

Vergaderjaar 2002–2003

**28 747**

**Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten over bestuursorganen door een ombudsman, alsmede daarmee samenhangende wijziging van de Wet Nationale ombudsman, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wet extern klachtrecht)**

**Nr. 3**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**ALGEMEEN**

**1. Inleiding**

Met de invoering van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht zijn de regels vastgelegd voor de interne behandeling van klachten (in dit wetsvoorstel wordt dit titel 9.1). Naast het recht op een behoorlijke klachtbehandeling door het bestuursorgaan zelf, heeft de burger ook recht op een onafhankelijke, externe behandeling van klachten over gedragingen van bestuursorganen. Met betrekking tot gedragingen van bestuursorganen van het Rijk is daarvoor de Nationale ombudsman in het leven geroepen. Daarnaast zijn de bestuursorganen van de provincies, de waterschappen en een aantal gemeenten en gemeenschappelijke regelingen op hun verzoek onder de competentie van de Nationale ombudsman gebracht. Dit wetsvoorstel voorziet in een eenvormige regeling voor de externe klachtbehandeling en een landelijk dekkend stelsel van onafhankelijke klachtinstanties.

**1.1 Totstandkoming van het wetsvoorstel**

In maart 2001 heeft de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht een voorontwerp uitgebracht inzake een regeling van het extern klachtrecht in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hiermee heeft de Commissie voldaan aan het verzoek, gedaan begin 1998 door de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, om advies uit te brengen over een regeling van de eisen die aan een externe klachtvoorziening gesteld kunnen worden. In het voorontwerp zijn tevens bepalingen opgenomen ter wijziging van de Wet Nationale ombudsman, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Na aanbieding van het voorontwerp aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie is het voorontwerp voor commentaar toegestuurd aan een aantal organisaties, die tot

1 juli 2001 gelegenheid hadden hun opmerkingen aan de ministers kenbaar te maken. Wij hebben de volgende commentaren ontvangen:<sup>1</sup>

- de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), brief van 27 juni 2001,
- de Nationale ombudsman (No), brief van 13 juli 2001 en brief van 28 september 2001,
- de Sociaal-Economische Raad (SER), brief van 29 juni 2001,
- de VAR – Vereniging voor Bestuursrecht, brief van 12 juli 2001,
- de Nederlandse Orde Van Advocaten (NOVA), brief van 25 juli 2001,
- de Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam, brief van 28 juni 2001,
- een gezamenlijk commentaar van de Gemeentelijke ombudsvrouw van Groningen en Leek, de Gemeentelijke ombudsman van Heemskerk en de Gemeentelijke ombudsman van Rotterdam, Vlaardingen, Bleiswijk, Bergschenhoek en Capelle aan den IJssel (tevens externe klachtinstantie van diverse gemeenschappelijke regelingen), brief van 29 juni 2001.

De teneur van de reacties is op hoofdlijnen positief. Nut en noodzaak van een wettelijke regeling van het extern klachtrecht voor alle bestuursorganen worden breed onderschreven. De gemeentelijke ombudsinstaties, de VAR en de VNG gaven aan dat de regeling wel voldoende ruimte zou moeten laten voor de praktijk zoals die door de jaren heen bij gemeentelijke ombudsinstaties is ontstaan. Aan die wens hebben wij gehoor gegeven door minder, en minder gedetailleerde bepalingen in de Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet op te nemen dan in het voorontwerp was gedaan. Instemmend is gereageerd op het uitgangspunt dat elke decentrale overheid moet voorzien in een externe klachtvoorziening, en dat de keuze voor de vorm wordt overgelaten aan de decentrale overheden.

Van de ontvangen commentaren is bij het opstellen van het wetsvoorstel dankbaar gebruik gemaakt.

## 1.2 Inhoud van het wetsvoorstel

De in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling van het extern klachtrecht heeft een drieledig doel, te weten:

1. het bieden van een algemene regeling voor het indienen en behandelen van klachten bij externe klachtvoorzieningen;
2. het voorzien in een landelijk dekkend stelsel van volwaardige externe klachtvoorzieningen bij decentrale overheden; en
3. het harmoniseren van bestaande eisen waaraan externe klachtvoorzieningen moeten voldoen.

Dit betekent dat in het wetsvoorstel voor een bredere opzet is gekozen dan strikt genomen uit de motie Scheltema – De Nie c.s.<sup>2</sup> voortvloeit. Waar in deze motie wordt gevraagd om *al dan niet* met behulp van een wettelijke verplichting te bevorderen dat alle gemeenten vóór 2002 in een met waarborgen omklede ombudsfunctie zullen hebben voorzien, stellen wij hier voor om te kiezen voor een wettelijke stok achter de deur. Tevens zijn procedureregels ontworpen voor deze externe klachtvoorzieningen. Voorgesteld wordt om het grootste deel van het procedurele hoofdstuk van de Wet Nationale ombudsman (WNo) over te hevelen naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Die operatie is echter niet beperkt gebleven tot een louter verplaatsen van artikelen van de ene wet naar de andere. De voorgestelde procedurele bepalingen zijn ook in harmonie gebracht met de rest van de Awb en in het bijzonder met de regeling in de Awb van het interne klachtrecht. Verder is deze gelegenheid benut om een wettelijke bescherming van het gebruik van de naam ombudsman in de publieke sector in het wetsvoorstel op te nemen. Ook worden nog enkele andere inhoudelijke aanpassingen voorgesteld, zoals het in de wet neer-

<sup>1</sup> De commentaren zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26 445, nr. 3.

leggen van de interventiemethode van de (Nationale) ombudsman en het aanpassen van de ambtstermijn van de substituut-ombudsman in de WNo.

### **1.3 Opbouw van de memorie van toelichting**

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 staan wij wat uitgebreider stil bij de ontwikkelingen die hebben geleid tot de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Hoofdstuk 3 is gewijd aan de eisen die aan externe klachtvoorzieningen worden gesteld. Daarbij wordt aangegeven welke keuzen zijn gemaakt bij de uiteindelijke formulering van de voorgestelde bepalingen op dit punt.

Hoofdstuk 4 gaat in op de wijze waarop de bepalingen en de procedure van klachtbehandeling zoals die op dit moment in de WNo te vinden zijn, een plaats hebben gekregen in de voorgestelde wijzigingen van de Awb. In hoofdstuk 5 zal worden ingegaan op de consequenties van de regeling van het externe klachtrecht voor de WNo. Aansluitend behandelt hoofdstuk 6 de wijzigingen die worden voorgesteld in de organieke wetten. Het hoofdstuk waarin aandacht wordt besteed aan de bestuurslasten en de inwerkingtreding (hoofdstuk 7) besluit het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In het artikelsgewijze deel van de toelichting wordt onder andere uitgebreid ingegaan op de wijzigingen in de Gemeentewet. Aan de nagenoeg gelijklopende bepalingen in de andere twee wetten zal alleen waar nodig nog apart aandacht worden geschonken.

## **2. Motieven voor het wetsvoorstel**

### **2.1 Algemeen**

Hoofdstuk 9 van de Awb, dat een regeling bevat over het klachtrecht bij en over bestuursorganen (het intern klachtrecht), is op 1 juli 1999 in werking getreden. Daarmee is voor de behandeling van klachten een belangrijke stap gezet met de codificatie van de eisen die voortvloeien uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Als sluitstuk van een volwaardige klachtprocedure is zowel vanuit het kabinet als vanuit organisaties als VNG en IPO de noodzaak onderschreven van het treffen van een externe klachtregeling voor alle bestuursorganen, in aansluiting op het intern klachtrecht. Ook het parlement heeft bij diverse gelegenheden daarvoor gepleit. Wij sluiten ons hierbij aan. Een regeling van minimum-eisen voor alleen interne klachtprocedures – waarin hoofdstuk 9 van de Awb voorziet – is immers in feite niet »af». In de praktijk behoren interne klachtprocedures mede te fungeren als voorprocedure voor een eventuele externe klachtbehandeling, die dan ook als sluitstuk van de gehele klachtprocedure kan worden beschouwd. Voor de harmonisatie en gelijkwaardigheid van externe klachtvoorzieningen is het gewenst dat er ook voor de externe klachtbehandeling eenduidige regels worden gesteld. Het is niet wenselijk dat bestuursorganen eigen externe voorzieningen creëren die onderling sterk van elkaar verschillen wat betreft de waarborgen voor een onafhankelijke en behoorlijke klachtbehandeling.

### **2.2 Nut van extern klachtrecht**

Bij de totstandkoming van hoofdstuk 9 van de Awb is uitgebreid ingegaan op de motieven die hebben geleid tot de regeling van de interne klachtbehandeling.<sup>1</sup> Daarbij is onder meer overwogen dat het de plicht is van bestuursorganen om van buiten komende signalen die erop duiden dat aan de dienende functie van het bestuur op enige wijze afbreuk wordt gedaan, op hun merites te beoordelen en zo nodig corrigerend op te treden. Hoewel de nadruk behoort te liggen op de interne klacht-

---

<sup>1</sup> Zie Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3 e.v.

behandeling, spreekt het voor zich dat dergelijke signalen aan kracht winnen wanneer zij na een onafhankelijke behandeling en beoordeling door een externe klachtvoorziening worden ondersteund. Omgekeerd biedt een gedraging die de toets der kritiek van een ombudsman heeft doorstaan, het bestuursorgaan een leidraad voor toekomstig handelen.

Extern klachtrecht stelt de klager in de gelegenheid om zich in laatste instantie over het gedrag van het betreffende bestuursorgaan uit te laten. De mogelijkheid van de burger om een gedraging van het bestuursorgaan, daaronder begrepen de wijze waarop de interne klachtbehandeling heeft plaatsgevonden, aan een onafhankelijk oordeel te onderwerpen, vormt een onmisbaar onderdeel in het stelsel van rechtsbescherming van de Awb.

Daarnaast is het, naar het oordeel van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, voor de versterking van de lokale democratie van belang dat er ter ondersteuning van de verantwoordings- en controle-mogelijkheden van de gemeenteraad – naast een interne – ook een onafhankelijke externe klachtvoorziening bestaat.<sup>1</sup> De aanwezigheid van een lokale of regionale ombudsman of ombudscommissie kan bijdragen aan de controlerende functie van de raad. Door de aanbevelingen van een dergelijke klachtinstantie kan het inzicht in het functioneren van het bestuur worden vergroot waardoor de controlerende taak van de raad vergemakkelijkt wordt. De Staatscommissie meent dat het ontbreken van een externe klachtregeling bij veel gemeenten niet bijdraagt aan een heldere verhouding tussen burger en bestuur en bepleit dan ook dat gemeenten een externe klachtregeling invoeren. De regering heeft in het Kabinetsstandpunt Dualisme en lokale democratie dit advies onderschreven en opgemerkt dat dit advies aansluit bij de reeds eerder in de Tweede Kamer kenbaar gemaakte wens een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen tot stand te doen komen.<sup>2</sup>

Door een externe klachtregeling als sluitstuk voor het beoordelen van het handelen van bestuursorganen kan een verdere bijdrage worden geleverd aan informatie over de kwaliteit van het bestuur. Daarmee wordt duidelijker zichtbaar in hoeverre bestuursorganen klantgericht werken. Ook kunnen zo nodig organisatorische maatregelen worden getroffen wanneer er zich al dan niet structureel een probleem blijkt voor te doen in de relatie tussen het bestuursorgaan en de burgers of het personeel. Met name wordt hier ook het personeel genoemd om mogelijke verwarring rond het begrip «extern» klachtrecht te voorkomen. Extern klachtrecht ziet op de onafhankelijke behandeling en beoordeling van een klacht buiten het bestuursorgaan waar de klacht over gaat. Dat kunnen dus klachten zijn die van buiten de organisatie komen (van burgers) maar ook klachten van het eigen personeel. Beter is het dan wellicht te spreken van onafhankelijke klachtbehandeling. Omdat in het spraakgebruik de begrippen intern en extern klachtrecht evenwel steeds meer ingeburgerd raken, worden deze begrippen ook in de toelichting gebruikt.

### **2.3 Stand van zaken extern klachtrecht**

Voor veel bestuursorganen is er nu al een externe klachtvoorziening in de vorm van de Nationale ombudsman. Ministers, bestuursorganen op het terrein van de politie, zelfstandige bestuursorganen, de provincies en de waterschappen, en – per peildatum 1 januari 2002 – zo'n 200 gemeenten alsmede enkele gemeenschappelijke regelingen vallen onder de competentie van de Nationale ombudsman. Daarin wordt met dit wetsvoorstel materieel geen verandering gebracht.

---

<sup>1</sup> Zie «Dualisme en lokale democratie», Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, blz. 261.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1999/00, 26 800 VII, nr. 42, blz. 19.

Omdat provincies, waterschappen, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen die bij de Nationale ombudsman zijn aangesloten, de (wettelijke) mogelijkheid hebben om te verzoeken de aansluiting bij de Nationale ombudsman te beëindigen, is het wetsvoorstel voor hen wel van belang. De voorgestelde regeling van het extern klachtrecht is echter vooral van belang voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen die op dit moment niet bij de Nationale ombudsman zijn aangesloten. Daaronder zijn gemeenten en gemeenschappelijke regelingen die wel en die niet over een eigen externe klachtvoorziening beschikken.

Nog niet alle gemeenten zijn overgegaan tot het daadwerkelijk implementeren van een externe klachtvoorziening in enigerlei vorm (aansluiting bij de Nationale ombudsman, een eigen gemeentelijke of een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie). De laatste tijd is evenwel een sterke toename te zien van het aantal gemeenten dat vrijwillig is gaan beschikken over een externe klachtvoorziening.

Die ontwikkeling heeft plaatsgevonden mede dankzij de voorlichtings- en stimuleringsactiviteiten die de VNG heeft georganiseerd. Binnen het project «Stimuleren extern klachtrecht bij gemeenten» zijn afgelopen jaren diverse regionale bijeenkomsten georganiseerd, is er een website opgezet en zijn er nieuwsbrieven en brochures uitgegeven. Deze inspanningen hebben duidelijk hun vruchten afgeworpen. Volgens onderzoek van de VNG beschikten medio 2001 ruim 430 gemeenten over een externe klachtvoorziening of hadden er een in voorbereiding.<sup>1</sup> Niettemin is er nog steeds een aantal witte vlekken. Bovendien moet bedacht worden dat ook binnen samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen aandacht moet worden gegeven aan de klachtvoorziening (zowel intern als extern) om te kunnen komen tot het gewenste sluitende stelsel.

## **2.4 Noodzaak tot opvullen van leemtes; systematiek van het wetsvoorstel**

Over het feit dat aanvankelijk slechts een beperkt aantal gemeenten had voorzien in een externe klachtvoorziening of aangesloten was bij de Nationale ombudsman, heeft het kabinet zijn zorgen uitgesproken.<sup>2</sup> In de brief van 22 januari 1998 wees de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer<sup>3</sup> reeds op het feit dat er overeenstemming met de VNG en de Nationale ombudsman bestond over de noodzaak van beschikbaarheid voor alle gemeenten van een externe klachtvoorziening als sluitstuk op de interne klachtbehandeling. Hoewel door de Nationale ombudsman en de VNG de komst van een wettelijke plicht tot een externe klachtvoorziening niet werd uitgesloten, stond de regering een ontwikkeling van onderop voor. Gemeenten zouden op vrijwillige basis in een dergelijke externe klachtvoorziening kunnen (en behoren te) voorzien. Bij de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel intern klachtrecht<sup>4</sup> heeft de regering gemeld dat de VNG is gevraagd om de gemeenten aan te sporen tot het treffen van een voorziening. Het lokaal bestuur zou door samenwerking een dekkend net van ombudsvoorzieningen kunnen maken. Daarbij werd toegezegd dat in het jaar 2000 zou worden gezien of de oproep aan de gemeenten voldoende resultaat had opgeleverd dan wel dat een ander landelijk dekkend systeem voor het externe klachtrecht zou moeten worden opgezet.

Ook de Tweede Kamer heeft zich enkele keren uitgesproken over de wenselijkheid van een landelijk dekkend stelsel voor het externe klachtrecht. In de hiervoor genoemde, kamerbreed ondersteunde motie Scheltema – De Nie c.s., ingediend bij de behandeling in de Tweede Kamer van het Jaarverslag Nationale ombudsman op 3 juni 1999, is de regering verzocht om «al dan niet met behulp van een wettelijke regeling te bevor-

<sup>1</sup> VNG-Nieuwsbrief Extern klachtrecht bij gemeenten, nr. 2, september 2001.

<sup>2</sup> Zie onder andere de brief van 15 januari 1999 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de gemeenten, kenmerk CW99/U54271.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 854, nr. 1.

<sup>4</sup> Handelingen I 1998/99, blz. 1306.

deren dat iedere gemeente vóór 1 januari 2002 in een met waarborgen omklede ombudsfunctie zal hebben voorzien».<sup>1</sup> Bij de behandeling van het Jaarverslag Nationale ombudsman 1999 is vanuit de Tweede Kamer nogmaals gewezen op de breed onderschreven wens dat op korte termijn alle gemeenten over een externe klachtvoorziening beschikken.<sup>2</sup>

Ter uitvoering van de motie Scheltema – De Nie is in samenspraak met de VNG het in paragraaf 2.3 genoemde project gestart om gemeenten te stimuleren zelf te voorzien in een externe klachtvoorziening. Daarnaast zijn de gemeenten bij brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 februari 2000<sup>3</sup> onder verwijzing naar de eerder genoemde motie, nog eens gewezen op de mogelijkheid om zich aan te sluiten bij de Nationale ombudsman.

In aanvulling daarop stellen wij in dit wetsvoorstel voor om het voorzien in een externe klachtvoorziening te verplichten. Het wetsvoorstel bepaalt aan welke minimale eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid een klachtvoorziening moet voldoen om daadwerkelijk de naam «ombudsman» te kunnen voeren.

Daarbij is gekozen voor het volgende systeem. Ten aanzien van de bestuursorganen van het Rijk en de politie en de zelfstandige bestuursorganen blijft de Nationale ombudsman competent conform de huidige bepalingen in de WNo. Hierin brengt het wetsvoorstel geen verandering. Voorts wordt de Nationale ombudsman bevoegd ten aanzien van bestuursorganen van gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, tenzij op grond van respectievelijk de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet of Wet gemeenschappelijke regelingen een eigen ombudsvoorziening is ingesteld. Wanneer een decentrale overheid opteert voor een eigen ombudsvoorziening, bestaat keuzevrijheid ten aanzien van de vorm. Van belang is dat een eigen ombudsvoorziening voldoet aan de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die de wet stelt. Het kan gaan om een eigen ombudsman of ombudscommissie of om een gezamenlijke – samen met andere decentrale overheden. Ook is het mogelijk dat men gebruik maakt van de diensten van de ombudsman van een andere decentrale overheid. Zo is bijvoorbeeld de gemeente Almere aangesloten bij de ombudsman van Amsterdam.

Op deze manier wordt een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen bereikt. De systematiek van het wetsvoorstel is een andere dan die van het voorontwerp. In het voorontwerp moesten decentrale overheden kiezen voor hetzij aansluiting bij de Nationale ombudsman, hetzij een eigen voorziening. Voor decentrale overheden die deze keuze niet maakten, gold dat zij van rechtswege onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman kwamen te vallen.

Terecht geeft de Raad van State aan dat een vangnet met name relevant moet worden geacht voor de vele honderden gemeenschappelijke regelingen. Zeker daar waar het gaat om gemeenschappelijke regelingen met publiekscontacten, is het van belang dat burgers met klachten terecht kunnen bij een externe klachtvoorziening. Voor zover ons bekend bestaan onder de gemeenschappelijke regelingen nog veel «witte vlekken». Hoewel idealiter elke decentrale overheid, dus ook een gemeenschappelijke regeling, afgewogen beslist over de vorm van de externe klachtvoorziening, moet niet worden uitgesloten dat sommige gemeenschappelijke regelingen hier niet toe overgaan. Hetzelfde geldt wellicht voor een enkele gemeente. In dat soort gevallen behoort niet de burger de dupe te worden van het feit dat de decentrale overheid in kwestie niet aan de verplichting voldoet over een externe klachtvoorziening te beschikken. Hij moet te allen tijde terecht kunnen bij een ombudsinstantie.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26 445, nr. 3.

<sup>2</sup> Handelingen II 1999/2000, nr. 101, blz. 6553 e.v.

<sup>3</sup> Brief van 21 februari 2000 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de gemeenten, kenmerk CW2000/U56 169.

Mede op advies van de Raad van State hebben wij gekozen voor de systematiek dat in beginsel de Nationale ombudsman bevoegd is, tenzij sprake is van een eigen ombudsvoorziening. In de Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet is bepaald dat, mocht een provincie, gemeente of waterschap kiezen voor een eigen voorziening, de Nationale ombudsman het instellingsbesluit krijgt toegezonden. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Toezending van dit besluit aan de Nationale ombudsman is noodzakelijk omdat de Nationale ombudsman anders niet precies weet welke decentrale overheden onder zijn competentie vallen. Met het oog daarop is ook bepaald dat decentrale overheden de Nationale ombudsman informeren wanneer zij besluiten de eigen externe klachtvoorziening te beëindigen. In dat geval moet het besluit tot beëindiging van de instelling aan de Nationale ombudsman worden gezonden. Het instellen van een eigen voorziening of het beëindigen ervan kan slechts per 1 januari van enig jaar plaatsvinden, waarbij geldt dat het informeren van de Nationale ombudsman voor 1 juli daaraan voorafgaand dient te geschieden. Voor deze regeling van data is gekozen om de bevoegdheid van de Nationale ombudsman en eigen ombudsvoorzieningen overzichtelijk te houden, zodat geen twijfel ontstaat welke ombudsman op een bepaald moment bevoegd is. De Nationale ombudsman wordt een half jaar van tevoren op de hoogte gesteld wanneer er iets in zijn competentie ten aanzien van de decentrale overheden verandert. Dat betekent dat hij voldoende gelegenheid heeft om zich voor te bereiden op een eventuele uitbreiding of inkrimping van zijn bevoegdheid ten aanzien van decentrale overheden. De twee data – en dus de termijn van een half jaar – komen overeen met de data zoals die onder de huidige wetgeving gelden voor decentrale overheden die zich op vrijwillige basis aanmelden voor aansluiting bij de Nationale ombudsman.

Opdat voor iedereen kenbaar is welke ombudsman (de Nationale ombudsman of een eigen voorziening) bevoegd is, registreert de Nationale ombudsman de decentrale overheden waarvan hij een instellingsbesluit van een eigen voorziening heeft ontvangen, en maakt hij deze registratie openbaar. Wanneer de Nationale ombudsman een besluit van beëindiging van een eigen voorziening heeft ontvangen, schrapt hij de betreffende decentrale overheid uit de openbare registratie. Dat betekent dat onder de nieuwe wetgeving een lijst zal bestaan van decentrale overheden die niet onder de competentie van de Nationale ombudsman vallen, aangezien zij beschikken over een eigen externe klachtvoorziening. Dit in tegenstelling tot de huidige systematiek, waarin een lijst bestaat van decentrale overheden waarover de Nationale ombudsman wél competent is (omdat deze overheden zich vrijwillig door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben laten aanwijzen). Alle overige decentrale overheden, die geen eigen externe klachtvoorziening hebben, vallen op grond van artikel 1a, onderdeel b, van de WNo onder de Nationale ombudsman. Aldus is sprake van het beoogde landelijk dekkend stelstel van externe klachtvoorzieningen, ook voor gemeenschappelijke regelingen. In paragraaf 5.2 van deze toelichting wordt aandacht besteed aan het overgangsrecht.

Het is evident dat een eigen externe klachtvoorziening van een decentrale overheid moet voldoen aan de eisen die de wet daaraan stelt. Het is evenwel niet de bedoeling dat de Nationale ombudsman hierin een toetsende rol gaat vervullen. Het door hem registreren van decentrale overheden met een eigen externe klachtvoorziening moet louter worden gezien als een administratieve taak. Wij gaan ervan uit dat decentrale overheden die opteren voor een eigen externe klachtvoorziening in plaats van de Nationale ombudsman, hun voorziening zodanig opzetten en inrichten dat deze voldoet aan de wettelijke eisen.

### 3. Eisen aan externe klachtvoorzieningen

#### 3.1 Achtergrond

In het kader van de discussie over externe klachtvoorzieningen op met name gemeentelijk niveau heeft de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal een notitie gezonden over de eisen die aan een externe klachtvoorziening kunnen worden gesteld.<sup>1</sup> Mede naar aanleiding van deze notitie is bij de behandeling van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur (25 456) en het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over de ontwikkeling van het instituut Nationale ombudsman (25 650), gesproken over externe klachtvoorzieningen.

#### 3.2 Welke eisen kunnen worden gesteld?

In de bovengenoemde notitie over eisen aan externe klachtvoorzieningen is aan de hand van literatuuronderzoek<sup>2</sup> en in overleg met de VNG en de Nationale ombudsman een aantal eisen gesteld die primair bedoeld zijn om de onafhankelijkheid van de klachtinstantie ten opzichte van het bestuursorgaan te waarborgen. In dit wetsvoorstel voor een wettelijke regeling van het extern klachtrecht zijn deze als vertrekpunt gehanteerd bij de keuze en de formulering van de eisen. Uit een Algemeen Overleg tussen de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, en de vaste Tweede-Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken op 4 februari 1998 bleek dat deze eisen door de Tweede Kamer breed worden onderschreven. De eisen zijn – kort weergegeven – de volgende:

- a. basis in een wettelijk voorschrift;
- b. benoeming door een vertegenwoordigend lichaam;
- c. rechtspositionele onafhankelijkheid;
- d. benoeming voor een bepaalde duur;
- e. tussentijds ontslag alleen op bepaalde gronden;
- f. bevoegdheid een eigen oordeel te geven over de klacht;
- g. bevoegdheid aanbevelingen te doen;
- h. bevoegdheid onderzoek te doen op eigen initiatief;
- i. onderzoeksbevoegdheden vergelijkbaar met die van de Nationale ombudsman;
- j. voldoende materiële en personele ondersteuning;
- k. benoeming van de ondersteuning op voordracht van de externe klachtvoorziening;
- l. medewerkers van de klachtinstantie mogen niet tevens deel uitmaken van de ambtelijke ondersteuning van het bestuursorgaan over wiens gedragingen de klachtinstantie oordeelt.

#### 3.3 Zijn alle eisen «beslissend»?

Een belangrijke vraag is of elke eis of norm als «beslissend» moet worden beschouwd. Met andere woorden: is er (pas) sprake van een externe klachtvoorziening als aan *alle* bovengenoemde eisen is voldaan, of zijn voor de beantwoording van die vraag slechts bepaalde eisen relevant of doorslaggevend? Dit brengt specifieke vragen mee over een aantal van de hiervoor genoemde eisen, waarop wij hierna ingaan.

Uitgangspunt bij dit wetsvoorstel is geweest dat alle genoemde eisen – althans naar de intentie ervan – relevant zijn, maar dat de vorm waarin aan de eisen wordt voldaan, kan verschillen en dat daarom de regeling ervan niet telkens volledig en uitputtend in dit wetsvoorstel zelf behoeft te worden opgenomen. Daarbij hebben wij ook overwogen dat de vele gemeenten die op dit moment op eigen initiatief een externe klacht-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 854, nr. 1.

<sup>2</sup> Zie J. B. J. M. ten Berge, De betekenis van de Nationale ombudsman voor het bestuursrecht, VAR-geschrift 106, Samsom H. D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1991, p. 73 en 74; M. P. Gerrits-Janssens, Behoorlijke klachtbehandeling: contouren van een geharmoniseerd klachtprocesrecht, W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle 1994, p. 326 en 327; J. B. J. M. ten Berge, M. P. Gerrits-Janssens en R. J. G. M. Widdershoven, Blik op de toekomst van de Nationale ombudsman, W. E. J. Tjeenk Willink, Deventer 1997, p. 88 en M. Oosting, Een externe klachtvoorziening, ook voor gemeenten. De rol van de Nationale ombudsman, in: Bestuurswetenschappen 1997, nr. 3, p. 155 en 156.

voorziening hebben gecreëerd, dat op uiteenlopende manieren hebben gedaan, waarbij de ene manier niet per se beter is dan de andere. Het opnemen van één uniforme gedetailleerde regeling in de wet, zou dan betekenen dat de gemeenten die hierin voorop hebben gelopen, worden gestraft in die zin, dat zij zich alsnog aan die uniforme regeling zouden moeten aanpassen. Om die reden zijn met name de in dit wetsvoorstel voorziene wijzigingen in de Gemeentewet enigszins summier gehouden en bestaat er voor de gemeenten ruimte om een aantal zaken naar eigen inzicht te regelen. Dit wijkt af van het voorontwerp en ook van de in de Gemeentewet opgenomen regeling voor de gemeentelijke rekenkamer. Die afwijking is volgens ons gerechtvaardigd, nu de rekenkamer voor nagenoeg alle gemeenten wel een geheel nieuw instituut is, en de ombudsman niet. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben wij de wettelijke regeling van de eisen wel op sommige punten uitgebreid. De voorgestelde wijzigingen in de Provinciewet en de Waterschapswet volgen hetzelfde stramien. Waar in het navolgende wordt gesproken van gemeenten en Gemeentewet kan steeds ook gelezen worden provincies of waterschappen, respectievelijk Provinciewet of Waterschapswet.

Naast de bovengenoemde eisen is de Raad van State in zijn advies ingegaan op de professionaliteit van de lokale ombudsman. Terecht wijst de Raad op het belang van voldoende kennis en juridische en bestuurlijke ervaring bij de ombudsman om zijn functie goed te kunnen vervullen. Naar onze mening zou bij de procedure van selectie en benoeming van de lokale ombudsman hiervoor veel aandacht moeten zijn. Voor de Nationale ombudsman geldt dat een comité van aanbeveling, bestaande uit de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de president van de Algemene Rekenkamer een voordracht voor benoeming doet aan het tot benoeming bevoegde orgaan, de Tweede Kamer. Wij zijn van mening dat een comité van aanbeveling zoals dat fungeert voor de selectie van de Nationale ombudsman, op zich ook een goed idee zou zijn voor het selecteren van een decentrale ombudsman. Alleen is niet goed voorstelbaar wie op decentraal niveau in een dergelijk comité zitting zouden moeten hebben. Een samenstelling van het comité die vergelijkbaar is met het comité van aanbeveling voor de Nationale ombudsman, laat zich moeilijk bedenken. Wij vertrouwen er evenwel op dat het tot benoeming bevoegde orgaan voldoende aandacht heeft voor de professionaliteit van de lokale ombudsman. Uiteraard staat het dit orgaan vrij om zich bij zijn keuze te laten adviseren door personen die hiervoor in het bijzonder oog hebben.

### *3.3.1 Rechtspositionele onafhankelijkheid*

Hierbij gaat het om de hierboven genoemde punten: benoeming door een vertegenwoordigend lichaam, benoeming voor een bepaalde duur, en tussentijds ontslag of op non-activiteit stellen alleen op bepaalde gronden. Voorts gaat het om de incompatibiliteiten, oftewel de onverenigbaarheid van functies.

De benoeming voor bepaalde duur en de beperking van de ontslaggronden en de gronden voor het op non-activiteit stellen, zijn cruciaal voor de onafhankelijkheid. Deze eisen zijn daarom in het wetsvoorstel opgenomen. De gemeenteraad is als vertegenwoordigend orgaan de aangewezen instantie om tot benoeming, ontslag en op-non-activiteitstelling over te gaan. De benoeming geschiedt voor een termijn van zes jaar, conform de termijn die in de WNo voor de Nationale ombudsman is opgenomen. Dat betekent dat de termijn van de ombudsman niet gelijk oploopt met de zittingstermijn van de raad, die immers steeds voor vier jaar wordt gekozen. Dit verschil in termijnen is

vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid van de ombudsman wenselijk. De gronden voor ontslag of het op non-activiteit stellen die in de WNo voor de Nationale ombudsman zijn opgenomen, gelden ook – limitatief – voor de lokale ombudsman,<sup>1</sup> op twee uitzonderingen na. Waar voor de Nationale ombudsman geldt dat hij wordt ontslagen bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd (artikel 3, eerste lid, van de WNo), ontbreekt voor de lokale ombudsman deze ontslaggrond. Het tot benoeming bevoegde orgaan kan steeds zelf bepalen of de ombudsman, ongeacht zijn leeftijd, na het aflopen van zijn benoemingstermijn voor herbenoeming in aanmerking komt. Voor de leden van de lokale rekenkamer, waarvoor de ontslaggronden eveneens grotendeels ontleend zijn aan de WNo, geldt het bereiken van de 65-jarige leeftijd evenmin als ontslaggrond. Hetzelfde geldt voor het verlies van het Nederlanderschap (artikel 3, tweede lid, onderdeel d, van de WNo). Het Nederlanderschap is geen voorwaarde om tot lokale ombudsman benoemd te kunnen worden, en is derhalve ook niet als ontslaggrond opgenomen.

De scheiding van functies is van belang vanwege de onafhankelijke positie die een ombudsman of leden van een ombudscommissie moeten innemen ten opzichte van het bestuursorgaan waarover zij oordelen. Voorgesteld wordt dan ook om aan de bepalingen over incompatibiliteiten van raadsleden, wethouders, de burgemeester en leden van de rekenkamer toe te voegen dat zij niet tegelijkertijd gemeentelijke ombudsman kunnen zijn of lid van een gemeentelijke ombudscommissie. Verder wordt voorgesteld om in de Gemeentewet een bepaling op te nemen waarin het de gemeentelijke ombudsman wordt verboden om functies uit te oefenen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn ambt of op de handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Met deze algemene formule, die is ontleend aan de WNo, kan hier worden volstaan. Desgewenst kan de raad bij verordening regelen welke andere functies in elk geval niet mogen worden uitgeoefend naast de functie van ombudsman. Uitputtend kan en hoeft een dergelijke regeling niet te zijn, omdat daarnaast het meer algemene wettelijk verbod blijft gelden.

Bijzondere aandacht verdient in dit verband de positie van gemeenteraadsleden. Uit onderzoek<sup>2</sup> is gebleken dat sommige gemeenten bij de vraag hoe invulling gegeven moet worden aan het extern klachtrecht hier een rol weggelegd zien voor de reeds bestaande bezwaar- en beroepscommissies, waarin vaak ook raadsleden zitting hebben. Wij vinden dat geen goede zaak.

Bij gemeenten komt het voor dat leden van de raad zitting nemen in commissies die primair zijn ingesteld om als bezwaarschriftencommissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb, advies uit te brengen aan het bestuursorgaan. Wanneer wordt voldaan aan de vereisten die de Awb stelt voor de samenstelling van dergelijke commissies, is daartegen geen overwegend bezwaar. Immers, het gaat hier om adviezen aan het bestuursorgaan dat vervolgens de beslissing neemt op het bezwaar. Ook het toedelen van een functie in het *interne* klachtrecht, met name als het gaat om toepassing van afdeling 9.3 van hoofdstuk 9 (klachtadviesprocedure), behoeft hier niet op bezwaren te stuiten. Ook hier gaat het om een adviesfunctie waarna het bestuursorgaan zelf een oordeel uitspreekt over de gedraging waartegen de klacht gericht is.

Anders wordt dit wanneer een dergelijke commissie belast zou worden met de externe klachtbehandeling. Een wezenlijk kenmerk van externe klachtbehandeling is nu juist dat de externe klachtvoorziening zelfstandig en onafhankelijk van het bestuursorgaan ten aanzien waarvan de voorziening competent is, een eindoordeel uitspreekt over het gedrag van het betreffende bestuursorgaan. Met de eis van onafhankelijkheid en onpartijdigheid verdraagt zich niet dat leden van de raad tevens zitting hebben in die commissie. Om die reden stellen wij voor in de Gemeentewet vast te

<sup>1</sup> Waar in de toelichting wordt gesproken van «lokale ombudsman», wordt daarmee een ombudsman of ombudscommissie van een gemeente, provincie, waterschap of gemeenschappelijke regeling bedoeld – dus een externe klachtvoorziening op decentraal niveau.

<sup>2</sup> Zie «Extern klachtrecht voor gemeenten, de stand van zaken»; SGBO, Onderzoeks- en adviesbureau van de VNG, december 2000, blz. 31 e.v.

leggen dat raadsleden geen ombudsman of lid van een ombudscommissie kunnen zijn.

### 3.3.2 Onpartijdigheid

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is de keuzevrijheid van de decentrale overheden om zelf, binnen de gegeven mogelijkheden, vorm te geven aan het extern klachtrecht. Dit brengt mee dat de mogelijkheid, ook voor kleine gemeenten, om te kiezen voor een eigen ombudsman een reële optie moet blijven. Om die reden is de eis dat de medewerkers van de klachtinstantie geen deel mogen uitmaken van de ambtelijke ondersteuning van het bestuursorgaan niet in het wetsvoorstel opgenomen. Niettemin is het van belang dat de onpartijdigheid van het ondersteunend personeel van de klachtinstantie gewaarborgd wordt.<sup>1</sup>

De ombudsman krijgt volgens het wetsvoorstel zelf de bevoegdheid het personeel dat hij nodig heeft, voor benoeming voor te dragen. Dit betekent dat hij zelf aangeeft of hij personen van buiten de organisatie in dienst wil hebben. Noodzakelijk is dit niet. Het gaat erom dat degenen die werkzaamheden verrichten voor de ombudsman, *voor die werkzaamheden* onafhankelijk zijn ten opzichte van de bestuursorganen die onder de competentie van de ombudsman vallen. Daarom wordt voorgesteld te bepalen dat het personeel van de ombudsman voor de werkzaamheden die het voor de ombudsman verricht, uitsluitend aan hem verantwoording schuldig is.

Voorts wordt voorgesteld in artikel 9:29 van de Awb vast te leggen dat de behandeling van het verzoek gebeurt door een persoon die niet betrokken is geweest bij de gedraging waar de klacht over gaat. Het is aan de lokale ombudsman om erop toe te zien dat het hem toegewezen personeel niet wordt ingezet bij de behandeling van klachten over dienstonderdelen van het bestuursorgaan waar dat personeel nauwe banden mee heeft, en zo te waken over de onafhankelijkheid van de klachtbehandeling. Het bestuursorgaan kan daarbij helpen door de ambtenaren die de externe klachtvoorziening ondersteunen zodanig in de ambtelijke organisatie te positioneren dat de kans op betrokkenheid bij de te behandelen klachten zo gering mogelijk is. Daarbij moet er overigens rekening mee worden gehouden dat personeel dat een taak vervult bij de interne klachtbehandeling, reeds daarom niet in aanmerking komt voor een rol bij de behandeling van klachten door de externe klachtvoorziening. Ingeval een aantal gemeenten besluit een gezamenlijke ombudsman in te stellen, kan aparte ondersteuning eenvoudiger gerealiseerd worden. Het punt van de ondersteuning kan daarom mede van invloed zijn op de wijze waarop de externe klachtvoorziening vorm wordt gegeven.

### 3.3.3 Onderzoeksbevoegdheden

Bij de onderzoeksbevoegdheden van een lokale ombudsman, gaat het om de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de eis zoals hiervoor genoemd in onderdeel i, dat die onderzoeksbevoegdheden vergelijkbaar zijn met die van de Nationale ombudsman. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de zogenoemde zware bevoegdheden. De vraag is of het wel noodzakelijk of gewenst is dat de lokale ombudsman (of -commissie) ook de zware bevoegdheden krijgt die de Nationale ombudsman reeds bezit. De bevoegdheid om te bevelen voor de klachtinstantie te verschijnen en, wanneer daar geen gehoor aan wordt gegeven, de mogelijkheid om de «sterke arm» in te roepen (vergelijk artikel 21, tweede lid, van de WNo (oud)) behoren tot de zwaarste bevoegdheden. Uit informatie van het Bureau Nationale ombudsman blijkt overigens dat van deze bevoegdheid tot nu toe nooit gebruik is gemaakt. In de regel wordt uit eigen beweging aan een oproep gevolg gegeven. De Nationale

---

<sup>1</sup> Zie ook eerdergenoemde notitie, kamerstukken II 1997/98, 25 854, nr. 1, blz. 11.

ombudsman is wel van mening dat de «sterke-armbevoegdheid» in dit verband werkt als stok achter de deur.

Wij hebben ervoor gekozen de «sterke-armbevoegdheid» niet toe te kennen aan de lokale ombudsman. Reden daarvoor is dat het niet nodig leek om een dergelijke zware bevoegdheid in het leven te roepen waar de gemeentelijke praktijk tot nu toe steeds goed zonder kon.

#### **4. Inpassing in de Algemene wet bestuursrecht**

##### **4.1 Structuur**

Voorgesteld wordt de algemene bepalingen over de externe klachtbehandeling onder te brengen in een nieuwe titel 9.2 Klachtbehandeling door een ombudsman. Deze titel is onderverdeeld in een drietal afdelingen, te weten: Afdeling 9.2.1 Algemene bepalingen, Afdeling 9.2.2 Bevoegdheid en Afdeling 9.2.3 Procedure. De bepalingen over het interne klachtrecht worden ondergebracht in titel 9.1 (nieuw).

Grondgedachte bij de invoering van het interne klachtrecht was het bieden van een regeling die het evenwicht hield tussen enerzijds het vastleggen van voldoende waarborgen voor een zorgvuldige klachtbehandeling, en anderzijds het voorkomen van nodeloze formalisering of bureaucratisering. Hoofdstuk 9 schrijft dan ook een aantal minimumeisen voor waaraan elke interne klachtbehandeling door een bestuursorgaan moet voldoen. Daarbij laten de bepalingen de mogelijkheid van een informele afdoening steeds open.

Bij de regeling van het externe klachtrecht, die uniformiteit en gelijkwaardigheid in externe klachtbehandeling beoogt, past een dergelijke terughoudendheid minder. Om tot een heldere en eenduidige normering te komen zijn de artikelen uit hoofdstuk II van de WNo als leidraad genomen bij het formuleren van de bepalingen die op alle externe klachtvoorzieningen van toepassing zijn. De bepalingen uit de WNo zijn aangepast om ze voor algemene toepassing geschikt te maken en ook om aansluiting te vinden bij de regeling van het intern klachtrecht. Daarbij is de huidige reikwijdte van de WNo intact gelaten.

##### **4.2 Terminologie**

Invoeging van de bepalingen uit de WNo werpt tevens de vraag op in hoeverre uniformering in terminologie mogelijk is. De WNo gaat in tegenstelling tot hoofdstuk 9, dat de begrippen «klacht» en «klager» hanteert, uit van het begrippenpaar «verzoek» en «verzoeker». Het omzetten van deze termen naar de termen die voor het interne klachtrecht worden gebruikt, brengt evenwel verwarring mee. Immers, bij het hanteren van het begrip «klacht» in bijvoorbeeld de bepalingen over de bevoegdheid of de verplichting een onderzoek in te stellen, ontstaat snel onduidelijkheid of hiermee nu bedoeld wordt op de klacht zoals ingediend bij de ombudsman of de oorspronkelijke klacht bij het bestuursorgaan zelf. Daarom wordt voorgesteld de terminologie van de WNo te handhaven. Dit betekent dat bij het bestuursorgaan een klacht onderscheidenlijk klaagschrift wordt ingediend en dat gesproken wordt van een verzoek onderscheidenlijk verzoekschrift wanneer het gaat om het vragen van een oordeel van een externe klachtvoorziening over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid gedragen heeft, hoewel dit materieel ook als klacht is aan te duiden. Met dit onderscheid, dat vergelijkbaar is met het onderscheid in terminologie tussen bezwaarschrift en beroepschrift, wordt het verschil tussen intern en extern klachtrecht duidelijk verwoord. Omdat het oordeel van een ombudsman geen besluit of beschikking is, bestaat er geen bezwaar om hier van «verzoek» te spreken.

Eveneens is de term «ombudsman» gehandhaafd alhoewel de externe klachtvoorzieningen op decentraal niveau ook de vorm kunnen hebben – zoals in de praktijk al gebeurt – van een commissie. In de definitiebepaling (artikel 9:17) wordt dit expliciet gemaakt.

Een andere term uit de WNo die bij inbedding in de Awb moet worden aangepast, is «wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening». Dit begrip, dat onder andere in artikel 14 van de WNo is gebruikt, is verouderd<sup>1</sup> en wordt daarom in de voorgestelde Awb-bepalingen vervangen door: bezwaar, beroep of beklag. De twee eerstgenoemde begrippen zijn al bekend in de Awb. Dat geldt niet voor «beklag».

Onder «beklag» moet worden verstaan de gespecialiseerde bestuursrechtelijke voorzieningen, in het leven geroepen ter bescherming van de rechtspositie van bepaalde categorieën rechtssubjecten die doorgaans in een bijzondere afhankelijkheidsrelatie tot de overheid staan, welke voorzieningen, anders dan een klachtvoorziening, tot een rechtens bindende uitspraak leiden. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de beklagregeling zoals die geldt voor gedetineerden.

De term «beklag» komt in een aantal wetten en lagere regelingen voor.<sup>2</sup> Met name in de justitiële regelgeving, gaat het daarbij (op hoofdlijnen) om beslissingen van directeurs van instellingen over de positie van bewoners van de instelling (bijvoorbeeld verlof, plaatsing in afzondering, onderzoek verblijfsruimte, enzovoort). Tegen deze beslissingen kan beklag worden ingesteld bij een beklagcommissie. Vaak is dit een onderdeel van een Commissie van Toezicht. De beklagcommissie kan veelal besluiten van de directeur schorsen en doet na behandeling van het klaagschrift uitspraak. Daarbij kan bijvoorbeeld de beslissing van de directeur worden vernietigd en kan hem worden opgedragen een nieuwe beslissing te nemen of kan de beslissing van de commissie in de plaats worden gesteld van die van de directeur. Vervolgens is er de mogelijkheid van (administratief) beroep tegen de uitspraak (zowel voor de directeur als voor betrokkene) bij een beroepscommissie, die een bindende uitspraak<sup>3</sup> doet.

#### 4.3 Naamsbescherming van de (Nationale) ombudsman

Met het gebruik van de term «ombudsman» treedt ook de vraag op naar de bescherming van dit begrip. In het verleden is door de Nationale ombudsman diverse malen aandacht gevraagd voor de verwarring en misverstanden die worden opgeroepen door het ruime gebruik dat in de praktijk wordt gemaakt van de naam «ombudsman».<sup>4</sup> Door de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, is aan de Kamer een notitie toegezegd over de voors en tegens van een wettelijke verankering of een andere vorm van bescherming van de naam ombudsman. Op 16 augustus 1999 bracht de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een notitie uit<sup>5</sup> waarin – kort gezegd – werd aangegeven dat onvoldoende grond bestaat voor wettelijke bescherming van de termen «Nationale ombudsman» of «ombudsman». Vanuit de Tweede Kamer is deze conclusie destijds niet weersproken. In de notitie wordt gewezen op het feit dat de ombudsman zelf door middel van voorlichting een belangrijke bijdrage kan leveren aan het tegengaan van verwarring en misverstand over het gebruik van de naam ombudsman. Daarnaast wordt ook de verwachting uitgesproken dat voor wat betreft de publieke sector, het wetsvoorstel Extern klachtrecht duidelijkheid kan bieden omtrent de vraag wanneer een voorziening het predikaat «ombudsman» waardig is. In het onderhavige wetsvoorstel wordt door het definiëren van het begrip ombudsman in het voorgestelde artikel 9:17 van de Awb, die duidelijkheid geschapen. Wij gaan ervan uit dat de in artikel 9:17 gegeven omschrijving richtinggevend is voor instanties die zich willen tooien met de term ombudsman, en in beginsel ook voor de wetgever in formele zin. Het gaat bij een ombudsman om de Nationale ombudsman of om een decentrale

<sup>1</sup> In het onderzoeksrapport «Blik op de toekomst van de Nationale ombudsman» van de Universiteit Utrecht uit 1997 wordt reeds de aanbeveling gedaan om het begrip «wettelijk geregelde administratieve voorziening» aan te passen aan de Awb-terminologie.

<sup>2</sup> Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden; Penitentiaire beginselenwet; Wet op de jeugdhulpverlening; Besluit regels inrichtingen voor justitiële kindbescherming; Penitentiaire maatregel; Reclasseringsregeling 1995; Reglement regime grenslogies; Wet militair tuchtrecht; Wetboek van Koophandel; Advocatenwet.

<sup>3</sup> Uitspraakmogelijkheden: niet-ontvankelijkverklaring van het beroep; bevestiging uitspraak van de beklagcommissie (eventueel met verbetering van gronden); vernietiging van de uitspraak alsmede hetgeen doen wat de beklagcommissie had behoren te doen.

<sup>4</sup> Zie de jaarverslagen 1992, blz. 9–13; 1997, blz. 9–10; 1998, blz. 54–55.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26 445, nr. 4.

externe klachtvoorziening die voldoet aan de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid zoals die in de wet zijn uitgewerkt.

#### 4.4 Voorwerp van onderzoek

In artikel 12 van de WNo (oud) wordt aangegeven waarop het onderzoek van de Nationale ombudsman gericht is, te weten de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens een natuurlijk persoon of rechtspersoon heeft gedragen. Hieruit volgt dat een klacht bij de Nationale ombudsman niet alleen gericht behoeft te zijn op een gedraging tegenover degene die het verzoek indient maar ook kan gaan over een gedraging tegenover een derde. Verder schrijft de WNo voor dat een klacht schriftelijk moet worden ingediend. In het wetsvoorstel is de schriftelijkheidseis overgenomen. Indien de ombudsman aangeeft dat ook de elektronische weg voor het indienen van klachten wat hem betreft openstaat, kunnen verzoekschriften ook per e-mail worden ingediend. Bij de Nationale ombudsman is dit nu reeds praktijk. In het wetsvoorstel Elektronisch bestuurlijk verkeer, dat thans bij de Tweede Kamer aanhangig is,<sup>1</sup> is dat ook een van de uitgangspunten.

Het vereiste van schriftelijkheid betekent niet dat het nut van inloopspreekuren, waar gemeentelijke ombudsinstanties doorgaans gebruik van maken en waar een klager mondeling zijn verhaal kan doen, teniet wordt gedaan. Het zal bij dergelijke inloopspreekuren toch al praktijk zijn dat mondelinge klachten door de ombudsman worden opgetekend en vervolgens in behandeling worden genomen. Dan is daarmee aan het schriftelijkheidsvereiste voldaan. Het is niet noodzakelijk dat de klager zelf zijn klacht op schrift stelt. Er mag van worden uitgegaan dat in dit soort gevallen de klager de aldus op schrift gestelde klacht ondertekent en daarvan een kopie ontvangt.

De regeling van het interne klachtrecht gaat eveneens uit van de mogelijkheid te klagen over gedragingen van een bestuursorgaan zowel jegens de klager als jegens een ander (zie artikel 9:1, eerste lid). De plicht van het bestuursorgaan om zorg te dragen voor een behoorlijke behandeling van klachten beperkt zich evenwel niet tot schriftelijke klachten maar strekt zich ook uit tot mondelinge blijken van ongenoegen. Alleen voor de behandeling van klaagschriften bevat hoofdstuk 9 nadere regels en dan nog uitsluitend voor zover het betreft klachten over een gedraging jegens de klager zelf (zie artikel 9:4, eerste lid). Het is dus aan het bestuursorgaan overgelaten te bepalen op welke wijze mondelinge of schriftelijke klachten over gedragingen jegens een derde en mondelinge klachten over gedragingen jegens de klager worden behandeld.

Het uitgangspunt bij het overbrengen van de bepalingen uit de WNo naar de Awb, dat de rechtsbescherming die de Nationale ombudsman biedt niet geringer mag worden, brengt mee dat de reikwijdte van de bepaling over het voorwerp van onderzoek in de Awb gelijk moet zijn aan die van de WNo. Dit betekent dat ook klachten die buiten het bereik van artikel 9:4 vallen en de wijze waarop deze klachten zijn behandeld, aan het oordeel van een externe klachtvoorziening onderworpen moeten kunnen worden. In de memorie van toelichting bij artikel 9:2<sup>2</sup> is ook met zoveel woorden aangegeven dat de burger die ontevreden is met de afhandeling van een mondelinge klacht vervolgens een klacht bij de Nationale ombudsman kan indienen, wanneer deze althans bevoegd is kennis te nemen van een klacht over het desbetreffende bestuursorgaan. Dit past ook in de gedachte dat de interne klachtbehandeling als een voorprocedure werkt voor die bij een ombudsman. Het streven naar een gelijkwaardige klachtvoorziening op decentraal niveau brengt ook mee dat in dit opzicht geen verschil mag bestaan tussen decentrale overheden die in een eigen

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nrs. 1–2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, blz. 13.

externe klachtvoorziening hebben voorzien en decentrale overheden die onder de competentie van de Nationale ombudsman vallen.

#### **4.5 Bevoegdheid**

In het wetsvoorstel zijn in afdeling 9.2.2 de bepalingen opgenomen die de bevoegdheden van een ombudsman regelen. De bepalingen uit de WNo hebben hierbij model gestaan.

Om te beginnen is in deze afdeling vastgelegd – hiervoor is daar reeds op ingegaan – wat het voorwerp van onderzoek van een ombudsman kan zijn. Dit geldt zowel de Nationale ombudsman als de andere externe klachtvoorzieningen.

Tevens is het kenbaarheidsvereiste geformuleerd. Dit vereiste houdt in dat een verzoeker, voordat hij zich tot een ombudsman wendt, in beginsel eerst een klacht moet indienen bij het betrokken bestuursorgaan, om dit in de gelegenheid te stellen daarop te reageren.

