



310

Besluit van 12 juni 1996, houdende tijdelijke aanwijzing van de bestuursorganen van de provincies en van enkele gemeenten op grond van de Wet Nationale ombudsman in het kader van een proefproject

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mr J. Kohnstamm van 23 februari 1996, Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving, nr. CW96/59;

Gelet op artikel 1a, eerste lid, onderdeel d, van de Wet Nationale ombudsman;

De Raad van State gehoord (advies van 6 mei 1996, no. W04.96.0087);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mr J. Kohnstamm, van 5 juni 1996, Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving, nr. CW96/599,;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

Als bestuursorganen in de zin van artikel 1a, eerste lid, onder d, van de Wet Nationale ombudsman worden aangewezen:

- a. de bestuursorganen van de provincies;
- b. de bestuursorganen van de gemeenten Apeldoorn, Enschede, Katwijk, Oegstgeest, Roermond, Weert en Voorschoten.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 1996 en vervalt met ingang van 1 januari 1998.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door ter inzage legging bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken.
Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 9 juli 1996, nr. 129.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 12 juni 1996

Beatrix

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

Uitgegeven de *vijfentwintigste* juni 1996

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

NOTA VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Geruime tijd wordt gesproken over de uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman naar de decentrale overheden. In de notitie «Bevoegdheid van de Nationale ombudsman ten aanzien van mede-overheden» (Notitie van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 30 mei 1995 aan de Tweede Kamer, kamerstukken II 1994/95, 24 206, nr. 1) is aangegeven dat het mogelijk zou moeten worden gemaakt dat mede-overheden op eigen verzoek bij ministeriële regeling onder de competentie van de Nationale ombudsman zouden kunnen worden gebracht. De Tweede Kamer bleek zich tijdens de bespreking van deze notitie (tezamen met het jaarverslag van de Nationale ombudsman over 1994 d.d. 15 juni 1995, Handelingen II 1994/95, blz. 5237 t/m 5255) in meerderheid te kunnen vinden in deze keuze.

Een dergelijke uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman vergt echter wijziging van de Wet Nationale ombudsman (WNo). In overleg met de provincies en een aantal belangstellende gemeenten is gebleken dat er behoefte bestaat om vooruitlopend op wetswijziging met gebruik van de bestaande aanwijzingsmogelijkheid in de WNo zich aan te sluiten bij de Nationale ombudsman in het kader van een proefproject. De onderhavige algemene maatregel van bestuur strekt daartoe.

Door middel van een proefproject kan de Nationale ombudsman ervaring opdoen met de behandeling van klachten over mede-overheden. Deze ervaringen kunnen te zijner tijd bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de WNo worden betrokken. Een proefproject biedt daarnaast de mogelijkheid om inzicht te verwerven in het te verwachten aantal klachten betreffende de mede-overheden. Ook kan inzicht worden verkregen in de verhouding tussen ontvankelijke en niet-ontvankelijke klachten. Op basis van dergelijke inzichten uit een proefproject kan een afgewogen regeling voor de kostenvergoeding worden ontworpen. Ik onderschrijf de genoemde voordelen en stel daarom met betrekking tot de provincies en belangstellende gemeenten voor dit project van start te laten gaan op 1 juli 1996 en te laten duren tot 1 januari 1998.

2. Invulling van het proefproject

Het kabinet heeft in de eerdergenoemde notitie van 30 mei 1995 gepleit voor aansluiting bij de Nationale ombudsman op vrijwillige basis en tegen kostenvergoeding. Het lijkt het kabinet redelijk dat de kosten die verbonden zijn aan aansluiting voor rekening van de desbetreffende gemeenten of provincies dienen te blijven. Indien men immers zelf een onafhankelijke klachtvoorziening in het leven roept zijn de daaraan verbonden kosten ook voor rekening van het desbetreffende openbaar lichaam.

Na overleg met de betrokken overheden wordt uitgegaan van de volgende kostenberekening:

– Provincies

Voor de duur van de experimentele aansluiting betalen de 12 provincies gezamenlijk een vaste bijdrage aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken die is gebaseerd op 55 klachten per jaar. Bij overschrijding van het verwachte klachtenaantal wordt geen aanvullende vergoeding gevorderd. Bij minder klachten dan verwacht vindt geen teruggave plaats van de te veel betaalde vergoeding. De reden van het laatstgenoemde is dat de Nationale ombudsman extra personeel zal moeten aantrekken voor de behandeling van klachten van de provincies (en van de belangstellende

gemeenten). Op de thans voorgestelde wijze zijn de financiële risico's evenwichtig verdeeld tussen provincies en de Nationale ombudsman.

– *Gemeenten*

De gemeenten hebben de keuze uit twee mogelijkheden:

a. Gemeenten betalen jaarlijks tevoren de kosten gerelateerd aan het te verwachten aantal klachten. Op basis van de klachtenaantallen in vier grote steden was aanvankelijk een schatting van 0,5 klacht per 1000 inwoners gemaakt. De betrokken gemeenten achtten deze inschatting echter niet representatief. Op basis van de eigen ervaringen van deze gemeenten wordt in het proefproject uitgegaan van de helft van het aanvankelijk aantal geschatte klachten, dus 0,25 klacht per 1000 inwoners.

Indien in werkelijkheid meer klachten worden gerealiseerd dan het verwachte aantal klachten, worden deze extra kosten in rekening gebracht. Wanneer er een overschrijding met 50% of meer plaatsvindt van het verwachte klachtenaantal van 0,25 klacht per 1000 inwoners, wordt er een aanvullend bedrag in rekening gebracht dat gelijk is aan het percentage van de overschrijding. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij een overschrijding van 50% ook 50% (van het basisbedrag) aanvullend in rekening wordt gebracht. In dit vergoedingsmodel wordt derhalve door de betreffende gemeente het risico genomen, dat er een extra vergoeding betaald moet worden (risicomodel). Een meerderheid van de aan het proefproject deelnemende gemeenten heeft voor dit model gekozen.

b. Gemeenten kunnen ook opteren voor de mogelijkheid van afkoop op basis van 0,375 klacht per 1000 inwoners. De norm van 0,375 klacht is het gemiddelde tussen het aanvankelijke uitgangspunt van 0,5 klacht per 1000 inwoners en het door de betrokken gemeenten geschatte aantal van 0,25 klacht per 1000 inwoners. Wanneer gemeenten van deze afkoopoptie gebruik maken wordt er bij overschrijding van het klachtenaantal geen aanvullende vergoeding geheven. Dit vergoedingsmodel wordt ook wel aangeduid als het afkoopmodel.

Zowel bij optie a als bij optie b geldt, om dezelfde reden als bij de provincies (zie hiervoor), dat indien er minder klachten zijn dan het geschatte aantal geen teruggave van de betaalde vergoeding zal plaatsvinden.

Tot slot wordt opgemerkt, dat – zoals men uit het voorgaande kan opmaken – er een onderscheid wordt gemaakt in doorberekening tussen de provincies en de deelnemende gemeenten. Het onderscheid in doorberekening is gemaakt om de volgende redenen. Voor de provincies is in het kader van een door het Interprovinciaal Overleg (IPO) verrichte studie naar de wijze waarop een ombudsfunctie voor de provincies zou kunnen worden opgezet, mede op basis ervaringscijfers bij de diverse provincies een schatting gemaakt van het aantal te verwachten klachten op jaarbasis. Deze schatting heeft naar mijn oordeel op een aanvaardbare wijze plaatsgevonden en kan derhalve dan ook de basis vormen voor doorberekening van de kosten van de klachtvoorziening bij de Nationale ombudsman aan de provincies. Daar komt nog bij dat het hier niet alleen om een beperkte categorie van bestuursorganen gaat, maar ook dat het gaat om een aanwijzing van de bestuursorganen van *alle* provincies. Dit laatste vormt een wezenlijk verschil met betrekking tot de aanwijzing van de bestuursorganen van de gemeenten. Indien de bestuursorganen van alle gemeenten zouden worden aangewezen, ligt het waarschijnlijk ook meer voor de hand om daarbij uit te gaan van één bedrag, dat bijvoorbeeld via het Gemeentefonds wordt verrekend. Nu het echter gaat om de aanwijzing van afzonderlijke gemeenten, nu en in de toekomst op vrijwillige basis en voor eigen rekening, is het van belang een systeem van kostendoorberekening te hebben aan de hand waarvan op objectieve wijze de door elke gemeente te vergoeden kostprijs kan worden berekend. Op deze wijze wordt vermeden dat per gemeente een – subjectieve – inschatting van het aantal te verwachten klachten dient te worden

gemaakt. Of het voorgestelde systeem van doorberekening aan gemeenten functioneert, zal uiteindelijk bij de evaluatie van het proefproject dienen te worden vastgesteld.

– *Hoogte van de kosten per klacht*

In mijn notitie van 30 mei 1995 werden deze kosten geschat op een bedrag dat ligt tussen de f 1500,- en f 2000,- per klacht. Uit gezamenlijke berekeningen van de Nationale ombudsman en het Ministerie van Binnenlandse Zaken volgt een gemiddeld bedrag per klachtbehandeling van f 1898,-. Desgevraagd heb ik de Tweede Kamer toegezegd de gemaakte berekeningen extern te laten verifiëren. Dit onderzoek is verricht door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) dat november 1995 een rapport heeft uitgebracht («De kosten van een klacht»). Uit dit rapport blijkt dat de kostprijs kan liggen tussen f 1741,- en f 1920,-. Op basis van deze gegevens zal het hiervoor genoemde tarief van f 1898,- per klacht worden gehanteerd. De betrokken gemeenten en de provincies hebben ingestemd met dit tarief.

Iedere aangesloten gemeente en de provincies zullen aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken een bijdrage betalen. De provincies betalen gezamenlijk voor de experimentele aansluiting van anderhalf jaar bij de Nationale ombudsman een vaste bijdrage die is gebaseerd op 55 klachten per jaar tegen een prijs van f 1898,-. Dit betekent dat de provincies in totaal f 156.585,- betalen voor de aansluiting gedurende deze periode. De betrokken gemeenten betalen een bijdrage op basis van door het Bureau van de Nationale ombudsman aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken jaarlijks geleverde cijfers over het feitelijk aantal ingediende schriftelijke klachten betreffende die gemeente en het voor de betreffende gemeente afgesproken model van kostenberekening. De rekening zal enerzijds bestaan uit het voor het desbetreffende jaar vooruit te betalen bedrag, anderzijds uit het eventueel te betalen bedrag als gevolg van de overschrijding in het voorafgaande jaar voorzover de betreffende gemeente heeft gekozen voor het zogeheten risicomodel (model a).

– *Klachtregeling*

Het kabinet is van oordeel dat de verantwoordelijkheid voor behoorlijk bestuur, en daartoe wordt ook het behandelen van klachten van burgers gerekend, primair bij het desbetreffende bestuursorgaan dient te liggen. Ook de Nationale ombudsman heeft meerdere malen aangegeven dat overheidsorganisaties zich dienen in te spannen om klachten van burgers in eerste aanleg zoveel mogelijk zelf te behandelen. Dat neemt niet weg dat de wetgever een aantal minimumeisen aan die klachtbehandeling kan stellen. Daartoe is thans een aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht in voorbereiding. De Nationale ombudsman heeft inmiddels, blijkend uit zijn jurisprudentie en jaarverslagen, eisen geformuleerd waaraan een dergelijke klachtbehandeling moet voldoen. Een klachtenregeling in de Algemene wet bestuursrecht zal, naast minimumeisen voor de klachtbehandeling bij bestuursorganen, ook een nadere formalisering kunnen inhouden van het in de WNo neergelegde kenbaarheidsvereiste. Dat vereiste houdt in dat de Nationale ombudsman het verzoek om klachtbehandeling pas dan honoreert, indien de klager eerst het desbetreffende bestuursorgaan of de betrokken ambtenaar met zijn klacht heeft geconfronteerd en de gelegenheid heeft geboden daarop te reageren (artikel 12, tweede lid, WNo). Dat vereiste is echter vormvrij. Door in de Algemene wet bestuursrecht enige minimumeisen te stellen waarop – in het kader van het kenbaarheidsvereiste – met de klacht moet worden omgegaan, kan wellicht ook een verdere zeefwerking worden bewerkstelligd ten aanzien van de (fors toegenomen) klachtenstroom richting de Nationale ombudsman.

3. Evaluatie van het proefproject en de periode daarna

Na 1 juli 1997 zullen de opgedane ervaringen met deze experimentele aansluiting worden geëvalueerd. Op basis daarvan zal een besluit worden genomen over het definitieve model voor de wijze van verrekening van de kosten op basis van het werkelijke aantal klachten. Overigens wordt erkend dat – voor zover het de gemeenten betreft – de evaluatie een beperkte betekenis heeft, aangezien slechts 7 gemeenten aan het proefproject deelnemen. Dat neemt niet weg, dat – hoe beperkt de betekenis van de evaluatie ook in dit opzicht moge zijn – deze naar mijn oordeel voldoende gegevens kan opleveren onder meer ter beantwoording van de vraag of de methode van kostprijsberekening en -doorberekening zoals deze tijdens de duur van het project wordt gehanteerd ook een in de praktijk werkbare en acceptabele methode is. Uiteraard zou bij deelname van meer gemeenten aan het proefproject er gedurende de looptijd van het project meer gegevens per soort gemeente ter zake kunnen worden verzameld, en daarmee de resultaten van de evaluatie nog meer kunnen worden onderbouwd. Om beheersmatige redenen, in het bijzonder voor het Bureau van de Nationale ombudsman, is er echter voor gekozen het aantal gemeenten dat aan het project deel zou kunnen nemen beperkt te houden, in die zin dat het totaal aantal inwoners van de gemeenten die deel zouden nemen niet boven de 700 000 zou mogen komen. In de beginfase van de uitwerking van het project kwam het aantal inwoners van de geïnteresseerde gemeenten in de buurt van 700 000. In de loop der tijd heeft een aantal gemeenten besloten niet verder mee te doen aan het project en hebben een aantal andere doch qua inwoneraantal kleinere gemeenten zich aangemeld. Een en ander betekent dat het totaal aantal inwoners van de uiteindelijk aan het project deelnemende gemeenten thans circa 465 000 bedraagt.

De evaluatie van de opgedane ervaringen zal worden uitgevoerd door de betrokkenen, te weten het Interprovinciaal Overleg (IPO), het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het Bureau van de Nationale ombudsman, de gemeenten die meedoen aan het proefproject en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

De aansluiting in het kader van het proefproject eindigt op het tijdstip van de beoogde inwerkingtreding van de wijziging van de WNo waarbij het principe van vrijwillige aansluiting alsmede de basis voor het vaststellen van een ministeriële regeling waarin nadere regels zullen kunnen worden gesteld omtrent de berekening van de te betalen vergoeding en de wijze van betalen van die vergoeding in de WNo worden verankerd, namelijk op 1 januari 1998. De betrokken mede-overheden kunnen na afloop van het proefproject besluiten of zij voor de periode daarna onder de werking van de WNo willen worden gebracht. Op deze wijze zal er een naadloze aansluiting van de wijzigingswet op het proefproject kunnen plaatsvinden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm