

Zitting 1979–1980

16 057

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de grondwet, strekkende tot opneming van een bepaling betreffende de instelling van een of meer algemene, onafhankelijke organen voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsgedragingen**

Nr. 6

**VOORLOPIG VERSLAG**

Vastgesteld 5 augustus 1980

De bijzondere commissie voor de grondwetsherziening<sup>1</sup> legt de navolgende vragen en opmerkingen, afkomstig uit zes fracties, aan de Regering ter beantwoording voor.

Inhoudsopgave	Bladzijde
Algemeen	1
Benoemingsprocedure	4
Regionale en plaatselijke ombudsinstituten	5

**Algemeen**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. konden ermee instemmen dat het gewenst is aan de ombudsmanfunctie een grondwettelijke grondslag te geven. Dit geldt eveneens voor het tijdstip waarop deze grondwetsherziening bij de Kamer aanhangig wordt gemaakt. De stand van zaken met betrekking tot wetsontwerp 14 178 is thans zodanig dat spoedige totstandkoming van deze grondwetsherziening zeer gewenst is.

Hoewel de genoemde leden niet ontkenden dat Nederland nog over weinig ervaring beschikt met het instituut van de ombudsman, achtten zij dit onvoldoende reden om dit instituut in de Grondwet niet dwingend voor te schrijven. De uitgebreide ervaringen in het buitenland en die op beperkte schaal bij de, uit het maatschappelijk initiatief voortgekomen, ombudsmanfunctie in Nederland, waren voor hen voldoende reden om het overheidsbeleid in dezen verder met kracht te ontwikkelen.

Naar het oordeel van de leden van de fractie van de P.v.d.A. is de noodzaak van een ombudsmaninstituut nog steeds zo groot dat een bepaling in de Grondwet hierover niet facultatief geformuleerd mag worden. Dit te minder als die bepaling aan de wetgever alle ruimte tot experimenteren laat. De genoemde leden waren het er mee eens dat de grondwetsbepaling in het bijzonder inzake competentie en werkwijze van het instituut geen gedetailleerde aanwijzingen dient te geven.

De leden van de C.D.A.-fractie herinnerden eraan dat zij in het voorlopig verslag over wetsontwerp 14 178 in beginsel hun instemming hadden betuigd met het regeringsvoornemen om aan het onderhavige instituut een grondwettelijke basis te geven. Met onverkorte handhaving van deze in-

<sup>1</sup> Samenstelling:

Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Nijpels (VVD), Van der Burg (CDA).

stemming vroegen deze leden zich evenwel af of de tijd voor opnemning van een dergelijke bepaling in de grondwet al gekomen was en, los daarvan, of de gekozen formulering van het voorgestelde artikel op onderdelen wel voldoet aan het normatieve en helder karakter dat van een grondwetsbepaling mag worden verwacht.

De Regering heeft voor een alle opties openlatende en derhalve zeer ruime formulering gekozen. Deze houdt terecht rekening met de bestaande onzekerheid over de uiteindelijk te kiezen opzet voor het instituut. Anderzijds heeft dat voorstel het bezwaar (inhoudelijk) vlees noch (normatief) vis in te houden, hetgeen voor een grondwetsartikel wat mager moet heten. Zo hadden deze leden moeite met het hanteren in de Grondwet van weinig specifieke aanduidingen als «algemene, onafhankelijke organen». Dat met «algemene» wordt beoogd aan te geven dat de bepaling geen betrekking heeft op de instelling van specifieke klachteninstanties wilden deze leden op gezag van de bewindslieden wel aannemen. Afgezien van het bezwaar van het te «algemene» karakter van deze terminologie, zal de wetgever er echter niet licht toe overgaan om aan specifieke klachteninstanties een exclusieve bevoegdheid te geven. Kan de (te) algemene term «algemene» derhalve niet worden gemist?

Met hun opmerking over het gebrek aan normatieve werking van het voorgestelde artikel dachten deze leden niet in de laatste plaats aan het volstrekt facultatieve karakter van deze bepaling: «De wet kan regels stellen .....». Waarom een dergelijke vrijblijvende bepaling in de grondwet opnemen? Over de wenselijkheid van instelling van dit instituut bestaat, zoals eerder opgemerkt, weinig verschil van mening.

Welke bezwaren heeft de Regering ook tegen een meer normatieve bepaling die de wetgever verplicht regels te stellen inzake instelling, werkwijze en bevoegdheden van een ombudsman? Ligt zulks niet te meer voor de hand waar voor instelling als zodanig van het instituut ombudsman in het geheel geen grondwetswijziging noodzakelijk is zoals destijds beaamd door de Staatscommissie en door de Nota Ombudsman (van het kabinet De Jong)? Zou een dergelijke bepaling niet eenvoudig kunnen luiden: «Er is een nationale ombudsman ter behandeling van klachten betreffende het optreden van administratieve organen. De wet regelt de bevoegdheid en werkwijze»?

Indien de Regering bij gebrek aan ervaringsfeiten thans nog niet tot een dergelijke imperatieve formulering zou willen besluiten gaven deze leden, tegen de achtergrond van hun vorige opmerkingen duidelijk de voorkeur aan uitstel van opnemning van een ombudsmanbepaling in de grondwet totdat meer ervaringsfeiten, inclusief afhandeling van wetsontwerp 14 178, een meer adequate formulering mogelijk maken.

In tegenstelling tot de Raad van State juichten de leden van de V.V.D.-fractie het besluit toe om te bevorderen dat er in de Grondwet een bepaling wordt opgenomen die betrekking heeft op de instelling van één of meer organen voor onderzoek naar klachten over overheidsgedragingen. Zoals door het lid van de V.V.D.-fractie, de heer Rietkerk, al in 1971 betoogd, hechtten de hier aan het woord zijnde leden zoveel waarde aan de instelling van een ombudsinstituut, dat zij verankering van deze gedachte in de Grondwet gewenst achtten.

Kon het wetsontwerp dus ten principale op instemming van de V.V.D.-fractie rekenen, de wijze waarop een en ander was uitgewerkt in concrete bepalingen, stemde deze leden minder tevreden. In de eerste plaats hadden deze leden ernstige bezwaren tegen het facultatieve karakter van de voorgestelde bepaling. Zoals door deze leden eveneens betoogd bij de schriftelijke voorbereiding van wetsontwerp 14 178, stonden zij op het standpunt dat zowel de centrale overheid als de lagere overheden over dienden te gaan tot de instelling van ombudsorganen, uiteraard aangepast aan de situatie waarin dit instituut moet functioneren. Een dergelijke dwingende bepaling stond volgens deze leden niet in de weg aan een «soepele» regeling van de bevoegdheid en de werkwijze van een dergelijk instituut, zodat de ruimte voor de wetgever voor latere wijzigingen volledig blijft bestaan.

Het was voor deze leden tevens de vraag of er – nu wetsontwerp 14 178 voor de term ombudsman kiest – nog argumenten zijn om deze term niet in de Grondwet te gebruiken. Het was deze leden niet duidelijk op welke toekomstige ontwikkelingen de Regering in dit kader duidde.

De leden van de fractie van D'66 deelden de mening van de Regering dat het gewenst is om de ombudsman een grondwettelijke basis te geven. Zij onderschreven de gedachte dat de ombudsman een orgaan «sui generis» is, en dat derhalve een vermelding in de Grondwet gewenst is. Zij waardeerden het derhalve dat de Regering met dit voorstel is gekomen.

Deze leden vroegen zich echter af of het ontbreken van ervaring met het instituut een voldoende reden is om niets dwingend voor te schrijven, zoals de bewindslieden stellen. Instelling van een ombudsman is ten slotte een politieke keuze, waartoe de Regering thans de tijd rijp acht. Men kan zich dan ook afvragen of het nodig is de bepaling als een facultatieve te formuleren.

In ieder geval hoopten de leden van de fractie van D'66 dat de facultatieve formulering van het voorstel niet verband hield met de woorden die onlangs de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken uitsprak. Deze stelde: «en zelfs de invoering van het Instituut de Ombudsman waaraan zowel Regering als volksvertegenwoordiging grote waarde hechten, dreigt als gevolg van de ombuigingsoperatie vertraging op te lopen» (mondeling overleg dd. 27 maart 1980, stuk 15 8000 nr. 40, blz. 1 en 2). De leden van de D'66-fractie vernamen graag of enig verband met de uitspraak van de Staatssecretaris aanwezig is. Zo niet, wat is dan een meer overtuigende motivering voor de gekozen formulering? Op welke kosten schat de Regering overigens de instelling van de ombudsman-figuur?

De voorgestelde grondwetsbepaling spreekt van «algemene» organen, in tegenstelling tot specifieke klachteninstanties. De leden van de fractie van D'66 vonden de uitleg hieraan gegeven niet geheel duidelijk. Waarin ligt het exacte onderscheid tussen de specifieke klachteninstanties die bij wet zijn ingesteld en de specifiek werkende instanties van een «algemeen orgaan»? Kan de Regering dit nader toelichten en wellicht met enige voorbeelden verhelderen?

Instemming betuigden de aan het woord zijnde leden met de stelling dat het «orgaan» geen rechtsprekende functie heeft.

De leden van de P.P.R.-fractie waren het ermee eens dat in de Grondwet een bepaling gewijd wordt aan een ombudsman. Noopt het gestelde in de memorie van toelichting blz. 4, 4e alinea echter niet tot een andere plaatsing van het voorgestelde artikel in de Grondwet? De Regering stelt voor het te plaatsen onder het hoofdstuk Wetgeving en bestuur, paragraaf 2 overige bepalingen. Een goede plaats zou echter ook kunnen zijn in hoofdstuk 4 inzake de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies.

Voorziet de Regering – zo vroegen deze leden voorts – een zodanige ontwikkeling van het instituut van de ombudsman dat diens beoordeling van overheidshandelen wel betrekking kan gaan hebben op de inhoud van de besluiten van de Staten-Generaal en van de rechterlijke macht? Betekent een dergelijke ontwikkeling een inbreuk op de constitutionele bevoegdheden van de Staten-Generaal en op de bij de Grondwet gewaarborgde onafhankelijkheid van de rechterlijke macht? Zo ja, dient de onwenselijkheid van een dergelijke ontwikkeling dan niet expliciet tot uitdrukking gebracht te worden in de Grondwet?

De G.P.V.-fractie meende dat in de memorie van toelichting (blz. 4) terecht wordt opgemerkt dat een grondwettelijke basis voor het ombudsman-instituut niet strikt noodzakelijk is. Wel komen de bewindslieden tot de conclusie, dat zo'n basis gewenst is. Het belangrijkste argument hiervoor is, dat de ombudsmanfunctie naast de klassieke waarborgen voor een behoorlijk overheidsoptreden jegens de burgers een geheel eigen karakter en betekenis

heeft. Het aangeduide lid kon dit laatste onderschrijven. Als het ombudsman-instituut zich in Nederland tot een belangrijk instituut zou ontwikkelen zou een grondwettelijke basis zeker gewenst zijn.

Over deze ontwikkeling is echter – ondanks de in de memorie van toelichting geconstateerde communis opinio met betrekking tot de wenselijkheid van invoering van het instituut in Nederland – nog veel onduidelijk. De memorie van antwoord inzake het wetsontwerp is van tamelijk recente datum en bevat op belangrijke punten afwijkingen van het oorspronkelijke wetsontwerp, dat op zijn beurt weer afweek van de daaraan voorafgegane Nota inzake het ombudsmanvraagstuk. Ook is het de vraag of de verdere parlementaire behandeling niet opnieuw tot wijzigingen zal leiden. Bovendien blijft de functie van de Nationale Ombudsman voorlopig beperkt tot de centrale overheid. Met de Raad van State meende de nu aan het woord zijnde fractie dan ook, dat de onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen nog vrij groot is.

### **Benoemingsprocedure**

Tevreden constateerden de leden van de P.v.d.A.-fractie dat naar de opvatting van de Regering de benoemingsprocedure in hoofdlijnen in de Grondwet dient te worden geregeld. Deze tevredenheid strekte zich echter niet uit tot de concrete formulering van de grondwetsbepaling. Bij andere gelegenheden (o.m. in het voorlopig verslag over wetsontwerp 14 178) was hunnerzijds uitvoerig beargumenteerd dat zij een onafhankelijke positie van de ombudsman noodzakelijk achten: Onafhankelijk van het parlement, maar meer nog van de Kroon. Omdat in het bijzonder het handelen van bewindslieden onderwerp van beoordeling door de ombudsman moet kunnen zijn is het noodzakelijk dat deze functionaris een van de Kroon onafhankelijke positie inneemt. Bij een benoeming door de Kroon op voordracht van de Kamer doen zich twee mogelijkheden voor: Of de Kroon volgt te allen tijde de voordracht of de Kroon wijkt hiervan af. In het eerste geval is er geen reden om de benoeming niet volledig bij het parlement te leggen. De tweede situatie is principieel ongewenst. De Regering draagt derhalve onvoldoende argumenten aan om de voorgestelde regeling acceptabel te maken.

Uit de lopende behandeling van wetsontwerp 14 178 is reeds gebleken dat instelling van het Instituut Ombudsman als zodanig niet of weinig omstreden is. Maar ten aanzien van de wijze waarop het instituut moet worden ingesteld en ingericht en waarop het zal dienen te functioneren bestaan nog geenszins eenduidige opvattingen bij Regering en parlement, ook al bij gebrek aan ervaring op dit punt. Met name dachten de leden van de C.D.A.-fractie – die nu aan het woord waren – daarbij aan de lopende schriftelijke discussie over de wijze van benoeming van de ombudsman, ten aanzien waarvan de Regering in het onderhavige grondwetsartikel heeft gemeend al een (gedeeltelijke) keuze te moeten maken. Zulks kwam deze leden wat voorbarig voor.

Is een arbitrair karakter niet toe te schrijven aan de term «onafhankelijk»? Onafhankelijkheid bij uitstek wordt juist van de leden van de rechterlijke macht gevorderd. Toch is die in de Grondwet slechts indirect verzekerd, namelijk door benoeming voor het leven en door toezicht door de Hoge Raad. Dient de op zich weinig zeggende term «onafhankelijk» ten behoeve van het ombudsmaninstituut in de Grondwet te worden geïntroduceerd? Bestaat hier vergelijkingsmateriaal met instituten van andere landen?

Bij de schriftelijke voorbereiding van wetsontwerp 14 178 hadden de leden van de V.V.D.-fractie al hun bezwaren kenbaar gemaakt tegen de door de Regering voorgestelde wijze van benoeming van de «landelijke» ombudsman door de Kroon. Vergelijking van het instituut ombudsman met de Algemene Rekenkamer en de Hoge Raad ging volgens deze leden niet op, omdat in de eerste plaats de ombudsman een in ons staatsrecht nog niet-geschiede positie zal innemen en in de tweede plaats omdat de ombudsman volgens eerder genoemd wetsontwerp voor zes jaar wordt benoemd.

## Regionale en plaatselijke ombudsinstituten

Naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie dient de benoemingsregeling zich niet te beperken tot het ombudsorgaan dat zich bezighoudt met de gedragingen van de rijksoverheid. Het ontging deze leden waarom een grondwettelijke regeling van de benoeming voor organen die hun onderzoek richten op klachten over gedragingen van overheden op regionaal en lokaal niveau, de verdere ontwikkeling van een eventueel hiertoe specifiek in te stellen instituut zou belemmeren. Kan de Regering die stelling toelichten? Zijn er andere benoemingsprocedures voor deze ombudsmanorganen door de Regering bestudeerd? Kan hiervan aan de Kamer een overzicht worden gegeven, voorzien van een pro- en contra-argumentatie?

Ten aanzien van de benoemingsprocedure rees, los van hun eerdere opmerkingen hierover, uit een oogpunt van systematiek bij de leden van de C.D.A.-fractie, de vraag naar de wenselijkheid de regeling te beperken tot de «rijksombudsman». Welk argument voor opnemning geldt hier wat niet zou gelden voor benoeming van ombudslieden die klachten van lagere organen onderzoeken?

Voorts stelden deze leden nog de vraag of de term «(rijks-)overheid» hier als nieuw begrip in de Grondwet wordt binnengevoerd. Hoe past zulks in de systematiek van de voorgenomen algehele grondwetsherziening?

Dan wilden deze leden weten of zij uit het voorgestelde artikel terecht concludeerden dat aan de wetgever de mogelijkheid wordt gelaten de lagere organen een centraal ombudsmaninstituut op te dringen. Hoe verhoudt zich dat tot de autonome bevoegdheden van de lagere organen?

De leden van de V.V.D.-fractie betreurden het in het licht van hun eerdere betoog dat de Regering op instigatie van de Raad van State in de memorie van toelichting op pagina 14 de woorden «in te stellen» had vervangen door «ingestelde».

Is een formulering mogelijk, zo vroegen de leden van de P.P.R.-fractie, die ook ten aanzien van de benoeming van een ombudsman bij lagere publiekrechtelijke lichamen de wenselijkheid van onafhankelijkheid tot uitdrukking brengt, zonder dat een dergelijke bepaling de toekomstige ontwikkelingen te veel zou blokkeren?

De G.P.V.-fractie constateerde dat de voorgestelde tekst de instelling van alle algemene, onafhankelijke organen voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsgedragingen tot een zaak van regeling bij de wet maakt. De wetgever zal dus moeten uitmaken of en – zo ja – hoe de lagere overheden kunnen beschikken over een ombudsmanfunctie. Weliswaar zou de wetgever ook kunnen besluiten het gehele terrein van gedragingen van organen van lagere publiekrechtelijke lichamen ongeregeld te laten, maar zowel deze memorie van toelichting als de memorie van antwoord op wetsontwerp 14 178 maakt melding van een voorkeur voor een landelijk benoemde, eventueel regionaal werkzame ombudsman.

Deze gedachte ontmoette bij genoemde fractie bedenkingen. Dit lid was het eens met de Raad van State dat het uit een oogpunt van decentralisatie meer aangewezen lijkt om het aan de lagere overheden zelf over te laten of zij tot instelling van ombudsman-organen over zullen gaan. Bij de ombudsman-functie gaat het om onderzoek naar behoorlijk overheidsoptreden. De verantwoordelijkheid voor een dergelijk optreden is een zaak voor de desbetreffende lagere overheden zelf. Kan de sociale en politieke controle immers juist op gemeentelijk niveau niet veel beter tot haar recht komen dan ten

aanzien van organen van de centrale overheid? De argumenten die pleiten voor onafhankelijkheid van de organen van de centrale overheid kunnen dan ook niet zonder meer overgebracht worden naar die van de lagere overheden. Bovendien zijn er ook bij eigen regelingen van de lagere overheden wel waarborgen voor onafhankelijkheid bij benoeming en functioneren in te bouwen.

De G.P.V.-fractie meende dan ook dat een eventuele grondwetsbepaling beperkt dient te blijven tot de organen van de centrale overheid.

De voorzitter van de commissie,  
Van Thijn

De griffier van de commissie,  
De Beaufort