het normale spraakgebruik is de term ombudsman niet voorbehouden aan de Nationale ombudsman. In dat verband kan met name worden gewezen op Stichting De Ombudsman, waarvan gezegd zou kunnen worden dat zij feitelijk de oudste rechten op de naam ombudsman heeft.

¹ Nadat hij hierop door Bureau Nationale ombudsman was geattendeerd, heeft voormalig Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, – zoals hiervoor reeds aangegeven – begin 1998 een aantal universiteiten gewezen op het feit dat zij ten onrechte de naam «ombuds» aan hun klachtvoorziening verbinden.

² Tijdens de behandeling van het Jaarverslag Nationale ombudsman 1997 wees mevrouw Bussemaker er ook reeds op dat er – door het formuleren van de hiervoor genoemde, breed gedragen eisen – voor de publieke sector eigenlijk geen probleem bestaat (Handelingen Tweede Kamer, 17 juni 1998, bladzijde 5937).

³ Wet van 23 februari 1999, Stb. 133.

Bescherming van de naam ombudsman ten opzichte van eventuele nieuwe ombudsmannen stuit op handhavingsproblemen. Daarnaast kan worden uitgegaan van een zeker zelfregulerend vermogen in de private sector, en is het ook daarom onwenselijk op dit punt wettelijke regels in het leven te roepen.

Ook kan de Nationale ombudsman zelf door middel van voorlichting een belangrijke bijdrage leveren aan het tegengaan van verwarring en misverstand over het gebruik van de naam ombudsman.

In voorkomende gevallen zou de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door middel van een overleg of een brief de betreffende instantie kunnen wijzen op de verwarring die door het gebruik van de naam ombudsman mogelijk wordt opgeroepen.

In de publieke sector zal eventuele verwarring over de naam ombudsman naar verwachting op termijn steeds minder vaak, en binnen afzienbare tijd niet meer voorkomen. Bestuursorganen zijn en worden voorgelicht over de eisen waaraan een voorziening moet voldoen wil zij het predikaat «extern», «onafhankelijk» of «ombuds» kunnen dragen. De Commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie-Scheltema) bereidt een ontwerp voor waarbij deze eisen in de wet zullen worden opgenomen. Op deze manier is de naam ombudsman in de publieke sector voldoende beschermd. Mocht de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niettemin ter ore komen dat een bestuursorgaan aan zijn klachtvoorziening ten onrechte ombudsman (of een daarmee vergelijkbare term) verbindt, dan kan hij het betreffende bestuursorgaan wijzen op de onjuistheid daarvan. In laatste instantie staat de regering ook het instrument van schorsing en vernietiging ter beschikking.