

Zitting 1979–1980

16 057

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

Nr. 4

BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Bijlage I Advies Raad van State

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 9 januari 1980

Nr. 4.

Bij Kabinetsmissive van 10 oktober 1979, nr. 39, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van een bepaling betreffende de instelling van een of meer algemene onafhankelijke organen voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsgedragingen.

Het voorgestelde grondwetsartikel beoogt een basis te bieden voor de instelling van het instituut van de ombudsman. De bewindslieden achten een dergelijke basis weliswaar niet noodzakelijk, maar wel wenselijk.

De Raad van State acht de daartoe in de memorie van toelichting opgenomen motivering niet overtuigend. Nu in Nederland nog geen ervaring is opgedaan met het instituut van de ombudsman, lijkt het beklemtonen van de betekenis ervan voor het bevorderen van een behoorlijk optreden van de overheid jegens haar burgers voorbarig. Bovendien heeft de bestaande onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen en over de inhoud van de wettelijke regeling omtrent de ombudsman tot gevolg, dat de voorgestelde bepaling grotendeels een facultatief karakter draagt en veel belangrijke kwesties ongeregeld laat. Weliswaar schrijft het artikel een benoemingsprocedure voor in het geval ombudsman-organen worden ingesteld waarvan de werkzaamheden zich uitstrekken tot gedragingen van de rijksoverheid, maar het is de vraag of de opnemning van het artikel in de Grondwet hierin een voldoende rechtvaardiging vindt. De Raad moge derhalve in overweging geven in elk geval de motivering ten gunste van het opnemen van het voorgestelde artikel in de Grondwet te versterken.

In de memorie van toelichting, bladzijde 2, eerste alinea¹ nemen de bewindslieden het standpunt in, dat zij niet elke bemoeienis van de ombudsman met de wijze waarop de Staten-Generaal of de rechterlijke macht functioneren op zichzelf reeds ongrondwettig zouden achten.

De Raad acht het niet juist een dergelijke verstrekkende opmerking aangaande de onderlinge relatie tussen de ombudsman enerzijds en de Staten-Generaal en de rechterlijke macht anderzijds te maken, zonder daaraan een duidelijke toelichting en motivering te verbinden. Nu de bedoelde passage in het betoog kan worden gemist, geeft de Raad in overweging haar te schrappen.

Blijkens de memorie van toelichting (bladzijde 4, tweede volle alinea)² staat het op grond van het voorgestelde artikel de wetgever niet alleen vrij het gehele terrein van onderzoek naar klachten over gedragingen van organen van lagere publiekrechtelijke organen ongeregeld te laten, maar ook om ten dele regelend op te treden, bij voorbeeld door onderzoekbevoegdheden toe te kennen aan door de lagere publiekrechtelijke lichamen in te stellen ombudsman-organen.

Het is de Raad niet duidelijk, of de bewindslieden hierbij ook het oog hebben op een wettelijke regeling die lagere publiekrechtelijke lichamen zou verplichten ombudsman-organen in te stellen. Mocht dit het geval zijn, dan is de Raad voorshands van mening dat een dergelijke wettelijke verplichting op bezwaren zou stuiten. Vooreerst lijkt het uit een oogpunt van decentralisatie meer aangewezen om het aan de lagere organen zelf over te laten, of zij tot instelling van ombudsman-organen over zullen gaan. Mocht toch enige bemoeienis van de centrale wetgever ter zake van plaatselijke ombudsman-organen wenselijk zijn, dan rijst de vraag of niet de voorkeur moet worden gegeven aan instelling van organen die geheel onafhankelijk zijn van de bestuursorganen, waarvan zij de gedragingen krijgen te beoordelen. Ook de rechtsbescherming tegen plaatselijke overheden is meestal – zeker voor zover die geboden wordt door rechtsprekende colleges – opgedragen aan niet-plaatselijk gebonden organen. Het is niet aanstonds duidelijk op welke gronden bij de organisatie van het ombudsmaninstituut een andere lijn zou moeten worden gevolgd.

Het college moge er dan ook op aandringen in elk geval de memorie van toelichting zo te redigeren, dat daaruit niet kan worden afgeleid, dat de bewindslieden de instelling van plaatselijke ombudsman-organen door de centrale wetgever aanvaardbaar achten.

De derde volzin van het voorgestelde artikel bepaalt, dat een ombudsman-orgaan dat zich bezighoudt met gedragingen van de rijksoverheid, benoemd wordt bij Koninklijk besluit. Met de bewindslieden is de Raad van oordeel, dat de onafhankelijkheid van deze organen, met name jegens de bestuursorganen waarop zij invloed zullen uitoefenen, gewaarborgd dient te zijn (memorie van toelichting, bladzijde 4, eerste volle alinea)³. Niet duidelijk is waarom dit niet zou gelden voor ombudsman-organen die zijn ingesteld door lagere publiekrechtelijke lichamen. Benoeming door de Kroon kan aan deze onafhankelijkheid gestalte geven. In de memorie van toelichting ware aan dit aspect niet voorbij te gaan.

Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

Tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaat bij de Raad geen bedenking.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
M. Ruppert

¹ Bijl. III, al. 4. (De verwijzingen in dit advies naar blz. corresponderen niet met de nummering van de blz. in de gedrukte stukken. In verband hiermee zijn in voetnoten aangepaste wijzigingen opgenomen.)

² Bijl. III, al. 14.

³ Al. 13.

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies van de Raad van State van 9 januari 1980, nr. 4

Het verdient aanbeveling op bladzijde 1 van de memorie van toelichting, 3e alinea,⁴ aan te geven op welke plaats(en) in de memorie van toelichting bij het ontwerp van Wet Nationale ombudsman het standpunt wordt onderschreven, dat tot invoering van het instituut van de ombudsman kan worden overgegaan zonder voorafgaande grondwetswijziging.

In noot 2, op bladzijde 1 van de memorie van toelichting⁵ en in noot 1 op bladzijde 2 van de memorie van toelichting⁶ ware in plaats van «9935» te lezen: 9925.

In de 6e regel van onder van bladzijde 2⁷ dient waarschijnlijk in plaats van «statuut» te worden gelezen: instituut.

Aanbeveling verdient in samengestelde woorden, waarin het woord ombudsman voorkomt, een streepje te plaatsen tussen «ombudsman» en het andere gedeelte waaruit het woord bestaat.

⁴ Al. 2.

⁵ Noot 3.

⁶ Noot 6.

⁷ Al. 7.

Bijlage II Nader rapport

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 5 februari 1980

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 10 oktober 1979, nr. 39, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies over het wetsontwerp inzake opneming in de Grondwet van een bepaling betreffende de instelling van een of meer algemene, onafhankelijke organen voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsgedragingen, rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 januari 1980, en door de tweede ondergetekende ontvangen op 17 januari 1980, mogen wij U hierbij aanbieden.

De Raad van State acht de in de memorie van toelichting opgenomen motivering voor de wenselijkheid van het voorgestelde grondwetsartikel, niet overtuigend. De Raad merkt onder meer op dat, nu in Nederland nog geen ervaring is opgedaan met het instituut van de ombudsman, het beklemtonen van de betekenis ervan voor het bevorderen van een behoorlijk optreden van de overheid jegens haar burgers, voorbarig lijkt. De Raad geeft in overweging in elk geval de motivering ten gunste van het voorgestelde artikel in de Grondwet te versterken.

In de opmerkingen van de Raad op dit punt hebben wij aanleiding gevonden de memorie van toelichting (alinea 7) aan te vullen. Overigens merken wij in reactie op het betoog van de Raad op, dat wel vaker in de Grondwet bepalingen worden opgenomen op basis van bepaalde verwachtingen, ook al is ter zake nog geen praktische ervaring opgedaan. Bij het ombudsman-instituut zijn deze verwachtingen overigens mede gebaseerd op de ervaringen die daarmee in het buitenland zijn opgedaan. Daarbij komt dat de wenselijkheid van invoering van dit instituut naar ons oordeel in voldoende mate in politicis gestalte heeft gekregen. Wij zijn ons overigens ervan bewust, dat bij die opneming voorzichtigheid moet worden betracht, ten einde te voorkomen dat toekomstige ontwikkelingen zouden worden geblokkeerd. Daarom draagt de voorgestelde grondwetsbepaling een facultatief karakter en is zij zo opgezet, dat zij aan ontwikkelingen met betrekking tot de invulling van het instituut voldoende ruimte laat.

Vervolgens gaat de Raad in op de passage in de oorspronkelijke memorie van toelichting, waarin wij tot uitdrukking laten komen, dat wij niet elke bemoeienis van de ombudsman met de wijze waarop de Staten-Generaal of de rechterlijke macht functioneren, op zich zelf reeds ongrondwettig zouden achten. Bij gebreke van een duidelijke toelichting bij en motivering van dit gedeelte van het betoog, en nu de bedoelde passage naar het oordeel van de Raad kan worden gemist, geeft hij in overweging haar te schrappen.

Ook deze opmerkingen van de Raad gaven ons aanleiding de memorie van toelichting aan te vullen. Schrapping van de in de oorspronkelijke toelichting voorkomende passage zou te kort doen aan de door ons wenselijk geachte nuancering van de opvatting van de staatscommissie-Cals/Donner op dit punt.

Het is de Raad niet duidelijk geworden, of wij bij de passage over het terrein van onderzoek naar klachten over gedragingen van organen van lagere publiekrechtelijke lichamen het oog hebben op een wettelijke regeling die deze lichamen zou verplichten ombudsmanorganen in te stellen. Mocht dit het geval zijn, dan is de Raad voorshands van mening, dat een dergelijke verplichting op bezwaren zou stuiten.

Het is niet de bedoeling van de betrokken passage uit de memorie van toelichting (alinea 14) geweest, een uitdrukkelijke keuze te doen voor enig systeem. Wel is daarin de mogelijkheid geschetst dat de wetgever regelend optreedt ten aanzien van ombudsmanorganen die door de lagere publiekrechtelijke lichamen, al dan niet op grond van een verplichting daartoe, zijn ingesteld, bij voorbeeld door aan deze ombudsmanorganen bevoegdheden

toe te kennen zoals het opleggen van een verschijningsplicht voor personen en het horen van personen onder ede. Voor het toekennen van dergelijke bevoegdheden is immers een formele wet nodig.

Als wij het goed hebben begrepen, wordt het bezwaar van de Raad van State met name ingegeven door de woorden «door de lagere publiekrechtelijke lichamen *in te stellen* ombudsmanorganen». Wijziging van de woorden «in te stellen», die misschien de – onbedoelde – indruk wekken dat de keuze reeds gedaan is voor een stelsel, waarbij de lagere publiekrechtelijke lichamen verplicht zouden worden tot instelling van een ombudsmanorgaan, in «ingestelde» komt ons wenselijk voor. Aldus wordt duidelijker in het midden gelaten welke opzet de voorkeur verdient. Aan de wetgever wordt overgelaten te bepalen, of hij instelling al dan niet verplichtend wil voorschrijven voor de lagere publiekrechtelijke lichamen. Overigens willen wij in dit verband wel opmerken – het advies van de Raad van State nodigt uit tot een reactie op dit punt – dat een systeem waarbij aan alle lagere publiekrechtelijke lichamen zonder meer de plicht wordt opgelegd eigen ombudsmanorganen in te stellen, ons voorshands onwenselijk voorkomt, al was het alleen maar omdat de meeste gemeenten te klein zijn om er een afzonderlijke ombudsman op na te kunnen houden. Wij mogen voorts verwijzen naar hetgeen in de memorie van antwoord voor de Tweede Kamer over het ontwerp van Wet Nationale ombudsman is uiteengezet in de paragraaf «De afgrenzing tot de centrale overheid». Daarin komt als voorlopige voorkeur van de Regering naar voren te zijner tijd, wanneer meer inzicht is verkregen in de consequenties welke verbonden zijn aan het opdragen aan het ombudsman-instituut van de behandeling van klachten over de gedragingen van organen van lagere publiekrechtelijke lichamen, een landelijk benoemde, eventueel regionaal werkzame ombudsman hiermee te belasten. Bij deze voorlopige voorkeur heeft mede een rol gespeeld het aspect waarop ook de Raad van State wijst, nl. het waarborgen van de onafhankelijkheid van de ombudsman ook tegenover de bestuursorganen der plaatselijke overheden.

Wat hiervan zij, de voorgestelde grondwetsbepaling laat een eventuele regeling van de ombudsmanfunctie ten aanzien van gedragingen van organen van de lagere openbare lichamen, aan de wetgever over. Dit geldt ook voor de suggestie die de Raad van State aan het slot van zijn advies doet, nl. benoeming door de Kroon van ombudsmanorganen die zijn ingesteld door lagere publiekrechtelijke lichamen. Wel hebben wij in deze passage uit het advies aanleiding gevonden de memorie van toelichting (alineea 17) aan te vullen.

De redactionele opmerkingen van de Raad hebben wij gevolgd, behalve dan dat wij, gelet op de leidraad bij de Woordenlijst van de Nederlandse taal inzake het gebruik van het koppeltteken, slechts bij het woord «ombudsman-instituut» aanleiding vonden voor het plaatsen van een koppeltteken.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde ontwerp van wet met gewijzigde memorie van toelichting, met als bijlagen afschrift van het advies van de Raad van State, afschrift van dit nader rapport en de aan de Raad van State voorgelegde tekst van onderdelen van de memorie van toelichting, die nadien zijn gewijzigd, te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Staatssecretaris van Justitie,
E. A. Haars

Bijlage III Aan de Raad van State voorgelegde teksten

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN ONDERDELEN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING DIE NADIEN ZIJN GEWIJZIGD

Alinea 2

In de aan de Raad van State voorgelegde versie ontbrak noot 2.

Alinea 4

De staatscommissie voegt hieraan nog toe dat er wel grondwettelijke bezwaren zouden kunnen ontstaan, indien de bevoegdheid zou worden gegeven om op grond van de verrichte onderzoeken bepaalde besluiten te herzien of het nemen van nieuwe besluiten te bevelen dan wel om de bemoeiingen uit te strekken over de werkzaamheid van de Staten-Generaal of van de rechterlijke macht. Ook hiermee kunnen wij instemmen, zij het met de aantekening dat wij niet elke bemoeienis met de wijze waarop de Staten-Generaal of de rechterlijke macht functioneren op zich zelf reeds ongrondwettig zouden achten.

Alinea 7

Bovendien achten wij de opneming van een grondwetsbepaling op zich zelf ook van belang. Naar onze mening dient de herziene Grondwet aan de betekenis die in het instituut van de ombudsman is gelegen voor het bevorderen van een behoorlijk optreden van de overheid jegens haar burgers niet voorbij te gaan. De ombudsmanfunctie heeft naast de klassieke waarborgen in de vorm van (administratieve) rechtspraak en het administratief beroep immers een geheel eigen karakter en betekenis.

Alinea 14

In de aan de Raad van State voorgelegde versie stond in de slotzinsnede van deze alinea «in te stellen» in plaats van: ingestelde.

Alinea 18

In de aan de Raad van State voorgelegde versie ontbrak deze alinea.