

Zitting 1979–1980

16 057

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

Nr. 7

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 augustus 1980

Voorafgaand aan de beantwoording van de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag merken wij op, dat wij ten behoeve van de loop van ons betoog af en toe van de volgorde van de vragen, die in het voorlopig verslag gesteld zijn, zijn afgeweken.

Algemeen

Het heeft ons verheugd dat de leden van de fracties van de P.v.d.A., de V.V.D., D'66 en de P.P.R. konden instemmen met opneming in de Grondwet van een bepaling inzake de ombudsmanfunctie. De leden van de C.D.A.-fractie – die er overigens mee instemden dat aan de ombudsmanfunctie een grondwettelijke basis gegeven wordt – vroegen zich evenwel af, of de tijd voor opneming van een dergelijke grondwetsbepaling al gekomen was. Zij gaven, indien de Regering thans nog niet tot een imperatieve formulering zou willen besluiten, de voorkeur aan uitstel van opneming, totdat meer ervaringsfeiten een meer adequate formulering van een grondwetsbepaling mogelijk maken. Ook het lid van de G.P.V.-fractie toonde aarzeling; hij meende dat de onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot het instituut nog vrij groot is.

Speciaal aan het adres van laatstgenoemde twee fracties merken wij op, dat er over de wenselijkheid van instelling van het instituut van ombudsman weinig verschil van mening is – ook in de inbreng van de C.D.A.-fractie wordt daarop gewezen. Dat de wenselijkheid van instelling in voldoende mate is uitgekristalliseerd, blijkt niet alleen uit hetgeen van de zijde van de Tweede Kamer naar voren is gebracht bij de behandeling van de Nota inzake het ombudsmanvraagstuk (kamerstuk 9925), maar ook uit wat tot nu toe in de schriftelijke behandeling van het ontwerp van Wet Nationale ombudsman (14 178) tot uitdrukking is gekomen. Daarnaast hebben wij in de memorie van toelichting gewezen op het bijzondere karakter van het ombudsman-instituut te midden van de overheidsorganen die controle op het bestuur kunnen uitoefenen en op de bijzondere betekenis van de functie voor de bevordering van een behoorlijk overheidsoptreden jegens de burgers. Dit alles maakt het in onze ogen wenselijk, het ombudsman-instituut in de Grondwet niet onvermeld te laten.

Ons vervolgens richtend tot alle fracties die in het voorlopig verslag aan het woord kwamen, merkten wij op, dat wij ons zeer wel realiseren, dat de concrete uitwerking van het instituut nog in bespreking is tussen Regering en

Staten-Generaal. Het zou in dat licht naar ons oordeel aanbeveling verdienen het onderhavige grondwetsherzieningsontwerp gelijktijdig met het gewone wetsontwerp inzake de Nationale ombudsman, in de Staten-Generaal te behandelen. Op die wijze kan in het grondwetsherzieningsontwerp rekening worden gehouden met beslissingen die ter zake van het gewone wetsontwerp worden genomen. Daarbij tekenen wij wél aan, dat de grondwetsbepaling uiteraard niet de gehele inhoud van het gewone wetsontwerp zou moeten aangeven. De Grondwet, bestemd om voor langere tijd te gelden, moet met het bepalen van hoofdlijnen volstaan. Waar met het instituut van ombudsman in de praktijk nog de nodige ervaring moet worden opgedaan, dient de grondwetsbepaling inzake de ombudsmanfunctie zo te worden opgezet, dat de Grondwet geen belemmering vormt voor toekomstige ontwikkelingen, geen obstakel voor in de toekomst wenselijk geachte veranderingen. Deze opvatting vinden wij – in andere bewoordingen – terug in de betogen van de leden van de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A. en de V.V.D.

Het is in het bijzonder dit uitgangspunt geweest, dat ons gebracht heeft tot de redactie van de grondwetsbepaling, als vermeld in het onderhavige wetsontwerp. Die formulering heeft blijkens het voorlopig verslag op enkele punten kritiek uitgelokt. Vooreerst op het punt van het facultatieve karakter van de voorgestelde grondwetsbepaling. De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten de noodzaak om te komen tot een ombudsman-instituut nog steeds zo groot, dat een bepaling in de Grondwet hierover niet facultatief geformuleerd mag worden. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af, waarom een dergelijke vrijblijvende bepaling, als door ons voorgesteld, in de Grondwet zou moeten worden opgenomen. De leden van de V.V.D.-fractie gaven te kennen, ernstige bezwaren te hebben tegen het facultatieve karakter van de voorgestelde bepaling, en de leden van de fractie van D'66 stelden de vraag, of het nodig is de bepaling als een facultatieve te formuleren.

De opmerkingen van de verschillende fracties over het al dan niet imperatieve karakter van de bepaling hebben ons tot een hernieuwde afweging van argumenten gebracht. De formulering van ons oorspronkelijke voorstel was ingegeven door de overweging, dat de Grondwet zich ten aanzien van de instelling van het ombudsman-instituut voorzichtig zou moeten opstellen; niet dwingend zou die instelling moeten voorschrijven, waar hier te lande ervaring met het instituut ontbreekt. Ons is evenwel uit de stellingname van de genoemde fracties duidelijk geworden, dat een al te vrijblijvende grondwetsbepaling onvoldoende recht zou doen aan de opvatting die in het voorlopig verslag over het onderhavige wetsontwerp en in de schriftelijke stukken van de zijde van de Tweede Kamer over het gewone wetsontwerp te beluisteren valt, namelijk dat instelling van de ombudsmanfunctie noodzakelijk is. Voor dit geluid willen wij de oren niet sluiten. Bovendien zal, indien, zoals hiervoor is gesuggereerd, de behandeling van beide wetsontwerpen gelijktijdig plaatsvindt, bij de beslissingen ten aanzien van het grondwetsherzieningsontwerp, rekening kunnen worden gehouden met de beslissingen ten aanzien van het gewone wetsontwerp. Wij stellen dan ook thans voor – men zie de bij deze memorie gevoegde nota van wijzigingen – de grondwetsbepaling meer dwingend te doen zijn. Daardoor kan de voorgestelde bepaling ook iets compacter worden geformuleerd. Wij hebben tevens van de gelegenheid gebruik gemaakt, de bepaling in twee leden onder te verdelen, en het nieuwe lid stilistisch te verbeteren.

Wij willen hierbij overigens niet zover gaan, als de leden van de C.D.A.-fractie voorstelden. Deze deden namelijk de suggestie de grondwetsbepaling te doen luiden: «Er is een nationale ombudsman ter behandeling van klachten betreffende het optreden van administratieve organen. De wet regelt de bevoegdheid en werkwijze». Het voornaamste bezwaar van de gesuggereerde formulering is, dat deze de wetgever niet de vrijheid laat om een opzet te kiezen die hem het meest wenselijk voorkomt. De redactie wekt althans de indruk, dat gekozen is voor één eenhoofdig orgaan. Naar onze mening dient echter aan de wetgever de ruimte te worden gelaten, meer organen of een meerhoofdig orgaan in te stellen, indien hem dit de meest ade-

quate opzet zou toeschijnen. Het wegnemen van die keuzevrijheid zou toekomstige ontwikkelingen onnodig belemmeren. De leden van de V.V.D.-fractie vinden in ons antwoord aan de leden van de fractie van het C.D.A. ook een antwoord op hun vraag, of er nog argumenten zouden kunnen worden aangevoerd om de term «ombudsman» niet in de Grondwet op te nemen: de grondwetsbepaling dient aan de wetgever ruimte te laten te kiezen voor de meest adequate structuur, en hem niet vast te leggen op de keuze voor een eenhoofdig orgaan.

De leden van de fractie van de V.V.D. merkten op dat zij – zoals door hen reeds was betoogd bij de schriftelijke voorbereiding van wetsontwerp 14 178 – op het standpunt stonden dat zowel de centrale overheid als de lagere overheden dienen over te gaan tot de instelling van ombudsorganen. Zoals wij hiervoor reeds hebben opgemerkt moet de grondwetsbepaling inzake de ombudsmanfunctie volstaan met het geven van hoofdlijnen. Deze hoofdlijnen kunnen naar ons oordeel – zoals ook blijkt uit de bij deze memoerie gevoegde nota van wijzigingen – zeer wel imperatief worden geformuleerd. Wij menen evenwel dat het niet juist zou zijn in de grondwetsbepaling voor te schrijven dat de lagere overheden dienen over te gaan tot het instellen van ombudsorganen. Nu nog niet de nodige ervaring met het functioneren van het instituut van ombudsman in de praktijk is opgedaan, valt het effect van een dergelijk voorschrift nauwelijks te voorspellen. De thans door ons voorgestelde redactie beoogt dan ook niet de wetgever te verplichten tot het maken van een uitputtende regeling die alle overheidsorganen zou betreffen. De zinsnede: «De wet stelt regels omtrent de instelling, bevoegdheid en werkwijze» dwingt de wetgever niet regels te stellen met betrekking tot ombudsmanorganen van lagere publiekrechtelijke lichamen. De formulering biedt de wetgever de mogelijkheid om het eventueel aan deze lichamen over te laten zelf een regeling te treffen ten aanzien van het onderzoek van klachten over gedragingen van overheidsorganen op dat niveau. Dit in antwoord op opmerkingen die met name van de zijde van de C.D.A.-fractie en de G.P.V.-fractie elders in het voorlopig verslag zijn gemaakt. Anderzijds merken wij op dat de door ons voorgestelde grondwetsbepaling ook niet in de weg staat aan de mogelijkheid voor de wetgever om, indien dat wenselijk wordt geoordeeld, zelf regels te geven met betrekking tot ombudsmanorganen voor lagere overheden.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of de gekozen formulering van het voorgestelde artikel op onderdelen wel voldoet aan het normatieve en heldere karakter dat van een grondwetsbepaling mag worden verwacht. Zo hadden deze leden moeite met het hanteren in de Grondwet van weinig specifieke aanduidingen als «algemene, onafhankelijke organen». Zij vroegen zich af of de te algemene term «algemene» niet kan worden gemist. Wij antwoorden hierop in de eerste plaats dat – zoals ook de hier aan het woord zijnde leden opmerkten – de term «algemene» beoogt aan te geven dat de bepaling geen betrekking heeft op de instelling van specifieke klachteninstanties. Dat, zoals deze leden zeiden, de wetgever er niet licht toe zal overgaan om aan dergelijke specifieke klachteninstanties een exclusieve bevoegdheid toe te kennen, doet niet af aan de wenselijkheid om nadrukkelijk uit te sluiten dat de voorgestelde grondwetsbepaling op specifieke klachteninstanties betrekking heeft. Zeker nu de grondwetsbepaling imperatief is geformuleerd, moet daaruit duidelijk naar voren komen, dat zij niet dwingt tot het in het leven roepen bij wet van allerlei specifieke klachteninstututen, doch dat zij alleen het oog heeft op het ombudsman-instituut. Dit is ook van belang met het oog op het in de voorgestelde grondwetsbepaling vervatte benoemingsvoorschrift: dat voorschrift dient niet te slaan op reeds bestaande of nog in het leven te roepen specifieke klachteninstanties op centraal niveau. Wij menen daarom, dat het woord «algemene» niet kan worden gemist.

De leden van de fractie van D'66 stelden in dit verband de vraag waarin het exacte onderscheid ligt tussen de specifieke klachteninstanties die bij de wet zijn ingesteld, en de specifiek werkende instanties van een «algemeen orgaan». Beslissend is hierbij, zo merken wij op, ten aanzien van welke over-

heidsorganen het betrokken orgaan door de wetgever bevoegd is verklaard. In geval de werkzaamheid van het orgaan zich in principe uitstrekt over het optreden van alle overheidsorganen op een bepaald niveau (met eventueel enige uitzonderingen), is de conclusie gewettigd, dat hier sprake is van een «algemeen orgaan» in de zin van de voorgestelde grondwetsbepaling. A fortiori is zulks het geval, wanneer de bevoegdheid van het klachtenorgaan nog uitgebreider zou zijn en in beginsel de gehele overheid op alle niveaus zou betreffen. Zou de wetgever een «algemeen orgaan» zo opzetten, dat daarbinnen een aantal geleidingen wordt aangebracht, dan nog zou er sprake zijn van een «algemeen orgaan», omdat het totale werkterrein van het complete orgaan hier maatgevend is. Tegenover het begrip: «algemene organen» voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsgedragingen staat de term: specifieke klachteninstanties. Deze instanties zijn niet door de wetgever bedoeld om een onderdeel te vormen van een «algemeen orgaan», maar zij vormen afzonderlijke eenheden en hun werkterrein is beperkt tot specifieke onderdelen van de overheidsorganisatie, bij voorbeeld de politie, het gevangeniswezen, enz.

De leden van de D'66-fractie haalden een uitspraak van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan, gedaan tijdens een mondeling overleg op 27 maart jl. Zij knoopten daaraan de vraag vast, of er enig verband was tussen de uitspraak van deze bewindsman en de facultatieve formulering van de oorspronkelijk voorgestelde grondwetsbepaling. Ons antwoord is simpelweg: neen. Er is overigens geen sprake van vertraging van de invoering van het instituut van ombudsman ingevolge de ombuigingsoperatie. Het is ook geenszins onze bedoeling die invoering vertraging te doen oplopen. In de nota naar aanleiding van het eindverslag over het gewone wetsontwerp inzake de Nationale ombudsman (14 178) gaat de Regering nader in op de voorbereiding van de invoering van het instituut. De schatting is, dat het instituut per 1 januari 1982 zou kunnen gaan functioneren. Op de begroting van Binnenlandse Zaken voor 1981 zal voor de aanloopkosten een post van f 350 000 worden opgenomen. Wat voor 1982 en volgende jaren aan begrotingsgeld benodigd zal zijn, dient nog nader te worden gezien.

Vervolgens gaan wij in op de vraag van de leden van de P.P.R.-fractie of, in het licht van het gestelde op blz. 4, derde volle alinea, van de memorie van toelichting, het voorgestelde artikel niet op een andere plaats in de Grondwet, b.v. in hoofdstuk 4, zou moeten worden opgenomen. Wij zien onvoldoende aanleiding tot verplaatsing van de voorgestelde grondwetsbepaling. Het ombudsman-instituut is, zoals gezegd, een eigensoortige instelling met een bijzondere controlerende functie, te onderscheiden van bestuurlijke, rechterlijke, politieke en financiële controle. Opneming van dit orgaan temidden van de in hoofdstuk 4 opgesomde organen (Raad van State, Algemene Rekenkamer en andere vaste colleges) komt ons ook als minder juist voor. Hoofdstuk 4 handelt over *colleges*, en vermelding van het ombudsman-instituut in die context zou de indruk wekken, dat de grondwetgever ten aanzien van de structuur van het instituut zijn keuze bepaald heeft in die zin, dat het instituut moet worden opgezet als een college. Naar onze opvatting dient de grondwetgever in dezen niet een keuze te doen, doch het aan de wetgever over te laten, of deze het instituut de vorm wil geven van een collegiaal, dan wel van een eenhoofdig orgaan. Ter zijde zij opgemerkt, dat het ontwerp van Wet Nationale ombudsman tot uitgangspunt heeft, dat het ombudsman-instituut als een eenhoofdig orgaan moet functioneren.

Plaatsing in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur heeft daarbij nog het motief, dat mede daardoor duidelijker wordt aangegeven – wij schreven dit reeds aan het slot van de memorie van toelichting –, dat de ombudsmanfunctie geen rechtsprekende functie is. De opvatting, dat de ombudsman geen rechtsprekende functie heeft, verkreeg, zo blijkt elders in het voorlopig verslag, de instemming van de leden van de D'66-fractie. Al met al lijkt ons de paragraaf Overige bepalingen van het hoofdstuk Wetgeving en bestuur de meest aangewezen plaats voor opneming van de voorgestelde bepaling.

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de P.P.R.-fractie merken wij op, dat de Regering niet een zodanige ontwikkeling voorziet, dat de bevoegdheid van de ombudsman zich mede zou uitstrekken over de inhoud van de besluiten van de Staten-Generaal en van de rechterlijke macht. In de passage in de memorie van toelichting (blz. 4, eerste onvolledige alinea) waarnaar de hier aan het woord zijnde leden verwijzen, hebben wij gesteld dat niet elke bemoeienis met de wijze waarop de Staten-Generaal en de rechterlijke macht functioneren op zichzelf reeds ongrondwettig zou zijn, mits het hier zou gaan om een vorm van bemoeienis zonder direct rechtsgevolg die geen betrekking zou hebben op de inhoud van de besluiten van deze organen als zodanig. Wij voegden hieraan toe dat wij het onwenselijk achten, aan de ombudsman een zodanige bevoegdheid te geven. Inmiddels is ook het wetsontwerp betreffende de grondwetsbepalingen inzake de justitie (16 162) ingediend, waarin wordt voorgesteld uitdrukkelijk te bepalen dat het toezicht op de ambtsvervulling door leden van de rechterlijke macht wordt uitgeoefend door leden van de rechterlijke macht zelf, zulks in verband met haar onafhankelijkheid (artikel 6.4, vierde lid). Wij achten het onnodig nadere bepalingen over dit onderwerp toe te voegen aan het voorgestelde artikel 5.2.9.

Benoemingsprocedure

Ten aanzien van het voorgestelde grondwettelijke voorschrift, dat het ombudsmanorgaan dat competent is ten aanzien van gedragingen van de rijksoverheid, bij Koninklijk besluit op voordracht van de Tweede Kamer wordt benoemd, bepleitten de leden van de fractie van de P.v.d.A., dat aan de Tweede Kamer het recht van benoeming van de ombudsman wordt verleend. De leden van de C.D.A.-fractie merkten op, dat de keuze ten aanzien van de benoemingswijze, die de Regering in de voorgestelde grondwetsbepaling heeft gemeend te moeten maken, hun wat voorbarig voorkwam, getuige op de nog lopende schriftelijke discussie in het kader van het gewone wetsontwerp over de ombudsmanfunctie (14 178). De leden van de V.V.D.-fractie verwezen ook naar die schriftelijke discussie, en naar de bezwaren die zij daarin uiteengezet hadden met betrekking tot benoeming van de «landelijke» ombudsman door de Kroon. De leden van de D'66-fractie spraken zich, niet in het voorlopig verslag over het ontwerp-grondwetswijziging, maar wèl in de schriftelijke stukken over het gewone wetsontwerp 14 178, uit voor benoeming van de ombudsman door de Tweede Kamer.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag over wetsontwerp 14 178 wordt de wijze van benoeming van de ombudsman uitvoerig besproken. Daarbij gaat de Regering in op de argumenten die vanuit de Tweede Kamer zijn aangevoerd voor benoeming van deze ambtsdrager door de Kamer zelf. Onder meer wijst de Regering erop, dat wanneer de ombudsman benoemd wordt door de Kroon op voordracht van de Tweede Kamer, twee organen bij het benoemingsproces zijn betrokken in een zeker evenwicht van bevoegdheden, waarbij de Kroon in de praktijk nummer één van de voordracht van de Kamer benoemt, en anders ter verantwoording kan worden geroepen door het parlement. Voorts merkt de Regering op, dat zij niet kan inzien, dat doordat een functionaris door de Kroon op voordracht van de Tweede Kamer wordt benoemd, hij minder onafhankelijk ten opzichte van de centrale overheid zou staan, dan wanneer hij door het parlement zou worden benoemd. Verder is de Nationale ombudsman niet bedoeld als een «parliamentary commissioner» in de Britse betekenis.

Wij menen op deze plaats te mogen volstaan met een verwijzing naar hetgeen in de nota naar aanleiding van het eindverslag over wetsontwerp 14 178 is uiteengezet. Het ligt in de lijn van de daar weergegeven stellingname van de Regering, dat het onderhavige grondwetsherzieningsontwerp op het punt van de wijze van benoeming ongewijzigd is gelaten. Wij hopen dat de Kamer op dit punt de door de Regering aangevoerde argumenten zal willen laten meewegen.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of de term «onafhankelijk», die zij arbitrair en op zich weinig zeggend achtten, ten behoeve van het om-

budsmeninstituut in de Grondwet moet worden geïntroduceerd. Wij merken hieromtrent op dat het woord «onafhankelijk» in de voorgestelde bepaling een directief aan de wetgever inhoudt, van betekenis naast de grondwettelijke voorschriften omtrent de wijze van benoeming en het ontslag. De wetgever dient het kader te scheppen waardoor de ombudsman kan functioneren in onafhankelijkheid ten opzichte van de overheidsorganen ten aanzien van wier optreden klachten de ombudsman kunnen bereiken, en waarin hij tot een onafhankelijke oordeelvorming kan komen. Het voorschrift betreft mede de onafhankelijkheid in die zin, dat die klachten niet eerst een zeef, door een ander orgaan gehanteerd, behoeven te passeren alvorens bij de ombudsman te belanden. Wij achten het van belang, dat de Grondwet aan de wetgever deze richtlijn meegeeft.

De leden, hier aan het woord, vroegen – indien wij hun bedoeling goed hebben onderkend – naar vergelijkingsmateriaal van grondwetten van andere landen met betrekking tot de eis van onafhankelijkheid. Een vergelijkbare onafhankelijkheidseis komt in grondwetten van andere Westeuropese landen bij ons weten niet voor. Wel vermelden wij, dat de Deense grondwet (artikel 55) bepaalt, dat de personen, belast met controle op de administratie, geen lid van het Folketing mogen zijn. De Zweedse Regeringsform schreef in de tekst, zoals die tot 1975 heeft gegolden, in artikel 96 voor, dat de ombudsman benoemd moest worden uit een kring van «om hun rechtskennis en volstrekte integriteit alom bekend staande medeburgers».

Regionale en plaatselijke ombudsman-instituten

In het kader van de wijze van benoeming van de ombudsman merkten de leden van de fractie van de P.v.d.A. op, dat de benoemingsregeling zich niet zou dienen te beperken tot een ombudsmanorgaan op het niveau van de rijksoverheid. De hier aan het woord zijnde leden vroegen om een nadere toelichting op de stelling, dat een grondwettelijke regeling van de benoeming van ombudsmanorganen die werkzaam zouden zijn op regionaal en lokaal niveau, de verdere ontwikkeling van een eventueel hiertoe specifiek in te stellen ombudsman-instituut zou belemmeren. De leden van de C.D.A.-fractie stelden uit een oogpunt van systematiek de vraag, waarom niet eveneens een benoemingsvoorschrift voor ombudsmanorganen op het niveau van de lagere publiekrechtelijke lichamen wordt opgenomen. In dit verband is ook de vraag van de leden van de P.P.R.-fractie van belang. Zij vroegen, of het mogelijk was een algemene formulering op te nemen, waarin ook ten aanzien van de benoeming van een ombudsman bij de lagere publiekrechtelijke lichamen het aspect van de onafhankelijkheid tot uitdrukking wordt gebracht, zonder dat een dergelijke bepaling de toekomstige ontwikkelingen te veel zou blokkeren. Het lid van de G.P.V.-fractie ten slotte gaf onder meer te kennen, dat de gedachte van een centraal benoemde, eventueel regionaal werkzame ombudsman bij hem bedenkingen ontmoet.

In de eerste plaats merken wij op, dat naar ons oordeel niet op dit moment de grondwetsbepaling zo moet worden geformuleerd, dat de wijze van benoeming van de ombudsman op centraal niveau tevens zou gelden voor een ombudsman op regionaal en lokaal niveau. Daarvoor is de gedachtenvorming ten aanzien van de wijze, waarop aan de ombudsmanfunctie voor de lagere publiekrechtelijke lichamen gestalte zou moeten worden gegeven, nog niet voldoende afgerond. De opmerkingen van de leden van de fractie van de P.v.d.A. houden weliswaar een pleidooi in voor een zelfde benoemingsregeling voor de ombudsmanorganen op centraal, regionaal en lokaal niveau, maar de leden van de C.D.A.-fractie achtten blijkens het eindverslag over het gewone wetsontwerp 14 178, benoeming door de Tweede Kamer van de ombudsman voor de lagere overheden een discutabele procedure. Ook uit hun betoog in het voorlopig verslag over het onderhavige wetsontwerp is op te maken, dat hun inziens aan de lagere organen geen centraal instituut moet worden «opgedrongen». Het lid van de G.P.V.-fractie was eveneens deze mening toegedaan.

Weliswaar heeft de Regering in de memorie van antwoord over wetsontwerp 14 178 op het punt van de ombudsmanfunctie voor de lagere over-

heden reeds een voorlopige voorkeur uitgesproken voor een landelijk benoemde, eventueel regionaal werkzame, ombudsman, maar zij heeft daaraan toegevoegd, dat de beslissing ter zake aan de orde komt «te zijner tijd – wanneer beter dan nu het geval is kan worden overzien welke consequenties (bij voorbeeld wettelijke voorzieningen) verbonden zijn aan het opdragen aan het ombudsman-instituut van de behandeling van klachten over de gedragingen van organen van lagere publiekrechtelijke lichamen –» (memorie van antwoord, (14 178, blz. 13). Vastlegging in de Grondwet van deze voorlopige voorkeur zou de keuze tot een definitieve maken, in elk geval de beslissing voor jaren vastleggen. Ook als men juist de andere kant op zou willen, dus de ombudsman niet centraal, doch regionaal en/of lokaal wil laten benoemen, zou vastlegging van die keuze in de Grondwet voor lange tijd ontwikkelingen afsluiten. Voor opneming in de Grondwet van een definitieve keuze ten aanzien van de benoemingswijze van de ombudsman bij de lagere overheden is de tijd nog niet rijp. De opzet voor deze ombudsmanfunctie vraagt een zorgvuldige bezinning en voorbereiding.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of wij andere benoemingsprocedures voor ombudsmanorganen voor de lagere publiekrechtelijke lichamen hebben bestudeerd en of daarvan een overzicht kan worden gegeven, voor zien van een pro- en contra-argumentatie. Bij de denkbare benoemingsregelingen voor de ombudsman voor de lagere publiekrechtelijke lichamen gaat het naar ons oordeel om de keuze tussen twee hoofdalternatieven: enerzijds centrale benoeming van deze ombudsman, anderzijds benoeming in handen van de lagere publiekrechtelijke lichamen zelf. Op het eerste alternatief is als variant denkbaar dat centraal benoemde ombudsmannen gedeconcentreerd werkzaam zijn. Het laatste alternatief kent een aantal varianten, zoals: iedere lokale en provinciale gemeenschap een eigen ombudsman; alleen provinciale ombudsmannen; provinciale ombudsmannen met daarnaast in een aantal (grotere) gemeenten een lokale ombudsman.

Voor een overzicht van de argumenten pro en contra deze alternatieven verwijzen wij naar de memorie van antwoord (blz. 11 e.v.) en de nota naar aanleiding van het eindverslag betreffende wetsontwerp 14 178. Waar de vraag naar de meest wenselijke structuur van de ombudsmanfunctie voor de lagere publiekrechtelijke lichamen primair in het kader van dat wetsontwerp aan de orde is gesteld, komt het ons het meest doelmatig voor die vraag in de eerste plaats ook verder bij dat wetsontwerp te behandelen. De voorgestelde grondwetsbepaling gaat er voorts ook van uit dat de gewone wetgever de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven tegen elkaar zal afwegen en uiteindelijk de keuze zal doen. Hier willen wij naar aanleiding van de gestelde vraag volstaan met de volgende korte samenvatting van de pro's en contra's: Wordt de nadruk gelegd op de bereikbaarheid voor de burgers, de kortere afstand tot de te controleren organen en de bekendheid met plaatselijke omstandigheden, dan pleit dit voor gedecentraliseerde ombudsmanorganen. Wordt meer het accent gelegd op de onafhankelijkheid, het kunnen bouwen van een brede ervaring en deskundigheid en eenheid van «jurisprudentie», dan valt eerder te denken aan een centraal benoemde, al of niet gedeconcentreerd werkzame, ombudsman.

Het lid van de G.P.V.-fractie merkte in dit verband op dat, waar de verantwoordelijkheid voor het optreden van de lagere overheden een zaak is voor de desbetreffende overheden zelf, het ook aan hen moet worden overgelaten al dan niet tot instelling van ombudsmanorganen over te gaan. Dit lid stelde dat de argumenten die pleiten voor onafhankelijkheid van de organen van de centrale overheid niet zonder meer overgebracht kunnen worden naar die van de lagere overheden. Zoals wij hiervoor reeds hebben uiteengezet blijven wij van oordeel dat de Grondwet geen dwingende voorschriften moet geven omtrent de wijze van benoeming van ombudsmanorganen voor de lagere overheden. Indien de wetgever het te zijner tijd wenselijk acht regels te geven omtrent ombudsmanorganen voor lagere overheden, zal hij de argumenten pro en contra de verschillende wijzen van benoeming moeten afwegen. Daarbij zal hij ook in zijn beschouwingen moeten betrekken in hoeverre de argumenten die pleiten voor onafhankelijkheid van de organen van de centrale overheid tevens gelden voor die van de lagere overheden.

Wij zien niet goed – dit in antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de P.P.R.-fractie –, hoe een alternatieve formulering er uit zou moeten zien die ook ten aanzien van de benoeming van een ombudsman bij de lagere publiekrechtelijke lichamen het onafhankelijkheidsaspect tot uitdrukking zou brengen, en daarbij toch toekomstige ontwikkelingen niet zou afsluiten. Volstaan moet worden met de term «onafhankelijke (organen)», in de voorgestelde grondwetsbepaling vervat als een richtlijn voor de wetgever.

De leden van de C.D.A.-fractie wilden voorts weten of zij uit het voorgestelde artikel terecht concludeerden dat aan de wetgever de mogelijkheid wordt gelaten de lagere organen een centraal ombudsmaninstituut op te dringen. Deze leden vroegen zich af hoe zich dat verhoudt tot de autonome bevoegdheden van de lagere organen. Ook het lid van de G.P.V.-fractie meende dat het uit een oogpunt van decentralisatie meer aangewezen lijkt om het aan de lagere overheden zelf over te laten of zij tot instelling van ombudsmanorganen over zullen gaan. Op grond daarvan meende dit lid dan ook dat een eventuele grondwetsbepaling beperkt dient te blijven tot de organen van de centrale overheid.

Zoals wij hiervoor reeds opmerkten dwingt de voorgestelde grondwetsbepaling de wetgever niet tot een bepaalde keuze ten aanzien van de meest wenselijke vormgeving van een eventueel in te stellen ombudsmaninstituut voor lagere openbare lichamen. Indien een ombudsmaninstituut voor lagere openbare lichamen wenselijk wordt geoordeeld, zal de wetgever voor de vormgeving daarvan kunnen kiezen uit verschillende alternatieven. Overigens merken wij op dat de wetgever ook zonder de thans voorgestelde grondwetsbepaling bevoegd zou zijn regels te stellen omtrent de instelling en de taken en bevoegdheden van een ombudsmaninstituut voor lagere openbare lichamen. In die zin brengt de thans voorgestelde grondwetsbepaling dan ook geen wijziging in de bevoegdheden van de lagere organen.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of de term «(rijks)overheid» in de voorgestelde bepaling als nieuw begrip in de Grondwet wordt binnengevoerd, en hoe zulks past in de systematiek van de grondwetsherziening. Inderdaad komt de term «rijksoverheid» niet elders in de voorgestelde nieuwe grondwet voor. Het woord «overheid» wel; men ziet met name de artikelen 1.18 en 1.21 van de bepalingen inzake de sociale grondrechten, en artikel 5.2.11 over de openbaarheid van bestuur. Voorts wordt in de artikelen 5.1.9, vierde lid, 5.2.6a en 5.2.7 het woord «rijk» gehanteerd in de zin van: centrale overheid. De combinatie van de termen «rijk» en «overheid», in de onderhavige grondwetsbepaling gebruikt ter aanduiding van de overheid op centraal niveau, past derhalve in de systematiek die aan de redactie van de voorgestelde grondwetsartikelen ten grondslag ligt.

De leden van de V.V.D.-fractie betreurden dat de Regering in de 14e alinea van de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de Raad van State de woorden «in te stellen» heeft vervangen door «ingesteld». Deze opmerking hangt samen met hun standpunt, dat zowel de centrale overheid als de lagere overheden over dienen te gaan tot de instelling van ombudsmanorganen. Zoals reeds uit ons betoog in het nader rapport naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State valt af te leiden, achten wij het een zaak van de wetgever om te bezien of hij al dan niet voor de lagere publiekrechtelijke lichamen de instelling van ombudsmanorganen als verplichting wil voorschrijven. Wij wezen in het nader rapport reeds op het bezwaar, dat rijst indien die verplichting aan elk lager publiekrechtelijk lichaam zou worden opgelegd: sommige gemeenten zijn te klein om een «eigen» ombudsman erop na te kunnen houden.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken a.i.,
J. de Koning

De Minister van Binnenlandse Zaken a.i.,
J. de Ruiter

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter