

Remkes

zuiverheid opererend een formele scheiding maken tussen datgene wat met de zuiveringseid bedoeld is en hetgeen wordt bedoeld met het treffen van eventuele faciliteiten ten behoeve van mensen die lid willen worden van de Tweede Kamer of van het Europees Parlement.

Minister **Dijkstal**: Mijnheer de voorzitter! De heer Hirsch Ballin heeft nog een vraag gesteld over de arbeidsvoorwaardelijke aspecten. De initiatiefnemers hebben in de nota naar aanleiding van het verslag geschreven over hun contact met de samenwerkende centrales van overheidspersoneel. Zij hebben gezegd daarvoor aandacht te willen hebben. Het is zinvol te kijken naar datgene waarmee de Stichting van de arbeid komt. Op dit moment valt niet goed te beantwoorden wat in normale gevallen de regel zal zijn: ontslag dan wel tijdelijke ontheffing. Daarover moet onderhandeld worden. Een complicerende factor is het feit, dat wij dat nu volgens het sectorenmodel doen. Het zijn in ieder geval vijf rijkssectoren. Het kan in elk van die sectoren op een andere manier uitonderhandeld worden. Ik verwacht dat men er graag over wil praten. Ik ben van plan mij in dat opzicht actief op te stellen. Mij dunkt dat wij de gelegenheid moeten geven aan werkgevers en werknemers om dat gesprek met elkaar te voeren en na te gaan wat daar uitkomt. Als er geen afspraken over worden gemaakt, denk ik dat – ik geloof dat de heer Remkes dit ook al zei – alleen maar bij het zich voordoen van zwaarwegende problemen een verzoek om tijdelijke ontheffing niet zal worden gehonoreerd. Laten wij echter afwachten hoe een en ander zich ontwikkelt.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Ik heb nog een vraag aan de minister en een vraag aan de heer Remkes. Ik geloof dat de benadering van de minister van Binnenlandse Zaken onze steun verdient. Die benadering houdt in om het overleg in de Stichting van de arbeid af te wachten, voordat hij een nadere lijn kiest in het overleg over de arbeidsvoorwaarden overheids-personeel. Zou dit niet moeten betekenen dat maatgevend is een

zoveel mogelijke gelijke behandeling, ook op het punt van de tijdelijke ontheffing, in de particuliere sector en de overheidssector? Ik denk dat het meest recht wordt gedaan aan de bedoeling van de initiatiefnemers als de minister van Binnenlandse Zaken in zijn overleg zoveel mogelijk paralleliteit nastreeft. Ik kan mij dan voorstellen dat in de openbaarheids-gegevens niet alleen wordt gevraagd naar tijdelijke ontheffing van de functie als overheidspersoneel, maar ook als werknemer in de particuliere sector, opdat ook dat gelijkloopt.

Ik denk dat ik mijn vraag aan de heer Remkes het beste kan stellen na het antwoord van de minister.

Minister **Dijkstal**: Voorzitter! Ik wil graag zoeken naar die paralleliteit – ik denk dat dit in de geest van het wetsvoorstel ligt – zonder dat ik mij op voorhand bind aan de uitkomsten van hetgeen op dit moment loopt.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Daarmee zijn wij het zeer eens.

Mijn vraag aan de heer Remkes is wat het intitulé is van het wetsvoorstel dat wij wellicht dadelijk zullen aanvaarden.

De heer **Remkes**: Ik heb het antwoord op die vraag vergeten te geven. Daarvoor mijn excuses. Men kan "intrekking" lezen als "ter wijziging".

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur (25456).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Van Dijk** (CDA): Mijnheer de voorzitter! De fractie van het CDA heeft al in een eerder stadium laten weten, wel met dit wetsvoorstel te kunnen instemmen. Dat wil overigens niet zeggen dat wij de betekenis van dit wetsvoorstel zeer hoog inschatten. De Nationale ombudsman kwam zelf waarschijnlijk het dichtst bij een realistisch oordeel over dit voorstel toen hij het

betitelde als niet méér dan een tussenstap naar een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen. Maar goed, elke stap is er één. Over vier jaar zien wij wel weer, zo maak ik uit een van de in de memorie van antwoord gegeven antwoorden op.

Wij delen de mening van de bewindslieden dat een stelsel als het onderhavige een onderdeel is van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening. Een zorgvuldige en tijdige behandeling van klachten kan het vertrouwen van de burger in de overheid versterken en de gelegenheid bieden om problemen en misstanden in de organisatie te onderkennen en weg te nemen, zo lezen wij. Dat kán inderdaad het gevolg zijn. Mijn vraag is of de regering ook over aanwijzingen beschikt, waaruit blijkt dat het instituut Nationale ombudsman zulke zegenrijke gevolgen heeft gehad.

Na herlezing van de gewisselde stukken is ons nog steeds niet geheel duidelijk wat nu de feitelijke positie van de lagere overheden op dit moment precies is. In de memorie van antwoord lezen wij dat provincies, waterschappen en 18 gemeenten gebruikmaken van de Nationale ombudsman. Elders is meegedeeld dat de categoriale aanwijzing van de waterschappen is ingetrokken en dat er geen aanleiding is, te vermoeden dat ze geen voorstel om categoriale aanwijzing zullen doen. Er is nog overleg gaande. Voorzitter! Wat is nu de huidige situatie?

In de memorie van toelichting van het vorige jaar werd melding gemaakt van een proefproject op basis van een AMvB, waarin de provincies en de gemeenten voor anderhalf jaar onder de Nationale ombudsman vallen. Die AMvB is inmiddels alweer vervallen, naar ik heb begrepen op 1 januari 1998. Ook hier rijst de vraag wat de feitelijke situatie is met betrekking tot de provincies.

Heeft het overleg met de waterschappen inmiddels overeenstemming opgeleverd? Zo neen, waarom duurt het dan zo lang? Blijkens de memorie van antwoord werd in het overleg ook gesproken over het stelsel van kosten-toerekening. Waar wringt de schoen precies? Overwegen de bewindslieden, op de waterschappen een ander bekostigingssysteem toe te passen dan op de gemeenten? Zo ja, waarom?

Van Dijk

De gemeenten hebben de vrijheid, te kiezen voor een andere externe klachtvoorziening dan de Nationale ombudsman. Ze krijgen royaal de tijd om die keuze te maken en te effectueren. We zullen er over vier jaar nog wel eens naar kijken om na te gaan of er schot in zit, zo schrijven de bewindslieden. Een stelsel dat de gehele overheid dekt, ligt zo te zien nog ver in het verschiet. De hier bedoelde alternatieve vormen van gemeentelijk klachtvoorzieningen zullen, zo stellen de bewindslieden, wel aan bepaalde eisen moeten voldoen. Dit roept de vraag op wie die eisen definieert en toeziet op de naleving ervan. Elders wordt in de memorie van antwoord vermeld dat de commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht intussen is gevraagd, advies uit te brengen over regels die moeten gelden voor onafhankelijke externe klachtvoorzieningen. Is het de bedoeling om na ommeekomst van dat advies de hierbij bedoelde regels in wetgeving om te zetten of dienen ze slechts als leidraad? Hoe groot schat de bewindsman het gevaar in dat gemeenten de keuze die zij zullen moeten maken en de effectuering daarvan zullen uitstellen totdat er duidelijkheid over deze regels bestaat?

Deze vragen restten ons na bestudering van het wetsvoorstel. Wij zien het antwoord op deze vragen met belangstelling tegemoet.

De heer **Stoffelen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! De PvdA-fractie heeft niet deelgenomen aan de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel. Toch nemen wij nu deel aan de beraadslagingen, zoals wij al in de commissie aankondigden. Beide zinnen behoeven toelichting, de tweede zinsnede meer dan de eerste.

Op zich is dit wetsvoorstel grondig schriftelijk en mondeling behandeld door de Tweede Kamer. Er is niet veel reden nog iets aan die behandeling toe te voegen, zo vinden wij. Het voorstel biedt een soort ombudsmanfunctie à la carte.

Het is zoals de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer al zegt: een voorziening voor extern klachtrecht geldt al voor het rijk; de Nationale ombudsman is ook al bevoegd op het terrein van de politie. De provincies, de waterschappen, aldus de memorie van

antwoord, en achttien gemeenten hebben onlangs gekozen voor de Nationale ombudsman als externe klachtvoorziening. Verder zijn er volgens wat andere gegevens gemeenten die beschikken over een externe klachtencommissie. Hieronder vallen de vier grote steden die een eigen lokale ombudsvoorziening hebben. Ook zijn er gemeenten die gebruikmaken van de externe klachtvoorziening van een andere gemeente of van een intergemeentelijke voorziening.

De bedoeling van dit voorstel, nog steeds volgens genoemde memorie van antwoord, is aan de gemeenten die nog geen externe klachtvoorziening hebben, de mogelijkheid te bieden van een externe voorziening door gebruik te maken van de diensten van de Nationale ombudsman. Die gemeente mag dat, maar hoeft dat niet. Het mag ook anders, mits ook die andere voorziening (van de gemeente zelf, een andere gemeente of intergemeentelijk) aan heldere eisen van onafhankelijkheid voldoet. Zoals gezegd: ombudsmanfunctie à la carte.

Voor iemand als ik, die heel lang geleden de eerste wet inzake de Nationale ombudsman in de Tweede Kamer behandeld heeft en de ontwikkelingen sindsdien gevolgd heeft, is de keuze nu: buitengewoon lang en waarschijnlijk donders saai over de geschiedenis tot nu toe te spreken of slechts een enkel woord daaraan te wijden. Tot uw opluchting kies ik voor het laatste.

De gekozen oplossing is een compromis van een compromis. Mooi is het niet, lelijk ook niet. Waar het toe leidt, is niet duidelijk. Meer zit er echter niet in. Wij stemmen er dus mee in.