De artikelen 9:22 tot en met 9:24 bepalen vervolgens in welke gevallen de ombudsman niet bevoegd of verplicht is een onderzoek in te stellen of voort te zetten. De onbevoegdheid kan een absolute zijn (bijvoorbeeld voor klachten over algemeen verbindende voorschriften of gedragingen waarover een administratieve rechter zich heeft uitgesproken) of een tijdelijke (bijvoorbeeld de onbevoegdheid tijdens een procedure bij een andere rechterlijke instantie dan een administratieve rechter). Zodra een dergelijke procedure beëindigd is, ontstaat of herleeft de bevoegdheid van de ombudsman.

Omdat in beginsel eerst de interne klachtprocedure doorlopen zal worden is de termijn (een jaar) waarbinnen een burger zich tot een ombudsman kan wenden en deze ook verplicht is een onderzoek te starten, gekoppeld aan het moment waarop die interne procedure eindigt of beëindigd had moeten worden. Slechts ingeval redelijkerwijs niet van verzoeker kan worden gevergd dat hij eerst bij het bestuursorgaan te rade gaat, is de termijn gerelateerd aan het moment waarop de gedraging heeft plaatsgevonden.

Tot slot regelt afdeling 9.2.2 dat de ombudsman ook op eigen initiatief een onderzoek kan instellen, het oordeel dat hij kan uitspreken en de bevoegdheid om het bestuursorgaan aanbevelingen te doen.

#### **4.6 Procedure**

Afdeling 9.2.3 bevat de procedureregelingen. Ook hier is grotendeels de lijn van de WNo gevolgd. Wanneer de burger een gedraging van het bestuursorgaan aan het oordeel van een ombudsman wil voorleggen, dient hij een verzoekschrift in met een omschrijving van de gedraging waartegen de klacht is gericht en mededeling wie zich aldus heeft gedragen, en jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden. Voorts bevat het verzoek de gronden van de klacht en een weergave van de wijze waarop een klacht is ingediend bij het bestuursorgaan (interne klachtprocedure). Zo mogelijk bevat het verzoek ook de bevindingen van het onderzoek naar de klacht door het betrokken bestuursorgaan.

Om de onpartijdigheid van de behandelaar van het verzoek te garanderen, vindt de behandeling plaats door een persoon die niet betrokken is geweest bij de gedraging waarover de klacht gaat. Deze bepaling is van belang in die gevallen waarin personeel dat de externe klachtvoorziening ondersteunt tevens werkzaam is bij het bestuursorgaan waartegen de klacht gericht is.

De ombudsman stelt het bestuursorgaan, degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft en de verzoeker in de gelegenheid hun standpunt toe te lichten.

Het bestuursorgaan, onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen, getuigen, en de verzoeker verstrekken de ombudsman de benodigde inlichtingen en verschijnen op een daartoe strekkend verzoek voor hem. Inlichtingen over het beleid, gevoerd onder de verantwoordelijkheid van een minister of een ander bestuursorgaan, kan de ombudsman bij de daarbij betrokken personen en colleges slechts inwinnen door tussenkomst van de minister onderscheidenlijk dat bestuursorgaan.

Op grond van gewichtige redenen kan het geven van inlichtingen of het overleggen van stukken geweigerd worden, of kan aan de ombudsman worden meegedeeld dat uitsluitend hij daarvan kennis zal mogen nemen. De ombudsman beoordeelt of een dergelijke weigering of beperkte kennisneming gerechtvaardigd is. Is de weigering gerechtvaardigd, dan vervalt de plicht tot het verschaffen van de betreffende inlichtingen.

Verder staan de ombudsman allerlei onderzoeksmiddelen ten dienste, zoals het opdragen aan deskundigen van werkzaamheden, het oproepen van deskundigen of tolken en de bevoegdheid alle plaatsen te betreden voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de uitoefening van zijn taak. Toegang tot een woning heeft de ombudsman slechts met toestemming van de bewoner.

Voordat hij het onderzoek beëindigt, deelt de ombudsman aan betrokkenen zijn bevindingen mee en stelt hen in de gelegenheid daar hun visie op te geven. Aansluitend maakt hij een rapport op en geeft daarin zijn oordeel. Dit rapport wordt toegezonden aan het bestuursorgaan, de verzoeker en degene over wiens gedraging de aanvankelijke klacht ging. Wanneer de ombudsman aan het bestuursorgaan een aanbeveling doet, moet het bestuursorgaan de ombudsman in kennis stellen van de wijze waarop aan de aanbeveling gevolg zal worden gegeven. Is het bestuursorgaan niet van plan de aanbeveling op te volgen, dan deelt het dat met redenen omkleed aan de ombudsman mee.

Tevens draagt de ombudsman zorg voor openbaarmaking van het rapport of van een uittreksel daarvan. Hij legt daartoe een geanonimiseerde versie van het rapport ter inzage. Verder verstrekt hij afschriften of uittreksels van de rapporten aan eenieder die daarom verzoekt.

#### **4.7 Motiveringsplicht van het oordeel**

Voorgesteld wordt om in de Awb te bepalen dat de ombudsman – indien hij van oordeel is dat de klacht gegrond is, en de gedraging van het bestuursorgaan mitsdien niet behoorlijk was – in het rapport vermeldt welke behoorlijkheidsnorm geschonden is. Hiermee wordt de normering die de ombudsman toepast kenbaar en toetsbaar, zowel voor de burger als voor de bestuursorganen. Deze verplichting is nieuw en is te vergelijken met de bepaling van artikel 8:77, tweede lid. De «behoorlijkheidsjurisprudentie» van de Nationale ombudsman kan daarbij richtinggevend zijn.

Reeds vele jaren hanteert de Nationale ombudsman een aantal beoordelingscriteria. Deze criteria zijn in het Jaarverslag 1988 van de Nationale ombudsman geïntroduceerd en zijn een uitwerking van de behoorlijkheidsnorm die besloten ligt in de opdracht aan de Nationale ombudsman (zoals vastgelegd in artikel 26, eerste lid, van de WNo) om een oordeel te geven over een onderzochte gedraging, in termen van behoorlijkheid. De WNo geeft geen verdere criteria voor de beantwoording van de vraag wanneer en om welke reden een gedraging al dan niet als behoorlijk moet worden aangemerkt. In het Jaarverslag 1988<sup>1</sup> is het belang van de uitwerking van de behoorlijkheidsnorm in een stelsel van beoordelingscriteria uiteengezet aan de hand van een vijftal redenen. Twee daarvan worden hier met name genoemd. Ten eerste mag van een

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21 075, nrs. 1–2, blz. 63 e.v.

(Nationale) ombudsman worden verlangd dat hij in zijn rapportage aan hen die in het onderzoek zijn betrokken aangeeft langs welke weg hij tot zijn behoorlijkheidsoordeel komt. Wanneer een gedraging van een ambtenaar als «niet behoorlijk» wordt aangemerkt, wordt een dergelijk oordeel niet zelden als zwaar ervaren. Het oordeel van een ombudsman dient te voldoen aan het vereiste van motivering, wil de uitspraak als gezaghebbend worden erkend. De motivering kan bijdragen aan de legitimatie van het werk van de ombudsman. Ten tweede kan publicatie van de gehanteerde beoordelingscriteria en het geven van inzicht in de wijze waarop zij worden gehanteerd, bijdragen aan de educatieve en preventieve functie die een instituut als de Nationale ombudsman kan hebben bij bestuursorganen, met name op het terrein van hun op de uitvoering gericht kwaliteitsbeleid. Dit geldt uiteraard evenzeer voor een lokale ombudsman.

De beoordelingscriteria, die naar aanleiding van de invoering van de Awb in 1994 nog een kleine herziening hebben ondergaan, zijn in drie categorieën onder te verdelen:

1. regels van geschreven recht,
2. ongeschreven rechtsnormen zoals die in rechtspraak en doctrine zijn ontwikkeld, en
3. oriëntatienormen voor het bestuur.

De eerste categorie betreft de wetmatigheid van de gedraging, de eerste en tweede categorie samen hebben betrekking op de rechtmatigheid, en de derde categorie betreft de «eigen ruimte» die de behoorlijkheidsnorm aan de ombudsman biedt. De criteria in deze laatste categorie zijn alle aspecten van het begrip zorgvuldigheid. Voor een meer uitgebreide beschrijving van de categorieën verwijzen wij naar de Jaarverslagen van 1989 en 1995<sup>1</sup> van de Nationale ombudsman. Hier is volstaan met een korte schets. Bedacht moet worden dat de opsomming van criteria in de Jaarverslagen geen gesloten stelsel vormt, getuige het feit dat de lijst wordt afgesloten met de open categorie: «overige eisen van behoorlijkheid». Bij het formuleren van de criteria wordt ook gekeken naar de praktijk zoals die zich aandient en welke patronen zich daarin laten onderkennen. Daar waar de praktijk steeds nieuwe, onvoorziene zaken kan presenteren moet ook het denken over de wijze van beoordelen van die praktijk aan vernieuwing onderhevig kunnen zijn.

## **5. Consequenties van de regeling van het extern klachtrecht in de Awb voor de Wet Nationale ombudsman**

### **5.1 Algemeen**

De voorgestelde opzet van het extern klachtrecht brengt een ingrijpende wijziging van de WNo mee. De processuele bevoegdheden en de bepalingen over de te volgen procedure, neergelegd in hoofdstuk II van de WNo (oud), worden grotendeels overgeheveld naar de Awb. De WNo wordt dan een voornamelijk institutionele wet waarin een basis wordt gegeven voor het instituut Nationale ombudsman en waarin de reikwijdte van de WNo wordt aangegeven. Over het onderzoek zullen in de WNo nog slechts aanvullende bepalingen worden opgenomen. Hetzelfde geldt overigens voor de regeling van externe klachtvoorzieningen in organieke wetten. Ook die regelgeving zal voornamelijk het karakter krijgen van institutionele regelgeving.

In de WNo is de bepaling gehandhaafd over de situatie waarin er tevens een verzoekschrift bij één der verzoekschriftencommissies in het parlement in behandeling is, evenals de bijzondere bepalingen over de verschijningsplicht van ministers en het verbod bepaalde plaatsen te betreden in verband met de staatsveiligheid. Tot slot regelt artikel 16 de jaarlijkse verslaglegging van de Nationale ombudsman.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1995/96, 24 635, nrs. 1–2, blz. 73 e.v.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de hoofdstukindeling van de WNo te vervolmaken en enkele redactionele verbeteringen aan te brengen. Ook is een wijziging aangebracht in de ambtstermijn van de substituut-ombudsman. In zijn jaarverslagen heeft de Nationale ombudsman meerdere malen de wens uitgesproken om de ambtstermijnen van de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsman te laten overlappen.<sup>1</sup> Dit komt de continuïteit van het instituut Nationale ombudsman ten goede. Bovendien leidt dit voor de substituut-ombudsman tot meer zekerheid over zijn rechtspositie.

Volgens artikel 9 van de WNo (oud) kan een nieuwe ombudsman de Tweede Kamer verzoeken om de ambtstermijn van de zittende substituut-ombudsman te verlengen voor de duur van ten hoogste zes maanden. In de praktijk is deze verlengingstermijn echter te krap gebleken. Daarbij komt dat de zittende substituut-ombudsman in onzekerheid verkeert over de vraag of de nieuwe ombudsman hem zal voordragen voor verlenging. Het is voorstelbaar dat de substituut-ombudsman het antwoord op die vraag niet zal afwachten, en zich reeds bij voorbaat verbindt aan een nieuwe betrekking met ingang van de datum waarop zijn ambtstermijn als substituut-ombudsman wettelijk afloopt. De nieuwe ombudsman kan er dus niet zonder meer van uitgaan dat hij door de zittende substituut-ombudsman wegwijst in het ambt kan worden gemaakt.

Om aan deze onzekerheden een einde te maken, wordt nu voorgesteld om de ambtstermijn van de substituut-ombudsman een jaar later te laten eindigen dan die van de Nationale ombudsman. Het voorstel houdt naar onze mening voldoende rekening met het eenhoofdige karakter van het ambt van Nationale ombudsman. Weliswaar zal een nieuw benoemde ombudsman telkens gedurende een jaar van rechtswege moeten werken met een substituut-ombudsman die op verzoek van zijn voorganger is benoemd, maar daarmee is hij aan het begin van zijn ambtsperiode verzekerd van de bijstand van een ervaren substituut-ombudsman en heeft hij desgewenst alle gelegenheid om op zoek te gaan naar een substituut-ombudsman van eigen keuze, met wie hij dan nog vijf jaar kan samenwerken.

## 5.2 Overgangsbepalingen

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten overgangsrecht voor de decentrale overheden. Enerzijds moet worden voorzien in gevallen waarin de bevoegdheid van de Nationale ombudsman begint of eindigt, als de wet extern klachtrecht reeds in werking is getreden. Het gaat dan om de situatie waarin een decentrale overheid besluit met een eigen voorziening te stoppen of juist te starten. Op deze gevallen geldt het nieuwe artikel 18 van de WNo. Anderzijds gaat het om hetgeen geldt op het moment waarop voor decentrale overheden de wettelijke verplichting tot het beschikken over een externe klachtvoorziening in werking treedt. Hierop heeft artikel IX van het wetsvoorstel betrekking.

Als de wet extern klachtrecht eenmaal in werking is getreden, geldt het volgende.

- Om te waarborgen dat de burger niet tussen wal en schip valt, is bepaald dat de Nationale ombudsman «oude verzoekschriften» mag afhandelen wanneer op een gegeven moment een eigen externe klachtvoorziening door een decentrale overheid wordt ingesteld. Dat betekent dat de Nationale ombudsman bevoegd blijft tot behandeling van verzoekschriften die hij voor de ingangsdatum van de eigen voorziening heeft ontvangen (artikel 18 van de WNo, nieuw).
- Vanaf de ingangsdatum van een eigen externe klachtvoorziening is die voorziening meteen bevoegd tot het behandelen van nieuwe verzoekschriften, ook als het gaat om gedragingen daterend van vóór de

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 645, nrs. 1–2, blz. 41 en kamerstukken II 1999/2000, 27 050, nrs. 1–2, blz. 60 e.v.

ingangsdatum van de voorziening. Hetzelfde geldt voor de omgekeerde situatie, dat wil zeggen het geval waarin een eigen externe klachtvoorziening ophoudt te bestaan, waardoor de Nationale ombudsman bevoegd wordt: in dat geval is de Nationale ombudsman meteen bevoegd, ook als het gaat om gedragingen daterend vóór de datum van beëindiging van de decentrale voorziening. In deze gevallen geldt dus onmiddellijke werking van de bevoegdheid van de externe klachtvoorziening, wat betekent dat geen aanvullend overgangsrecht nodig is.

De volgende bepalingen zijn relevant ten tijde van de inwerkingtreding van de wet extern klachtrecht.

- Op verzoekschriften die de Nationale ombudsman heeft ontvangen voordat de nieuwe titel 9.2 van de Awb en de gewijzigde bepalingen van de WNo in werking zijn getreden, blijven de huidige (oude) WNo-bepalingen van toepassing. Deze bepaling is van belang voor de decentrale overheden die reeds op vrijwillige basis bij de Nationale ombudsman waren aangesloten (artikel IX, eerste lid).
- Voor decentrale overheden die eerst onder de Nationale ombudsman komen te vallen wanneer de vangnetvoorziening in werking treedt, geldt dat hun gedragingen pas vanaf dat moment voorwerp van onderzoek bij de Nationale ombudsman kunnen zijn. Voor decentrale overheden die reeds op vrijwillige basis bij de Nationale ombudsman waren aangesloten, geldt dat de bevoegdheid van de Nationale ombudsman gewoon doorloopt. Dus ook «oude gedragingen» van bestuursorganen van deze overheden kunnen door de Nationale ombudsman in onderzoek worden genomen (artikel IX, tweede lid).

Ten slotte betreft artikel 19 van de WNo (nieuw) een overgangsrechtelijke bepaling die betrekking heeft op zelfstandige bestuursorganen die krachtens artikel 1a, eerste lid, onder e, van de WNo, van de competentie van de Nationale ombudsman worden uitgezonderd. Nog tot een jaar na inwerkingtreding van het uitzonderingsbesluit kan bij de Nationale ombudsman een verzoek worden ingediend over een gedraging van dat bestuursorgaan. Deze bepaling komt overeen met artikel 30a, onderdeel a, van de WNo (oud).

## **6. Regeling voor de decentrale overheden**

### **6.1 Algemeen**

Over de externe klachtvoorziening voor de decentrale overheden worden in de diverse organieke wetten institutionele bepalingen opgenomen. Daartoe worden wijzigingen voorgesteld in de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet. Deze bepalingen geven allereerst aan dat aan de plicht van de decentrale overheden om te voorzien in een externe klachtvoorziening voldaan kan worden door een eigen ombudsman of ombudscommissie in te stellen, al dan niet gezamenlijk met andere decentrale overheden. Als gezegd in paragraaf 2.4, is het ook mogelijk dat men gebruik maakt van de diensten van de ombudsman van een andere decentrale overheid. Indien een decentrale overheid geen actie onderneemt, is op grond van het nieuwe artikel 1a, onderdeel b, van de WNo de Nationale ombudsman bevoegd. Niet alleen voor de eigen bestuursorganen moet er een externe klachtvoorziening zijn. Ook moeten de decentrale overheden erop bedacht zijn dat gemeenschappelijke regelingen waaraan zij deelnemen, over een externe klachtvoorziening beschikken. Daarom is ook de Wet gemeenschappelijke regelingen aangepast.

Verder geven de voorgestelde wijzigingen invulling aan de hiervoor weer-

gegeven eisen waaraan een onafhankelijke externe klachtvoorziening ten minste moet voldoen.

## 6.2 Institutionele bepalingen

### 6.2.1 De Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet

Bij het formuleren van de institutionele bepalingen is, naast de bepalingen uit de WNo, aansluiting gezocht bij de regeling van de gemeentelijke rekenkamer, zij het dat in de regeling van de gemeentelijke ombudsman – om eerder uiteengezette redenen – meer zaken ter nadere regeling aan de raad zijn overgelaten dan bij de gemeentelijke rekenkamer. Om eenvoudigheid van de regelgeving te bewaren hebben wij ervoor gekozen in de Provinciewet en de Waterschapswet gelijklopende bepalingen op te nemen, tenzij dat binnen het systeem van die wetten uitdrukkelijk niet past. Op dit moment zijn de provincies en waterschappen op hun verzoek onder het bereik van de Nationale ombudsman gebracht.<sup>1</sup> Niettemin is er in dit wetsvoorstel, uitgaande van het feit dat provincies en waterschappen ook kunnen besluiten de aanwijzing te doen beëindigen, voorzien in een voor die overheden vergelijkbare constructie.

In alle drie de wetten wordt voorgesteld een afzonderlijk hoofdstuk getiteld «De ombudsman» op te nemen. Dat hoofdstuk is voor zowel de Gemeentewet, als de Provinciewet als de Waterschapswet ondergebracht in titel II, waarin bepalingen staan over de inrichting en samenstelling van de organen van respectievelijk een gemeente, provincie of waterschap.

De benoeming van de lokale ombudsman onderscheidenlijk de leden van de ombudscommissie geschiedt voor de duur van zes jaar. Het staat de decentrale regelgevers vrij om herbenoeming mogelijk te maken. Ook dient een plaatsvervangend ombudsman te worden benoemd. Indien wordt gekozen voor een ombudscommissie, bestaat geen verplichting om ook plaatsvervangende leden te benoemen, met uitzondering van een plaatsvervangend voorzitter. Het tot benoeming, ontslag en op-non-activiteitstelling bevoegde orgaan is de raad, respectievelijk provinciale staten of het algemeen bestuur van het waterschap.

De Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet bevatten bepalingen over de openbaarheid van nevenfuncties van raadsleden, leden van provinciale staten en leden van het algemeen bestuur van het waterschap. Deze bepalingen zijn ook van toepassing op de lokale ombudsman.

In de onderscheiden wetten wordt, al dan niet uitvoerig, aangegeven welke betrekkingen onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de gemeenteraad, de provinciale staten of het algemeen bestuur van het waterschap.<sup>2</sup> Aan die bepalingen is telkens toegevoegd de betrekking van ombudsman of lid van de ombudscommissie. Voor de ombudsman en de leden van de ombudscommissie is verder een algemeen geformuleerd verbod opgenomen tot het vervullen van betrekkingen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van hun ambt of op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.

Om duidelijk te onderstrepen dat de ombudsman volstrekt onafhankelijk van de decentrale overheid functioneert, wordt voorgesteld te bepalen dat hij over de uitoefening van zijn werkzaamheden geen enkele instructie ontvangt en dat het personeel dat is aangesteld om de ombudsman te ondersteunen over die werkzaamheden uitsluitend aan hem verantwoording schuldig is.

<sup>1</sup> Zie de Regeling toepassing Wet Nationale ombudsman van 21 december 1998, nr. CW98/U62 550, Stcrt. 1998, 249.

<sup>2</sup> Zie artikel 13 van de Gemeentewet, artikel 13 van de Provinciewet, artikel 33 van de Waterschapswet.

### 6.2.2. De gezamenlijke ombudsman

Het zal voor kleinere gemeenten in de praktijk niet altijd goed mogelijk zijn een eigen ombudsman of ombudscommissie in te stellen. Ook het aantal gevallen waarin een beroep op een dergelijke instantie gedaan zal worden, kan daarbij een rol spelen. De Wet dualisering gemeentebestuur, waar dit voor de lokale rekenkamer onder ogen is gezien, voorzag er daarom in dat gemeenten ook op dit punt kunnen samenwerken. Ook voor de gemeentelijke ombudsman is een dergelijke mogelijkheid gewenst, net als overigens voor de provinciale ombudsman en de ombudsman voor het waterschap. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een gemeente samen met een of meer andere gemeenten een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie in het leven roept. Het wetsvoorstel laat ook de mogelijkheid open dat provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen daaraan meedoen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben wij overwogen of in het wetsvoorstel moest worden bepaald dat een dergelijke samenwerkingsvorm alleen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gestalte mag krijgen. Strikt genomen lijkt het ons overbodig om in het wetsvoorstel op te nemen dat samenwerking via de publiekrechtelijke weg zou moeten geschieden. In de organieke wetten wordt bepaald dat slechts tot de oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke vormen als stichtingen wordt besloten indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang (bijvoorbeeld artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet). Hieruit wordt duidelijk dat het behartigen van openbare belangen bij voorkeur langs de publiekrechtelijke weg geschiedt. Het onderhavige wetsvoorstel wil hieraan niet afdoen. Ratio achter de bedoelde bepaling is dat in de organieke wetten en in de Wet gemeenschappelijke regelingen waarborgen zijn opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht en democratische controle.

Alleen wanneer de overtuiging zou bestaan dat het bij een gezamenlijke ombudsinstantie altijd *moet* gaan om een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm – en de hierboven genoemde algemene bepaling voor dit geval dus niet ver genoeg zou gaan – ligt een expliciete verplichting tot samenwerking in Wgr-verband in de rede. Daar valt op zich wel iets voor te zeggen. Het gaat bij een ombudsvoorziening bij uitstek om een publiek instituut. Zo is ook geredeneerd bij de figuur van de gemeenschappelijke lokale rekenkamer. Daarbij bleek echter dat de Wgr niet is toegespitst op een onafhankelijk orgaan als de rekenkamer. De Wgr beschermt juist de controle op en het afleggen van verantwoording door openbare lichamen en gemeenschappelijke organen, terwijl dergelijke controle en verantwoording in strijd zijn met de beoogde onafhankelijke positie van de rekenkamer ten opzichte van de gemeentelijke bestuursorganen. Daarom is voor de gemeenschappelijke rekenkamer weliswaar voorgeschreven dat deze in Wgr-verband moet worden vormgegeven, maar is een flink aantal artikelen van de Wgr buiten toepassing verklaard.

De positie van een ombudsman of ombudscommissie is in grote mate vergelijkbaar met die van de rekenkamer. Ook bij een ombudsvoorziening gaat het immers om een orgaan dat onafhankelijk is ten opzichte van de bestuursorganen waarover de voorziening bevoegd is. Dat betekent dat het verplicht voorschrijven van een Wgr-constructie voor een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie ook in dit geval ten gevolge zou hebben dat veel artikelen van de Wgr moeten worden uitgezonderd, omdat de Wgr eigenlijk niet geschikt is voor een onafhankelijk instituut.

Een verschil met de invoering van de wettelijke bepalingen over de lokale rekenkamer is dat op het gebied van externe klachtvoorzieningen al veel initiatieven zijn genomen of gaande zijn. Zoals reeds eerder aangegeven, is er geen sprake van een «nul-situatie». Sommige van de initiatieven dateren al van jaren geleden (bijvoorbeeld de ombudsmannen in de grote steden), andere zijn tot stand gekomen na aanmoediging door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van BZK. Dit geldt ook voor een aantal gezamenlijke externe klachtvoorzieningen. Het gaat hier in feite om decentrale overheden die een soort voortrekkersrol hebben vervuld, dat wil zeggen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid voor een goed kwalitatief bestuur een externe klachtvoorziening hebben opgericht, zonder dat daartoe een wettelijke verplichting bestond. Het scala is divers. Waar het gaat om samenwerkingsvormen, komen gemeenschappelijke regelingen voor, maar ook overeenkomsten met buurgemeenten (bijvoorbeeld Almere-Amsterdam) en stichtingen (bijvoorbeeld in de provincies Zeeland en Overijssel). In zijn advies op het voorontwerp extern klachtrecht heeft de VNG ervoor gepleit deze mogelijkheden te laten bestaan. Het kiezen voor een andere juridische basis dan het volgen van een Wgr-constructie behoeft geen afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de ombudsvoorziening.<sup>1</sup> Wij delen de opvatting van de VNG op dit punt. Daarom willen wij andere vormen dan een Wgr-constructie niet op voorhand voor de toekomst uitsluiten. Niet de vorm als zodanig, maar de waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de voorziening staan voorop. Wanneer voor een privaatrechtelijke vorm is gekozen, gaan wij ervan uit dat de betreffende overheden daarvoor een goede reden hebben. Wanneer overheden kiezen voor hun gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie kiezen voor een Wgr-constructie, is in het wetsvoorstel bepaald dat de bepalingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen slechts van toepassing zijn voor zover de aard van de aan de ombudsman of ombudscommissie opgedragen taken zich daartegen niet verzet.

### *6.2.3 De Wet gemeenschappelijke regelingen*

Er moet ook kunnen worden geklaagd over bestuursorganen van gemeenschappelijke regelingen. Bij regelingen op grond van het eerste lid van artikel 8 valt te denken aan uitvoerende taken van veelal uiteenlopende aard, zoals bijvoorbeeld intergemeentelijke milieudiensten, geneeskundige diensten, recreatieschappen en intergemeentelijke sociale diensten. Bij gemeenschappelijke organen op grond van een regeling als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Wgr kan worden gedacht aan intergemeentelijke overleg- en adviesorganen, bijvoorbeeld op het terrein van welzijn en volkshuisvesting. Verder biedt artikel 8, derde lid, van de Wgr de mogelijkheid van het aanwijzen van een centrumgemeente. In de praktijk laten randgemeenten de uitoefening van bepaalde (grootschalige) meestal uitvoerende taken, zoals het ophalen van huisvuil, soms over aan de grotere kerngemeente. Het is van belang hierbij in het oog te houden dat de uitoefening van bevoegdheden in dat geval plaatsvindt op naam en onder verantwoordelijkheid van het orgaan dat de uitoefening heeft overgedragen. Eventuele klachten in het kader van het intern klachtrecht moeten dan ook op grond van artikel 9:2 door dat bestuursorgaan worden afgehandeld. Daaruit volgt dat de ombudsman van de eigen gemeente aangewezen is de externe klachtbehandeling voor zijn rekening te nemen. Voor de goede orde merken wij op dat de hier weergegeven voorbeelden weliswaar gaan over gemeenschappelijke regelingen aangegaan door gemeenten, maar dat gemeenschappelijke regelingen ook kunnen worden aangegaan door andere (decentrale) overheden. Zo zijn er regelingen waarbij door waterschappen een gemeenschappelijk belasting-administratiekantoor is opgericht. Tevens bestaat de mogelijkheid dat het

---

<sup>1</sup> Brief van de VNG aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 27 juni 2001.

Rijk deelneemt aan een gemeenschappelijke regeling met andere overheden. Ook in die gevallen is een externe klachtvoorziening noodzakelijk.

In het voorgestelde vierde lid van artikel 10 van de Wgr wordt bepaald dat een gemeenschappelijke regeling kan aangeven dat een ombudsman of ombudscommissie van een van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling bevoegd is voor de externe klachtbehandeling. In dat geval moet het bestuur van de gemeenschappelijke regeling de Nationale ombudsman hiervan in kennis stellen. De Nationale ombudsman wordt ook in kennis gesteld van een eventuele beëindiging van de bevoegdheid van de ombudsvoorziening.

Is er geen sprake van aansluiting bij een eigen ombudsvoorziening van een van de deelnemers, dan is op grond van het voorgestelde artikel 1a, onderdeel b, van de WNo de Nationale ombudsman competent ten aanzien van de bestuursorganen van de gemeenschappelijke regeling. Anders dan het geval is voor gemeenten, provincies en waterschappen, geldt voor gemeenschappelijke regelingen niet de bepaling dat de bevoegdheid van een decentrale ombudsvoorziening slechts per 1 januari kan beginnen of eindigen. Het beperken tot die datum achten wij in het geval van gemeenschappelijke regelingen niet wenselijk, omdat deze regelingen op elk willekeurig moment van het jaar kunnen aanvangen. Het is de bedoeling dat zij bij aanvang meteen kunnen beschikken over de externe klachtvoorziening van hun voorkeur. Indien de voorkeur bestaat om aan te sluiten bij een eigen ombudsvoorziening van een van de deelnemers maar dit pas per 1 januari mogelijk zou zijn, zou voor de – relatief korte – tussenliggende periode de bevoegdheid van de Nationale ombudsman gelden. Alweer na een paar maanden zou de competentie om klachten over bestuursorganen van de gemeenschappelijke regeling te behandelen, overgaan naar de eigen ombudsvoorziening van een van de deelnemers. Dit zou de duidelijkheid niet ten goede komen. Daarom is ervoor gekozen het instellen of beëindigen van de aansluiting bij een eigen ombudsvoorziening van een van de deelnemers niet op een bepaalde datum te fixeren.

## **7. Overige onderwerpen**

### **7.1 Bestuurslasten**

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel hebben wij ons ook gebogen over de vraag wat de gevolgen zijn van het formuleren van de eisen die aan een externe klachtvoorziening moeten worden gesteld, voor de uitvoeringslasten van het openbaar bestuur. De bestuurslasten zullen naar verwachting in het algemeen vergelijkbaar zijn met de lasten die verbonden zijn aan het voeren van bezwaarschriftenprocedures. Voor zover er sprake is van kosten komen deze voort uit de wijze waarop de externe klachtvoorziening organisatorisch wordt vormgegeven. Daarnaast zijn er de kosten die de burger moet maken om een verzoek bij de ombudsman in te dienen. Deze laatste zullen gelet op de eenvoudige wijze van indienen van het verzoek en het feit dat er geen verplichte procesverteenwoordiging is, gering zijn.

De hoogte van de eventuele extra kosten van de organisatorische inbedding die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, zijn afhankelijk van de vraag of het desbetreffende overheidsorgaan reeds over een eigen externe klachtvoorziening beschikt en zo ja in welke vorm. Voor de provincies en waterschappen en voor de gemeenten die reeds bij de Nationale ombudsman waren aangesloten, verandert er niets. Ook voor de overheden die op decentraal niveau reeds over een eigen externe klachtvoorziening beschikken, zal de uniformering van de vereisten en de verplichting tot het voorzien in een externe klachtvoorziening nauwelijks of geen financiële

gevolgen meebrengen. Uit onderzoek van de VNG blijkt dat de meerderheid van de gemeenten al een externe klachtvoorziening heeft, deels via aansluiting bij de Nationale ombudsman, deels via een eigen ombudsvoorziening. Daar waar aanvullende voorzieningen nodig zijn voor gemeenschappelijke regelingen, zullen deze desgewenst kunnen aansluiten bij bestaande klachtinstanties.

Een precieze raming van de kosten die verbonden zijn aan een externe klachtvoorziening, is niet te geven. Uit onderzoek<sup>1</sup> is gebleken dat deze kosten sterk uiteenlopen. De kosten zijn veelal niet rechtstreeks herkenbaar. Gemeenten die een afzonderlijk instituut hebben ingesteld, zoals de gemeente Rotterdam, hebben wel een helder beeld. Zo blijkt uit het Jaarverslag 1999 van de Gemeentelijke ombudsman Rotterdam dat de totale kosten van het instituut omgerekend per inwoner van de gemeente, zo'n f 1,60 bedroegen.<sup>2</sup> Voor gemeenten zullen de kosten vermoedelijk niet een bedrag van € 1 per inwoner overschrijden. Vaak zal dat lager zijn. Voor provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen zullen de kosten naar mijn oordeel vermoedelijk lager kunnen zijn.

De VNG doet in haar reactie op het voorontwerp extern klachtrecht een beroep op artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, artikel 108 van de Gemeentewet en de afspraken die in het kader van het bestuursakkoord zijn gemaakt. De VNG concludeert dat sprake moet zijn van een adequate vergoeding om de taken die uit de wet extern klachtrecht zullen voortvloeien, uit te voeren.<sup>3</sup>

Artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet stelt dat de kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van medebewindstaken, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan het worden vergoed. Wij zijn echter van mening dat het voorzien in een externe klachtvoorziening geen medebewindstaak is. Dit wetsvoorstel stelt regels die de kwaliteit van het bestuur beogen te verbeteren. Op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet dienen evenwel de financiële gevolgen van beleidsvoornemens van het Rijk die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, onder ogen te worden gezien. Aangegeven moet worden via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

Bekostiging uit eigen inkomsten is naar ons oordeel niet passend: het heffen van een retributie (tarief) zou een ongewenste drempel oproepen. Bekostiging door verhoging van de lokale belastingen is strijdig met de wens van het kabinet om de lokale lasten niet te verhogen. Resteert derhalve bekostiging door de algemene uitkering.

De eerste vraag is dan of aanpassing van de verdeling in de rede ligt. Naar ons oordeel is dat niet nodig. Overwegingen daarbij zijn de geringe hoogte van de veronderstelde kosten (niet meer dan € 1 per inwoner) en de recente herijking van het Gemeentefonds, met name het cluster bestuursorganen. Daarbij is overigens niet gebleken dat het al dan niet hebben van een externe klachtvoorziening tot een waarneembaar kostenverschil leidde. Dit bevestigt onze veronderstelling over de lage kosten. Vervolgens is de vraag aan de orde of daarvoor compensatie in het Gemeentefonds voor de hand liggend is. Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet verplicht daartoe niet. De verplichting tot compensatie heeft alleen betrekking op taken in medebewind.

Wij zien geen aanleiding om, gezien de ontwikkeling van het Gemeentefonds als gevolg van de normering en de hoogte van de totale verwachte kosten (maximaal € 16 mln.), tot een aanvullende verhoging van het Gemeentefonds over te gaan. Hetzelfde geldt voor het Provinciefonds. Wij menen dat deze conclusie niet ingaat tegen hetgeen in het kader van het bestuursakkoord is afgesproken.

<sup>1</sup> Zie «Extern klachtrecht voor gemeenten, de stand van zaken»; SGB0, Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG, december 2000, blz. 12.

<sup>2</sup> Verslag van werkzaamheden 1999, Gemeentelijke ombudsman Rotterdam, november 2000, blz. 51.

<sup>3</sup> Brief van de VNG aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 27 juni 2001.

De waterschappen zullen de kosten kunnen bestrijden uit de opbrengst van eigen heffingen. Voor de gemeenschappelijke regelingen zullen de kosten gevolgen kunnen hebben voor de hoogte van de bijdragen van de deelnemers.

## **7.2 Inwerkingtreding**

Artikel X regelt de inwerkingtreding van deze wet. De wet treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking, waarbij voor een aantal artikelen en onderdelen een ander tijdstip kan worden vastgesteld. Van belang is dat decentrale overheden voldoende gelegenheid krijgen om in te spelen op de vereisten die aan de externe klachtvoorziening worden gesteld en een besluit kunnen nemen, al dan niet in overleg met andere decentrale overheden, over de wijze waarop zij in een externe klachtvoorziening willen voorzien.

Wij menen dat het redelijk is om de decentrale overheden een jaar de tijd te geven om te gaan beschikken over een externe klachtvoorziening of hun eventueel bestaande externe klachtvoorziening aan te passen aan de eisen van de wet. Andere onderdelen van de wet kunnen wel vrijwel meteen nadat het voorstel kracht van wet heeft gekregen, in werking treden.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **ARTIKEL I (wijziging van de Algemene wet bestuursrecht)**

A

Ingevolge artikel 1:1 tweede lid, onder f, van de Awb worden de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen niet aangemerkt als bestuursorgaan. In de memorie van toelichting bij de eerste tranche van de Awb is reeds stilgestaan bij de reden voor deze uitzondering.<sup>1</sup> Door het voorgestelde artikel I, onderdeel A, wordt bewerkstelligd dat de lokale ombudsmannen en ombudscommissies eveneens worden uitgezonderd van het begrip «bestuursorgaan». Voor zover ombudsmannen of ombudscommissies besluiten nemen of handelingen verrichten jegens de ambtenaren die hen ondersteunen worden zij, ingevolge artikel 1:1, derde lid, uiteraard wel als bestuursorgaan aangemerkt.

B en C

Door invoeging van de bepalingen over het externe klachtrecht is een wijziging van de indeling van hoofdstuk 9 noodzakelijk. Daartoe worden de artikelen 9:1 tot en met 9:16 in een nieuwe titel, interne klachtbehandeling door een bestuursorgaan, geplaatst. De nieuwe indeling brengt ook een vernummering mee van de bestaande afdelingen 9.1, 9.2 en 9.3.

D

Tijdens de behandeling van het Jaarverslag 1999 van de Nationale ombudsman is de wens naar voren gekomen om ook voor het klachtrecht een algemene rechtsgangverwijzing in de Awb op te nemen. Daarbij werd gewezen op het feit dat het bestuursorgaan niet in alle gevallen toekomt aan een situatie waarop artikel 9:12 ziet, te weten, het na een onderzoek aan de klager meedelen van de bevindingen en conclusies, en het vervolgens wijzen op de externe klachtmogelijkheid. Dit blijft achterwege als het bestuursorgaan de klacht niet-ontvankelijk heeft verklaard. Denkbaar is dat dit oordeel achteraf onjuist blijkt te zijn en de vraag is of ook in zo'n

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 29 e.v.

geval niet gewezen zou moeten worden op de externe klachtvoorziening, zo viel in de Kamer te beluisteren.<sup>1</sup>

Daarom wordt voorgesteld om aan artikel 9:8, derde lid, een tweede volzin toe te voegen waarin de bepaling van artikel 9:12, tweede lid, van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Dit brengt mee dat wanneer het bestuursorgaan de klager in kennis stelt van het feit dat zijn klacht niet in behandeling wordt genomen, hij daarbij tevens gewezen wordt op de klachtmogelijkheid bij een ombudsman.

E

Nu door een wettelijke verplichting een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen wordt gecreëerd, moet het tweede lid van artikel 9:12 worden aangepast. Bij de beslissing op de klacht in de interne klachtprocedure moet worden vermeld bij welke ombudsman de klager vervolgens terecht kan en binnen welke termijn. Verder is de zinsnede «een persoon of college, aangewezen om klachten over het bestuursorgaan te behandelen» vervangen door: een ombudsman. Zo wordt aangesloten bij de nieuwe definitiebepaling (artikel 9:17).

F

#### **Artikel 9:17**

Artikel 9:17 bevat de definitiebepaling van het begrip «ombudsman» en onderscheidt de twee vormen van externe klachtbehandeling. Onder ombudsman wordt verstaan de Nationale ombudsman of een ombudsman of ombudscommissie ingesteld krachtens de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet of de Wet gemeenschappelijke regelingen. Langs deze weg wordt vastgelegd dat onder «ombudsman» alleen die klachtinstanties worden verstaan die voldoen aan de vereisten zoals die in titel 9.2 van de Awb en in de drie eerstgenoemde wetten zijn opgenomen. Door te bepalen dat die andere klachtinstantie moet zijn aangewezen krachtens de wet in formele zin, mag ervan worden uitgegaan dat er alleen ombudsmannen in de zin van de Awb kunnen bestaan waarvoor een basis in de wet is neergelegd. Overigens blijft de reikwijdte van deze definitie niet beperkt tot de Awb. Wanneer dit begrip elders in de wetgeving in materiële zin wordt gebruikt, mag worden verondersteld dat dit gebeurt in de betekenis die de Awb daaraan geeft. Het is in principe niet de bedoeling dat in een andere regeling het begrip «ombudsman» in een van de Awb afwijkende betekenis wordt gebezigd.

#### **Artikel 9:18**

In dit artikel wordt het recht van een ieder vastgelegd om bij een ombudsman een verzoek in te dienen om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen. Deze bepaling is overgenomen uit de WNo (artikel 12, eerste lid, oud). Zij ziet in dit wetsvoorstel op zowel de Nationale ombudsman als op de lokale ombudsman. De klacht die bij een ombudsman wordt ingediend, moet gaan over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de verzoeker of een ander heeft gedragen. Onder een dergelijke aangelegenheid wordt tevens begrepen de wijze waarop de interne klachtbehandeling door het bestuursorgaan op grond van titel 9.1 heeft plaatsgevonden. Voor de volledigheid wijzen wij er op dat een gedraging ook een nalaten kan zijn. Evenals in artikel 12, eerste lid, van de WNo (oud) ziet «hem of een ander» op natuurlijke personen of rechtspersonen. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat verzoekschriften die bij een onbe-

<sup>1</sup> Handelingen II, 1999/00, nr. 101, blz. 6567.

voegde ombudsman worden ingediend, door deze worden doorgezonden aan de klachtinstantie die wel bevoegd is. Aansluitend regelt het derde lid dat in het verkeer met een ombudsman vertegenwoordiging en bijstand mogelijk is. Vertegenwoordiging is uiteraard niet mogelijk wanneer de ombudsman de persoonlijke verschijning heeft gelast.

In het derde lid is een soortgelijke bepaling als artikel 12, vijfde lid, van de WNo (oud) opgenomen. Tegenover het recht van een ieder om bij de ombudsman een verzoek in te dienen, staat de plicht van de ombudsman om aan dat verzoek gevolg te geven, tenzij een onbevoegdheidsgrond aan de orde is (artikel 9:22) of de ombudsman volgens artikel 9:23 of 9:24 wel bevoegd maar niet verplicht is een verzoek te behandelen.

#### **Artikel 9:19**

In artikel 13 van de WNo (oud) is een uitgebreide doorzendregeling getroffen voor gevallen waarin naar het oordeel van de Nationale ombudsman tegen de in het verzoekschrift bedoelde gedraging een – in de terminologie van de WNo (oud) – wettelijk geregelde administratief-rechtelijke voorziening openstaat. Deze bepaling kan in vereenvoudigde vorm worden overgebracht naar de Awb. Van belang bij deze doorzendplicht is dat in verband met eventuele ontvankelijkheidsvragen het tijdstip van ontvangst bij de ombudsman wordt vastgelegd. Voor de toepassing van de regeling waarop de openstaande voorziening berust, geldt daarom het tijdstip, waarop het verzoekschrift door de ombudsman is ontvangen, als het tijdstip waarop de zaak bij de in die regeling bedoelde instantie aanhangig is gemaakt. Voorgesteld wordt artikel 6:15, derde lid, van overeenkomstige toepassing te verklaren. Overigens is deze bepaling aangepast door middel van de Eerste evaluatiewet Awb.<sup>1</sup> Voor de vraag hoe verder moet worden omgegaan met het geschrift (bijvoorbeeld vanwege de vereisten waaraan het geschrift moet voldoen) door de instantie waarnaar het door de ombudsman is toegezonden, geldt artikel 6:15, derde lid. In de nieuwe redactie luidt deze regeling als volgt: het tijdstip van indiening bij het onbevoegde orgaan is bepalend voor de vraag of het bezwaar- of beroepschrift tijdig is ingediend, behoudens in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht.

#### **Artikel 9:20**

Het in dit artikel neergelegde kenbaarheidsvereiste is gelijk aan dat van artikel 12, tweede lid, van de WNo (oud). De klachtinstantie kan een verzoeker, die niet in staat is aan dit vereiste te voldoen, naar een instantie (bijvoorbeeld een bureau sociale raadsliden) verwijzen die de klager bij het indienen van zijn klacht of het op schrift stellen daarvan behulpzaam kan zijn. Als het verzoek uitsluitend gericht is tegen de wijze waarop het bestuursorgaan intern de klacht heeft behandeld, is het niet nodig daarover eerst een klacht bij het bestuursorgaan in te dienen. Het tweede lid ontslaat de verzoeker in dat geval van de verplichting om zich eerst tot het bestuursorgaan te wenden.

#### **Artikel 9:21**

Dit artikel verklaart hoofdstuk 2 van de Awb van overeenkomstige toepassing op het verkeer met de ombudsman, met uitzondering van artikel 2:3, eerste lid. Het van overeenkomstige toepassing verklaren is noodzakelijk, omdat hoofdstuk 2 niet vanzelf geldt voor de ombudsman aangezien hij geen bestuursorgaan is.

Bijna alle bepalingen van afdeling 2.1 waren in het voorontwerp reeds afzonderlijk van overeenkomstige toepassing verklaard op het verkeer met de ombudsman. Nu wordt de toepasselijkheid van deze bepalingen in één keer in artikel 9:21 geregeld. Om wetssystematische redenen verdient dit

---

<sup>1</sup> Stb. 2002, 53.

de voorkeur. Alleen artikel 2:3, eerste lid, wordt niet van overeenkomstige toepassing verklaard (doorzendverplichting wanneer kennelijk een (ander) bestuursorgaan bevoegd is), omdat dit wetsvoorstel zelf al een voorziening geeft voor de situatie waarin voor de verzoeker de mogelijkheid van bezwaar, beroep of beklag openstaat. In dat geval wijst de ombudsman de verzoeker op die mogelijkheid, maar hij draagt het geschrift slechts aan de bevoegde instantie over als de verzoeker dat wenst.

Afdeling 2.2. betreft het gebruik van de taal, waaronder de Friese taal, in het bestuurlijk verkeer. Het ligt in de rede dat deze bepalingen ook voor het verkeer met de ombudsman gelden.

De in het wetsvoorstel elektronisch bestuurlijk verkeer<sup>1</sup> voorgestelde afdeling 2.3 geeft bepalingen voor het verkeer langs elektronische weg. Voorgesteld wordt om ook deze bepalingen van overeenkomstige toepassing te verklaren op het verkeer met de ombudsman. Het per e-mail indienen van verzoekschriften is mogelijk als de ombudsman kenbaar heeft gemaakt dat hij die weg heeft geopend.

## **Artikel 9:22**

Artikel 9:22 regelt de (on)bevoegdheid van de ombudsman. Dit artikel is geënt op artikel 16 van de WNo (oud), zij het dat één onbevoegdheidsgrond uit dat artikel hier niet is overgenomen. Het gaat hier om het voormalige onderdeel f: aangelegenheden betreffende belastingen en andere heffingen, indien tegen de gedraging bezwaar kon worden gemaakt, beroep kon worden ingesteld of beklag kon worden gedaan. In zijn schriftelijk commentaar op het voorontwerp heeft de Nationale ombudsman geadviseerd deze grond te schrappen.

Sinds de intrekking van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken en het van toepassing worden van het uniforme Awb-procesrecht voor de fiscus, lijkt een afwijkende regeling voor de fiscus van de bevoegdheid van de ombudsman niet langer voor de hand te liggen. Gevallen als bedoeld in artikel 16, onderdeel f, van de WNo (oud) komen volgens het wetsvoorstel te vallen onder artikel 9:23, onderdeel e. Artikel 9:23 (zie hierna toegelicht) bepaalt wanneer de ombudsman wel bevoegd maar niet verplicht is om een gedraging te onderzoeken. De Nationale ombudsman maakt van zijn bevoegdheid op grond van artikel 9:23, onderdeel e (artikel 14, onderdeel g, van de WNo (oud)), in beginsel alleen gebruik als het betreffende bestuursorgaan heeft verzuimd om de belanghebbende te wijzen op het rechtsmiddel dat voor hem openstaat. Dat verzuim komt de Nationale ombudsman niet vaak tegen, en al zeker niet snel bij stukken van de Belastingdienst. Mede dankzij de geautomatiseerde werkprocessen is de rechtsmiddelverwijzing onder besluiten van de Belastingdienst goed op de orde. In de praktijk zal dit onderdeel van het wetsvoorstel dan ook niet leiden tot een bevoegdheidsuitbreiding van de ombudsman ten aanzien van belastingaangelegenheden. Overigens geldt dat de ombudsman een verzoekschrift overdraagt aan de bevoegde instantie indien tegen de in het verzoekschrift bedoelde gedraging de mogelijkheid van beklag, bezwaar of beroep openstaat en de verzoeker hiervan gebruik wenst te maken. Dit is bepaald in artikel 9:19. Ten slotte geldt in het algemeen dat een externe klachtprocedure niet moet worden gebruikt om wettelijke termijnbepalingen te ontlopen die gelden voor het indienen van een bezwaar of beroepschrift of het doen van beklag.

### *Onderdeel a*

Onderdeel a van artikel 9:22 betreft de onbevoegdheid een onderzoek in te stellen of voort te zetten naar een klacht over een aangelegenheid die behoort tot het algemeen regeringsbeleid, daaronder begrepen het algemeen beleid ter handhaving van de rechtsorde, of tot het algemeen beleid

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 2001/02, 28 483, nrs. 1–2.

van het betrokken bestuursorgaan. Op grond van de wetsgeschiedenis interpreteert de Nationale ombudsman deze bepaling aldus, dat hij zich ten aanzien van de rijksoverheid in beginsel alleen dan onbevoegd acht in geval van algemeen beleid, wanneer het gaat om algemeen regeringsbeleid. Dat wil zeggen beleid dat – kort gezegd – onderwerp is geweest van beraadslaging in de ministerraad en waarover de Tweede Kamer zich heeft kunnen uiten. Deze interpretatie is in overeenstemming met de ratio van deze bepaling, namelijk dat de Nationale ombudsman zich niet teveel op het terrein van het parlement moet bewegen.<sup>1</sup> Wanneer een individuele minister zich beroept op door hem eigenstandig vastgesteld algemeen beleid, wordt dat over het algemeen dan ook niet gehonoreerd. Voor zelfstandige bestuursorganen en decentrale overheden die tot de competentie van de Nationale ombudsman behoren, wordt, mutatis mutandis, een zoveel mogelijk vergelijkbare lijn gevolgd.

#### *Onderdeel c*

Wanneer tegen een gedraging beklag kan worden gedaan, bezwaar of beroep kan worden ingesteld of wanneer een beklag-, bezwaar- of beroepsprocedure aanhangig is, is de ombudsman onbevoegd een klacht tegen de betreffende gedraging in behandeling te nemen. Dit is alleen anders indien er sprake is van het niet tijdig nemen van een besluit door een bestuursorgaan.

De gemeentelijke ombudsinstanties en de Nationale ombudsman hebben in hun commentaar op het voorontwerp gewezen op de goede ervaringen die gemeentelijke ombudsinstanties tot nu toe hebben opgedaan met het – in gevallen die zich daarvoor lenen – interveniëren in een periode waarin verzoeker ook bezwaar kan maken of beroep kan instellen (of dit gedaan heeft). In de regel levert in die gevallen een interventie door de gemeentelijke ombudsman voor alle betrokkenen een bevredigend resultaat op: het probleem van de verzoeker wordt opgelost met als gevolg dat hij geen behoefte meer heeft aan het doorlopen van de bezwaarof beroepsprocedure. Deze methode werkt dus dejuridiserend. Om deze praktijk niet te blokkeren, hebben de gemeentelijke ombudsinstanties geadviseerd – daarin gesteund door de Nationale ombudsman – de ombudsman voor dit soort situaties niet wettelijk onbevoegd te verklaren. Onderdeel c zou volgens hen beter kunnen worden ondergebracht in artikel 9:21, waarin wordt bepaald wanneer een ombudsman wel bevoegd maar niet verplicht is een gedraging te onderzoeken.

Uit een oogpunt van dejuridisering vinden wij de methode die de gemeentelijke ombudsinstanties volgen zeer aantrekkelijk, maar wij menen dat de implicaties van hun advies nader gezien zouden moeten worden. Indien de ombudsman volgens dit wetsvoorstel in zijn algemeenheid bevoegd zou worden om in lopende of mogelijke beklag-, bezwaar- of beroepsprocedures te interveniëren, moet ervoor worden gewaakt dat de ombudsman deze procedures niet op ongewenste wijze doorkruist. Wij zijn daarom thans niet overgegaan tot het opvolgen van het advies van de gemeentelijke ombudsinstanties en de Nationale ombudsman, maar zullen naar de voor- en nadelen ervan nog nader onderzoek doen.

#### *Onderdeel e*

Zoals indertijd bij de totstandkoming van de WNo is bedoeld en ook in de praktijk van de Nationale ombudsman wordt uitgelegd, moet in onderdeel e onder «een andere rechterlijke instantie» uitsluitend de Nederlandse rechter worden verstaan en niet een internationale rechter. Verder wordt een onderscheid gemaakt tussen de administratieve rechter (waartoe in de zin van artikel 1:4 van de Awb ook de belastingrechter behoort) enerzijds en bijvoorbeeld de civiele rechter of de strafrechter anderzijds. De ombudsman is onbevoegd een onderzoek in te stellen naar een gedraging

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1976/77, 14 178, nrs. 1–3, blz. 27.

waarover een administratieve rechter een uitspraak heeft gedaan. Is een gedraging onderwerp van een procedure bij één van de andere rechters geweest dan kan de ombudsman wel een uitspraak doen, zij het dat hij ingevolge artikel 9:27, tweede lid, de rechtsgronden waarop die uitspraak (mede) steunt in acht behoort te nemen. De in artikel 9:22, onderdeel e, gekozen formulering stemt overeen met de formulering die gebruikt is in artikel 9:8, eerste lid, onderdeel e.

### **Artikel 9:23**

Dit artikel regelt dat een klachtinstantie onder bepaalde omstandigheden niet verplicht, maar wel bevoegd is een onderzoek in te stellen of voort te zetten. Dit artikel is gebaseerd op artikel 14 van de WNo (oud). De terminologie is aangepast aan het vergelijkbare artikel 9:8 van de Awb. In het algemeen deel van de toelichting is al uitvoerig op het begrip «beklag» ingegaan.

#### *Onderdeel e*

Met de formulering «had kunnen ...» in onderdeel e wordt aangesloten bij de formulering die gebruikt is in artikel 9:8, eerste lid, onderdeel c. Het gaat hier om de situatie waarbij voor de verzoeker de mogelijkheid van bezwaar, beroep of beklag heeft opengestaan, maar hij van die mogelijkheid geen gebruik heeft gemaakt (vergelijk artikel 14, onderdeel g, van de WNo (oud)).

#### *Onderdeel g*

Anders dan in artikel 14, onderdeel h, van de WNo (oud) wordt in het hier voorgestelde onderdeel g, volstaan met de gekozen, kortere, redactie. Nadere bestudering van de zinsnede «tenzij van de verzoeker redelijkerwijs niet kan worden gevergd dat hij de uitkomst van de behandeling van de klacht door het bestuursorgaan verder afwacht», zoals opgenomen in artikel 14 van de WNo (oud), heeft geleerd dat deze uitzondering zich moeilijk verhoudt met de in het eerste deel van de bepaling beoogde situatie en aanleiding tot verwarring kan geven. Bedoeld is aan te geven dat de ombudsman niet verplicht is een onderzoek aan te vangen of voort te zetten als de verzoeker niet eerst een klacht heeft ingediend bij het bestuursorgaan (kenbaarheidsvereiste). Zolang verzoeker nog geen klacht heeft ingediend, kan hij echter evenmin de afhandeling daarvan afwachten. Als wel een klacht is ingediend maar de behandeling daarvan onvoldoende voortvarend plaatsvindt of wanneer om andere redenen niet gevergd kan worden dat betrokkene nog langer wacht, biedt de voorgestelde regeling voldoende ruimte voor de ombudsman om een verzoek in behandeling te nemen (zie ook hierna bij onderdeel k).

#### *Onderdeel k*

Onderdeel k ziet op de interventiemethode, die steeds vaker door de Nationale ombudsman (en andere klachtinstanties) wordt gebruikt (zie bijv. Jaarverslag 1997, p. 31 en Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, Verslag van werkzaamheden 1997/1998, blz. 13).

Als de Nationale ombudsman besluit om naar aanleiding van een verzoekschrift een onderzoek in te stellen, kan hij dat op twee manieren doen. In de eerste plaats kan hij onderzoek doen naar de feitelijke toedracht van de gedragingen van het bestuursorgaan en de bevindingen en aanbevelingen vastleggen in een rapport. In de tweede plaats kan gebruik worden gemaakt van de zogenaamde *interventiemethode*. Deze methode wordt vooral gevolgd voor die zaken waarin de klager een direct belang heeft bij een snelle tussenkomst van de Nationale ombudsman, gericht op het

wegnemen van het probleem dat aanleiding was voor de klacht, en waarin de verwachting bestaat dat zo'n tussenkomst effectief zal kunnen zijn. Vaak leidt dit tot een snelle oplossing en is het niet meer noodzakelijk een rapport uit te brengen, nu de verzoeker reeds tevreden is gesteld. Interventie kan alleen aan de orde komen als de klachtinstantie bevoegd is de gedraging te onderzoeken en de klager in beginsel ontvankelijk is in zijn verzoek (vgl. Jaarverslag 1994 van de Nationale ombudsman, blz. 51). Het is de eigen verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan om al dan niet aan een interventie mee te werken. Is het niet bereid tot medewerking (en is de interventie dus mislukt) dan zal het onderzoek moeten worden voortgezet en rapport moeten worden uitgebracht.

Bij de formulering van onderdeel I is bewust gekozen voor het begrip «grievens», in plaats van klacht of verzoek, om aan te geven dat interventie zowel kan plaatsvinden in de fase dat er nog sprake is van klacht-behandeling bij het bestuursorgaan (maar deze bijvoorbeeld onvoldoende voortvarend plaatsvindt), als in de fase dat er een verzoek is gedaan bij de ombudsman.

Een geslaagde interventie ontslaat de klachtinstantie van de plicht het onderzoek te voltooien en een rapport uit te brengen. Niettemin zal vermelding – in geaggregeerde vorm- in het jaarverslag van de Nationale ombudsman plaatsvinden bij de verslaglegging van de werkzaamheden. Andere ombudsinstanties kunnen dit in hun verslaglegging eveneens doen. Inzicht in de wijze waarop het instrument interventie wordt toegepast, biedt het bestuursorgaan ook informatie voor verbetering van de kwaliteit van het bestuur.

#### *Onderdeel I*

Van «beklag» moet worden onderscheiden de situatie waarbij sprake is van een wettelijk geregelde klachtvoorziening bij een onafhankelijke klachtinstantie niet zijnde een ombudsman als bedoeld in dit voorstel. Het gaat dan bijvoorbeeld om de klachtregeling op grond van artikel 1:239, vijfde lid, BW bij de Raad voor de Kinderbescherming. Anders dan bij beklag is een dergelijke uitspraak niet bindend. Om te voorkomen dat, bij gebreke van een met artikel 14, onderdeel f, van de WNo (oud) vergelijkbare bepaling, het in behandeling zijn van een klacht bij een klachtencommissie van de Raad voor de Kinderbescherming de onderzoeksverplichting van de Nationale ombudsman niet (tijdelijk) zou opheffen, wordt de bepaling in onderdeel I voorgesteld.

#### **Artikel 9:24**

Dit artikel regelt de termijnen waarbinnen in beginsel een verzoek tot het instellen van een onderzoek moet worden gedaan. Deze termijnen gelden zowel een verzoek gericht aan de Nationale ombudsman als aan een andere externe klachtvoorziening. In de WNo wordt in artikel 12, eerste lid (oud), bepaald dat een ieder het recht heeft de Nationale ombudsman te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen, tenzij sedertdien meer dan een jaar is verstreken. Deze bepaling wekt de suggestie dat na dat jaar de ombudsman niet meer bevoegd zou zijn. Dat is evenwel niet het geval. Deze bepaling dient slechts als aanknopingspunt voor hetgeen in artikel 14, aanhef en onderdeel a, van de WNo (oud) is vastgelegd, namelijk dat de ombudsman niet langer verplicht is een onderzoek in te stellen of voort te zetten, als het verzoekschrift te laat is ingediend.

Nu de interne klachtbehandeling in hoofdstuk 9 is vastgelegd en – een enkele uitzondering daargelaten – als verplichte voorprocedure wordt doorlopen voordat een externe klachtvoorziening begonnen kan worden, is bovengenoemde termijn gekoppeld aan het moment waarop de interne

klachtprocedure beëindigd wordt of beëindigd had moeten zijn. Slechts wanneer er geen voorafgaande interne procedure is geweest wordt de termijn gekoppeld aan het moment van de gedraging waartegen de klacht gericht is.

In het eerste lid, onderdeel b (laatste zinsnede), wordt voorgesteld de termijn vast te stellen op een jaar nadat de klachtbehandeling beëindigd had moeten zijn. Van de concrete omstandigheden van het geval zal afhangen of hiervan gesproken kan worden. Sommige klachten zijn dermate ingewikkeld dat behandeling niet altijd binnen de in artikel 9:11 genoemde termijn kan plaatsvinden. Mits de behandeling voortvarend plaatsvindt en de klager regelmatig van de voortgang op de hoogte wordt gehouden, is dat ook niet bezwaarlijk. Verwacht mag worden dat de ombudsman bij zijn beslissing over het al dan niet in behandeling nemen van het verzoek zal meewegen in hoeverre het aan het bestuursorgaan te wijten is dat verzoeker in een positie is komen te verkeren waarin zijn verzoek op deze grond buiten behandeling zou kunnen blijven.

#### **Artikel 9:25**

Op grond van de artikelen 9:22, 9:23 en 9:24 kan de klachtinstantie beslissen geen onderzoek in te stellen of een reeds gestart onderzoek niet voort te zetten. Het is voor betrokkenen van belang op korte termijn daarvan in kennis te worden gesteld. Artikel 9:25 strekt daartoe.

#### **Artikel 9:26**

Dit artikel biedt de ombudsman de mogelijkheid een onderzoek in te stellen ook als er geen verzoek aan ten grondslag ligt. Bij het regelen van de bevoegdheid van de klachtinstantie om uit eigen beweging onderzoek in te stellen heeft artikel 15 van de WNo (oud) model gestaan. Met het bepaalde dat artikel 9:22 niet van toepassing mag zijn, is verzekerd dat de ombudsman niet zelfstandig tot een onderzoek mag overgaan in gevallen waarin hij wegens bevoegdheidsgebreken als in dat artikel genoemd, ook geen onderzoek mag instellen op basis van een verzoekschrift.

#### **Artikel 9:27**

Het toetsingscriterium van de ombudsman is of het bestuursorgaan zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Voor de goede orde wijzen wij erop dat dit oordeel geen besluit in de zin van de Awb is. Artikel 9:27 regelt verder de bevoegdheid van een ombudsman om aanbevelingen te doen. De WNo kende de term »aanbeveling» niet, maar in de rapporten en jaarverslagen van de Nationale ombudsman wordt hij veelvuldig gebruikt. De klachtinstantie neemt de rechtsgronden waarop een rechterlijke uitspraak over een onderzochte gedraging (mede) steunt, in acht. Daartoe is in het tweede lid een bepaling gelijk aan artikel 26, tweede lid, van de WNo (oud) opgenomen.

#### **Artikel 9:28**

Dit artikel bepaalt aan welke vereisten het verzoekschrift ten minste moet voldoen. Anders dan bij het intern klachtrecht wordt hier de eis van schriftelijkheid gesteld. In vergelijking met artikel 9:4 is onderdeel e extra. Omdat er reeds een interne klachtprocedure vooraf is gegaan, wordt hier een zwaardere eis aan het verzoekschrift gesteld dan in die voorafgaande procedure. In het algemeen deel van de toelichting is er reeds op gewezen dat de schriftelijkheidseis niet in de weg hoeft te staan aan het nut van inloopsprekuren, waar een klager mondeling zijn verhaal kan doen. Als klachten die op deze manier worden geuit, vervolgens worden opgete-

kend, is toch aan het schiftelijkheidsvereiste voldaan en kan de klacht in behandeling worden genomen.

In het derde lid wordt vastgelegd dat de ombudsman, voordat hij beslist het onderzoek niet in te stellen of voort te zetten omdat het verzoekschrift niet aan de gestelde eisen voldoet, eerst de verzoeker de gelegenheid biedt het verzuim te herstellen. Allereerst zal de ombudsman zich moeten beraden op de vraag of het verzuim zodanig is dat hij herstel daarvan noodzakelijk acht voor de verdere behandeling. Ingevolge artikel 9:23 is de ombudsman immers niet verplicht *maar wel bevoegd* een onderzoek in te stellen of voort te zetten wanneer niet aan de vereisten van artikel 9:28, eerste en tweede lid, is voldaan. De ombudsman heeft dus de mogelijkheid om een vormgebrek te passeren. Alleen indien hij overweegt een onvolledig verzoek niet in behandeling te nemen omdat niet aan alle vormvereisten is voldaan, moet hij op grond van het derde lid de verzoeker eerst de gelegenheid geven het verzuim te herstellen.

#### **Artikel 9:29**

Om partijdigheid of ook maar de schijn daarvan te voorkomen, moet de ombudsman ervoor waken dat degenen die meewerken aan de behandeling van het verzoek, op enigerlei wijze betrokken zijn geweest bij de gedraging waarover geklaagd wordt. Deze bepaling is vooral van belang als de personele ondersteuning van de ombudsman tevens werkzaam is bij het bestuursorgaan waarover de klacht gaat.

#### **Artikel 9:30**

Anders dan in artikel 9:8 is hier wel een bepaling opgenomen over het al dan niet in elkaars tegenwoordigheid horen. De term »horen» is niet gebruikt, omdat ook schriftelijk of elektronisch een standpunt kan worden toegelicht. Dit sluit aan bij het eerste lid van artikel 18 van de WNo (oud).

#### **Artikel 9:31**

In het eerste lid wordt bepaald dat ook ex-ambtenaren en ex-bestuurders de benodigde inlichtingen moeten verstrekken en een verschijningsplicht hebben. Volgens informatie van het Bureau Nationale ombudsman komt het nogal eens voor dat aan ex-ambtenaren wordt gevraagd om inlichtingen te verstrekken. De verschijningsplicht geldt niet voor ministers. Daartoe is een uitzonderingsbepaling opgenomen in artikel 13 van de WNo (nieuw). Deze bepaling stemt overeen met artikel 19, tweede lid, van de WNo (oud).

Het tweede lid van artikel 9:31 is nagenoeg ongewijzigd overgenomen van artikel 19, derde lid, van de WNo (oud).

Artikel 9:31, derde lid, legt de verplichting vast tot het verschaffen van stukken aan de ombudsman. Deze formulering lijkt beperkter dan de formulering die in artikel 24, eerste lid, van de WNo (oud) wordt gehanteerd, maar is dat niet. Het betreft hier onder meer stukken gebezigd bij de vervulling van de overheidstaak in de aangelegenheid waarover het onderzoek gaat. De ombudsman moet niet alleen de stukken over de zaak zelf kunnen krijgen, maar bijvoorbeeld ook (algemene) achtergrondstukken, beleidsdocumenten en stukken over vergelijkbare gevallen. In dit verband is ook de verplichting van belang ingevolge het eerste lid van artikel 9:31 om aan de ombudsman de benodigde inlichtingen te verstrekken. Dat kunnen dus ook inlichtingen zijn die van meer algemene aard zijn en die inzicht bieden in het gevoerde beleid tegen de achtergrond waarvan een bepaalde gedraging kan worden beoordeeld.

De leden 4 tot en met 6 zijn afgeleid van artikel 8:29 van de Awb. Anders dan bij dat artikel is hier niet de bepaling opgenomen dat bij een gerechtvaardigde weigering stukken te verschaffen onderscheidenlijk inlichtingen te verstrekken de ombudsman slechts met toestemming van de andere partij zijn oordeel mede op die stukken of inlichtingen zou mogen baseren (vergelijk artikel 8:29, vijfde lid). De hoofdregel moet zijn dat het onderzoek transparant is en dat alle betrokkenen bekend moeten zijn met alle relevante informatie. Indien echter informatie die geheim moet worden gehouden van belang is voor de zaak, moet de ombudsman die informatie kunnen betrekken bij zijn oordeel en op dat punt niet afhankelijk zijn van de instemming van een betrokkene (die ook een ander kan zijn dan verzoeker). Juist in zaken waarin geheime informatie een belangrijke rol speelt, zoals bijvoorbeeld bij de Nationale ombudsman vaak het geval is bij klachten over inlichtingen en veiligheidsdiensten of over de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE), kan de ombudsman, als hij het vertrouwen geniet van de verzoeker, een zeer zinvolle rol spelen. Hij krijgt in beginsel alle informatie en is aldus in staat te beoordelen of al dan niet behoorlijk is gehandeld. Zo kan ondanks de onmogelijkheid om opening van zaken te geven toch een toetsing van het overheidsoptreden plaatsvinden.

#### **Artikel 9:32**

Deze bepaling over het opdragen van werkzaamheden aan deskundigen en tolken sluit aan bij de regeling van artikel 20 van de WNo, eerste en tweede lid (oud). Het derde lid van artikel 20 van de WNo (oud, «De tolken en deskundigen zijn verplicht tot geheimhouding van hetgeen hun ter zake van hun dienstverlening ter kennis komt.») wordt vervangen door de bepaling in artikel 9:21 waardoor artikel 2:5 van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. In artikel 22, derde lid, van de WNo (oud) wordt alleen gesproken over het «onpartijdig en naar beste weten» vervullen van de opdracht van deskundigen. Nu wordt dat ook bepaald voor tolken (hetgeen ook in lijn is met artikel 8:35).

#### **Artikel 9:33**

Dit artikel regelt de vergoeding aan opgeroepen getuigen, deskundigen en tolken. De kosten worden toegerekend aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort op wiens gedraging het onderzoek betrekking heeft, indien het gaat om een decentrale overheid. Betreft het ministers, zelfstandige bestuursorganen of de politie, dan vindt de vergoeding plaats ten laste van het Rijk. In het tweede lid worden van vergoeding uitgezonderd de personen in openbare dienst die zijn opgeroepen in verband met hun taak als zodanig.

#### **Artikel 9:34**

Voor het goed functioneren van een klachtinstantie is van belang dat zij beschikt over de relevante stukken en dat zo nodig een descente kan plaatsvinden. Dit artikel voorziet daarin. Aansluiting is gezocht bij artikel 24, eerste lid, van de WNo (oud). Schriftelijke inlichtingen vallen overigens al onder het bereik van artikel 9:31.

Voor de formulering van de uitzondering van de bevoegdheid tot het betreden van woningen is aangesloten bij artikel 5:15, eerste lid.

#### **Artikel 9:35**

De klachtinstantie moet haar bevindingen schriftelijk meedelen en de betrokkenen de gelegenheid geven zich te uiten over de bevindingen. Artikel 25 van de WNo (oud) bevat een vergelijkbare bepaling.

## **Artikel 9:36**

Na afsluiting van het onderzoek moet de klachtinstantie een rapport met haar bevindingen en oordeel opstellen en ervoor zorg dragen dat dit naar de betrokkenen wordt verzonden. Artikel 27 van de WNo (oud) heeft hiermee een plaats gekregen in de Awb.

In de algemene toelichting is reeds uitvoerig ingegaan op de motiveringsplicht die wordt voorgesteld in het tweede lid. Deze bepaling is nieuw in vergelijking met artikel 27 van de WNo (oud). Nieuw is bovendien de verplichting voor het bestuursorgaan, neergelegd in het vierde lid, om te reageren op een aanbeveling van de ombudsman.

## **ARTIKEL II (wijziging van de Wet Nationale ombudsman)**

A

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de indeling van de wet te verbeteren.

B

In het voorgestelde artikel 1a, eerste lid, onderdeel b, wordt bepaald dat bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen onder de competentie van de Nationale ombudsman vallen, tenzij een eigen ombudsvoorziening is ingesteld. Via deze vangnetvoorziening wordt een landelijk dekkend stelsel van externe klachtvoorzieningen bereikt. Voor een uitgebreidere beschouwing zij verwezen naar paragraaf 2.4 van deze toelichting.

C

In het nieuwe artikel 1b wordt de Nationale ombudsman de administratieve taak gegeven om decentrale overheden die een eigen ombudsvoorziening hebben ingesteld, te registreren. De registratie wordt openbaar gemaakt, zodat voor een ieder kenbaar is welke ombudsman ten aanzien van welke bestuursorganen bevoegd is. Indien de Nationale ombudsman een instellingsbesluit ontvangt of een besluit waarbij de instelling van een eigen ombudsvoorziening wordt beëindigd, stuurt hij een ontvangstbevestiging naar de desbetreffende decentrale overheid.

D

Net als onder het huidige recht zijn provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen die onder de competentie van de Nationale ombudsman vallen, een vergoeding verschuldigd. Deze vergoeding wordt vastgesteld en geïnd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Een en ander is nader uitgewerkt in het Vergoedingenbesluit WNo.

E

Dit betreft een taalkundige correctie.

F

Het is reeds praktijk dat de Nationale ombudsman zijn nevenfuncties openbaar maakt. Deze verplichting wordt nu wettelijk vastgelegd conform de wettelijke bepalingen die gelden voor leden van andere Hoge Colleges van Staat (vgl. artikel 7, derde lid, van de Wet op de Raad van State en artikel 42, vierde lid van de Comptabiliteitswet).

## G

Volgens artikel 6 van de WNo wordt de ombudsman voor de bepalingen van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) gelijkgesteld met een lid van de Tweede Kamer. Alleen voor de anti-cumulatiebepalingen geldt gelijkstelling met een bewindspersoon. Inmiddels zijn de anti-cumulatiebepalingen in de Appa voor bewindsliden dezelfde als die voor leden van de Tweede Kamer. Daarmee is de noodzaak vervallen voor opname van de laatste zinsnede van artikel 6 van de WNo.

## H en I

In het algemeen deel van de toelichting (paragraaf 5.1) is op de wijziging die artikel H beoogt, reeds ingegaan. De wijziging in artikel H, eerste lid, betreft een aanpassing van de benoemingstermijn van de substituut-ombudsman (artikel 9, tweede lid, van de WNo). Volgens de oude regeling kan de Tweede Kamer op verzoek van de nieuwe benoemde Nationale ombudsman de ambtstermijn van een substituut-ombudsman met ten hoogste zes maanden verlengen. De nieuwe ombudsman heeft daardoor de gelegenheid om zich met hulp van de nog zittende substituut-ombudsman te oriënteren op zijn nieuwe werkzaamheden. In de praktijk bleek deze periode van zes maanden echter aan de korte kant te zijn. Bovendien geeft de oude regeling onzekerheid voor zowel de nieuwe ombudsman als voor de zittende substituut-ombudsman. Van tevoren is immers niet zeker of een nieuwe ombudsman de Tweede Kamer zal verzoeken om verlenging van de termijn van de zittende substituut-ombudsman, terwijl laatstgenoemde niet bij voorbaat weet of de nieuw benoemde ombudsman hem zal voordragen voor verlenging. Om redenen van continuïteit en om de substituut-ombudsman meer zekerheid te verschaffen over zijn rechtspositie, achten wij het gewenst dat de ambtstermijn van een substituut-ombudsman wettelijk een jaar naijlt op die van de Nationale ombudsman. Artikel I bevat een aanpassing van artikel 10, derde lid, van de WNo aan deze nieuwe situatie.

Artikel H, tweede en derde lid, betreffen een aanpassing van respectievelijk het vierde en het zesde lid van artikel 9 van de WNo aan de Awb-bepalingen die in het wetsvoorstel worden voorgesteld.

## J

### **Artikelen 12 t/m 16**

De bepalingen van de artikelen 14, onderdeel e, 19, tweede lid, 24, derde lid en 28 van de WNo (oud) hebben een plaats gevonden in de nieuwe artikelen 12 tot en met 16. In artikel 16 is opgenomen dat de ombudsman zijn jaarverslag – en desgewenst ook zijn bevindingen en oordeel naar aanleiding van een bepaald onderzoek – ook zendt naar de decentrale overheden ten aanzien waarvan hij bevoegd is en waarover hij verzoekschriften heeft behandeld. Voor het overige is de redactie van de artikelen 12 tot en met 16 nagenoeg ongewijzigd gebleven en behoeft hier als zodanig geen nadere toelichting.

## K

### **Artikel 17**

Het betreft hier, een technische aanpassing aan de huidige situatie.

## **Artikelen 18 en 19**

Deze artikelen zijn toegelicht in het algemeen deel in de paragraaf over het overgangsrecht in de WNo (paragraaf 5.2).

## **Artikel 20**

De redactie is in overeenstemming gebracht met de bepalingen in de Aanwijzingen voor de regelgeving over de citeertitel.

## **ARTIKEL III (wijziging van de Gemeentewet)**

A t/m D

Door de voorgestelde wijzigingen in de Gemeentewet waarbij de bepalingen over de gemeentelijke ombudsman worden ingevoegd, is het noodzakelijk ook op andere plaatsen in die wet een aantal technische aanpassingen door te voeren. Deze aanpassingen beogen onder meer de incompatibiliteiten te regelen op een wijze die in de Gemeentewet gebruikelijk is. Dit brengt mee dat aan de opsomming van onverenigbare functies van leden van de raad (artikel 13), de wethouder (artikel 36b), de burgemeester (artikel 68) en leden van de rekenkamer (artikel 81f) in de genoemde artikelen de functie van ombudsman of lid van een ombudscommissie wordt toegevoegd. De overige wijzigingen zijn het gevolg van de verlettering die de bedoelde aanpassingen teweeg brengen.

E

## **Artikel 81p**

Met de voorgestelde wijziging van de Gemeentewet wordt een nieuw hoofdstuk IVc. ingevoegd. Artikel 81p geeft aan dat een gemeenteraad ervoor kan kiezen om de externe klachtbehandeling op te dragen aan een ombudsman of ombudscommissie, al dan niet gezamenlijk met andere decentrale overheden. Wanneer de raad een eigen voorziening instelt, kan deze slechts per 1 januari van enig jaar ingaan. Een half jaar vantevoren moet het besluit van instelling aan de Nationale ombudsman worden gezonden, waarna deze de gemeente registreert. Ook als een gemeente de instelling van een eigen ombudsvoorziening beëindigt, kan dit slechts per 1 januari van enig jaar geschieden en moet de Nationale ombudsman voor 1 juli daaraan voorafgaand worden geïnformeerd. De Nationale ombudsman schrapt de gemeente ingeval van beëindiging van de eigen ombudsvoorziening uit de registratie. De registratie is openbaar (zie het voorgestelde artikel 1b van de WNo en de toelichting daarop, alsmede de algemene toelichting in paragraaf 2.4).

Wanneer een gemeente geen eigen ombudsvoorziening heeft ingesteld, dan geldt op grond van artikel 1a, eerste lid, onderdeel b, van de WNo dat de Nationale ombudsman ten aanzien van de bestuursorganen van de betreffende gemeente bevoegd is.

## **Artikel 81q**

Dit artikel bevat enkele voorschriften over benoeming en ontslag van leden van de ombudscommissie die bijdragen aan een onafhankelijke positie van de commissie ten opzichte van de raad. In paragraaf 3.3.1 en in hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de toelichting is hier reeds op ingegaan.

De benoeming vindt plaats door de raad en geschiedt voor de duur van zes jaar. Tevens benoemt de raad, met het oog op (langdurige) afwezigheid van de ombudsman, een plaatsvervanger.

De gronden die gelden voor (tussentijds) ontslag en het op non-activiteit stellen van een gemeentelijke ombudsman, zijn nagenoeg dezelfde gronden als die gelden voor de Nationale ombudsman. Deze gronden zijn opgesomd in de WNo. De raad kan daaraan geen andere gronden toevoegen. Voor wat betreft de onverenigbaarheid van het ambt van ombudsman met andere ambten en betrekkingen, moet evenwel getoetst worden aan de betreffende bepaling in de Gemeentewet (artikel 81r, eerste lid), en niet aan die in de WNo.

#### **Artikel 81r**

In andere artikelen van de Gemeentewet (zie hiervoor) is al geregeld dat de functie van gemeentelijke ombudsman onverenigbaar is met die van raadslid, wethouder, burgemeester of lid van de rekenkamer van de betrokken gemeente. Daaraan wordt hier een algemene formule toegevoegd die de ombudsman verbiedt om functies te vervullen die – kort gezegd – twijfel kunnen wekken over zijn onafhankelijkheid of onpartijdigheid. Het staat de raad overigens vrij om krachtens artikel 81q bij verordening een opsomming te geven van functies die hij in elk geval onverenigbaar acht met de functie van gemeentelijke ombudsman. Daarboven blijft dan echter steeds het hier opgenomen algemene verbod van kracht. Het is gelet op transparantie en betrouwbaarheid van het bestuur van belang dat andere functies van een ombudsman of leden van een ombudscommissie openbaar zijn. Om die reden is in het tweede lid bepaald dat deze functies openbaar moeten worden gemaakt.

#### **Artikel 81s**

Voorafgaand aan de uitoefening van zijn functie, legt de ombudsman de eed of de belofte af in de raadsvergadering, in handen van de voorzitter van de raad.

#### **Artikel 81t**

Dit artikel onderstreept de onafhankelijke positie die de ombudsman ten opzichte van het bestuur behoort te hebben. Hij ontvangt van het bestuur geen instructies. Voorts doet hij zelf een voordracht voor het door hem benodigde personeel, waarna het college van burgemeester en wethouders benoemt. Voor het personeel geldt dat het ter zake van de werkzaamheden die het voor de ombudsman verricht, alleen aan hem verantwoording schuldig is.

#### **Artikel 81u**

Analoog aan de bepaling dat de Nationale ombudsman zijn jaarverslag stuurt aan de Tweede Kamer, wordt in artikel 81u bepaald dat de gemeentelijke ombudsman jaarlijks een verslag van zijn werkzaamheden zendt aan de gemeenteraad.

#### **Artikel 81v**

De ombudsman zal uiteraard niet kunnen functioneren zonder toereikende financiële middelen. Dit artikel draagt de raad op daarin te voorzien.

#### **Artikelen 81w en 81x**

Als de raad kiest voor het instellen van een gemeentelijke ombudscommissie, dan is dit artikel van toepassing. Bij verordening moet in dat geval het aantal leden van de commissie worden geregeld. De leden worden door de raad voor zes jaar benoemd. Uit de leden benoemt de raad een

voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter. Voor het overige gelden vergelijkbare voorschriften als bij een gemeentelijke ombudsman of zijn bepalingen over de gemeentelijke ombudsman van overeenkomstige toepassing verklaard.

### **Artikel 81y**

In dit artikel wordt bepaald dat gemeenten ook kunnen kiezen voor een gezamenlijke ombudsman. Zij kunnen daartoe samenwerken met een of meer andere gemeenten en/of met provincies, waterschappen of gemeenschappelijke regelingen.

Het tweede en derde lid zorgen ervoor dat in dat geval de bepalingen uit paragraaf 2 en 3 van overeenkomstige toepassing zijn op de gezamenlijke ombudsman.

### **Artikel 81z**

Wanneer de raad kiest voor een gezamenlijke ombudsman of een gezamenlijke ombudscommissie met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), is een flink aantal Wgr-bepalingen niet toepasbaar, omdat in de Wgr geen rekening is gehouden met gemeenschappelijke organen die een onafhankelijke positie innemen ten opzichte van het bestuur (zie hiervoor ook het algemeen deel van de toelichting, paragraaf 6.2.3). Het betreft met name artikelen over controle en verantwoording aan bestuursorganen van een gemeente, provincie of waterschap. Dit artikel zorgt ervoor dat de betrokken bepalingen in dat geval buiten toepassing blijven. Daarmee wordt de mogelijkheid geopend om de Wgr te gebruiken bij het instellen van een gezamenlijke ombudsman of ombudscommissie.

## **ARTIKEL IV (wijziging van de Provinciewet)**

Bij de aanpassing van de Provinciewet is uitgegaan van de tekst van de wet zoals die komt te luiden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Dualisering provinciebestuur (kamerstukken II 2001/02, 28 384, nrs. 1–2). Dit wetsvoorstel is thans aanhangig bij de Tweede Kamer.

A en B

Door de voorgestelde wijzigingen in de Provinciewet waarbij de bepalingen over de provinciale ombudsman worden ingevoegd, is het noodzakelijk ook op andere plaatsen in die wet een aantal technische aanpassingen door te voeren. Deze aanpassingen beogen onder meer de incompatibiliteiten te regelen op een wijze die in de Provinciewet gebruikelijk is. Dit brengt mee dat aan de opsomming van de onvereenigbare functies van leden van provinciale staten (artikel 13) en de commissaris van de Koning (artikel 67) in de genoemde artikelen de functie van provinciale ombudsman of lid van de provinciale ombudscommissie worden toegevoegd. De overige wijzigingen zijn het gevolg van de verlettering die de bedoelde aanpassingen teweeg brengen.

C

Voor de artikelsgewijze toelichting op de institutionele bepalingen verwijzen wij naar die over de aanpassingen in de Gemeentewet. Deze zijn het spiegelbeeld van de onderhavige artikelen.

## **ARTIKEL V (wijziging van de Waterschapswet)**

A t/m C

Door de voorgestelde wijzigingen in de Waterschapswet waarbij de bepalingen over de ombudsman voor het waterschap worden ingevoegd, is het noodzakelijk ook op andere plaatsen in die wet een aantal technische aanpassingen door te voeren. Deze aanpassingen beogen onder meer de incompatibiliteiten te regelen op een wijze die in de Waterschapswet gebruikelijk is. Dit brengt mee dat aan de opsomming van de onvereenigbare functies van leden van het algemeen bestuur (artikelen 31 en 41) en de voorzitter (artikel 47) in de genoemde artikelen die van ombudsman of lid van de ombudscommissie voor het waterschap wordt toegevoegd.

Bij de wijziging van artikel 41, derde lid, onderdeel b, gaat het om de mogelijkheid dat, met ontheffing van gedeputeerde staten, in het dagelijks bestuur een persoon wordt benoemd die niet afkomstig is uit het algemeen bestuur. Om te voorkomen dat in zo'n geval een «buitenlid» wordt benoemd dat tevens ombudsman is, kan van de verplichting om vanuit het algemeen bestuur te benoemen in zo'n geval geen ontheffing worden verleend.

D

Voor de artikelsgewijze toelichting op de institutionele bepalingen verwijzen wij naar die over de aanpassingen in de Gemeentewet. Deze zijn het spiegelbeeld van de onderhavige artikelen.

## **ARTIKEL VI (wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen)**

Dit betreft een aanpassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen, zodat ook voor gemeenschappelijke regelingen de verplichting geldt om te voorzien in een externe klachtvoorziening.

## **ARTIKEL VII (afstemming wetsvoorstel elektronisch bestuurlijk verkeer)**

Het wetsvoorstel elektronisch bestuurlijk verkeer is thans aanhangig bij de Tweede Kamer (kamerstukken II 2001/02, 28 483, nrs. 1–2). Na de inwerkingtreding van dat wetsvoorstel dient het wetsvoorstel extern klachtrecht op één punt te worden aangepast.

## **ARTIKEL VIII (evaluatie)**

Wij stellen voor om binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet extern klachtrecht een evaluatie te houden en het verslag naar de Tweede en Eerste Kamer te zenden.

## **ARTIKELN IX en X (overgangsrecht en inwerkingtreding)**

Op het overgangsrecht bij dit wetsvoorstel is reeds ingegaan in paragraaf 5.2 van het algemeen deel. De inwerkingtreding van de verschillende artikelen of onderdelen daarvan kan volgens artikel X bij koninklijk besluit verschillend worden vastgesteld. Wij vinden het redelijk dat decentrale overheden een jaar de gelegenheid hebben om te gaan voldoen aan de wettelijke verplichting tot het beschikken over een externe klachtvoorziening. Wij stellen ons dan ook voor dat de vangnetvoorziening, zoals opgenomen in artikel 1a, eerste lid, onderdeel b, van de WNo (artikel

II) een jaar later in werking treedt dan de rest van de wet, die vrijwel meteen nadat het voorstel kracht van wet heeft gekregen, in werking kan treden.

**ARTIKEL XI (citeertitel)**

De citeertitel van de wet luidt: Wet extern klachtrecht.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner