

## Vaststelling selectielijst handelingen minister van BZK op beleidsterrein Nationale Ombudsman (1964) 1982-1997

11 juli 2003/nr. C/S/03/1712

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Gelet op artikel 5, tweede lid, onder b, van de Archiefwet 1995; De Raad voor Cultuur gehoord (advies van de Raad voor Cultuur van 13 augustus 2001, nr. arc-2001.2446/2);

Besluiten:

### Artikel 1

De bij dit besluit gevoegde 'selectielijst voor de neerslag van de handelingen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de onder hem ressorterende actoren op het beleidsterrein Nationale Ombudsman over de periode (1964) 1982-1997' en de daarbij behorende toelichting worden vastgesteld.

### Artikel 2

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is belast met de uitvoering van dit besluit dat met de daarbij behorende selectielijst en toelichting in de Staatscourant zal worden geplaatst.

*Den Haag, 11 juli 2003.*

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, namens deze,*

*de Algemene Rijksarchivaris, M.W. van Boven.*

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, namens deze, de plv. directeur Informatievoorziening, S.M. Bronmans.*

Een belanghebbende kan tegen dit besluit beroep instellen bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan hij zijn woonplaats heeft.

Voordat hij beroep instelt, moet hij binnen zes weken na de inwerkingtreding van dit besluit bij de Staatssecretaris een bezwaarschrift indienen. Dit bezwaarschrift moet worden gestuurd naar CFI/FJZ, ter attentie van het secretariaat van de Commissie voor de bezwaarschriften, Postbus 606, 2700 ML Zoetermeer.

### Basisselectiedocument Nationale ombudsman (1964) 1982-1997

#### Instrument voor de selectie, ter vernietiging dan wel blijvende bewaring, van de administratieve neerslag van het handelen op het terrein van de Nationale ombudsman

#### Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

*Vastgesteld/juli 2003*

#### Afkortingen en begrippen

NA: Nationaal Archief  
Ab 1995: Archiefbesluit 1995  
Aw 1995: Archiefwet 1995  
Awb: Algemene wet bestuursrecht  
BNo: Bureau Nationale ombudsman  
BSD: basisselectiedocument  
KNHG: Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap  
No: Nationale ombudsman  
PIVOT: Project invoering verkorting overbrengingstermijn  
RAD: Rijksarchiefdienst  
RIO: rapport institutioneel onderzoek  
Stb.: Staatsblad  
Stcrt.: Staatscourant  
So: substituu-ombudsman  
Wob: Wet openbaarheid van bestuur  
WNo: Wet Nationale ombudsman

#### Algemene inleiding

##### 1.1. Ten geleide

Archiefbescheiden kunnen verschillende functies vervullen. Overheidsorganen kunnen archiefbescheiden opmaken of gebruiken voor de bedrijfsvoering, om zichzelf te verantwoorden of een ander ter verantwoording te roepen en als bewijsmiddel.

Voor burgers is het belang van archiefbescheiden gelegen in het streven naar democratische controle (de burger moet de overheid ter verantwoording kunnen roepen), in de mogelijke functie van archiefbescheiden als bewijsmiddel en in het feit dat archiefbescheiden deel uitmaken van het cultureel erfgoed en voor historisch onderzoek van belang zijn. Vanuit het bedrijfsvoerings- en verantwoordingsbelang van archiefbescheiden geredeneerd, kan elk archiefstuk vernietigd worden op het moment dat het voor het archiefvormend orgaan niet meer nuttig is. Het historisch belang van bepaalde bescheiden kan echter van blijvende aard zijn. Om dat belang te beschermen schrijft de Archiefwet 1995 aan de Nederlandse overheidsorganen voor dat zij archiefbescheiden slechts mogen vernietigen op grond van een officieel vastgestelde selectielijst. Het Archiefbesluit 1995 geeft uitvoerige regels om de zorgvuldigheid bij de totstandkoming van de lijsten te waarborgen.

Dit basisselectiedocument (BSD) is een officiële selectielijst. Het heeft tot doel voor de zorgdrager aan te geven of neerslag voortvloeiend uit handelingen zoals beschreven in het 'rapport institutioneel onderzoek' (RIO) Nationale Ombudsman voor blijvende bewaring in aanmerking komt of vernietigd kan worden.

Onder neerslag wordt verstaan: alle gegevens voortvloeiend uit een handeling, onafhankelijk van de drager van die gegevens zoals papier, films, tapes of floppies, etc.

Dit BSD Nationale Ombudsman behandelt de periode 1945-1996 voor de zorgdrager de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

##### 1.2. Het institutioneel onderzoek

Een basisselectiedocument kan niet los gezien worden van het daaraan ten grondslag liggende rapport institutioneel onderzoek (RIO). In een RIO wordt van een bepaald beleidsterrein de context beschreven samen met de handelingen van de actoren

die binnen het beleidsterrein actief zijn. Een actor is een (overheids)organen dat verantwoordelijk is voor bepaalde handelingen. Alle handelingen van een bepaalde actor worden in het RIO beschreven in een logische samenhang met de handelingen van de andere actoren binnen het beleidsterrein.

De context en de logische samenhang bieden de mogelijkheid om tot een zo verantwoord mogelijke selectie van handelingen te komen.

RIO en BSD zijn het resultaat van een werkafpraak, gemaakt in januari 1996 tussen PIVOT en het BNo. De werkafpraak hield in dat in onderlinge samenwerking een institutioneel onderzoek zou worden uitgevoerd op het terrein van de Nationale ombudsman, resulterend in een RIO en een BSD.

Doel van de samenwerking was om met toepassing van de methodiek van PIVOT te komen tot een duurzame selectielijst, waarmee de Nationale ombudsman zijn archiefbescheiden kan selecteren en het Nationaal Archief de voor blijvende bewaring in aanmerking komende archiefbescheiden op het terrein van de No kan verwerven. De ombudsman had nog niet eerder de beschikking over een selectielijst (onder de Archiefwet 1962: vernietigingslijst). Het institutionele onderzoek is uitgevoerd door een medewerker van PIVOT, die het RIO en aansluitend het daarop gebaseerde BSD heeft samengesteld.

### 1.3. Het basisselectiedocument

In een BSD zijn de handelingen primair geordend op actor. Hierdoor staan alle handelingen van een actor op een bepaald beleidsterrein bij elkaar. Voor deze herordening is gekozen om voor organen bruikbare selectiedocumenten te kunnen maken. Het BSD geldt als de selectielijst zoals bedoeld in artikel 5, lid 1, van de Archiefwet 1995 (Stb. 1995/276). De procedure tot vaststelling van een BSD is als volgt:

a. Het concept-BSD wordt per zorgdrager besproken in het zogenaamde driehoeksoverleg. Deelnemers hieraan zijn vertegenwoordigers (deskundigen) van de actoren op het beleidsterrein, een vertegenwoordiger namens de zorgdrager in verband met het archiefbeheer en een vertegenwoordiger namens de Rijksarchiefdienst. Tijdens dit overleg wordt rekening

gehouden met het administratieve belang, het belang van de recht- en bewijszoekende burger en het historisch belang van de archiefbescheiden met betrekking tot het beleidsterrein.

b. Het concept-BSD wordt, tezamen met het verslag van het driehoeksoverleg, door de zorgdrager ter vaststelling ingediend bij de minister waaronder Cultuur ressorteert.

c. Het concept-BSD ligt gedurende een periode van 8 weken ter inzage.

d. De minister waaronder Cultuur ressorteert hoort de Raad voor Cultuur.

e. De minister waaronder Cultuur ressorteert en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stellen het BSD vast.

f. De beschikking tot vaststelling van het BSD wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

### 1.4. Zorgdrager

De zorgdrager is volgens de Archiefwet 1995 'degene die bij of krachtens de wet belast is met de zorg voor de archiefbescheiden'.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties treedt in het kader van dit basisselectiedocument op als zorgdrager voor de volgende actoren:

- de Minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Bestuursorgaan als bedoeld in art. 1 van de Wet Nationale Ombudsman.

### 1.5. Doelstelling van de selectie

De selectie richt zich op de administratieve neerslag van het handelen van overheidsorganen die vallen onder de werking van de Archiefwet 1995 (Stb. 1995/276). De hoofddoelstelling van de selectie is een onderscheid te maken tussen archiefbescheiden die in aanmerking komen voor overbrenging (door het orgaan dat deze gegevens beheert) naar het Nationaal Archief en archiefbescheiden die op den duur door de zorgdrager kunnen worden vernietigd. Dit BSD is opgesteld tegen de achtergrond van de selectiedoelstelling van de Rijksarchiefdienst/PIVOT: het mogelijk maken van de reconstructie van het overheidshandelen op hoofdlijnen. Deze doelstelling is verwoord door de toenmalige minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) bij de behandeling van de Archiefwet 1995 in de Tweede

Kamer. Door het Convent van Rijksarchivarissen is deze doelstelling vertaald als het selecteren van handelingen van de overheid om bronnen voor de kennis van de Nederlandse samenleving en cultuur veilig te stellen voor blijvende bewaring.

De selectiedoelstelling is geoperationaliseerd voor het terrein van de Nationale ombudsman. Dat wil zeggen dat de geformuleerde handelingen van de betrokken overheidsactoren zijn gewaardeerd op de bijdrage die zij leveren aan de verwezenlijking van de selectiedoelstelling. De selectie betrof derhalve de vraag voor welke handelingen geldt dat het noodzakelijk is om de administratieve neerslag daarvan te bewaren voor een reconstructie van de hoofdlijnen van het handelen op het beleidsterrein Nationale ombudsman en op het taakveld van de Nationale ombudsman.

### 1.6. Criteria voor de selectie

Selecteren is het aanmerken van de neerslag van een handeling voor bewaren of vernietigen.

Als de neerslag aangewezen wordt ter bewaring, wil dat zeggen dat deze neerslag, ongeacht de vorm waarin zij bestaat, voor eeuwig bewaard moet worden. De bewaarplaats waar deze neerslag na het verlopen van de wettelijke overbrengingstermijn van twintig jaar moet worden overgebracht, is het Nationaal Rijksarchief. Bij de handeling in dit BSD staat in dit geval bij waardering een B (= bewaren).

Als de neerslag van een handeling wordt aangewezen ter vernietiging, wil dat zeggen dat deze neerslag, ongeacht de vorm waarin zij bestaat, na verloop van de in het BSD vastgestelde termijn kan worden vernietigd. De vernietigingstermijn is een minimumeis: stukken mogen niet eerder dan na het verstrijken van die termijn worden vernietigd door de voor het beheer verantwoordelijke dienst. De duur van de vernietigingstermijn wordt bepaald door de administratieve belangen en de belangen van de burgers, enerzijds ten behoeve van het adequaat uitvoeren van de overheidsadministratie en de verantwoordingsplicht van de overheid en anderzijds voor de recht- en bewijszoekende burger. Bij de handeling in dit BSD staat in dit geval bij waardering een V (= vernietigen).

Het aanwijzen van handelingen waarvan de neerslag bewaard moet blijven gebeurt op grond van criteria die tot stand zijn gekomen in overleg tussen zorgdrager en Rijksarchiefdienst. Deze (algemene) selectiecriteria volgen op de volgende pagina.

Uitgaande van de selectiedoelstelling heeft PIVOT in 1993 een lijst van algemene selectiecriteria geformuleerd. Met behulp van die algemene criteria wordt in een BSD een waardering toegekend aan de handelingen die door middel van het institutioneel onderzoek in kaart zijn gebracht, gelet op de uit de contextbeschrijving naar voren gekomen hoofdlijnen van het overheidshandelen.

De algemene selectiecriteria van PIVOT zijn positief geformuleerd; het zijn bewaarcriteria. Is een handeling op grond van een criterium gewaardeerd met B (= blijvend te bewaren), dan betekent dit dat de administratieve neerslag van die handeling te zijner tijd geheel dient te worden overgebracht naar het Nationaal Archief. De neerslag van een handeling die niet aan een van de selectiecriteria voldoet, wordt dus in principe niet overgebracht. De waardering van de desbetreffende handeling luidt dan V (= op termijn te vernietigen), onder vermelding van de termijn waarna de vernietiging dient plaats te vinden. De neerslag die uit dergelijke handelingen voortvloeit, is niet noodzakelijk geacht voor een reconstructie van het overheidshandelen op hoofdlijnen. De gehanteerde algemene bewaarcriteria zijn de volgende:

1. Handelingen betreffende de beleidsvoorbereiding, -bepaling en -evaluatie;
2. Handelingen gericht op externe verantwoording en/of verslaglegging;
3. Handelingen gericht op het adviseren over de hoofdlijnen van het beleid;
4. Handelingen gericht op het stellen van regels direct gerelateerd aan de hoofdlijnen van het beleid;
5. Handelingen gericht op de (her)inrichting van de organisatie, belast met de primaire bedrijfsprocessen;
6. Uitvoerende handelingen die onmisbaar zijn voor een reconstructie van het overheidshandelen op hoofdlijnen;
7. Uitvoerende handelingen die het algemeen democratisch functioneren mogelijk maken;

8. Uitvoerende handelingen die onttrokken zijn aan democratische controle;
9. Uitvoerende handelingen die direct zijn gerelateerd aan en/of direct voortvloeien uit voor Nederland bijzondere tijdsomstandigheden en incidenten.

N.B.: De hierboven genoemde selectiecriteria zijn in 1997 vervangen door zes nieuwe criteria.

Ingevolge artikel 5, onder e, van het Archiefbesluit 1995 kan neerslag van bepaalde, als te vernietigen gewaardeerde handelingen betreffende personen en/of gebeurtenissen van bijzonder cultureel of maatschappelijk belang, van vernietiging worden uitgezonderd.

#### 1.7 Verslag vaststellingsprocedure

Op 14 november 2001 is het ontwerp-BSD door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Staatssecretaris van OC&W aangeboden, waarna deze het ter advisering heeft ingediend bij de Raad voor Cultuur (RvC).

Het ontwerp-BSD werd ingediend voor de volgende zorgdragers en daaronder ressorterende actoren:

- Minister van Binnenlandse Zaken: de Minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Bestuursorgaan als bedoeld in art. 1 van de Wet Nationale Ombudsman.

Van het gevoerde driehoeksoverleg over de waarderingen van de handelingen is een verslag gemaakt, dat tegelijk met het BSD naar de RvC is verstuurd. Vanaf 29 november 2000 lag de selectielijst gedurende acht weken ter publieke inzage bij de registratiebalie van het Nationaal Archief evenals in de bibliotheken van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van OC&W en de rijksarchieven in de provincie / regionaal historische centra, hetgeen was aangekondigd in de Staatscourant en in het Archiefblad.

Op 13 augustus 2001 bracht de RvC advies uit (arc-2001.2446/2), hetwelk behoudens enkele tekstuele correcties geen aanleiding heeft gegeven tot wijziging van de ontwerp-selectielijst.

#### 1.8. Leeswijzer

De handelingen zijn verwerkt in uniek genummerde gegevensblokken die als volgt zijn opgebouwd: (X): Dit is het volgnummer van de handeling.

Dit nummer is overgenomen uit het RIO. Als het volgnummer van één of meerdere handelingen in het BSD afwijkt van het oorspronkelijke RIO-nummer, dan wordt deze vermeld in een concordans.

Handeling: Dit is een complex van activiteiten die een actor verricht ter vervulling van een taak of op grond van een bevoegdheid.

In de praktijk komt een handeling meestal overeen met een procedure of een werkproces.

#### Bijvoorbeeld:

Het uitvoeren van voorlichtingsactiviteiten op het beleidsterrein selectie van archiefbescheiden

Periode: Hier staat het tijdvak vermeld gedurende welke jaren de handeling is verricht. Wanneer er geen eindjaar staat vermeld wordt de handeling nog steeds uitgevoerd.

Grondslag: Dit is de wettelijke basis op grond waarvan de actor de handeling verricht.

Vermeld worden:

- de naam (citeertitel) van de wet, de Algemene Maatregel van Bestuur, het Koninklijk Besluit of de ministeriële regeling;
- het betreffende artikel en lid daarvan;
- de vindplaats, d.w.z. de vermelding van Staatsblad of Staatscourant;
- wijzigingen in de grondslag en het vervallen hiervan.

#### Bijvoorbeeld:

Reclasseringsregeling 1947, art. 9, lid 2 (Stb. 1947, H 423),

Reclasseringsregeling 1970, art. 8, lid 3 (Stb. 1969, 598), gewijzigd 1978 (Stb. 1978, 254), vervallen in 1986 (Stb. 1986, 1)

Wanneer er geen wettelijke grondslag voor een handeling bestaat, kan de bron worden genoemd waarin de betreffende handeling staat vermeld. Product: Hier achter staat het product vermeld waarin de handeling resulteert of zou moeten resulteren.

De opsomming geeft een indicatie van de producten en is niet altijd uitputtend. Vaak wordt volstaan met

een algemeen omschreven eindproduct.

Opmerking: Deze aanvullende informatie wordt slechts vermeld wanneer (een onderdeel van) het handelingenblok toelichting behoeft.

Waardering: Waardering van de handeling in B (bewaren) of V (vernietigen).

Indien vernietigen, dan vermelding van de vernietigingstermijn.

Indien bewaren, dan vermelding van het gehanteerde selectie criterium.

Eventueel een nadere toelichting op de waardering.

De toepassing van de bewaartermijnen is als volgt:

- a. een dossier wordt afgesloten (bijv. op 30 januari 1999),
- b. de bijbehorende bewaartermijn wordt hierbij opgeteld (bijv. 10 jaar),
- c. het dossier wordt bewaard tot en met 31 december 2009 (1999 + 10),
- d. de betrokken directeur wordt in de loop van dat jaar (in dit voorbeeld 2009) op de hoogte gesteld van de voorgenomen vernietiging van dit dossier,
- e. het dossier wordt vernietigd per 2 januari 2010, tenzij de betrokken directeur zwaarwichtige redenen heeft voor uitstel van vernietiging (administratief of juridisch belang).

#### *Actoren*

Een uitgangspunt van PIVOT ten aanzien van een institutioneel onderzoek is dat dit zich niet beperkt tot een beschrijving van het handelen van een afzonderlijke instelling, maar dat de beschrijving zich uitstrekt over het handelen van de verschillende actoren van de rijksoverheid die op een bepaald beleidsterrein een rol spelen. Dit betekent dus dat niet alleen de actoren die onder de minister van Binnenlandse Zaken vallen worden meegenomen in dit onderzoek, maar ook die actoren die daarbuiten vallen en wel tot de rijksoverheid behoren. Actoren die geen overheidsorgaan zijn in de zin van de Archiefwet 1995, dan wel (in het geval van gemeentelijke actoren) het desbetreffende overheidsorgaan buiten het werkteerrein van PIVOT is gelegen en actoren waarvan de handelingen al in andere institutionele onderzoeken zijn meegenomen zijn in dit BSD niet meegenomen. Zie voor een overzicht van alle actoren het RIO Behoorlijke behandeld.

Bij de actoren zijn voor de overzichtelijkheid tussen de handelingenblokken kopjes geplaatst die overeenkomen met de titels van de hoofdstukken uit het RIO.

## **2. Het beleidsterrein Nationale ombudsman**

### *2.1. Algemeen*

De Nationale ombudsman is een door de Grondwet ingesteld en verder bij wet uitgewerkt ambt, dat een band met het parlement onderhoudt, in onafhankelijkheid en met onpartijdigheid rechtstreeks bij het ambt ingediende klachten van burgers over overheidsoptreden behandelt, de bevoegdheid heeft naar de gegrondheid van deze klachten onderzoek te doen, daarover in openbare rapportage te oordelen en zo nodig aanbevelingen te doen en daarnaast over de bevoegdheid beschikt op eigen initiatief onderzoek naar overheidsoptreden te verrichten (zie het RIO, hoofdstuk 1).

Het terrein dat door dit BSD wordt bestreken vormt in feite een tweeluik. De Nationale ombudsman staat als ambt en instituut voor een beleidsterrein van de (rijks)overheid. In dit verband wordt het begrip beleidsterrein gehanteerd volgens de definitie van PIVOT als 'een geheel van relaties tussen actoren die handelingen verrichten in het kader van een bepaald overheidsbeleid'.

Aspecten van de Nationale ombudsman als instituut zijn de ontwikkeling van wet- en regelgeving met betrekking tot het ambt en zijn taak, benoeming en ontslag van de ambtsdragers, alsmede het beheer van de instelling als Hoog College van Staat. De belangrijkste actoren die in het institutionele kader een rol spelen zijn de Minister van Binnenlandse Zaken, het parlement en (sinds de benoeming van de eerste ambtsdrager in oktober 1981) de Nationale ombudsman zelf. Naast het beleidsterrein Nationale ombudsman staat het taakveld van de Nationale ombudsman. Hiervan wordt het wettelijke kader gevormd door hoofdstuk II ('Het onderzoek') van de Wet Nationale ombudsman (WNo). Op het taakveld speelt een viertal (categorieën) actoren een belangrijke rol. Behalve het instituut zelf zijn dit het bestuursorgaan aan wie de Nationale ombudsman een overheidsgedraging toerekent, degene

die een gedraging ter discussie stelt, de 'verzoeker', alsmede (wederom) de Tweede Kamer, bij uitbreiding de Staten-Generaal. Ten aanzien van een belangrijk deel van de taak van de Nationale ombudsman, het uitbrengen van een jaarverslag en anderszins informeren van de Staten-Generaal, is wederom met name de Tweede Kamer een belangrijke actor, hier vooral als controlerende instantie in relatie tot de bij een onderzoek van de Nationale ombudsman betrokken bestuursorgaan (i.c. een Minister of Staatssecretaris).

In het rapport Behoorlijk behandeld is hoofdstuk 2 (institutionele aangelegenheden) gewijd aan de handelingen op het beleidsterrein Nationale ombudsman. De volgende hoofdstukken (3 t/m 6) betreffen het taakveld van de Nationale ombudsman. In het RIO wordt de context van de in kaart gebrachte handelingen beschreven. Hieronder volgt een korte schets van de hoofdlijnen van beleidsterrein en taakveld.

### *2.2. Het beleidsterrein Nationale ombudsman*

In 1964 wordt het 'ombudsmanvraagstuk' een afzonderlijke kwestie op de politieke agenda. Daarmee ontstaat (terugkijkend) het beleidsterrein. De hoofdlijn van het handelen in de periode tot eind 1981 is het tot stand brengen van een nationale instantie voor het onderzoeken van overheidsgedragingen jegens burgers ('bestuursdaden'). Mijlpalen in de ontwikkeling zijn geweest het uitbrengen in 1969 door de Minister van Binnenlandse Zaken van een beleidsnota over de wenselijkheid van het instellen van een Nationale ombudsman; het presenteren – in 1976 – van het ontwerp van een wettelijke regeling (aanvankelijk Wet commissaris van onderzoek geheten); dan de parlementaire behandeling en amendering van de voorgestelde wet, vooral in het zittingsjaar 1979/80; en ten slotte de voorbereiding en uitvoering van de praktische invoering, die per 1 januari 1982 haar beslag heeft gekregen. Het wordingsproces van de Nationale ombudsman is in feite een enkel langlopend dossier geweest, een proces dat gestart is met een beleidsmatige agendavorming en dat heeft geleid tot uiteenlopende, maar direct op elkaar aansluitende producten als een wet, een (eerste) benoeming en een eigen

organisatie (het Bureau Nationale ombudsman). De gedachtewisseling tussen parlement en regering heeft geresulteerd in de instelling van een onafhankelijke, vrij toegankelijke onderzoeksinstantie, waarvan de bevoegdheden, vooral ten opzichte van de rechterlijke macht, zorgvuldig zijn afgebakend en die een bijzondere band met het parlement onderhoudt. Uit grondwettelijk perspectief is de Nationale ombudsman een specifiek instrument van de wetgever om het democratisch functioneren te verbeteren. Vanuit die achtergrond is het instituut door regering en parlement ook gerealiseerd. Het wordingsproces heeft echter geen deel uitgemaakt van een 'grand design', zoals een algehele verbetering van de uitvoeringspraktijk van het openbaar bestuur of een nieuw stelsel van administratieve rechtsbescherming. Dat wil niet zeggen dat de totstandkoming van de Nationale ombudsman een geïsoleerd proces is geweest. Tegen dezelfde achtergrond van democratische vernieuwing zijn diverse overeenkomstige ontwikkelingen te schetsen, die (beperkt tot de bestuurlijke geschiedenis) bijvoorbeeld ook producten als de Wet AROB, de Wob en de Awb hebben opgeleverd. Sinds 1982 staat de ontwikkeling van het instituut centraal. De WNo had de Nationale ombudsman bewust in een 'groeimodel' gegoten. De kwestie van de uitbreiding van de bevoegdheid van de Nationale ombudsman tot andere overheden dan Ministers en lokale korpsbeheerders is dan ook sinds 1982 bij uitstek een hoofdlijn van het beleid. De ontwikkeling ter zake, gecoördineerd door de Minister van Binnenlandse Zaken, heeft er inmiddels toe geleid dat thans behalve de gemeenten (op zeven na) en de gemeenschappelijke regelingen vrijwel alle bestuursorganen (in de zin van de Awb) binnen de competentie van de Nationale ombudsman vallen. Afgezien van de vraag of de Nationale ombudsman daarmee zijn 'natuurlijke grenzen' heeft bereikt, zal de werkingssfeer van het instituut (dan wel de afbakening van zijn bevoegdheid ten opzichte van andere instanties) ook in de toekomst een aanhoudende aandacht van wetgever en regering met zich meebrengen. Een andere hoofdlijn op het beleidsterrein is het scheppen van optimale voorwaarden en kaders voor een

goed functioneren van het instituut. Die zorg betrof in de beginjaren vooral een voorspoedige ontwikkeling van de effectiviteit van de nog prille instelling. De toenemende praktijkervaring leidde al snel tot voorstellen voor wetswijziging op bepaalde punten. Daarbij ging het om uiteenlopende zaken als de invoering van het kenbaarheidsvereiste als element van de procesgang en de regeling van de waarneming en vervanging van de ambtsdrager. Gerelateerd aan deze hoofdlijn is, wat de ambtsdragers aangaat, de uitvoering van een zorgvuldige benoemingsprocedure. De Nationale ombudsman wordt – uniek in ons staatsbestel – benoemd door de Tweede Kamer, uit een voordracht opgesteld door een bijzondere benoemingsadviescommissie (zie onder). Op het institutionele vlak is na 15 jaar voor de Nationale ombudsman een fase van (her)bezinning aangebroken, waarbij de ontwikkeling en uitwerking van een integrale toekomstvisie op de instelling centraal staat. Daarbij speelt ook het knelpunt van de onderzoekscapaciteit van de organisatie een belangrijke rol. Wat de regering aangaat, wordt de verdere ontwikkeling van het instituut dan ook mede gerelateerd aan een beleid gericht op versterking van de interne klachtbehandeling door bestuursorganen.

### *3.3. Het taakveld van de Nationale ombudsman*

De hoofdtaak van de Nationale ombudsman is om onpartijdig onderzoek te verrichten naar de gegrondheid van bij hem ingediende klachten van 'een ieder' over overheidsgedragingen en daarover te oordelen in openbare rapporten, zo nodig voorzien van aanbevelingen. Daarnaast is de Nationale ombudsman bevoegd op eigen initiatief onderzoek te verrichten naar de behoorlijkheid van overheidsoptreden in een bepaalde aangelegenheid. Wat betreft het klachtenonderzoek moet worden benadrukt dat een ieder directe toegang tot de Nationale ombudsman heeft en dat deze, mits hij in de zaak bevoegd en de verzoeker in zijn verzoekschrift ontvankelijk is, ook verplicht is tot onderzoek van een ter discussie gestelde gedraging. In de hoofdstukken 4 en 5 van het RIO wordt het primaire proces van de Nationale ombudsman geschetst,

waarmee deze invulling geeft aan zijn hoofdtaak. In dat kader wordt ook de rol van het bij een onderzoek betrokken bestuursorgaan belicht. Aan het ambt van Nationale ombudsman zijn diverse functies te onderscheiden. In hoofdstuk 1 van het RIO wordt hieraan de nodige aandacht geschonken. Ten opzichte van de burger is de functie van het instituut als aanvullende voorziening voor de administratieve rechtsbescherming evident. Het verrichten van onderzoek uit eigen beweging, het doen van aanbevelingen aan bestuursorganen en het rapporteren naar het parlement verwijzen (onder meer) naar een preventieve, dan wel controlerende functie ten opzichte van de overheid in verband met haar uitvoeringspraktijk. Afgeleide functies zijn een informatieve functie ten opzichte van de burger, die onder meer gestalte krijgt in het doorverwijzen van klagende burgers, en een normatieve functie ten aanzien van het bestuur, waarbij het gaat om het stellen en doen accepteren van normen voor 'behoorlijk' gedrag in de contacten van overheidsorganisaties met burgers.

De WNo legt feitelijk alleen de bevoegdheden van de Nationale ombudsman vast met betrekking tot de uitvoering van zijn onderzoekstaak. In welke mate en op welke wijze de afgeleide functies worden ontwikkeld, hangt af van de taakopvatting van de Nationale ombudsman. Evenzo bepaalt het instituut zijn eigen onderzoeksbeleid, beslist de ombudsman welke toepassing hij geeft aan zijn wettelijke bevoegdheden (bijv. tot het doen van onderzoek op eigen initiatief) en hoe hij zijn procesgang inricht.

Naar buiten toe geeft de Nationale ombudsman vorm aan zijn primaire proces door middel van procedurele werkafspraken met de bestuursorganen binnen zijn competentie en met een veelheid aan andere klachtbehandelingsinstanties, zoals de Commissies voor de Verzoekschriften uit de Tweede en Eerste Kamer.

Aan deze en andere activiteiten van de Nationale ombudsman die de uitvoering van zijn hoofdtaak conditioneren, wordt in hoofdstuk 3 van het RIO aandacht besteed. Daarbij komen ook de organisatorisch en procedureel gerichte activiteiten van

de kant van het bestuursorgaan aan bod. In hoofdstuk 6 van Behoorlijk behandeld wordt een veelheid aan activiteiten beschreven die in het kader van de daar genoemde secundaire taakvervulling worden verricht. Zo is een belangrijke wettelijke taak van de Nationale ombudsman het jaarlijks uitbrengen van een openbaar verslag van zijn werkzaamheden. Openbaarheid en bekendheid zijn in het algemeen belangrijke voorwaarden voor een goed functioneren van de Nationale ombudsman. Deze legt dan ook betrekkelijk veel nadruk op een actief informatie- en voorlichtingsbeleid, zowel ten opzichte van het algemene publiek als ten opzichte van bepaalde doelgroepen, waaronder (categorieën) ambtenaren. Daarbij gaat het enerzijds om de bekendmaking van de Nationale ombudsman als voorziening (functie, bevoegdheden, werkwijze), anderzijds om het openbaar maken van wat het primaire proces aan effecten en inzichten heeft opgeleverd. Ook hierbij komen weer de verschillende aspecten van het ambt van de Nationale ombudsman om de hoek kijken: zo is met name de voorlichting aan ambtenaren sterk gericht op preventie van klachten en het uitdragen van gedragsnormen en opinies.	4 Handeling: Het voorbereiden van de totstandkoming van een wet, houdende instelling van een Commissaris van Onderzoek/Nationale ombudsman. Periode: 1971 - 1981 Product: Wet Nationale ombudsman (WNo), Stb. 1981, 35. Bron: Kamerstukken (m.n. TK 14178 1976/77, 1979/80). Opmerking: Omvat mede overleg, m.n. met Justitie. Waardering: B 1.	10 Handeling: Het invoeren van de Nationale ombudsman. Bron: Verslag voorbereiding en invoering No. Periode: 1981 (1982) Product: Afspraken, overeenkomsten, contracten, etc. Opmerking: Betreft instelling projectleider en activiteiten projectbureau No, maar bijv. ook tot stand brengen van een procedure-afpraak in het kabinet omtrent het ter becommentariëring door de No voorleggen van voorgenomen wet- en regelgeving van belang voor zijn bevoegdheid. Waardering: B 5.
	6 Handeling: Het voorbereiden van een kb houdende datum van inwerking-treding van artikelen van de Wet Nationale ombudsman. Periode: 1981 Grondslag: WNo art. XV. Product: Kb 15-05-1981, Stb. 326; 02-11-1981, Stb. 674; 28-12-1981, Stb. 769. Waardering: V 5 jaar.	21 Handeling: Het (nader) informeren van (een lid van) een Kamer van de Staten-Generaal over een aangelegenheid met betrekking tot het functioneren van de Nationale ombudsman. Periode: 1982 - Bron: Kamerstukken. Opmerking: Geschiedt met name naar aanleiding van (het institutionele gedeelte van) het jaarverslag van de Nationale ombudsman. Waardering: B 2.
	7 Handeling: Het doen onderzoeken en rapporteren omtrent wenselijkheid en mogelijkheden van een competentie-uitbreiding van de Nationale ombudsman tot lagere publiekrechtelijke lichamen. Periode: 1980-1982 Product: Rapport Overleggroep Ombudsfunctie lagere publiekrechtelijke lichamen, 1982. Bron: Kamerstukken, bijv. TK 1982/83, 17 875. Opmerking: Geschiedde ingevolge de motie Van den Broek. Waardering: B 1.	29 Handeling: Het voorbereiden van een wijziging van de WNo. Periode: 1982 - Bron: Kamerstukken. Waardering: B 1.
<b>Lijst van gewaardeerde handelingen</b>		32 Handeling: Het ondersteunen van de Nationale ombudsman bij interpretatie van de WNo. Periode: 1982 - Bron: Vraaggesprek BiZa. Waardering: V 10 jaar.
<b>Actor Minister van Binnenlandse Zaken</b>		33 Handeling: Het geven van voorlichting over (een wijziging van) de WNo. Periode: 1982 - Bron: Vraaggesprek BiZa. Opmerking: Bijv. naar aanleiding van de wijziging van de WNo in 1989 is desgevraagd voorlichting verstrekt aan diverse organisaties. Waardering: V 5 jaar.
N.B.: Zie hoofdstuk 2 van het rapport Behoorlijk behandeld.		35 Handeling: Het voorbereiden van het regeringsbeleid inzake de ontwikkeling van de Nationale ombudsman.
1 Handeling: Het voorbereiden en in overleg met de Staten-Generaal vaststellen van het regeringsbeleid inzake het ombudsman-vraagstuk, resp. de totstandkoming van een Commissaris van Onderzoek/Nationale ombudsman. Periode: 1964 - 1981 Product: Nota inzake het ombudsmanvraagstuk, TK 9925 1968/69, nr. 2. Bron: Kamerstukken (m.n. TK 9925 1968/69, 1969/70, 1970/71). Opmerking: Omvat mede instellen en voeren van overleg met Justitie en AZ. Waardering: B 1.	9 Handeling: Het voorbereiden van de invoering van de Nationale ombudsman. Periode: 1976 - 1980 Product: Bijv. de rapporten De organisatie van de commissaris van onderzoek (Rijksombudsman), BiZa 1978; Voorbereiding Invoering Ombudsman, BiZa 1980. Bron: Verslag voorbereiding en invoering No. Opmerking: Het tweede product is het rapport van de (ambtelijke) Commissie Voorbereiding en invoering Nationale ombudsman. Waardering: B 5.	

<p>Periode: 1982 - Product: Bijv. Notitie betreffende de bevoegdheid van de Nationale ombudsman ten aanzien van mede-overheden, TK 94/95 24 206 nr 1. Bron: Kamerstukken. Waardering: B 1.</p>	<p>Opmerking: Bijvoorbeeld bij verzelfstandiging van een rijksdienst tot zbo. Waardering: B 4.</p>	<p>Waardering: B 6. 68 Handeling: Het treffen van structurele voorzieningen en maatregelen ten behoeve van de medewerking aan onderzoeken van de Nationale ombudsman. Periode: 1982 - Product: Bijv. instructie voor een contactambtenaar. Bron: Jaarverslagen No; vraaggesprek Justitie. Waardering: B 6.</p>
<p>38 Handeling: Het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van een algemeen beleid door de Nationale ombudsman. Periode: 1996 - Opmerking: Bijv. bijdrage aan het project No 2000, een gezamenlijke opdracht (met No) aan onderzoekers Universiteit Utrecht voor het ontwikkelen van een langetermijnvisie op het instituut. Waardering: B 1.</p>	<p>42 Handeling: Het met betrokkenen voorbereiden, uitvoeren en evalueren van een proefproject inzake uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman tot de provincies en een aantal gemeenten. Periode: 1994 - 1997 Bron: Vraaggesprekken BiZa en BNo. Opmerking: De voorbereiding behelst met name het tot stand brengen van een amvb en een financieel-organisatorische regeling; het project dient uit te monden in een wijziging van de WNo. Waardering: B 1.</p>	<p>121 Handeling: Het medewerken aan de behandeling van een zaak door de Nationale ombudsman waarbij uitdrukkelijk een structurele tekortkoming aan de orde is of anderszins sprake is van een beleidsmatige aangelegenheid. Periode: 1982 - Grondslag: Medewerking: WNo art. 18 t/m 25. Bron: Jaarverslagen No; vraaggesprekken BNo, ministerie van Justitie; secundaire literatuur. Opmerking: Van een beleidsmatige aangelegenheid is bijv. sprake in die gevallen waarin: * de bevoegdheid van de No, resp. de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan ter discussie staat; * de informatieverschaffing aan de No ter discussie wordt gesteld (geheimhouding); * de ernst van de gedraging daartoe noopt; * een substantiële tegemoetkoming aan klager in het geding is; * de medewerking niet alleen een uitvoeringsorganisatie geldt maar het bestuursorgaan zelf direct bij de zaak betrokken is. Waardering: B 7.</p>
<p>39 Handeling: Het behandelen van een verzoek om tot de competentie van de Nationale ombudsman te behoren. Periode: 1982 - Product: Bijv. verslagen van bijeenkomsten. Bron: Vraaggesprekken BNo en BiZa. Opmerking: Betreft gevallen waarin een verzoek wordt afgewezen of aangehouden, dus als geen amvb en financieel-organisatorische regeling tot stand komt. Waardering: B 6.</p>	<p><b>Actor Bestuursorgaan als bedoeld in art. 1a Wet Nationale Ombudsman</b>  N.B.: Zie de onderdelen 3.4, 5.6, 6.3 en 6.5 van het rapport Behoorlijk behandeld.</p>	
<p>40 Handeling: Het voorbereiden van een uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman tot een bepaalde groep bestuursorganen. Periode: 1982 - Grondslag: WNo 1981 art. 1; 1989 art. 1a. Product: Financiële en organisatorische regeling (kabinetsbesluit) en amvb. Waardering: B 4.</p>	<p>64 Handeling: Het kennismaken met de Nationale ombudsman en het wederzijds uitwisselen van informatie met over (wijzigingen in) elkaars taak(opvatting) en werkwijze. Periode: 1982 - Product: Bijv. verslagen van bijeenkomsten. Bron: Verslag voorbereiding en invoering No (1981/82) en (volgende) jaarverslagen; vraaggesprekken BNo. Waardering: V 5 jaar.</p>	
<p>41 Handeling: Het voorbereiden van een uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman tot een afzonderlijk bestuursorgaan. Periode: 1982 - Grondslag: WNo 1981 art. 1; 1989 art. 1a. Product: Financiële en organisatorische regeling (kabinetsbesluit) en amvb.</p>	<p>67 Handeling: Het maken van werkafspraken met de Nationale ombudsman over de praktische werkwijze bij onderzoeken en afstemming daarvan met de interne klachtbehandeling. Periode: 1982 - Bron: Verslag voorbereiding en invoering No en (volgende) jaarverslagen. Opmerking: Zie de voorgaande handeling. M.n de invoering van het kenbaarheidsvereiste (medio 1989) heeft met zich mee gebracht dat een bestuursorgaan ook 'thuis moet geven' bij klachten en dus op dat terrein een interne voorziening moet treffen (zie hoofdstuk 6 van het RIO).</p>	<p>122 Handeling: Het medewerken aan de behandeling van een zaak door de Nationale ombudsman waarbij niet uitdrukkelijk een structurele tekortkoming aan de orde is of anderszins sprake is van een beleidsmatige aangelegenheid. Periode: 1982 - Grondslag: Medewerking: WNo art. 18 t/m 25. Bron: Jaarverslagen No; vraaggesprekken BNo, ministerie van Justitie; secundaire literatuur.</p>

---

Opmerking: Betreft bijv. die gevallen waarin de medewerking alleen een uitvoeringsorganisatie geldt.  
Waardering: V 10 jaar.

135

Handeling: Het door middel van algemeen overleg of (nadere) correspondentie met de Nationale ombudsman formuleren van een (nader) standpunt over door hem:

\* gedane aanbevelingen en gegeven oordelen;

\* gesignaleerde structurele tekortkomingen, knelpunten of problemen;

\* gehanteerde normen.

Periode: 1982 -

Bron: Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).

Waardering: B 6.

136

Handeling: Het op basis van (gegevens over) uitkomsten van het werk van de Nationale ombudsman bijdragen aan de preventie van klachten bij een of meer betrokken bestuursorganen op het beleidsterrein.

Periode: 1982 -

Bron: Jaarverslagen No.

Opmerking: Het bestuursorgaan is hier een Minister. Betreft bijv. een circulaire aan de korpsbeheerders (1995) met aanbevelingen n.a.v. de geringe doorwerking van beoordelingen door de No.

Waardering: V 10 jaar.

152

Handeling: Het ingevolge een toezegging periodiek verslag doen aan de Staten-Generaal van het eigen handelen in Nationale ombudsman-aangelegenheden.

Periode: Jaren 1980 -

Product: Jaarlijkse ombudsmanparagraaf als bijlage van de MvT van een hoofdstuk van de rijksbegroting.

Bron: Rijksbegrotingen; vraaggesprekken BiZa en Justitie.

Opmerking: Het bestuursorgaan is hier een Minister. De ombudsmanparagraaf geeft een overzicht van de aanbevelingen van de No aan het adres van de Minister en diens reacties daarop.

Waardering: B 2.

153

Handeling: Het desgevraagd nader informeren van (een lid van) een Kamer van de Staten-Generaal in verband met de behandeling van (uitkomsten van) de taakvervulling van de Nationale ombudsman.

Periode: 1982 -

Product: Kamerstukken.

Bron: Jaarverslagen No; vraaggesprekken BiZa en Justitie.

Opmerking: Het bestuursorgaan is hier een Minister. De handeling betreft in de praktijk meestal reacties n.a.v. jaarverslag No, soms een kwartaaloverzicht of rapport No; de ombudsmanparagraaf als bijlage van de MvT van een hoofdstuk van de rijksbegroting of berichtgeving van derden (publicaties in de pers) kunnen echter ook een aanleiding vormen.

Waardering: B 2.