Tot zover de uitleg van het niet-meedoen aan de schriftelijke voorbereiding. Waarom nu dan toch wel een opmerking? Kort samengevat: uit lichtelijk ongenoegen. Welnu, volgens de tekst en de bedoeling van de wet dienen de bestuursorganen zelf eerst intern de klachten te onderzoeken. Ook de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer spreekt daar weer over. Logischerwijs geeft de ombudsman dat bestuursorgaan ook de gelegenheid om dat te doen door er zelf in zekere zin in tweede instantie naar te kijken.

Ik ben daar steeds van uitgegaan tot ik bij andere bezigheden buiten het lidmaatschap van de Eerste Kamer voorzitter werd van een

regionale klachtencommissie Politie, ingevolge artikel 61 Politiewet. Ik constateer daar herhaaldelijk dat bij de politie ingediende klachten de klachtencommissie niet bereiken en de behandeling geschorst wordt omdat de Nationale ombudsman de klacht aan zich getrokken heeft en bezig is die te behandelen. Dit gebeurt dan zonder zich erom te bekommeren of op het "lagere" niveau een onafhankelijke klachtencommissie bezig is. Ik vind dat ergerniswekkend en op zijn minst strijdig met de bedoeling van de wet.

Het brengt mij ook tot de vraag bij dit wetsvoorstel. Ook bij de interne klachtregeling van gemeenten zou hetzelfde kunnen gebeuren. Daarom vragen wij de bewindsman om ook bij dit wetsvoorstel aan te geven of het toch wel degelijk de bedoeling is, zoals in de memorie van antwoord staat, "dat voorop staat dat bestuursorganen zelf intern klachten zorgvuldig dienen te onderzoeken", dat dit echt gebeurt en dat de gemeenten daar ook zelf ook echt de gelegenheid voor krijgen.

De heer **Rensema** (VVD): De VVD is altijd voorstander geweest van het instituut van de Nationale ombudsman en wij vinden ook thans dat de Nationale ombudsman een nuttige functie kan vervullen. Er is in de laatste tientallen jaren echter wel iets veranderd. Er is een veel grotere bestuursrechtelijke rechtsbescherming gekomen. Dit houdt verband met de ontwikkeling in de rechtspraak van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met het nieuwe BW met zijn open normen, die brede gelding hebben, en vooral ook met de invoering van de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast is er nog de toetsing van de wetten aan internationale verdragen. Men kan tegenwoordig bij de rechter met succes klagen over de kwaliteit van het onderwijs. Het is slechts een recent voorbeeld.

Deze ontwikkelingen in het recht en met name in het bestuursrecht zouden kunnen leiden tot de conclusie, dat voor de Nationale ombudsman een minder prominente plaats overblijft. Als de rechter immers toetst op normen van behoorlijkheid – zoals thans uitdrukkelijk het geval is – is er voor de Nationale ombudsman die eveneens en uitsluitend de

Rensema

behoorlijkheidstoets hanteert, toch bepaald minder ruimte. Wij vernemen hierover graag de opvatting van de regering.

Er is nog een andere reden om het bestuursrecht hier ter sprake te brengen. Er is wel opgemerkt dat de brede toepassing van het bestuursrecht leidt tot een kwalijke juridisering van de maatschappij en tot een zeer stroperige uitvoering van op democratische wijze genomen beslissingen. De rechters zijn goed en onafhankelijk en zij behoren het laatste woord te hebben, maar zij hebben geen democratische legitimatie om de echte bestuursbesluiten te nemen. Het lijkt erop, dat de rechtsbescherming te ver is doorgeschooten. Opmerkingen van deze aard komen niet alleen van de zijde van de VVD. De commissaris van de koningin in Noord-Holland heeft herhaaldelijk in deze zin gesproken. De burgemeester van Amsterdam heeft gemeld, dat de gemeente in verband met de bouw van een bankgebouw 30 keer voor de rechter heeft gestaan en dat dit heeft geleid tot jarenlang uitstel en een renteverlies van miljoenen gulden.

De vraag is nu of bij het optreden van de Nationale ombudsman zich op den duur min of meer vergelijkbare effecten zouden kunnen voordoen. Dat is op voorhand niet uitgesloten, omdat de instelling van de Nationale ombudsman kan worden gezien als een uitbreiding van de rechtsbescherming of althans als een aanvulling daarop.

Voorzitter! In het algemeen is het tucht- en klachtrecht niet zonder bezwaren. De verdediging tegen klachten – ook als die volslagen ongegrond zijn – kan veel tijd en moeite kosten. Dat is de keerzijde van de medaille. Onze bekendste voetbalheld heeft in goed Amsterdams opgemerkt dat elk voordeel zijn eigen nadeel heeft. Het is in beginsel denkbaar dat een ambtelijke dienst, bijvoorbeeld de politie, wordt gefrustreerd doordat men zich steeds moet verdedigen tegen klachten die geheel of grotendeels ongegrond zijn. Dit zou ook kunnen leiden tot risicomijdend gedrag. Het is niet uitgesloten, dat het herhaalde gebruik van het klachtrecht kan worden gebruikt als een tactisch middel om bepaalde ambtenaren van politie of belastingdienst of een andere dienst te ontmoedigen. Dit is niet louter theorie. Door de

Amsterdamse politie wordt bevestigd dat deze verschijnselen worden signaleerd. Zij heeft mij toestemming gegeven om daarvan hier melding te maken.

Wij zouden daarom in overweging willen geven om te onderzoeken, of het wenselijk is om een griffierecht te heffen zoals die ook wordt geheven van burgers die procederen over de aan hen opgelegde belastingaanslag. Het griffierecht zou kunnen worden teruggegeven als de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt geacht of als de Nationale ombudsman dat redelijk acht. Dat zou een alleszins aanvaardbare regeling kunnen zijn. Hierbij valt te bedenken, en tot mijn genoegen heeft ook de heer Stoffelen daarover gesproken, dat de Nationale ombudsman als een beroepsinstantie moet worden aangemerkt, omdat er ook interne klachtenregelingen zijn of komen. Daar kan men dus allereerst terecht.

De Nationale ombudsman heeft in het jaar 1997 in totaal 608 rapporten uitgebracht. In ongeveer 2/3 deel werd de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond geacht. Daarnaast zijn er natuurlijk nog diverse interventies en onderzoeken geweest die niet tot een rapport hebben geleid. Niettemin moet de vraag gesteld worden, of dit aantal van 608 rapporten een bezetting van het bureau van de Nationale ombudsman met meer dan 100 personen rechtvaardigt. Wij vrezen echter niet zozeer de directe kosten van dit bureau, maar veeleer de indirecte kosten die worden opgeroepen door het werk dat elders binnen de ambtelijke dienst wordt gegeneerd. Je zou kunnen zeggen, dat wij hier te maken hebben met een schoolvoorbeeld van bureaucratie: 100 ambtenaren die constant bezig zijn om andere ambtenaren van hun gewone werk te houden. Dit moet misschien, maar wij moeten wel oog houden voor het feit dat er ook een minder gunstige kant aan zit.

Wij zouden daarom willen pleiten voor een sobere en ingetogen opstelling van de Nationale ombudsman zonder expansiedrift en zonder reclame. Alleen op die wijze kan een nuttige functie worden vervuld.

Een jaarverslag van meer dan 500 bladzijden achten wij van het goede te veel.

Voorzitter! Onze opmerkingen kunnen kritisch lijken maar dat is in

overeenstemming met onze taak. Wij wachten het antwoord van de regering af. Naast deze kritische opmerkingen, willen wij echter lof en waardering uitspreken voor de persoon van de Nationale ombudsman. Wij hebben een hoge dunk van de kwaliteit en de wijsheid van zijn beslissingen.

□

Staatssecretaris **Kohnstamm**: Voorzitter! Mag ik beginnen met een antwoord in de richting van de heer Rensema? Voorzover mij bekend uit de debatten die ik bijna net zo lang als de geachte afgevaardigde de heer Stoffelen in verschillende hoedanigheden heb mogen voeren over het instituut Nationale ombudsman, heeft de heer Rensema voor het eerst van een anders luidend inzicht kennis gegeven. Ik kan natuurlijk niet ontkennen dat hij het volste recht heeft om deze kritische kanttekeningen te maken. Ik denk echter dat hij ten principale een invalshoek kiest die in ieder geval niet of nauwelijks strookt met de invalshoek die ik namens het kabinet kies en die dunkt mij breed gedragen wordt in de wetgeving die tot nu toe rondom het instituut Nationale ombudsman tot stand is gekomen in beide Kamers der Staten-Generaal. Hoe je het ook wendt of keert, er is een groot en principieel verschil tussen de organisatie van het klachtrecht en alles wat met het bestuursrecht te maken heeft. Alles wat met het bestuursrecht te maken heeft, eindigt ten slotte in een uitspraak die luidt dat iemand recht heeft of dat niet heeft, terwijl het klachtrecht feitelijk het topje van de ijsberg vormt – om het maar eens slecht te formuleren – van de eigen kwaliteitstoets van de overheid bij al het doen en laten. De overheid heeft naar mijn gevoel terecht gemeend dat als sluitstuk van die kwaliteitstoets een externe toets aanwezig zou moeten zijn in de vorm van de Nationale ombudsman. In feite wordt, niet overdreven vaak, gezegd dat iedere klacht, hoe ook geformuleerd, gegrond of niet-gegrond in het eindoordeel, altijd mede kan worden gezien als een gratis advies aan de overheid, hoe deze het beter kan doen.

Voorzitter! Morgenavond sta ik aan de overzijde om het jaarverslag van de Nationale ombudsman te bespreken, dat in maart is uitgebracht. Ook uit dat verslag blijkt weer

Kohnstamm

dat ontzettend veel klachten bij de Nationale ombudsman terechtkomen waarvan deze krachtens de wet niet bevoegd is, kennis te nemen. Het klinkt misschien een beetje farfetched, maar ook dat is een zinvol advies aan de overheid. Het betekent immers dat burgers kennelijk vaak niet weten, waar zij intern of extern met gevoelens van onvrede terecht kunnen. Zelfs als je bekijkt, waar ten slotte klachten bij de Nationale ombudsman terechtkomen die gewoon door diezelfde Nationale ombudsman terstond terzijde worden gelegd, omdat deze daarvoor niet bevoegd is, moet je je als overheid in die kwaliteitstoets afvragen, hoe het komt dat burgers, die in heel veel gevallen goede bedoelingen hebben, toch bij de foute instantie terechtkomen. Maar los daarvan: ook bij al die klachten die ten slotte gegrond bevonden worden, zitten alle gratis adviezen hoe de overheid zich beter kan organiseren. Een van de punten waarvan ik eigenlijk bijna zeker weet dat alle aanwezigen daarvan bij tijd en wijle last hebben gehad, is de ontzettend lange duur van beantwoording van brieven en verzoeken door de overheid, zelfs als deze nog niet als klacht zijn ingericht. Natuurlijk kan de overheid niet altijd marktconform werken, maar iets klantgerichter, iets meer vanuit het vraagpatroon van burgers nadenken en proberen de organisatie vorm te geven om ervoor te zorgen dat de overheid per saldo handelend in het algemeen belang tevreden klanten en burgers heeft, is van eminent belang. Dan heeft een tijdige reactie, waarbij de Nationale ombudsman natuurlijk ook, geconfronteerd met de eerste klachten daarover met de bestuursorganen in overleg is getreden en voor zichzelf een paar richtlijnen heeft vastgesteld voor een redelijke reactietermijn, langzaam maar zeker voor de hele overheid effecten. Hierdoor ontstaat hoe dan ook mede een meer tevreden burger ten opzichte van de overheid.

Tegen de heer Rensema zeg ik, gegeven het nu net verschenen jaarverslag nog het volgende. De Nationale ombudsman als functionaris bestaat nu 10 à 15 jaar in de Nederlandse verhoudingen. Natuurlijk heeft hij in die periode terecht vanuit zijn in de wet neergelegde opdracht in die zin aan de weg getimmerd, dat het noodzakelijk was om eerst meer

bekendheid van het instituut te genereren. Ik neem met permissie enige afstand van de letterlijke bewoordingen die de heer Rensema op dat punt gekozen heeft, zonder expansiedrift en reclame. Ik denk dat de Nationale ombudsman de plicht had, ervoor te zorgen dat velen hem, een nieuw instituut, zouden weten te vinden. Het zal zeker zo zijn dat stukjes in kranten over het algemeen bekendheid geven aan uitspraken, oordelen en speeches van de Nationale ombudsman zelf. Dit heeft geleid tot een groei van de klachten, maar het was ook een inhaalgroei vanwege het bekend worden met het instituut. Inmiddels is er met betrekking tot het laatste jaarverslag vast te stellen dat de groei er voor het eerst in de 10, 15 jaar dat de ombudsman bestaat uit is. Sterker nog, er is sprake van een lichte daling van een paar procent. Dat stelt overigens nog niet veel voor als je erop uit bent om een daling te bewerkstelligen. Ik ben daar een voorstander van, maar om andere redenen dan die welke de heer Rensema aangeeft. Ik denk dat er mogelijkwijs een tax is bereikt die min of meer overeenkomt met the state of the art, waarin de overheid zich ten opzichte van burgers manifesteert.

Ik neem met klem afstand van het betoog van de heer Rensema over het vraagstuk van de juridisering, al is dat wel reëel. Dit vraagstuk concentreert zich vooral op de Algemene wet bestuursrecht – dat is in mijn ogen niet terecht, maar het zij zo – en maar zelden of nooit op de ombudsfunctie als zodanig, of het nu om de Nationale ombudsman gaat of de gemeentelijke ombudsman of -vrouw, zoals die bij tijd en wijle in met name de grootste steden te zien is. Het is dus een vorm van rechtsbescherming ten opzichte van burgers, maar vooral een vorm van organisatie van de overheid, waardoor de transparantie, de gevoeligheid voor de directe reactie uit de omgeving, in een onafhankelijke setting tot een oordeel komt. Op het moment dat de ombudsman een oordeel uitspreekt, is het vervolgens weer aan het bevoegd gezag om te besluiten hoe er met dat oordeel wordt omgegaan, al blijft het uiteindelijke oordeel aan het bestuur. Men kan het oneens zijn met zo'n oordeel, maar dat moet men als bestuurlijk college nooit zeggen in de richting van de bestuursrechter. Ik

begrijp de redenering van de heer Rensema dus wel, maar op basis van mijn eigen redenering voel ik niets voor de introductie van een griffierecht op iets dat primair de kwaliteitsbevordering van de overheid tot doel heeft.

Ik hoop met de heer Van Dijk dat het voorliggende wetsvoorstel een tussenstap is en dat de doelstelling van het kabinet ten aanzien van de uitbreiding naar de gemeentelijke overheid als het gaat om de bevoegdheid van de ombudsman over een jaar of vier, vijf is gerealiseerd. Daarover is al in de Tweede Kamer gesproken. Er is ook al een afspraak terzake gemaakt. Gemeenten kunnen zich op die basis vrijwillig aanmelden als zij een externe klachtenbehandeling wensen bij de ombudsman. Inmiddels hebben waterschappen, provincies en een beperkt aantal gemeenten, ongeveer 20, zich al bij de ombudsman aangemeld. Ik hoop dus dat er over een aantal jaren een landelijk dekkend netwerk is van externe klachtvoorzieningen, ook voor gemeenten.

De discussie tussen in het bijzonder de Tweede Kamer en het kabinet in deze periode is steeds gegaan over de vraag of dit een wettelijke verplichting moest zijn, of dat de optie moest worden geopend om een klachtenbehandeling bij de ombudsman voor de gemeenten mogelijk te maken. Ik heb mij namens het kabinet steeds op het standpunt gesteld dat de vraag waar het autonome bestuur, de gemeente, de klachtenbehandeling neerlegt, een zaak is waarover de gemeente zelf moet beslissen. Ik heb er nooit een misverstand over laten bestaan dat ik het noodzakelijk vind dat er, na een aantal voorbereidende acties, een landelijk dekkend netwerk komt en dat alle burgers een externe klachtvoorziening hebben, waar zij ook wonen. Ik heb wel steeds gevonden dat als je staat voor de autonome bevoegdheid van de gemeenten aan de ene kant en aan de andere kant de overtuiging hebt dat klachtenbehandeling bijdraagt aan de kwaliteit van het bestuur, het dan logisch is om de beslissing te politiseren op het gemeentelijk niveau en daar de beslissingen te laten nemen die noodzakelijk zijn.

Er zijn wel een paar randvoorwaarden. Zo is een interne klachtvoorziening absoluut noodzakelijk. Ik schrok van het grote aantal

Kohnstamm

gemeenten dat nog steeds geen interne klachtenvoorziening heeft. Ik schrok er ook van dat de wens – in Den Haag en door de VNG geuit – van zo'n externe klachtenregeling, nog maar zo mondjesmaat wordt uitgevoerd. Het zou best kunnen zijn dat het een tussenstap is en dat als blijkt dat die wens niet gerealiseerd wordt, te eniger tijd moet worden besloten om het centralisme dat ik nu heb weten te onderdrukken, namelijk bij wet te bepalen dat iedereen diezelfde vorm van externe en onafhankelijke klachtenregeling heeft te realiseren, toch door te voeren. Er zijn al een groot aantal positieve effecten opgetreden, maar ik verwacht na aanvaarding van dit wetsvoorstel dat er steeds meer gemeenten zullen zijn die voor zichzelf de beslissing zullen nemen om zich bij de Nationale ombudsman aan te sluiten of om het anders te doen. Daarbij moet steeds de discussie worden gevoerd over de randvoorwaarden voor een externe klachtenvoorziening.

Ik wil graag een voorbeeld geven. Als een gemeente – wat ik zeer legitiem acht – besluit een onafhankelijke klachtencommissie in te stellen en de burgers niet de mogelijkheid te bieden om naar de Nationale ombudsman te gaan, is het niet ongebruikelijk om de secretaris van die klachtencommissie te rekruteren uit de eigen ambtenaren. Ik vind dat je bij die externe klachtenbehandeling de schijn van partijdigheid moet vermijden. Als de secretaris tevens een ambtenaar is van de eigen gemeente, riskeer je dat die schijn van partijdigheid niet wordt vermeden. Ik vind dan ook dat het mede op die grond verstandig is om een aantal lijnen uit te zetten om de eisen aan de externe klachtenvoorzieningen in grote lijnen in de Algemene wet bestuursrecht te doen opnemen. Dat is de reden waarom wij daarover advies hebben gevraagd aan de commissie-Scheltema, die daarover gaat.

De situatie ten aanzien van provincies, waterschappen en gemeenten was nog niet helemaal helder. Welke zouden zich wel tot de ombudsman blijven wenden en welke niet? Dat had te maken met een discussie tussen mij en de overige overheden over de wijze waarop de kosten moeten worden berekend. Die discussie heeft een lange geschiedenis, die ik niet ga herhalen. Wat betreft een gedifferen-

tiërd tarief zitten wij nu op één lijn. De waterschappen, provincies en gemeenten hebben allemaal de lijn aanvaard die ik in de laatste brief daarover heb neergelegd, met als gevolg dat de provincies, waterschappen en gemeenten die zich reeds hadden aangemeld gewoon aangesloten blijven bij de Nationale ombudsman.

Voorzitter! De heer Stoffelen en ik zijn het volstrekt eens. Sterker nog, ook de ombudsman is daarvan overtuigd. In de eerste fase van het bestaan van het instituut is duidelijk geworden dat de ombudsman terughoudend dient te zijn als een interne klachtenprocedure nog niet is afgelopen. De interne procedure dient eerst te worden afgerond. Ik kan mij overigens voorstellen dat, wanneer er duidelijk vals wordt gespeeld, de ombudsman zich er toch mee bemoeit. In beginsel moeten de situaties waar de heer Stoffelen kennelijk zelf ervaring mee heeft opgedaan zich niet voordoen. Ter voorbereiding van het debat van morgen heb ik het jaarverslag van de ombudsman nog eens gelezen. Hij zit vrijwel perfect op dezelfde lijn als de heer Stoffelen. Eerst moet de interne klachtenbehandeling zijn afgerond. Dit laat overigens onverlet dat ten slotte de klachtenbehandeling door de ombudsman kan plaatsvinden.

□

De heer **Stoffelen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ik stem hartelijk in met de gloedvolle woorden over de bedoeling van het instituut ombudsman. Ik houd hier geen lang verhaal over, maar als ik dat gedaan had, had ik erop gewezen dat het van een gigantisch belang is dat mensen die terecht of ten onrechte gevoelens van ongenoegen over de overheid hebben, ergens kunnen aankloppen. Dat is vitaal, ook voor de overheid, en zal leiden tot verbetering van het bestuur, mits het onderzoek behoorlijk is.

Ik heb gesproken als voorzitter van de klachtencommissie vanuit de zeer recente praktijk van het laatste halfjaar. Het feit dat het jaarverslag van de ombudsman buitengewoon goed is, troost mij in die hoedanigheid buitengewoon weinig. Ik wil dat de genoemde praktijken ophouden.

□

De heer **Rensema** (VVD): Mijnheer

de voorzitter! De staatssecretaris neemt afstand van een gedeelte van mijn opmerkingen. Dat lijkt mij overbodig, want hij is daar niet verantwoordelijk voor. De staatssecretaris heeft gezegd dat bestuursrecht en klachtrecht niets met elkaar te maken hebben. Ik betwist dat. Ik heb aangetoond dat sinds de instelling van de ombudsman het bestuursrecht enorm is uitgebreid; het heeft een veel bredere werking gekregen. Mijn conclusie was dan ook dat er vervolgens voor het klachtrecht minder overblijft. Het is zelfs beter dat je met de klacht dat een ambtenaar onbehoorlijk gehandeld heeft bij de bestuursrechter terecht kunt. Dan volgt er namelijk meteen een uitspraak. De ombudsman adviseert alleen. Advocaten zullen meteen voor de gang naar de bestuursrechter kiezen. Het klachtrecht is duidelijk minder prominent geworden. Naast het bestuursrecht is het klachtrecht echter wel te zien als een noodzakelijk sluitstuk.

Ik wijs de heer Stoffelen erop dat ik mij niet principieel tegen het instituut ombudsman verzet. Ik ben het er van harte mee eens dat er een voorziening nodig is voor burgers die gemangeld worden in de molens van de bureaucratie. Ik heb echter het gevoel gekregen dat de praktijk daarmee niet helemaal in overeenstemming is. Dat is ook bevestigd door de heer Wiltling van de Amsterdamse politie.

De staatssecretaris is principieel tegen de heffing van een griffierecht. Ik kan zijn argumenten volstrekt aanvoelen. Zij gelden ook voor het belastingrecht. Ik vind dat mensen de kans moeten hebben om gratis in beroep te gaan tegen een te hoge belastingaanslag. Toch is er uiteindelijk griffierecht ingesteld voor het belastingrecht. Ik zie niet in waarom dat geheel uitgesloten zou moeten zijn voor de Nationale ombudsman, temeer daar er in de toekomst interne klachteninstanties worden ingesteld. Daar kan men met een klacht terecht. De Nationale ombudsman wordt dan een beroepsinstantie. Dan mag er toch wel een bescheiden bijdrage gevraagd worden. Een heleboel mensen hebben nooit klachten, maar moeten wel via de belasting betalen voor mensen die zoveel kosten veroorzaken door wel met een klacht te komen.

Rensema

Ik heb opgemerkt dat de Staat zorgvuldig met de financiën moet omgaan. Dat neemt niet weg dat ik vind dat de Nationale ombudsman wijze en kwalitatief goede beslissingen neemt. Er zou dan ook weinig aan de hand zijn als wij onbeperkt over middelen konden beschikken. Maar dat is helaas niet het geval in deze wereld. Wij vinden allemaal dat er meer blauw op straat moet komen, maar ondertussen schrijft de agent verhaaltjes over klachten die soms ten onrechte zijn ingediend. Daar zou de staatssecretaris toch oog voor moeten hebben. Dat is de andere kant van de medaille. De goede kant is vaak genoeg belicht. De staatssecretaris heeft dat zojuist voortreffelijk verwoord. Daar heb ik begrip voor, maar er moet ook begrip zijn voor die andere kant. Mijn conclusie is dat de ombudsman met ingetogenheid, soberheid, zonder expansiedrift en zonder reclame moet kunnen werken. Ik heb diverse columns van de ombudsman gelezen in een ochtendblad. Hij schreef die columns in zijn kwaliteit als ombudsman en ik vond dat eigenlijk niet nodig. Ook een jaarverslag van 500 bladzijden vind ik te veel van het goede. De rechterlijke macht zou ook zo'n dik jaarverslag kunnen schrijven over alle gevallen waarover een beslissing is gevallen. Mijn fractie handhaaft haar standpunt en is verder van mening dat kleine tot middelgrote plaatsen er verstandig aan doen om een onafhankelijke eigen kleine klachtencommissie in te stellen. Dat is goedkoper dan de ombudsman.

□

Staatssecretaris Kohnstamm: Voorzitter! De heer Stoffelen heeft aangegeven dat de ombudsman treedt in situaties waarin hij krachtens de wet terughoudend zou moeten zijn. Ik neem op zijn gezag aan dat dit waar is en ik vind dat ongewenst. Ik zal dit punt dan ook aan de ombudsman voorleggen en het lijkt mij goed als hij hierop zelf reageert. Tenslotte is het een publieke instantie die kan reageren op publieke uitingen. Ik stel het op prijs om van hem te vernemen wat zijn visie op het geheel is, dan kan de discussie over enige tijd doorgaan.

De heer **Stoffelen** (PvdA): Voorzitter! Ik heb het bij dit wetsvoorstel

aan de orde gesteld, omdat deze praktijk die ik meemaak, ook bij gemeenten zou kunnen voorkomen. Ik vermoedde al dat deze vraag geheel overbodig zou zijn, maar soms worden er vragen gesteld om het antwoord te horen dat men wil horen. Dat is helemaal gelukt. Het hoorde dus hier, maar ik heb het zelf ook bij het bureau van de ombudsman aan de orde gesteld.

Staatssecretaris Kohnstamm: Voorzitter! Ik zal mijn voornemen ten uitvoer leggen en de Kamer van de uitkomst van die gedachteswisseling op de hoogte stellen.

De heer Rensema kiest zijn eigen woorden, het zou te gek zijn als het anders zou zijn. Ik ben echt zeer overtuigd van een andere invalshoek in dit dossier. Grote delen van de praktijk van het klachtrecht hebben helemaal niets uitstaande met het bestuursrecht. In een heel groot deel van de gevallen gaat het niet om de beslissing als zodanig, maar klagen burgers bijvoorbeeld over de wijze van bejegening. Dat hoort niet thuis bij het bestuursrecht, want dat is niet onrechtmatig. Zelfs als je het toetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, is daar geen taak van de bestuursrechter. Als iemand gewoon onfatsoenlijk bejegend is, kan hij nergens anders terecht dan bij de interne klachtenregeling en ten slotte bij de Nationale ombudsman. Deze is essentieel voor de toets die de overheid nodig heeft voor de vraag in hoeverre zij zich goed heeft georganiseerd en op een fatsoenlijke wijze haar taken ten uitvoer legt.

De heer **Rensema** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Er wordt gezegd dat de burger nergens anders heen kan, maar dat betwijfel ik toch. In de eerste plaats is er een interne klachtencommissie. Verder kan hij een brief schrijven naar de burgemeester, de minister, de Koningin of naar de Eerste Kamer. Het is niet helemaal waar dat de burger nergens anders heen kan.

Staatssecretaris Kohnstamm: Nee, maar de burger kan inderdaad nergens anders heen dan naar een totaal onafhankelijke organisatie, die zich krachtens wettelijke verplichting heeft toegelegd op het toetsen van dat soort klachten.

Ik herinner mij uit de tijd dat ik Tweede-Kamerlid was dat er altijd

een beetje strijd is tussen de commissie voor de verzoekschriften en de ombudsman. De commissie voor de verzoekschriften vindt dat de ombudsman eraf moet blijven, als zij ermee bezig is, en soms is het omgekeerd. Er is een kleine overlapping, veelal in fiscale zaken. In negen van de tien gevallen geeft de onafhankelijke klachtencommissie veel meer vertrouwen in de wijze waarop de overheid in brede zin opereert, dan enig ander instituut dat ik ken.

Ik zou het dus ook vanuit de optiek "kwaliteit van bestuur, kwaliteit van het optreden van de overheid" echt een fout voorbeeld vinden als daarbij gedacht zou worden aan een soort griffierecht. Ik geef de heer Rensema overigens toe dat die discussie hier en daar bij tijd en wijle is gevoerd. Het is dus geen onfatsoenlijke discussie. Dat bedoelde ik absoluut niet te zeggen. Ik vind echter ten principale dat een overheid een externe klachtvoorziening nodig heeft om zichzelf bij de les te houden. Daar zou naar mijn gevoel geen financiële bijdrage bij aan de orde moeten zijn.

Voorzitter! Ik heb goed geluisterd naar de heer Rensema. Hij heeft een aantal punten in tweede termijn herhaald. Hij heeft het volste recht om dat te vinden. Ik denk dat de Nationale ombudsman een ongelooflijk belangrijke bijdrage levert aan het vertrouwen dat burgers hebben in het functioneren van de niet-politieke overheid. Het is goed dat de Nationale ombudsman er is. Als ik kijk naar het functioneren van het instituut als zodanig, ook in de afgelopen jaren, dan zijn er, wat mij betreft, eigenlijk geen kritische kanttekeningen te maken. Ik vind dat het goed functioneert en in die zin verschil ik dus van mening met de heer Rensema.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Sluiting 22.10 uur

Besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen