GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

LII

DE OMBUDSMAN

RAPPORT VAN DE STUDIECOMMISSIE, INGESTELD DOOR HET BESTUUR VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT, TER BEANTWOORDING VAN DE VRAAG, IN HOEVERRE DE INSTELLING VAN EEN PARLEMENTAIRE OMBUDSMAN NAAR SCANDINAVISCH VOORBEELD VOOR NEDERLAND WENSELIJK IS

H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V. - HAARLEM

DE OMBUDSMAN

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

LII

DE OMBUDSMAN

RAPPORT VAN DE STUDIECOMMISSIE, INGESTELD DOOR HET BESTUUR VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT, TER BEANTWOORDING VAN DE VRAAG, IN HOEVERRE DE INSTELLING VAN EEN PARLEMENTAIRE OMBUDSMAN NAAR SCANDINAVISCH VOORBEELD VOOR NEDERLAND WENSELIJK IS

H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V. - HAARLEM

Aan het bestuur van de Vereniging voor Administratief Recht.

Uw bestuur heeft in 1961 besloten een onderzoek te doen verrichten inzake de van verschillende zijden gestelde vraag, in hoeverre de invoering in ons land van een instituut van de ombudsman naar Scandinavisch voorbeeld wenselijk is. Voor het verrichten van dit onderzoek heeft Uw bestuur enerzijds een studiecommissie ingesteld en anderzijds de heer dr. J. G. Steenbeek bereid gevonden, het voor het onderzoek onmisbare vergelijkingsmateriaal uit Scandinavië te verzamelen.

De heer Steenbeek heeft de resultaten van zijn onderzoekingen neergelegd in zijn bij Tjeenk Willink & Zoon N.V. te Haarlem in 1963 verschenen boek, getiteld: De parlementaire ombudsman in Zweden, Denemarken en Noorwegen. Van het in deze publikatie bijeengebrachte materiaal heeft de door uw bestuur ingestelde studiecommissie bij het opstellen van haar rapport profijt getrokken.

De commissie heeft 19 maart vergaderd. In de eerste vier vergaderingen heeft de commissie, in de samenstelling, vermeld in het voorwoord bij de publikatie van de heer Steenbeek, beraadslaagd over de vraag, aan welke aspecten van het onderwerp de heer Steenbeek bij zijn onderzoek in Scandinavië in het bijzonder aandacht diende te geven. De overige vergaderingen zijn gewijd geweest aan het opstellen van het rapport der commissie.

Bij de afsluiting van haar rapport had de commissie de volgende samenstelling:

Prof. mr. A. D. Belinfante, hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam, voorzitter;
Mr. A. J. M. van Dal, advocaat en procureur te 's-Gravenhage;
Mr. T. A. van Dijken, lid van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland;
Mr. J. M. Kan, lid van de Raad van State;
Mr. W. P. Mulié, ondervoorzitter van de Centrale Raad van Beroep;
Prof. dr. S. O. van Poelje, buitengewoon hoogleraar aan de Technische Hogeschool te Delft;
Prof. mr. C. H. F. Polak, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Leiden;
Prof. dr. I. Samkalden, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit te Leiden;
Mr. A. F. Schepel, griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal;
Mr. J. D. Schepers, lid van het Hoog Militair Gerechtshof;
Prof. Mr. D. Simons, buitengewoon hoogleraar aan de Nederlandse Economische Hogeschool te Rotterdam;
Mr. F. W. ter Spill, lid van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven;

Dr. J. G. Steenbeek, hoofd van de afdeling Waterstaatsrecht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat;
Prof. Mr. G. J. Wiarda, raadsheer in de Hoge Raad der Nederlanden;
Mr. C. Borman, referendaris IIe klasse bij de afdeling Binnenlands Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken, secretaris.

De heer Steenbeek is als rapporteur der commissie opgetreden.

In dit rapport geeft de commissie thans haar beschouwingen over de vraag of de invoering van het instituut in ons land wenselijk is.

Volledige overeenstemming heeft de commissie daarbij niet kunnen bereiken. In haar rapport doet de commissie zulks uitkomen door de onderscheidene argumentaties tegenover elkaar te stellen.

Het rapport valt in drie delen uiteen. In de algemene beschouwingen wordt ten principale op de gestelde vraag ingegaan, waarbij de meerderheid der commissie komt tot een positieve beantwoording. Daarna volgt een ontwerp voor een wet op de algemeen vertrouwensman en het derde deel wordt gevormd door een toelichting op het wetsontwerp.

De commissie biedt hierbij dit rapport aan uw bestuur aan. Zij is dankbaar voor het vertrouwen dat uw bestuur in haar heeft willen stellen en zij hoopt, dat haar uiteenzettingen een nuttige bijdrage zullen leveren tot de opinievorming over dit belangwekkende vraagstuk.

BELINFANTE, *Voorzitter*

BORMAN, *Secretaris*

5 juni 1964

ALGEMENE BESCHOUWINGEN

Wanneer men zich voor de opdracht geplaatst ziet te overwegen, in hoeverre een instituut, dat in den vreemde wortel heeft geschoten en aldaar goede vruchten draagt, ook in Nederland moet worden ingevoerd, wordt men wel genoodzaakt zich eerst een beeld te vormen van het ganse tableau van normen en vormen welke daarbij als entourage fungeren.

Zo verging het ook de commissie. Zij kon inzake de voorzichtig gestelde vraag van het bestuur van de Vereniging voor Administratief Recht, in hoeverre de instelling van een ombudsman naar scandinavisch voorbeeld voor Nederland wenselijk zou zijn, geen standpunt kiezen voordat zij zich rekenschap had gegeven van het gehele sterk gevarieerde tableau van mogelijkheden, welke onze geordende Nederlandse samenleving biedt voor het bereiken van datgene, waarvoor het instituut van de ombudsman bedoeld is, te weten de bescherming van de burgers in hun veelsoortig en veelvuldig verkeer met de overheid, die daarbij in vele gedaanten naar voren treedt, alsmede het behoud van het vertrouwen, dat de burgers in een democratische samenleving in de overheid moeten kunnen stellen.

Intussen hebben de verwijzing naar het scandinavische voorbeeld en het gebruik van een scandinavisch begrip in de door het bestuur van de Vereniging voor Administratief Recht gegeven studie-opdracht tevens een beperking van het veld van onderzoek meegebracht. Niet het gehele vraagstuk van de organisatie van de bescherming van de burger in zijn verkeer met de overheid moest worden behandeld. Dit zou trouwens, op korte termijn, een onbegonnen werk zijn geweest. Neen, het instituut waarover de commissie haar gedachten moest laten gaan, zou in beginsel de typische trekken moeten vertonen van het scandinavische voorbeeld of, bij een vrijmoediger interpretatie van de opdracht aan de commissie, althans een overeenkomstige bescherming moeten kunnen bieden als welke de ombudsman verschaft.

De bescherming, in de scandinavische landen geboden door de ombudsman, wordt, meent de commissie, mede onder verwijzing naar de afzonderlijk uitgegeven studie van haar rapporteur [1], door het volgende gekenmerkt:

de ombudsman behoort noch tot de rechterlijke macht, noch tot de „administratie", doch is in algemene zin vertrouwensman van de volksvertegenwoordiging; hij onderzoekt als zodanig, doch verder in onafhankelijkheid, gevallen waarin twijfel is gerezen aan de correct-

[1] De parlementaire ombudsman in Zweden, Denemarken en Noorwegen, Tjeenk Willink & Zn. N.V. Haarlem 1963.

heid van het optreden van de administratie [1]; hij is met het oog op dit onderzoek met vèrgaande bevoegdheden van onderzoek bekleed; hij mag echter slechts zijn oordeel geven en heeft geen beslissende bevoegdheid. Zijn — niet bindende — uitspraken nopen, zo zij kritiek inhouden op overheidsinstanties, die instanties tot nadere bezinning over hetgeen hun verweten wordt; hij werkt in beginsel in de openbaarheid.

Van deze kenmerken wil de commissie dan verder als de meest principiële aanwijzen, dat de ombudsman in geen enkel opzicht verbonden is met de rechterlijke macht en evenmin met de administratie. De enige staatsinstelling die in de scandinavische landen een band met de ombudsman heeft, is de volksvertegenwoordiging, waarvan hij het vertrouwen behoeft. Het instituut van de ombudsman is daar dan ook in zekere zin te zien als een uitwerking of een verdieping van de parlementaire controle op het overheidsbestuur.

Als men nu in Nederlandse verhoudingen de invoering van een instituut wil overwegen hetwelk de mogelijkheid geeft tot het bereiken van een verdere bescherming van de burgers tegenover de administratie, te bieden door een gehcel vrij van de administratie staande, andere dan rechterlijke instelling, is het niet aanstonds nodig het instituut van de ombudsman ten tonele te voeren. Men zou immers ook kunnen denken aan een Kamer van Bezwaren, gelijk het toenmalige lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal Professor Mr. A. N. Molenaar voor ogen stond. [2] Aan dit hoge, onafhankelijke, door de Kroon te benoemen College van Staat had deze auteur evenzeer vèrgaande onderzoekbevoegdheden toegedacht. Voorts meende hij, dat aan het uitgesproken oordeel van deze Kamer „het zakelijk gevolg niet mag ontbreken. Om dit te bereiken is mede nodig, dat de Minister zich naar de uitspraken der Kamer van Bezwaren gedraagt." [3] Dit denkbeeld van Professor Molenaar was duidelijk ingegeven door zijn ervaring, dat de volksvertegenwoordiging niet bij machte was zelf voortdurend toezicht op de administratie te houden. [4]

Aan deze op zich zelf originele conceptie bleken, getuige ten dele ook het hierna nog te behandelen verslag van de Commissie-Prinsen, evenwel onoverkomelijke bezwaren te kleven. Het werd niet aanvaardbaar geacht dat een dergelijke, aan geen andere persoon of instelling verantwoording schuldige Kamer van Bezwaren de voor het bestuursbeleid verantwoordelijke administratie bindend zou kunnen voorschrijven welk bestuursbeleid zou moeten worden gevoerd.

Bovendien zou deze opzet de rol van de volksvertegenwoordiging als

[1] In Zweden en in Finland ook van de rechterlijke macht.
[2] Staatkundige perspectieven, 1945, Hoofdstuk V. Vgl. ook het rapport vanwege de Dr. Wiardi Beckman Stichting: Betere bescherming tegen de overheid. Ook Nederland een ombudsman. 1963, blz. 9.
[3] A.w. blz. 60.
[4] Zie ook a.w. blz. 19 e.v.

hoedster van de belangen der burgerij tegenover de aan de volksvertegenwoordiging verantwoordelijke administratie uithollen.

Allicht zou immers van het in het leven roepen van zulk een Kamer van Bezwaren het gevolg zijn, dat de burgers zich met hun klachten over de administratie niet meer tot de gekozen vertegenwoordigers zouden wenden maar zich zouden vervoegen bij de onafhankelijke Kamer van Bezwaren.

De commissie is er van overtuigd, dat het, gezien deze ervaring, geen zin heeft de invoering van een instituut te bepleiten hetwelk zou kunnen leiden tot een wezenlijke inbreuk op wat de volksvertegenwoordigers — terecht — als hun eigen en gezamenlijke plicht en voorrecht beschouwen.

Wel meent de commissie, dat het uitgangspunt van Prof. Molenaar nog steeds gelding heeft. Het is ook thans voor de volksvertegenwoordiging en haar leden in feite niet mogelijk het vèrgaande toezicht op de administratie uit te oefenen, dat in veler ogen noodzakelijk is. Het kan dan ook de werking van het parlementaire stelsel met zijn verdeling van verantwoordelijkheden ten goede komen wanneer de volksvertegenwoordiging zich voor het onderzoek van allerlei aangelegenheden kan verlaten op een instituut, waarin zij vertrouwen kan stellen.

De commissie ziet niet voorbij, dat de parlementaire controle, zoals deze thans werkt, op vele goede resultaten kan bogen. In het bijzonder hecht zij veel waarde aan het werk van de commissies voor de verzoekschriften uit de beide Kamers, waarbij zij in herinnering brengt, dat die uit de Tweede Kamer onlangs haar werkwijze sterk heeft verbeterd. Ook het stellen van schriftelijke of mondelinge vragen, het houden van interpellaties en — zij het, dat dit instituut slechts bij grote uitzondering kan worden toegepast — dat der enquête kunnen bij het uitoefenen van dit toezicht van veel belang zijn. Niettemin meent de commissie, dat een instituut dat zelfstandig een onderzoek kan instellen naar allerlei gevallen waarin burgers menen door de overheid onjuist te zijn behandeld, daarnaast veel betekenis kan hebben. De commissie denkt hierbij vooral aan twee soorten van gevallen. In de eerste plaats zijn er talrijke gevallen, waarin een informele bespreking, liefst onder vier ogen, zonder veel moeite tot een voor de klager bevredigende oplossing kan leiden dan wel de klager, bij ongegrondheid van zijn bezwaren, daarvan kan overtuigen. Voor zulke eenvoudige gevallen is naar de mening der commissie een behandeling door een commissie van een der Kamers, en zeker door een der Kamers in haar geheel, onnodig zwaar. Een commissie uit een der Kamers moet uit een vrij groot aantal leden bestaan, want de volksvertegenwoordiging is nu eenmaal een politiek gevarieerd samengesteld lichaam en deze samenstelling behoort zich ook in haar commissies te weerspiegelen. In gevallen van gewichtige aard ligt het wèl voor de hand dat een vrij grote groep van personen zich met de klacht van een burger bezighoudt. Betreft het echter een geval van onder-

geschikte betekenis, dan kan een enkele onderzoeker, in wie men van weerszijden vertrouwen stelt, gemakkelijker een bevredigend resultaat bereiken.

De tweede soort van gevallen, waarop de commissie doelt, zijn de ingewikkelde, waarin een uitgebreid onderzoek nodig is om ze tot klaarheid te brengen. Een heel enkele maal kan het wenselijk blijken om dan een parlementaire enquête in te stellen. Dit is echter een instituut, dat de beide Kamers tot nog toe alleen bij zeer hoge uitzondering hebben willen toepassen. Het is het zwaarste controlemiddel, waarover de volksvertegenwoordiging beschikt en het ligt reeds daarom voor de hand, dat deze er niet licht toe overgaat daarvan gebruik te maken. Zij doet dat ook daarom niet gaarne, omdat het instellen van een enquête al spoedig gezien zou worden als een bewijs, dat de meerderheid geen vertrouwen in de regering heeft. In geen van de toch wel opzienbarende gevallen van de laatste tijd, waarin geklaagd werd over onjuiste behandeling van een burger, is dit middel toegepast.

Wel heeft men meer dan eens door een commissie uit de Tweede Kamer een bepaalde zaak laten onderzoeken, zonder dat deze commissie over de bevoegdheden van een enquêtecommissie beschikte. Onze commissie wil aan de waarde van zulke onderzoekingen niets afdoen. Toch heeft zij de indruk, dat het onderzoek door een zelfstandig orgaan ook in de hierbedoelde gevallen veelal sneller tot een resultaat zou kunnen leiden. Een commissie kan getuigen uitnodigen voor haar te verschijnen en zij kan stukken opvragen, maar zij is uit haar aard een weinig beweeglijk orgaan. Ook zal een onderzoek, ingesteld in een vroeg stadium, vaak veel narigheid kunnen voorkomen. Doorgaans zal echter de volksvertegenwoordiging eerst tot een onderzoek overgaan wanneer een kwestie reeds geruime tijd de publieke aandacht getrokken heeft; inmiddels is die kwestie dan vaak moeilijk meer op te lossen. Een snel en doortastend ingesteld onderzoek kan feiten en omstandigheden aan het licht brengen, op grond waarvan de volksvertegenwoordiging haar controlerende taak met meer kennis van zaken kan uitoefenen dan zij anders zou kunnen doen.

Onze commissie is er dus, met alle waardering voor hetgeen van de zijde der volksvertegenwoordiging wordt verricht, van overtuigd, dat er ten aanzien van de controle op de administratie in haar verhouding tot de burgers nog een verbetering mogelijk is.

Het besef hiervan heeft reeds eerder stimulerend gewerkt bij het zoeken naar in ons democratisch stelsel passende andere wegen, nadat de weg naar een Kamer van Bezwaren moeilijk begaanbaar was gebleken. Hier met name verschijnt de Commissie-Prinsen [1] ten tonele,

[1] Verslag van de commissie, ingesteld bij besluit van de minister-president en de minister van binnenlandse zaken van 13 juli 1948, inzake uitbreiding van de bevoegdheid van de kamers der Staten-Generaal met betrekking tot het onderzoek van klachten, Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1950. In deze commissie had ook Professor Molenaar zitting. De eerste taak van de commissie was het geven van een gefundeerd oordeel over de „Kamer van Bezwaren".

welke commissie, duidelijk om het fataal gebleken struikelblok te vermijden, een andere oplossing voorstond. Zij opperde o.m. een herziening van de procedure voor de behandeling van klachten, ingekomen bij de Staten-Generaal, de Algemene Rekenkamer als een de feiten onderzoekend en daarover rapporterend orgaan in te schakelen. In tegenstelling tot de door Professor Molenaar voorgestelde opzet zou hier dus geen sprake zijn van een bindend oordeel, gegeven door een van het parlement onafhankelijke instantie, doch zou het bepalen van een standpunt voorbehouden blijven aan de Staten-Generaal zelf. De onafhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer zou in deze opzet een waarborg vormen voor de deugdelijkheid van het aan de Staten-Generaal voor te leggen feitenmateriaal.

Van regeringszijde noch van de zijde van de Staten-Generaal is van een duidelijk stelling nemen ten aanzien van de voorstellen van de Commissie-Prinsen gebleken. Men kan daarom slechts gissen naar de redenen, waarom aan deze voorstellen geen succes beschoren is geweest.

Het schijnt niet gewaagd te veronderstellen, dat de oorzaak hiervan vooral moet worden gezocht in de gedachte inschakeling van de Algemene Rekenkamer. In het kader van het beheer van 's-Rijksmiddelen is aan de Algemene Rekenkamer een belangrijke rol toebedeeld, welke in vele gevallen tot een kritische instelling tegenover het handelen van de rijksadministratie leidt. Wat zijn nut op financieel-comptabel terrein heeft bewezen, behoeft echter nog niet ook geschikt te zijn voor uitvoering van een veel algemenere opdracht als waaraan gedacht werd door de Commissie-Prinsen. Het door die commissie bedoelde kritische toezien op de administratie vraagt een benadering waarbij het financiële aspect een meer ondergeschikte en toevallige rol speelt. De vraag kan dan ook rijzen of een dergelijke bredere taak niet zou nopen tot een al te radicale wijziging van de samenstelling en de werkwijze van de Algemene Rekenkamer, tot schade van haar traditionele, belangrijke taak.

Bij de leden van de Staten-Generaal kan ook een zekere weerstand hebben geleefd tegen een opdracht tot onderzoek van klachten van de burgers aan de Algemene Rekenkamer, omdat zulk een opdracht in de praktijk zal kunnen leiden tot vermindering van de betekenis van de speciale Kamercommissies voor de verzoekschriften.

Inmiddels is de belangstelling voor het vraagstuk blijven bestaan. Enige recente uitlatingen uit de Staten-Generaal, onder meer van de Commissie Onderzoek Militair Aankoopbeleid [1] — de zgn. Commissie-Koersen — en van enige leden der Staten-Generaal bij de behandeling van het ontwerp voor de Wet Beroep Administratieve Beschikkingen [2]

[1] Verslag van 13 juli 1960, IIe. Kamer 1959–1960, 5450, nr. 3.
[2] V.V. IIe. Kamer 1960–1961, 5363, nr. 4, blz. 2, 1e kolom; V.V. Ie. Kamer 1962–1963, 5363, nr. 159, blz. 6, 2e kolom.

hebben de aandacht gevestigd op het scandinavisch instituut van de parlementaire ombudsman, als mogelijk voorbeeld voor een aanvaardbare oplossing.

Ook in gemeentelijke kring is voor dit instituut belangstelling ontstaan. Herinnerd zij aan het Rotterdamse initiatief tot instelling van een studiecommissie, welke zich zal moeten uitspreken over de vraag, of de gemeente Rotterdam een gemeentelijke ombudsman (raadscommissaris) zal moeten hebben.

Mogelijk is het uit onbekendheid met het bestaan van de State Comptroller of Israel geweest, dat de Commissie-Koersen niet de aandacht heeft gevestigd op dit instituut. Een kenmerk van dit instituut is, dat het a.h.w. een mengvorm biedt van een financieel-comptabel toezicht als dat van de Algemene Rekenkamer en een meer algemeen bestuurlijk toezicht als dat van de ombudsman naar scandinavisch voorbeeld, waarbij dan het financiële toezicht het uitgangspunt vormt. Vertaald in Nederlandse verhoudingen zou dit neerkomen op een opdracht aan de Algemene Rekenkamer tot het onderzoek ook van de algemene bestuurlijke aspecten van het overheidsoptreden, waarna de Algemene Rekenkamer dan zou moeten rapporteren aan de volksvertegenwoordiging. De gelijkenis met de door de Commissie-Prinsen voorgestane en blijkbaar niet aanvaardbare oplossing springt hier aanstonds in het oog.

Wanneer men een andere wezenstrek van het Israelische instituut zou willen copiëren, zou dat moeten zijn, dat de toezichthoudende instantie, dus de Algemene Rekenkamer, het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging zou moeten hebben, evenals de scandinavische ombudsman dit moet, en waarop de benoemings- en ontslagprocedure dan ook zou moeten zijn afgestemd. De State Comptroller wordt door de President van Israël op de voordracht van een commissie uit het parlement voor 5 jaar benoemd.

Met zulk een opzet zou evenwel fundamenteel inbreuk worden gemaakt op de volstrekt onafhankelijke positie van de Algemene Rekenkamer, waarvan de leden voor het leven worden benoemd. Daarmede komt dan de onaanvaardbaarheid in Nederlandse verhoudingen van deze opzet naar voren.

De State Comptroller ware hier te lande wellicht gemakkelijker over te nemen, indien het traditionele Nederlandse staatsbestel niet een Algemene Rekenkamer kende, zoals zij van oudsher bestaat. Nu de situatie anders ligt, zal deze mengvorm naar het oordeel der commissie niet in aanmerking kunnen komen.

Nu kan men zich afvragen, waarom de gedachten ook in het parlement zijn blijven uitgaan naar een persoon of een instelling, die t.o.v. het parlement toch min of meer een buitenstaander is. Waarom zou men de hierbedoelde controlerende en kritisch-toeziende functie niet kunnen opdragen aan de eigen organisatie van de Staten-Generaal? Deze beschikken toch over hun commissies voor de verzoekschriften en over eigen personeel? Dat deze commissies naar geldend recht geen

toereikende onderzoekbevoegdheden hebben zou kunnen worden verholpen. Zou blijken, dat de commissies onvoldoende geoutilleerd zijn, dan zou men deze outillage kunnen verbeteren, bijv. door meer personeel daaraan toe te voegen en eventueel aan gequalificeerde ambtenaren bepaalde onderzoekingen op te dragen. Voorstellen in deze richting zijn echter nooit gedaan.

Afgezien van de vraag, of een belangrijke uitbreiding van de taak dezer commissies die taak niet zo zou verzwaren, dat de daarmee belaste leden onvoldoende tijd zouden overhouden voor hun overige, zeer gewichtige werkzaamheden als leden der volksvertegenwoordiging, zal men zich dadelijk de vraag moeten stellen, of het opdragen van zelfstandige onderzoekingen aan deze commissie wel de beste oplossing zou bieden. Onze commissie heeft hierboven reeds doen uitkomen, dat een andere oplossing haars inziens betere mogelijkheden biedt, zowel voor eenvoudige gevallen, die gemakkelijk kunnen worden opgelost, als voor ingewikkelde zaken, die een uitgebreid onderzoek eisen.

Onze commissie voegt hieraan toe, dat tot dusverre het aantal verzoekschriften, dat door de hiervoor bedoelde commissies uit de beide Kamers wordt behandeld, zich beperkt tot enkele tientallen per jaar in de Eerste Kamer en ongeveer 200 in de Tweede Kamer. Deze commissies kunnen deze aantallen thans bevredigend verwerken, mede doordat het eigen onderzoek daarbij beperkt blijft. Dit onderzoek beperkt zich nl. doorgaans tot het inwinnen van inlichtingen bij de daarbij betrokken minister. Sedert kort heeft de commissie voor de verzoekschriften uit de Tweede Kamer ook de gelegenheid opengesteld voor de verzoekers zelf om gehoord te worden. Horen van getuigen — een zeer tijdrovende bezigheid — vindt echter niet plaats.

Onze commissie acht het weinig aantrekkelijk te trachten, deze commissies van een deel van hun werkzaamheden te ontlasten door allerlei onderzoekingen aan een ambtelijke staf op te dragen. Uiteraard kunnen deze commissies niet buiten ambtelijke bijstand, maar het politieke karakter van de Kamer en haar commissies brengt toch mede, dat het eigenlijke onderzoek zou moeten worden verricht door de leden der commissies zelf en dan steeds door een gevarieerd samengestelde groep van die leden. Het zou niet juist zijn — en onze commissie heeft de indruk, dat dit ook in de Staten-Generaal de algemene opvatting is — werkzaamheden van deze aard aan één van de leden van de bedoelde commissies op te dragen. Wil men die commissies veel meer dan thans het geval is tot onderzoekorganen maken, dan zullen zodanige onderzoekingen, omdat zij collegiaal moeten worden verricht, niet alleen veel tijd gaan vragen van alle daarbij betrokken personen, maar ook betrekkelijk langzaam in hun werk gaan. Hoewel duidelijke uitspraken hierover van de zijde der Staten-Generaal nooit gedaan zijn, meent onze commissie te mogen aannemen, dat deze bezwaren ook in de Kamers leven.

Bij het instellen van onderzoekingen door een commissie uit een der

Kamers kan zulk een commissie ook op de moeilijkheid stuiten, dat zij bepaalde ambtenaren zou moeten horen. De Kamers hebben zich echter altijd op het standpunt gesteld, dat niet de ambtenaren, maar de Ministers tegenover hen verantwoordelijk zijn en dat zij ambtenaren dan ook alleen met toestemming van de daarbij betrokken Minister mogen horen. Art. 55 van het Reglement van Orde der Tweede Kamer bepaalt dit uitdrukkelijk. Deze beperking behoeft voor een zelfstandig onderzoekorgaan niet te gelden.

Onze commissie is ervan overtuigd, dat zowel bij de burgers als bij de volksvertegenwoordiging de behoefte leeft aan een persoon of een instantie, die een zelfstandig onderzoek kan instellen — en liefst reeds in een vroeg stadium en in een snel tempo — naar gevallen van beweerd onjuist optreden van de overheid tegenover burgers. Dit zijn uiteraard gevallen, waarvoor de volksvertegenwoordiging belangstelling heeft. Het voldoen aan deze behoefte zal enerzijds moeten leiden tot een zo groot mogelijke onafhankelijkheid van het onderzoek door het daarvoor in te stellen orgaan en zal anderzijds een vertrouwensband tussen de volksvertegenwoordiging en dat orgaan onontbeerlijk doen zijn. Essentieel is in elk geval, dat dit onderzoekorgaan zoveel gezag heeft, dat de burgers daarin ten volle vertrouwen kunnen stellen.

Dit alles nu menen velen te vinden in het instituut van de ombudsman naar scandinavisch, en meer in het bijzonder naar deens-noors model. [1]

In de discussies rondom de al of niet wenselijkheid van de invoering van een dergelijk instituut valt vaak te beluisteren, dat het instituut zou kunnen dienen tot opvulling van de leemten in de rechtsbescherming welke wordt geboden door rechters of beroepsinstanties. Naarmate het gebouw van de administratieve rechtspraak en van het administratief beroep beter doortimmerd geraakt, naar diezelfde mate zou dan minder behoefte bestaan aan een ombudsman.

Men kan daarnaast met recht wijzen op de belangrijke evolutie van de rechtsbescherming geboden door de gewone rechter, met name ten aanzien van de onrechtmatige overheidsdaad, en op de grote mogelijkheden in dit verband van de procedure in kort geding. Vooral na de tweede wereldoorlog is voorts veel bereikt met de uitbouw van de administratieve rechtspraak door speciale administratieve rechters, waarbij men o.m. kan denken aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Ook van grote betekenis is de stap die gedaan is met de invoering van de Wet Beroep Administratieve Beschikkingen.

Dit alles is van grote waarde. Ongetwijfeld zal verdere uitbouw van de administratieve rechtspraak en van het administratief beroep de burger uitgebreidere bescherming tegen de overheid bieden en er toe leiden, dat een eventuele ombudsman zich in overeenkomstige mate kan onthouden. Maar hoever die uitbouw ook wordt voortgezet, daar-

[1] Vgl. de vermelde studie van Steenbeek, o.m. blz. 165.

naast zal er niettemin altijd een gebied overblijven waarop administratieve rechtspraak en administratief beroep geen uitkomst kunnen bieden en waarop voor een ombudsman wel een taak weggelegd kan zijn.

Zo zijn immers de (administratieve) rechtspraak en het administratief beroep gericht op het bereiken van een rechtsgevolg. In aangelegenheden waarin het bereiken van dit doel niet de inzet vormt, bijv. waarin slechts de correctheid van het ambtelijk optreden wordt betwist, zal de hierbedoelde rechtsgang dan ook geen bevrediging kunnen geven. Dan kan er evenwel juist reden zijn voor de bemoeienis van een ombudsman, in staat als deze wellicht zal zijn tot opheldering en betering van de situatie voor de toekomst.

Voorts zijn de verschillende vormen van (administratieve) rechtspraak en van administratief beroep aan een aantal, zij het niet steeds gelijke, beperkingen onderworpen, welke voor de ombudsman niet zouden gelden. Om bijv. de administratieve rechter te kunnen adiëren moet men meestal door een beschikking of wat daarmede gelijkgesteld wordt in zijn belangen zijn getroffen, en de daarop volgende rechtsstrijd beperkt zich dan noodwendig tot hetgeen met die beschikking onmiddellijk samenhangt.

Daar komt bij, dat de ombudsman vaak in een eerdere fase in een zaak kan worden gemengd dan het geval is met de (administratieve) rechter of de instantie, belast met de behandeling van administratieve beroepen. Juist door vroegtijdig zijn bijdrage te geven zal de ombudsman dikwijls grotere moeilijkheden kunnen voorkomen.

Een ombudsman zal zich voorts, anders dan de administratieve rechter of het administratief beroepsorgaan, in daarvoor in aanmerking komende gevallen kunnen begeven in een beoordeling van de werking in de praktijk van algemeen verbindende voorschriften en zo nodig de aandacht van de bevoegde wetgevende instanties op lacunes of onbillijkheden daarin kunnen vestigen.

De commissie zal zich overigens niet begeven in een opsomming van alle verschilpunten tussen de verschillende vormen van rechtsbescherming bij wijze van (administratieve) rechtspraak of van administratief beroep enerzijds en het instituut van de ombudsman anderzijds. Zij meent ook zonder naar volledigheid dienaangaande te streven gerechtigd te zijn tot de conclusie, dat deze rechtsbescherming, hoever zij ook wordt uitgebouwd, beperkingen zal blijven inhouden welke in breder verband als lacunes moeten worden gezien. Het instituut van de ombudsman kan bijdragen tot het opvullen van deze lacunes. De commissie wil er nog op wijzen, dat in Denemarken en in Noorwegen, waar toch ook zeer behoorlijk ontwikkelde stelsels van rechtsbescherming bij wijze van rechtspraak of administratief beroep bestaan, eenzelfde gedachtengang is gevolgd, toen aldaar besloten werd tot de invoering van het instituut van de ombudsman. [1]

[1] Vgl. de studie van Steenbeek, Hoofdstukken II en III.

Nu is het niet uitgesloten, dat in het Nederlandse bestel nog andere mogelijkheden voorhanden zijn welke in de gebleken behoefte zouden kunnen voorzien. In het rapport vanwege de Dr. Wiardi Beckman Stichting is reeds gewezen [1] op de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad, de burgemeesters en voorts allerlei instellingen.

De gemeente 's-Gravenhage kent sedert kort sociale raadslieden. Ook de persorganen zijn op dit terrein werkzaam. De commissie wil het belang van deze en dergelijke mogelijkheden bepaaldelijk niet wegcijferen, maar zij meent wel, dat deze mogelijkheden toch niet datgene kunnen bieden waarnaar thans de gedachten uitgaan.

Eenmaal tot deze erkenning gekomen stond de commissie voor de vraag, of een verder streven naar het volkomene niet te zeer een utopisch karakter zou aannemen en of het bepleiten van de invoering van een instituut als dat van de ombudsman niet een dergelijk stempel zou krijgen. Hoewel het natuurlijk voor de hand ligt zich bij het zoeken naar verbetering ook te spiegelen aan systemen en instellingen welke elders, in staatkundige stelsels welke op de Nederlandse gelijken, reeds hun mogelijkheden en hun deugdelijkheid hebben bewezen, kunnen toch aan een dergelijk experiment in Nederlandse verhoudingen bezwaren kleven die tot behoedzaamheid manen.

Het zal dan ook geen verwondering baren, dat het beraad in de boezem van de commissie hieromtrent bijzonder uitvoerig is geweest. Enkele leden der commissie gingen zover, dat zij overneming van het instituut meenden niet te kunnen aanbevelen. De aangevoerde bezwaren worden hierna ontvouwd.

Om welke redenen tenslotte de meerderheid der commissie de invoering van het instituut naar scandinavisch voorbeeld wel meent te moeten bepleiten, wordt hierna tegelijkertijd uiteengezet.

Vooreerst heeft een lid van de commissie naar voren gebracht, overigens zonder dat hij daaraan een afwijzende conclusie wilde verbinden, dat het voor een ombudsman een welhaast onmogelijke taak zal zijn alleen, zonder de steun van collegiaal overleg, een standpunt te kiezen in de vele en veelsoortige kwesties die hem zullen worden voorgelegd. Ten onzent geldt meestal de traditie van collegiaal beraad, hetzij in raadkamer, hetzij in allerlei andere verbanden. De ombudsman volgens het scandinavisch voorbeeld zal alleen staan en van de steun van zulk een collegiaal beraad verstoken zijn. De bijstand van gekwalificeerd personeel zal dit gemis niet kunnen goedmaken.

De overige leden der commissie zijn stellig niet blind voor deze moeilijkheid. Zij menen echter, dat het voor de goede functionering van het instituut onontbeerlijk is, dat de uitspraken van de ombudsman volledig door zijn persoonlijke verantwoordelijkheid worden gedragen en dat zij niet de vrucht zijn van een collegiale gedachtenwisseling welke zich aan de openbaarheid onttrekt. De wijze waarop een klacht zal

[1] A.w. blz. 12.

worden onderzocht, waarop voorts gesprekken met klagers en anderen zullen worden gevoerd, waarop ook de conclusies uit de onderzoekingen zullen worden getrokken, zal onvermijdelijk invloed ondergaan van de sfeer waarin een en ander geschiedt. Zou een college als ombudsman optreden, dan zou zulks geschieden ten koste van het persoonlijke contact, dat bij onderzoeken als waar het hier in de regel om zal gaan, van grote betekenis voor een goed resultaat moet worden geacht.

Deze leden ontveinzen zich evenmin, dat de functie van ombudsman hoge eisen aan diens besluitvaardigheid zal stellen. Zij menen daartegenover, dat hier, gezien ook de scandinavische ervaringen, geenszins het onmogelijke wordt gevraagd en zij tekenen hierbij nog aan, dat juist dit aspect een waardevolle bijdrage kan betekenen aan het gezag en het vertrouwen, die de uitspraken van de ombudsman zullen moeten genieten.

De omvang van de werkzaamheden kan echter voor één ombudsman te groot zijn. De commissie komt in haar toelichting bij het wetsontwerp hierop terug. Zij wil evenwel op deze plaats reeds opmerken, dat, wanneer meer vertrouwensmannen moeten worden benoemd, de bovenweergegeven argumenten van de meerderheid der commissie leiden tot afwijzing van elke vorm van collegiale verantwoordelijkheid van de ombudsmannen.

Dan werd in de commissie als bezwaar aangevoerd het karakter van het onderzoek van de ombudsman, dat niet voldoende waarborgen zou bevatten voor het verweer van degene die door een mogelijk afkeurend oordeel van de ombudsman zou kunnen worden getroffen. Dat onderzoek zal immers een nogal informeel en inquisitoriaal karakter dragen en kan niet worden omringd met de gebruikelijke justitiële waarborgen. Dit kan tot gevolg hebben, dat de algemeen vertrouwensman een eventueel afkeurende beoordeling van bepaalde overheidsdaden ontleent aan schriftelijke of mondelinge inlichtingen, welke aan de door die afkeurende beoordeling getroffen overheidsdienst en de daarbij betrokken ambtenaren onbekend waren. Het lid van de commissie dat deze bezwaren uitte bracht de wens naar voren, dat in de wet uitdrukkelijk zou worden bepaald, dat de ombudsman, alvorens zijn oordeel te geven, het hoofd van de bij de zaak betrokken overheidsdienst, de personen die door zijn oordeel kunnen worden getroffen, alsmede de klager schriftelijk in kennis zal stellen van de feitelijke bevindingen welke hij aan zijn oordeel ten grondslag denkt te leggen en hun de gelegenheid zal geven binnen een door hem te stellen termijn daarop te antwoorden.

De andere leden der commissie achten het, mede gezien de ervaringen in de scandinavische landen, niet gewenst een uitdrukkelijk voorschrift omtrent het voorleggen van de feitelijke bevindingen aan de daarbij direct betrokkenen in de wet op te nemen. Aan de ombudsman zal naar hun mening vrijheid moeten worden gelaten om naar bevind van zaken te handelen.

Door enkele leden van de commissie werd gesteld, dat men reeds in het algemeen ernstig in twijfel moet trekken of hier te lande een uitspraak van een ombudsman inderdaad voldoende kracht zal hebben om, als het vertrouwen in de overheid is geschokt, dat vertrouwen te herstellen. Het instituut van de ombudsman zal uitsluitend aan zijn doel kunnen beantwoorden, wanneer de met deze functie te bekleden functionaris een man (of vrouw) zal zijn van zodanig gezag, dat een door hem uit te spreken oordeel zonder meer als juist zal worden aanvaard door de volksvertegenwoordiging, de overheid en de burgerij. De vraag rijst of de personen die een dergelijk gezag genieten, bereid zullen zijn zich beschikbaar te stellen voor het bekleden van deze functie, die in verschillende opzichten weinig aantrekkelijk is, onder meer doordat zij, in beginsel, slechts voor de duur van zes jaar wordt bekleed. Doch afgezien hiervan vreesden de leden, te dezer plaatse aan het woord, dat hier te lande bij de benoeming van een ombudsman veelal partijpolitieke overwegingen een rol zullen spelen, waardoor bepaalde geschikte candidaten bij voorbaat uitgesloten kunnen zijn, terwijl anderzijds onvoldoende waarborgen aanwezig zouden zijn, dat uitsluitend personen benoemd zullen worden, die dat onaantastbare gezag genieten, hetwelk een ombudsman, wil hij zijn functie goed vervullen, nu eenmaal dient te bezitten. Op deze gronden verklaren deze leden zich geen vooorstanders van de invoering van het instituut.

De meeste leden delen niet de hiervoor tot uitdrukking gebrachte twijfel inzake de kracht van een uitspraak van een ombudsman, een twijfel die duidelijk voortspruit uit de vrees, dat de personen aan wie men, gezien hun kwaliteiten, zonder aarzeling de functie van ombudsman zou kunnen toevertrouwen, zich daarvoor niet beschikbaar zullen stellen. Deze leden zien in de functie van ombudsman zovele aantrekkelijke aspecten, dat zij deze vrees niet delen.

Ook de veronderstelling, dat partij-politieke overwegingen een juiste keus in de weg zullen staan, willen deze leden niet tot de hunne maken. Zij hebben het stellige vertrouwen, dat de politieke verhoudingen niet tot zulke negatieve resultaten zullen leiden en dat de keus zal vallen op voor de functie werkelijk geschikte personen. Er wordt aan herinnerd, dat de scandinavische parlementen slechts die personen tot ombudsman plegen te benoemen die inderdaad door alle partijen zonder aarzeling worden aanvaard.

De leden van de commissie die zich geen voorstanders van de invoering van het instituut toonden, kunnen zich er niettemin mee verenigen dat, indien wordt besloten tot invoering van een instituut als dat van de ombudsman, het instituut zal worden ingericht overeenkomstig de voorstellen welke de commissie hierbij overlegt.

De commissie meent dus in meerderheid, dat inderdaad moet worden overgegaan tot de instelling van het instituut van de ombudsman, uiteraard na aanpassing aan de nederlandse verhoudingen.

Zij prijst zich daarbij gelukkig in het meervermelde rapport vanwege

de Dr. Wiardi Beckman Stichting een voorstel in gelijke zin aan te treffen. Evenwel heeft zij ter verklaring en ter motivering van haar belangstelling voor dit onderwerp, zulks in een zekere tegenstelling tot de studiecommissie van die stichting, geen behoefte zich te beroepen op een bepaald politiek uitgangspunt, aangezien zij meent, dat een ieder de wenselijkheid van het zoeken naar betere waarborgen voor een goed overheidsbestuur zal willen onderschrijven. [1]

Wanneer de commissie – in meerderheid – thans de invoering van het instituut van de ombudsman bepleit, kan zij zich daarbij ook nog beroepen op het voorbeeld dat Nieuw Zeeland heeft gegeven. In dit land is bij wet van 7 september 1962, nr. 10 een „Parliamentary Commissioner" ingevoerd, „to be called the Ombudsman". Dit Nieuw Zeelandse instituut vertoont belangrijke trekken van het scandinavische voorbeeld. Voorts kan nog vermeld worden, dat West-Duitsland sedert 1957 voor militaire zaken een Wehrbeauftragte kent, eveneens gemodelleerd naar scandinavisch, vooral naar Zweeds voorbeeld. Het zal overigens bekend zijn, dat het instituut in vele landen een levendige belangstelling trekt. [2]

Het voorstel tot invoering van het instituut van de ombudsman is niet ingegeven door het blinde optimisme, dat met dit instituut nu de oplossing van alle moeilijkheden zal zijn gevonden. Nochtans staat de meerderheid der commissie met positief vertrouwen tegenover dit instituut, en wel omdat zij, mede op grond van de ervaringen in Scandinavië, de mogelijkheid ziet: a) dat het instituut voor de burger van betekenis zal zijn doordat het hem een duidelijk adres verschaft waar hij zich met klachten over het bestuur door de overheid zal kunnen vervoegen; b) dat het instituut tevens zal bijdragen tot verbetering van het peil van het overheidsbestuur; c) dat het instituut mede een steun zal kunnen zijn voor het overheidsbestuur, wanneer dat ten onrechte van onjuist optreden beticht wordt; d) dat het instituut tegemoet komt aan de bezwaren welke blijkbaar bestaan tegen de vroeger voorgestelde oplossingen van Professor Molenaar en van de Commissie-Prinsen.

De meerderheid der commissie meent tenslotte, evenzeer mede op grond van de scandinavische ervaringen, te mogen verwachten, dat het instituut niet in de laatste plaats een positieve factor van belangrijke sociaal-psychologische betekenis in het verkeer tussen burger en overheid zal worden.

Enerzijds immers zal het instituut in vele gevallen aan de burger duidelijk kunnen maken voor welke moeilijkheden de overheid geplaatst staat. Zulks kan en zal, verwacht de meerderheid der commissie, bij de burger vertrouwen wekken in het overheidsbestuur.

Anderzijds kan de burger zich verzekerd weten van een gemakkelijk

[1] Vgl. rapport, blz. 7 slot.

[2] Voor literatuur zijn verwezen o.m. naar de meervermelde studie van Steenbeek, blz. 221 e.v.

toegankelijke weg ter verkrijging van bescherming tegenover de overheid, waarbij hij tevens de overtuiging kan hebben, dat aan zijn bezwaren grote aandacht wordt gegeven.

Het gewicht van een en ander moet worden onderstreept in een tijd als de tegenwoordige, waarin de afstand tussen burger en overheid allerwegen reden tot zorgen geeft.

Het voorstel tot invoering van het instituut van de ombudsman is gegoten in de vorm van een wetsontwerp. Beter dan in een beschouwing komen immers in de concrete formuleringen van zulk een ontwerp de wezenlijke trekken van het ontworpen instituut naar voren. In de toelichting bij het wetsontwerp wordt een nadere uiteenzetting gegeven over het hoe en waarom der voorgestelde bepalingen.

Hier zij nog aangetekend, dat de commissie zich het hoofd gebroken heeft over de naam welke in Nederland aan het instituut ware te geven. In haar wetsontwerp stelt de commissie voor de Nederlandse ombudsman te noemen: algemeen vertrouwensman. Een bruikbare mogelijkheid zou de commissie ook het overnemen van het woord ombudsman achten, aangezien dit woord in Nederland reeds een zekere klank en inhoud heeft gekregen. Daarmede zou het voorbeeld worden gevolgd van de Nieuw Zeelanders, die met het instituut ook het woord ombudsman hebben overgenomen.

WET houdende instelling van de algemeen vertrouwensman (Wet op de algemeen vertrouwensman)

ONTWERP VAN WET

WIJ JULIANA, BIJ DE GRATIE GODS, KONINGIN DER NEDERLANDEN, PRINSES VAN ORANJE NASSAU, enz., enz., enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is over te gaan tot de instelling van een algemeen vertrouwensman;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

1. Wij benoemen, op voordracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, één of, zo nodig, enige algemene vertrouwensmannen.
2. De voordracht tot de benoeming van een algemeen vertrouwensman bevat de namen van drie personen. Bij haar voordracht slaat de Tweede Kamer acht op een aanbeveling, daartoe in gezamenlijk overleg opgemaakt door de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad der Nederlanden en de voorzitter van de Algemene Rekenkamer. Deze aanbeveling bevat de namen van tenminste drie personen, naar volgorde van voorkeur.
3. De benoeming van de algemeen vertrouwensman geschiedt voor een tijdvak van 6 jaren.
4. De algemeen vertrouwensman kan worden herbenoemd.
5. Wij kunnen, op voorstel van de Tweede Kamer, de algemeen vertrouwensman tussentijds ontslaan.
6. De algemeen vertrouwensman wordt voorts door Ons op eigen verzoek ontslagen.

Artikel 2

1. Wij benoemen, zo nodig, één of enige plaatsvervangende algemene vertrouwensmannen.
2. Op de benoeming en het ontslag van een plaatsvervangende algemeen vertrouwensman alsmede op zijn taak en zijn bevoegdheden zijn de bepalingen van deze wet, geldende voor de algemeen vertrouwensman, gelijkelijk van toepassing, voorzover uit deze wet niet anders blijkt.

Artikel 3

1. Tot algemeen vertrouwensman zijn slechts diegenen benoembaar die bewijzen hebben gegeven van bekwaamheid in zaken van wetgeving, bestuur of rechtspraak, dan wel van bijzondere deskundigheid in aangelegenheden die de wetgeving, het bestuur of de rechtspraak raken.
2. De algemeen vertrouwensman kan niet tegelijkertijd lid van een van de Kamers der Staten-Generaal zijn.
3. De algemeen vertrouwensman mag voorts geen andere functie vervullen, wanneer zulks een beletsel kan vormen voor een goede uitoefening van zijn taak.

Artikel 4

Alvorens zijn ambt te aanvaarden legt de algemeen vertrouwensman in handen van de president van de Hoge Raad de volgende eed (verklaring en belofte) af:

„Ik zweer (verklaar) dat ik, tot het verkrijgen van mijn benoeming, middellijk noch onmiddellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, aan iemand iets heb gegeven of beloofd.

Ik zweer (verklaar en beloof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, van niemand enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen, middellijk noch onmiddellijk.

Ik zweer (beloof) trouw aan de Koning. Ik zweer (beloof), dat ik de Grondwet steeds zal helpen onderhouden en dat ik al de plichten, aan mijn ambt verbonden, eerlijk, nauwgezet, onpartijdig en toegewijd zal vervullen.

Zo waarlijk helpe mij God almachtig!

(Dat verklaar en beloof ik").

Artikel 5

1. De algemeen vertrouwensman onderzoekt gevallen waarin door de wijze, waarop de overheidstaak is vervuld, het vertrouwen in de overheid kan worden geschaad.
2. De onderzoekingen van de algemeen vertrouwensman strekken zich niet uit tot de taakvervulling van:
   a. de Kamers der Staten-Generaal en de leden daarvan in hun functie als zodanig;
   b. de Raad van State en de leden daarvan in hun functie als zodanig;
   c. de Algemene Rekenkamer en de leden daarvan in hun functie als zodanig;
   d. de leden van de rechterlijke macht, met rechtspraak belast, in hun functie als zodanig;
   e. andere personen of leden van colleges, voor zoveel met rechtspraak belast, in hun functie als zodanig.

3. Worden meer algemene vertrouwensmannen benoemd, dan verdelen zij de werkzaamheden onderling. De algemeen vertrouwensman regelt de werkzaamheden van zijn plaatsvervanger in overleg met deze.

Artikel 6

1. Ieder kan zich met een schriftelijke en ondertekende klacht over de vervulling van de overheidstaak tot de algemeen vertrouwensman wenden.
2. De klager moet daarbij zijn naam en adres vermelden en verder zo nauwkeurig mogelijk gegevens verschaffen over:
a. de aangelegenheid waarop de klacht betrekking heeft;
b. het onderdeel van de overheidsdienst waarop de klacht betrekking heeft;
c. overige feiten en omstandigheden welke voor het beoordelen van de aangelegenheid van betekenis kunnen zijn.
3. De klacht moet worden ingediend binnen een jaar nadat de aanleiding tot de klacht zich heeft voorgedaan. Een na die termijn ingediende klacht kan in behandeling worden genomen indien de klager terzake van de overschrijding van de termijn redelijkerwijze geen verwijt treft.
4. De algemeen vertrouwensman zendt aan de klager aanstonds bericht van ontvangst van de klacht.

Artikel 7

1. De algemeen vertrouwensman beslist of en in hoeverre hij een klacht in behandeling neemt.
2. Neemt hij een klacht niet in behandeling, dan geeft hij de klager daarvan gemotiveerd schriftelijk bericht.

Artikel 8

1. De algemeen vertrouwensman kan ook zonder dat bij hem een klacht is ingediend tot een onderzoek overgaan.
2. Iedere persoon en ieder college, met enig openbaar gezag bekleed, is bevoegd de aandacht van de algemeen vertrouwensman te vestigen op gevallen waarvan die persoon of dat college ambtshalve kennis heeft gekregen en waarin een onderzoek door de algemeen vertrouwensman wenselijk kan zijn.

Artikel 9

1. De algemeen vertrouwensman neemt een aangelegenheid niet in onderzoek in zoverre deze aan het oordeel van een rechter, van een

ander onafhankelijk beroepsorgaan of van de Kroon onderworpen is of is geweest.

2. Hij neemt voorts in het algemeen een aangelegenheid niet in onderzoek in zoverre deze aan het oordeel van een rechter, van een ander onafhankelijk beroepsorgaan of van de Kroon kan of had kunnen worden onderworpen.

3. Indien hem dat geraden voorkomt, licht de algemeen vertrouwensman de klager in over de voor hem openstaande rechtsweg.

Artikel 10

1. Ieder, daaronder begrepen iedere persoon en ieder college, met openbaar gezag belast, is verplicht de inlichtingen te verschaffen en de medewerking te verlenen welke de algemeen vertrouwensman van hem met het oog op het onderzoek van een aangelegenheid verlangt.

2. De in het vorige lid bedoelde verplichting geldt evenwel niet voor de colleges en personen vermeld in artikel 5, lid 2, in hun daarbedoelde functies.

3. De algemeen vertrouwensman kan de personen die verplicht zijn inlichtingen te verschaffen, als getuigen of deskundigen oproepen. De artikelen 4-11, 13-19 en 24-26 van de wet van 5 augustus 1850, Stb. 45, tot regeling van het recht van onderzoek (enquête), zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 11

1. Indien de algemeen vertrouwensman een klacht in behandeling neemt, stelt hij de klager in de gelegenheid door hem te worden gehoord.

2. De algemeen vertrouwensman stelt degene over wie hij overweegt een oordeel te geven, in de gelegenheid, desgewenst mondeling, te worden gehoord, voordat hij zijn definitieve standpunt bepaalt.

3. De algemeen vertrouwensman kan aan degene die hij hoort, toestaan zich te doen bijstaan door een raadsman.

Artikel 12

1. De algemeen vertrouwensman kan, in verband met het onderzoek van een aangelegenheid en in zoverre hij tot dat onderzoek bevoegd is, alle plaatsen waar de overheidstaak wordt vervuld, betreden en aldaar een onderzoek instellen.

2. Evenzo kan hij alle bescheiden welke gebezigd worden bij de vervulling van de overheidstaak, inzien. Hij kan van die bescheiden overlegging te zijnen kantore of kosteloos afschrift verlangen, in zoverre het openbaar belang zich daartegen niet bepaaldelijk verzet.

3. De algemeen vertrouwensman kan zich bij de uitoefening van zijn in de vorige leden omschreven bevoegdheden doen bijstaan of ver-

vangen door leden van zijn personeel of door personen, als bedoeld in artikel 19, lid 4.

4. De algemeen vertrouwensman kan geen toegang verlangen tot besloten vergaderingen van colleges van openbaar bestuur en van colleges met rechtspraak belast. Hij kan geen inzage verlangen van de notulen van de vergaderingen van de raad van ministers.

Artikel 13

1. De algemeen vertrouwensman geeft, wanneer hij het onderzoek van een aangelegenheid heeft afgesloten, aan de klager, aan degene wiens optreden door hem aan een beoordeling wordt onderworpen en voorts aan degene die het naar zijn mening aangaat, schriftelijk bericht van zijn bevindingen, van zijn conclusie en van de gronden waarop zijn conclusie berust.

2. In verband met de geboden geheimhouding of voor zoveel hij zulks met het oog op enig ander belang geboden acht, laat hij de vermelding van bepaalde feiten, omstandigheden of overwegingen in zijn bericht achterwege.

Artikel 14

1. Indien de algemeen vertrouwensman tot de conclusie komt, dat een geldende regeling of een bestaande overheidspraktijk verbetering behoeft, doet hij daarvan onder opgave van redenen mededeling aan de autoriteiten of colleges welke daarvoor naar zijn mening in aanmerking komen.

2. De algemeen vertrouwensman kan zich, wanneer hem dat op grond van zijn bevindingen geraden voorkomt, te allen tijde tot de Tweede Kamer der Staten-Generaal wenden.

Artikel 15

1. De algemeen vertrouwensman is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in zijn hoedanigheid is bekend geworden, voorzover de uitoefening van zijn taak de mededeling daarvan niet medebrengt.

2. Hetzelfde geldt voor het personeel van de algemeen vertrouwensman en voor de personen, bedoeld in artikel 19, lid 4.

Artikel 16

1. De algemeen vertrouwensman maakt eens per jaar verslag op over zijn werkzaamheden in het afgelopen kalenderjaar.

2. Het verslag bevat ten minste:

a. gegevens over de dienst;

b. een bespreking van die zaken waarvan kennisneming in brede

kring naar het oordeel van de algemeen vertrouwensman aanbeveling verdient.

3. Het verslag wordt aangeboden aan Ons en aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Het wordt gedrukt en algemeen verkrijgbaar gesteld.

4. Zijn meer algemene vertrouwensmannen werkzaam, dan maken zij het verslag gezamenlijk en ieder voor zijn deel op.

Artikel 17

De algemeen vertrouwensman is niet gerechtelijk vervolgbaar voor hetgeen hij in zijn hoedanigheid uitspreekt of in geschrifte neerlegt.

Artikel 18

1. De algemeen vertrouwensman geniet een salaris ten laste van 's-Rijks kas, gelijk aan het salaris van de President van de Hoge Raad der Nederlanden.

2. Gedurende de tijd, dat hij de algemeen vertrouwensman vervangt, geniet de plaatsvervangende algemeen vertrouwensman ten laste van 's-Rijks kas een dagtoelage, gelijk aan het per dag herleide salaris van de algemeen vertrouwensman.

3. De algemeen vertrouwensman en de plaatsvervangende algemeen vertrouwensman ontvangen vergoeding voor reis- en verblijfkosten.

4. De bepalingen, vervat in Hoofdstuk I van de Wet van 1 augustus 1956, Stb. 455, inzake de toekenning van een uitkering en een pensioen aan gewezen ministers en staatssecretarissen, zomede van een pensioen aan hun weduwen en wezen, zijn van overeenkomstige toepassing op de algemeen vertrouwensman.

Artikel 19

1. De algemeen vertrouwensman wordt ter zijde gestaan door een bureau.

2. Het personeel van dit bureau wordt aangesteld, onderscheidenlijk te werk gesteld op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, geschorst en ontslagen door de algemeen vertrouwensman.

3. Wij regelen bij Algemene Maatregel van Bestuur de rechtspositie van het personeel.

4. De algemeen vertrouwensman kan, wanneer hij dat voor het onderzoek van een bepaalde aangelegenheid nodig acht, de medewerking inroepen van niet tot het personeel van zijn dienst behorende personen.

5. Zijn meer algemene vertrouwensmannen werkzaam, dan worden de in de vorige leden bedoelde bevoegdheden uitgeoefend door de algemeen vertrouwensman die daarvoor door Ons is aangewezen.

Artikel 20

1. In artikel 2, lid 1, van de Ambtenarenwet 1929 wordt na het gestelde onder h en na vervanging van de punt aan het slot hiervan door een punt komma, ingevoegd:

i. de algemeen vertrouwensman.

2. In artikel 3, lid 1, onder e, van de Pensioenwet 1922 wordt na: staatssecretarissen, ingevoegd: de algemeen vertrouwensman,

Artikel 21

1. De onderzoekingen van de algemeen vertrouwensman strekken zich voorlopig alleen uit tot de aangelegenheden welke ressorteren onder de departementen van

2. De vervulling van de overheidstaak door organen van provincies, gemeenten, waterschappen, veenschappen of veenpolders, of van lichamen, door een of meer van deze instellingen bij een gemeenschappelijke regeling gevormd, dan wel van lichamen, ingesteld krachtens het vijfde Hoofdstuk van de Grondwet of met verordenende bevoegdheid bekleed krachtens het zesde Hoofdstuk van de Grondwet, kan in deze onderzoekingen slechts worden betrokken in zoverre die lichamen geroepen zijn tot de medewerking aan de uitvoering van wettelijke regelingen terzake.

3. Wij kunnen bij Algemene Maatregel van Bestuur de bevoegdheid van de algemeen vertrouwensman uitbreiden tot aangelegenheden, ressorterende onder andere departementen van algemeen bestuur. Het tweede lid vindt alsdan overeenkomstige toepassing.

Artikel 22

Wij kunnen bij Algemene Maatregel van Bestuur nadere regelen ter uitvoering van deze wet geven.

Lasten en bevelen, dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst, en dat alle Ministeriële Departementen, Autoriteiten, Colleges en Ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Binnenlandse Zaken,

De Minister van Justitie,

TOELICHTING BIJ HET WETSONTWERP

Artikel 1

Het instituut van de algemeen vertrouwensman zal, zoals in de algemene beschouwingen reeds naar voren is gekomen, een verband moeten vertonen met de parlementaire controle. Dit verband zal zo moeten worden ingericht, dat daarin de volgende kenmerken uitdrukking verkrijgen: er zal tussen de volksvertegenwoordiging en de algemeen vertrouwensman een vertrouwensband moeten bestaan; de algemeen vertrouwensman zal zijn onderzoekingen zelfstandig en onafhankelijk moeten verrichten; de functie van de algemeen vertrouwensman zal weliswaar in zekere zin moeten kunnen worden gezien als een verdieping van parlementaire controle, doch zij zal tevens haar eigen karakter binnen het staatsbestel moeten krijgen, hetgeen met name van betekenis is met het oog op de positie tegenover provincies, gemeenten, waterschappen enz. [1]

Het inrichten van het instituut is één kant van de zaak. De andere is, dat het instituut tot leven moet worden gebracht door een persoon. Deze persoon moet dan ook de hoedanigheden bezitten om het instituut overeenkomstig de bedoeling te doen functioneren. Daarbij moet, zoals hiervoor reeds ter sprake is gebracht, dan nog de eis worden gevoegd, dat de algemeen vertrouwensman het *algemene* vertrouwen zal moeten genieten. Het zal duidelijk zijn, dat een en ander aan de bekleder van de functie hoge eisen zal stellen.

De commissie heeft zich afgevraagd, op welke wijze in de procedure voor de keus van een algemeen vertrouwensman de beste waarborgen voor het vervullen van de zo juist gereleveerde desiderata kunnen worden ingebouwd. Zij is er daarbij van uitgegaan, dat de volksvertegenwoordiging op de keus een zeer grote invloed moet kunnen uitoefenen, aangezien de algemeen vertrouwensman toch in de eerste plaats *haar* vertrouwen moet bezitten.

In de Scandinavische landen wordt een beslissende invloed van het parlement verzekerd doordat daar het benoemingsrecht aan het parlement zelf is gegeven. Voor Nederlandse verhoudingen zou, naar de mening der commissie, een dergelijke constructie minder passend zijn en ligt een benoeming door de Kroon meer voor de hand. Een zo groot mogelijke invloed van het parlement kan daarbij worden verzekerd door daaraan een recht van voordracht toe te kennen. Precedenten voor een dergelijke constructie bestaan reeds: verwezen zij naar het feit, dat (zelfs) de voorzitters der beide Kamers der Staten-Generaal door de

[1] Hierover nader bij de artikelen 5 en 21.

Kroon benoemd worden, die van de Tweede Kamer op voordracht van die Kamer (vgl. de artikelen 98 en 102 der Grondwet).

Overeenkomstig hetgeen geldt bij de voordracht voor benoeming van raadsheren in de Hoge Raad (art. 177 Grondwet) en van leden van de Algemene Rekenkamer (art. 193 Grondwet), ware het maken van een voordracht voor de benoeming tot algemeen vertrouwensman toe te vertrouwen aan de Tweede Kamer.

Bij het opmaken van een voordracht tot benoeming tot raadsheer in de Hoge Raad moet de Tweede Kamer ingevolge artikel 177 der Grondwet acht slaan op een aanbeveling, gedaan door de Hoge Raad zelf. Door dit voorschrift wordt bereikt, dat de Tweede Kamer zich bij elke voordracht verzekerd kan weten van de voorlichting van zeer deskundige zijde over de vraag welke personen voldoen aan de eisen, te stellen aan het lidmaatschap van ons hoogste rechtscollege.

De commissie meent, dat een dergelijke procedure ook goede vruchten kan afwerpen bij het opmaken van een voordracht voor benoeming tot algemeen vertrouwensman. Naar haar opvatting zal het de Tweede Kamer tot grote steun kunnen zijn wanneer die Kamer bij het opmaken van een voordracht kan beschikken over suggesties van de zijde van personen buiten het parlement van wie een verantwoord oordeel mag worden verwacht ten aanzien van de vraag, wie voldoet aan de eisen, te stellen aan een algemeen vertrouwensman. Het hiertoe nodige inzicht meent de commissie in de eerste plaats te mogen veronderstellen bij de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de voorzitter van de Algemene Rekenkamer.

De commissie heeft overwogen in hoeverre de procedure in de wet moet worden vastgelegd. In de commissie werd het standpunt verdedigd, dat zou kunnen worden volstaan met een voorschrift hetwelk de voorzitter van de Tweede Kamer tot overleg zou verplichten met degenen die daarvoor in aanmerking zouden komen. Hiertoe zouden dan de evenbedoelde hoogwaardigheidsbeklederS stellig behoren, terwijl bij dat overleg dan tevens de voorzitter van de Eerste Kamer zou kunnen worden betrokken. De commissie geeft evenwel in meerderheid de voorkeur aan een meer bindende regeling bij de wet, zulks weder in aansluiting aan artikel 177 der Grondwet.

In de Scandinavische landen wordt de ombudsman benoemd voor de zittingsduur van het parlement. Nog afgezien van de moeilijkheid, dat ten onzent de zittingsduur van de Tweede Kamer niet gelijk is aan die van de Eerste Kamer, wil het de commissie voorkomen, dat de koppeling op zich zelf minder wenselijk is. De commissie wil de benoemingsprocedure zo inrichten, dat zij zoveel mogelijk wordt losgemaakt van de politieke strijd, welke zich in verband met die zittingsduur telkens weer afspeelt.

De (ook door de studiecommissie van de Dr. Wiardi Beckman Stich-

ting) [1] voorgestelde tijd van 6 jaren is voor vertrouwensfuncties in Nederland niet ongewoon, getuige de ambtsperiode van de burgemeesters. Een kortere periode dan 4 jaren (de zittingsduur van de Tweede Kamer) acht de commissie ontoereikend om de algemeen vertrouwensman voldoende gelegenheid te bieden tot vruchtdragende arbeid.

De commissie gaat er van uit, dat, evenals geldt voor rechterlijke en vele andere ambtsdragers, een algemeen vertrouwensman na het bereiken van de 70-jarige leeftijd zijn functie dient neer te leggen. Een uitdrukkelijk voorschrift daartoe acht de commissie echter minder op zijn plaats, waar het hier een tijdelijke functie betreft. Afwijking van het voormelde beginsel dient daarom mogelijk te zijn. Zulks ware te beoordelen aan de hand van de concrete situatie. Verondersteld mag worden, dat bij de benoeming reeds acht wordt geslagen op de leeftijd van de te benoemen persoon in samenhang met de duur van zijn ambtsperiode.

Artikel 2

Rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid, dat de algemeen vertrouwensman tijdelijk zal moeten worden vervangen. Wanneer meer algemene vertrouwensmannen worden benoemd, zal de behoefte aan een plaatsvervanger zich waarschijnlijk niet zo spoedig doen gevoelen als wanneer slechts één algemeen vertrouwensman werkzaam is. Aangezien echter ook dan nog een tijdelijke vervanging van een der algemene vertrouwensmannen op haar plaats kan zijn, wil de commissie ter zake vrijheid laten. Al naar behoefte kan dan in de plaatsvervanging worden voorzien.

De plaatsvervanger zal uiteraard, wanneer hij als zodanig optreedt, volledig de bevoegdheden van de algemeen vertrouwensman zelf moeten kunnen uitoefenen. Aan de plaatsvervangers zullen dan ook in beginsel dezelfde hoge eisen moeten worden gesteld als aan de algemeen vertrouwensman zelf. Met het oog daarop heeft de commissie het denkbeeld verworpen de mogelijkheid te scheppen, dat een lid van het personeel met de vervanging wordt belast. Wel zullen personeelsleden opdrachten kunnen ontvangen, namens de algemeen vertrouwensman bepaalde onderzoekingen te verrichten (art. 12, lid 3).

Artikel 3

De eisen waaraan de algemeen vertrouwensman moet voldoen, zijn moeilijk in een wettelijke regeling te omschrijven. Toch heeft de commissie enigermate willen aangeven in welke richting moet worden gezocht en daarbij tevens willen uitdrukken, dat voor het bekleden van de functie een beroep zal moeten worden gedaan op hoog gekwalificeerde personen. Een en ander heeft geresulteerd in wat ongeveer een combi-

[1] A.w. blz. 18.

natie zou mogen worden genoemd van vereisten voor benoembaarheid tot staatsraad in buitengewone dienst en voor benoembaarheid tot lid van de rechterlijke macht. De commissie denkt bij dit laatste vooral aan benoembaarheid in de Hoge Raad.

De algemeen vertrouwensman zal niet in de eerste plaats gespecialiseerd moeten zijn in bepaalde takken van bestuur. Van hem zal immers niet worden gevraagd het bestuur in zijn gespecialiseerde vormen over te doen en zulks dan beter, doch het zal zijn opdracht zijn te onderzoeken of dat bestuur voldoet aan de eisen welke daaraan redelijkerwijze mogen worden gesteld. Daarvoor is niet zozeer gespecialiseerde kennis nodig, doch veeleer begrip en algemene kennis van het bestuur. Op het specialistisch vlak zal de algemeen vertrouwensman zich zo nodig door deskundigen kunnen doen voorlichten (art. 10).

In de Scandinavische landen geldt de eis, dat de ombudsman geen lid mag zijn van het parlement. Deze eis zou ook de commissie willen stellen. Zij zou een combinatie van deze functies in strijd achten met de bedoeling van het instituut.

Ook de vervulling van andere nevenfuncties, openbare zowel als particuliere, kan een overwegend bezwaar vormen voor de juiste vervulling van de functie van algemeen vertrouwensman. De commissie acht het echter niet nodig in de wet meer dan een algemeen voorschrift dienaangaande op te nemen. De vertrouwensband van de algemeen vertrouwensman met de Staten-Generaal zal, verwacht de commissie, hier de juiste weg wijzen.

Artikel 5

In haar algemene beschouwingen heeft de commissie reeds in grote lijnen aangegeven, welke de taak van de algemeen vertrouwensman zal moeten zijn. In het eerste lid van dit artikel nu wordt die taak zo eenvoudig en zo kernachtig mogelijk aangeduid. Daarmede is a.h.w. het beginsel gesteld, waarvan de verdere bepalingen van het wetsontwerp een nadere concretisering en uitwerking bieden. In de omschrijving komt naar de mening der commissie mede tot uiting, dat de algemeen vertrouwensman niet stelselmatig toezicht op het overheidsbestuur moet houden, doch dat hij concrete gevallen, die daartoe aanleiding geven, in onderzoek neemt.

Zoals de commissie in haar algemene beschouwingen heeft uiteengezet, zal de algemeen vertrouwensman zijn onderzoek moeten besluiten met het geven van zijn mening over de onderzochte aangelegenheid, vgl. art. (13). Gelijk eveneens gezegd, zal de conclusie van de algemeen vertrouwensman geen *bindend* oordeel inhouden. Wel zal zij voor het daarbij betrokken bestuursorgaan reden dienen te zijn zich nader over de aangelegenheid te beraden en, zo dat orgaan zulks met zijn verantwoordelijkheid in overeenstemming kan brengen, aan een eventueel door de algemeen vertrouwensman gedane suggestie gevolg te geven.

De uitkomsten van het onderzoek zullen voorts de Staten-Generaal aanleiding kunnen geven voor een nadere gedachtenwisseling met de verantwoordelijke minister.

Al is de algemeen vertrouwensman niet te vergelijken met een rechter die beslist wat in concreto rechtens zal gelden, in zoverre bestaat wel overeenkomst, dat ook de algemeen vertrouwensman zich bewust moet zijn, dat hij de bestuursverantwoordelijkheid nimmer kan overnemen. Ook hij zal dus een zekere distantie moeten bewaren tegenover wat gemeenlijk de beleidsvrijheid der bestuursorganen wordt genoemd. Anders evenwel weer dan de rechter zal de algemeen vertrouwensman niet genoopt zijn, zich bij zijn toetsing uitsluitend te beroepen op criteria van recht. In de algemene beschouwingen is reeds betoogd, dat het werkterrein van de algemeen vertrouwensman niet beperkt moet zijn tot het gebied van het recht. De algemeen vertrouwensman zal al met al kritiek kunnen geven niet slechts in gevallen, waarin strijd met de wet of strijd met het recht (algemene beginselen van behoorlijk bestuur) aanwezig is, doch ook waar kennelijk incorrect, nonchalant enz. is gehandeld, kortom, waar het bestuur niet heeft gefunctioneerd op de wijze als redelijkerwijs mag worden verwacht. Waar de grenzen van het onderzoek van de algemeen vertrouwensman nu verder precies zullen liggen, is een zaak die gevoeglijk aan de ontwikkeling kan worden overgelaten.

Bij zijn taakvervulling zal, gelijk gesteld, de algemeen vertrouwensman het vertrouwen van het parlement moeten bezitten, doch overigens zal hij daarbij geheel naar eigen inzicht te werk moeten gaan. De commissie zou het echter niet ongewenst achten wanneer een of andere vorm van regelmatig beraad tussen de algemeen vertrouwensman en de Staten-Generaal tot stand zou komen. Zo zullen de jaarverslagen daartoe ongetwijfeld aanleiding kunnen geven. Doch ook incidenteel zullen de Kamers der Staten-Generaal zowel als de algemeen vertrouwensman aan overleg behoefte kunnen gevoelen.

Een uitdrukkelijk voorschrift hieromtrent in de wet acht de commissie echter niet op zijn plaats. Deze contacten zullen hun vorm geheel in de sfeer van vertrouwen in de algemeen vertrouwensman moeten vinden. Denkbaar is dat de Kamers hun commissies voor de verzoekschriften als de normale kanalen voor overleg met de algemeen vertrouwensman aanwijzen.

Een goed functionerend overleg tussen de Kamers der Staten-Generaal en de algemeen vertrouwensman zal, zo nodig, ook kunnen voorkomen, dat zowel een Kamer als de algemeen vertrouwensman een bepaalde kwestie in behandeling nemen.

Bij het gebruik van het begrip: overheidstaak, is de commissie zich bewust, dat daarmee niet een volstrekt onderscheidend kriterium is gegeven. Natuurlijk zal van een overheidstaak gesproken kunnen worden in alle gevallen waar publiekrechtelijke bevoegdheden worden uitgeoefend. Toch zou het niet juist zijn, deze laatste uitoefening als kri-

terium te nemen, aangezien de overheidstaak ook op andere wijze kan worden vervuld. De overheid kan immers bij de vervulling van haar taak bijv. ook aan het privaatrechtelijke rechtsverkeer deelnemen.

Het deelnemen aan het rechtsverkeer, publiekrechtelijk of privaatrechtelijk, is op zich zelf evenmin een voldoende kriterium, omdat dat niet de gevallen zou omvatten, waarin de overheid zich bij de vervulling van haar taak niet van rechtsvormen en rechtsbevoegdheden bedient. En ook die laatste gevallen moeten de aandacht van de algemeen vertrouwensman kunnen krijgen. Elk ambtelijk optreden moet volgens de commissie door de algemeen vertrouwensman kunnen worden onderzocht.

Aangezien de commissie alle activiteit van overheidswege onder het bereik van de algemeen vertrouwensman wil brengen, heeft zij haar toevlucht wel moeten nemen tot een vrij onbepaald overheidsbegrip, dat voldoende ruimte biedt om daaronder bijv. ook de zgn. overheidsbedrijven te doen vallen. Verschillende kriteria zullen bij de nadere duiding in concreto wellicht moeten worden toegepast. De commissie noemde reeds de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden.

In onze maatschappij bestaan evenwel zovele en zo gevarieerde tussenvormen tussen de traditionele overheidssfeer en de zuiver particuliere sfeer, dat een afdoend kriterium niet bij voorbaat valt te geven. De algemeen vertrouwensman zal hier zelf zijn competentie verder moeten vaststellen.

Onder het begrip: overheid, vallen uiteraard ook de lagere publiekrechtelijke lichamen, zoals provincies, gemeenten en waterschappen. Ook de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie moeten hier worden vermeld. De commissie heeft zich afgevraagd in hoeverre deze instellingen van de werking van de wet dienen te worden uitgezonderd. Daarbij is zij tot de overtuiging gekomen, dat er in beginsel geen reden is deze instellingen buiten de competentie van een algemeen vertrouwensman te brengen. Evenwel moet de commissie erkennen, dat de realisatie van dit beginsel in ons gegeven staatsbestel specifieke moeilijkheden oproept. Zo ligt het niet aanstonds voor de hand de bevoegdheid van de algemeen vertrouwensman betrekking te doen hebben op het zgn. autonome terrein der lagere lichamen. Minder bezwaarlijk lijkt het de zgn. zelfbestuursdaden onder de bevoegdheid van de algemeen vertrouwensman te brengen.

Een andere moeilijkheid is, dat de Staten-Generaal ten aanzien van deze lagere lichamen anders staan dan tegenover de rijksadministratie. In zoverre de algemeen vertrouwensman zich zal kunnen inlaten met het doen en laten van deze lagere lichamen, zal hij zulks dan ook bepaald niet doen als „gedelegeerde" van de Staten-Generaal, doch zal hij zijn bevoegdheid uitsluitend ontlenen aan de wet op de algemeen vertrouwensman. De commissie merkt nog op, dat, indien de algemeen vertrouwensman bevoegd wordt tot onderzoek in zelfbestuursaangelegenheden, zulks thans een leemte kan helpen vullen welke daarin

bestaat, dat bij zelfbestuur veelal geen verantwoording kan worden afgedwongen (vgl. art. 216 Gemeentewet).

De commissie legt intussen aan het werkterrein van de algemeen vertrouwensman wel een aantal nadere beperkingen aan, welke worden ingegeven door de praktische noodzaak met een beperkt gebied te beginnen. Deze beperkingen liggen in artikel 21, waarop ter plaatse nog nader wordt ingegaan.

Daarentegen beschouwt de commissie de beperkingen, vermeld in het tweede lid van artikel 5, als van principiële aard. Vergelijking met artikel 1 van de Wet beroep administratieve beschikkingen doet intussen zien, dat de commissie minder beperkingen wenst op te leggen dan in laatstbedoeld voorschrift zijn opgenomen. De commissie wil de uitzonderingen strikt beperken tot die colleges en personen, die zelf op het hoogste niveau met een controlerende functie zijn belast, of aan wie rechtspraak is opgedragen. Alle andere overheidsinstanties dienen zich, dunkt de commissie, in beginsel aan een onderzoek door de algemeen vertrouwensman te onderwerpen.

De commissie heeft zich, zulks mede naar aanleiding van het bekende Rotterdamse initiatief te dien aanzien, nog afgevraagd, hoe de verhouding zou moeten zijn tussen een eventuele gemeentelijke „ombudsman" en een algemeen vertrouwensman als thans bedoeld, wanneer beiden geplaatst zouden worden voor het onderzoek van dezelfde aangelegenheid. De commissie meent te mogen verwachten, dat de algemeen vertrouwensman in dat geval een aangelegenheid niet in onderzoek zal nemen wanneer hij de overtuiging heeft, dat het onderzoek van de aangelegenheid bij de gemeentelijke „ombudsman" in goede handen is. Enige wettelijke voorziening hieromtrent acht de commissie niet nodig.

Het derde lid van artikel 5 geeft de grondslag voor een soepele taakverdeling, indien meer algemene vertrouwensmannen worden benoemd. Een taakverdeling is beoogd, niet een samenwerking in collegiaal verband. Natuurlijk sluit de bepaling niet uit, dat de algemene vertrouwensmannen contact met elkaar over bepaalde zaken hebben. Zulks lijkt de commissie zelfs wenselijk, aangezien daardoor kan worden bijgedragen tot een zekere eenheid van beoordeling.

Artikel 6

De commissie meent, dat een ieder het recht moet hebben bij de algemeen vertrouwensman een klacht over de vervulling van de overheidstaak in te dienen. Met name zou zij het klachtrecht niet willen beperken tot degene die meer of minder rechtstreeks belanghebbende is. Door zulk een ruim klachtrecht toe te staan kan, meent de commissie, bijv. worden bereikt, dat anderen dan de belanghebbenden de aandacht van de algemeen vertrouwensman vestigen op gevallen waarin een onderzoek op zijn plaats zou zijn doch waarin de belanghebbenden

zelf niet tot een klacht durven over te gaan of, wat denkbaar is bij bevoorrechting, daartoe niet willen overgaan omdat zij niet te klagen hebben. Wat dit aangaat deelt de commissie dus de opvatting van de studiecommissie van de Dr. Wiardi Beckman Stichting. [1]

Onze commissie verschilt echter van de evengenoemde commissie van inzicht in zoverre deze de eis van schriftelijkheid wil stellen. Onze commissie meent er van te mogen uitgaan, dat het voor iemand die een klacht wil indienen, altijd wel mogelijk zal zijn zulks schriftelijk te doen, en zo hij de klacht niet zelf kan formuleren, zal hij in de praktijk de hulp inroepen van iemand die daartoe wel in staat is. Ook het personeel van de algemeen vertrouwensman zal de klager bij het opstellen van een schriftelijke klacht eventueel behulpzaam kunnen zijn.

Met vormvoorschriften zal men, wil de mogelijkheid tot het indienen van een klacht ruim kunnen functioneren, karig moeten zijn. De voorstellen der commissie dienaangaande zijn minimaal en beperken zich tot enkele eisen ten aanzien van de te verschaffen gegevens. Verwacht mag worden, dat de algemeen vertrouwensman deze eisen in de praktijk met de nodige souplesse zal hanteren en dus ook rekening zal houden met de mogelijkheden te dien aanzien van de klager.

Een termijn acht de commissie nodig teneinde te voorkomen, dat de algemeen vertrouwensman geplaatst wordt voor de opdracht kwesties te onderzoeken die reeds lang geleden zijn voorgekomen. Het termijnvoorschrift zal echter soepel toegepast kunnen worden.

Artikel 7

Dit artikel stipuleert de onafhankelijkheid van de algemeen vertrouwensman. Geen enkele instructie, van welke zijde ook, zal de algemeen vertrouwensman kunnen verplichten een geval al dan niet in behandeling te nemen. Ook van de zijde van de Staten-Generaal zal aan de algemeen vertrouwensman geen enkele opdracht kunnen worden gegeven.

Intussen spreekt het vanzelf, dat de algemeen vertrouwensman niet zonder goede gronden zal weigeren een bepaald geval te onderzoeken. Dit geldt ook als een verzoek tot onderzoek komt van de zijde van de Staten-Generaal. Het in de toelichting bij artikel 5 bedoelde contact met de Staten-Generaal zal trouwens hier gemakkelijk tot aanvaardbare uitkomsten kunnen leiden.

De commissie veronderstelt, dat de algemeen vertrouwensman er van zal afzien een klacht in behandeling te nemen, wanneer hij door een onderzoek daarvan betrokken zou kunnen geraken in politieke strijdvragen, welke in de Staten-Generaal de gemoederen vervuld houden. Het kan ook zijn, en zulks ligt uiteraard voor de hand, dat de alge-

[1] Blz. 50.

meen vertrouwensman een klacht niet in behandeling wil nemen omdat — wat hem dan door zijn contact met de beide Kamers ongetwijfeld bekend zal zijn — het parlement zich het geval zelf zal aantrekken of reeds aangetrokken heeft.

Artikel 8

In navolging van de scandinavische voorbeelden meent de commissie, dat de algemeen vertrouwensman, ook zonder dat een klacht bij hem is ingediend, tot onderzoek moet kunnen overgaan. Hiertoe zal aanleiding kunnen bestaan bijv. wanneer in de pers bepaalde gevallen worden vermeld waarin de administratie minder juist zou zijn opgetreden. Ook andere informaties kunnen zodanig zijn, dat de algemeen vertrouwensman een onderzoek op zijn plaats acht. Intussen is het — anders dan in Zweden — niet de bedoeling, dat de algemeen vertrouwensman zich tot taak stelt ambtshalve systematisch inspecties te verrichten teneinde te onderzoeken of wellicht ergens bij de vervulling van de overheidstaak fouten worden gemaakt.

Het tweede lid is ingegeven door ervaringen bij onderscheidene rechterlijke instanties. Deze hebben te beslissen over bepaalde hun voorgelegde feitelijke en rechtsvragen. Verder reikt hun opdracht niet. Bij de behandeling van bepaalde zaken komen echter meermalen andere feiten en omstandigheden aan het licht, waarvan opheldering op zich zelf wenselijk is maar waarmede zulk een rechterlijke instantie zich dan niet kan inlaten. Voor dergelijke situaties zien ook andere dan rechterlijke instanties, zoals de afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State, zich meer dan eens geplaatst. Het tweede lid van dit artikel nu dient er toe buiten twijfel te stellen, dat de juistbedoelde instanties bevoegd zijn die andere feiten en omstandigheden onder de aandacht van de algemeen vertrouwensman te brengen.

Artikel 9

Met de studiecommissie van de Dr. Wiarda Beckman Stichting [1] is onze commissie de opvatting toegedaan, dat het uitgangspunt zal moeten zijn, dat de algemeen vertrouwensman „elke klager voor wie een normale rechtsgang openstaat, daarheen de weg wijst". De commissie onderschrijft ook overigens in het algemeen de motiveringen dier studiecommissie, betrekking hebbende op de verhouding tot de toepassing van andere rechtsmiddelen. Het gaat inderdaad niet aan, kwesties weder discutabel te stellen, die met toepassing van uitdrukkelijk bij de wet gegeven rechtsmiddelen langs een wettelijke rechtsgang tot in de hoogste instantie zijn uitgemaakt. Het „lites finiri oportet" heeft zeker ook hier zijn onvermijdelijkheid. Intussen — een rechterlijke uitspraak (hiermede doelt de commissie gemakshalve dan tevens op een uit-

[1] A.w. blz. 36—38.

spraak van een onafhankelijk beroepsorgaan of van de Kroon) zal dikwijls geen recht kunnen doen wedervaren aan bepaalde aspecten van een zaak, eenvoudig omdat die aspecten niet aan de orde zijn en soms door de rechter ook niet aan de orde kunnen worden gesteld. In zoverre zal de weg naar de algemeen vertrouwensman dan nog moeten openstaan. Men mag aannemen, dat eventuele termijnmoeilijkheden dan zullen worden opgelost door toepassing van artikel 6, lid 3, laatste zin.

Enigszins anders ligt het evenwel volgens de commissie, wanneer het oordeel van een rechter nog kan worden ingeroepen of had kunnen worden ingeroepen. De commissie zou ook hier als algemene regel willen stellen, dat, waar voor bepaalde klachten een bepaalde rechtsweg is aangewezen, deze eerst moet worden bewandeld. Aan de andere kant zou de commissie niet willen uitsluiten, dat in bepaalde gevallen de algemeen vertrouwensman een aangelegenheid in onderzoek neemt hoewel de klager zich tot de rechter zou kunnen wenden of had kunnen wenden.

Zulks kan bijv. gemotiveerd zijn wanneer van een klager redelijkerwijs niet kan of kon worden gevraagd zich tot een rechter te wenden. Men denke aan de, althans theoretisch, bijna onbeperkte mogelijkheden van een actie wegens onrechtmatige overheidsdaad, die de eisende partij kan blootstellen aan een vaak moeilijk proces, mogelijk in drie instanties, met ongewisse uitkomst. De algemeen vertrouwensman zal hier vrijheid moeten hebben elk geval op zijn eigen mérites te bezien, indachtig evenwel de noodzaak ter zake de grootst mogelijke beperking in acht te nemen.

De commissie heeft gemeend, in aansluiting aan het voorgestelde artikel 5, lid 2, onder b, de bevoegdheid van de Kroon, beslissend in beroep, voor de toepassing van dit artikel op één lijn te moeten stellen met rechterlijke instanties en andere onafhankelijke beroepsorganen. Zij kan ook hier verwijzen naar overeenkomstige denkbeelden van de studiecommissie van de Dr. Wiardi Beckman Stichting. [1]

Artikel 10

Wil de algemeen vertrouwensman tot een goed gefundeerde conclusie komen, dan zal hij moeten kunnen beschikken over alle relevante informatie. Vèrgaande bevoegdheden voor het inwinnen van inlichtingen enz. zijn dan ook nodig. De commissie heeft te dien aanzien aansluiting aan de Enquêtewet voor de hand liggend geacht. Deelt de commissie in dit opzicht derhalve de opvatting van de studiecommissie van de Dr. Wiardi Beckman Stichting, zij is minder geneigd dan die commissie schijnt te zijn tot het toekennen van strafvorderingsbevoegdheden aan de algemeen vertrouwensman of aan zijn perso-

[1] T.z.p.

neel. [1] De commissie acht het reeds op psychologische gronden minder aantrekkelijk verband te leggen met het opsporen en vervolgen van strafbare feiten.

Die studiecommissie gaat voorts nog in op de vraag, in hoeverre de bevoegdheid van het Nederlandse equivalent voor de ombudsman om ambtenaren te horen kan leiden tot onaanvaardbare doorbreking van de ambtelijke hiërarchie [2] Bij de formulering van haar wetsontwerp is onze commissie van de mening uitgegaan — zulks trouwens in overeenstemming met die studiecommissie — dat de algemeen vertrouwensman met dergelijke consequenties zelf rekening dient te houden en dat hem dienaangaande in de wet volledige vrijheid moet worden gelaten.

Artikel 11

Het onderzoek van een geval door de algemeen vertrouwensman zal, hoe vormloos ook, toch in elk geval zo moeten zijn, dat belanghebbenden de volle gelegenheid krijgen hun belangen naar voren te brengen.

Overwogen is nog, in hoeverre een ieder het recht moet hebben de algemeen vertrouwensman persoonlijk te spreken. De commissie vreest, dat een dergelijk algemeen recht in de praktijk zulk een beslag op de tijd van de algemeen vertrouwensman zal leggen, dat deze het overige deel van zijn taak niet bevredigend zal kunnen vervullen.

Artikel 12

Tot de onderzoekbevoegdheden van de algemeen vertrouwensman zal ook moeten behoren de bevoegdheid overal, waar de overheidstaak wordt vervuld, binnen te treden en een onderzoek in te stellen. Ook zal hij alle overheidsbescheiden moeten kunnen inzien. Geheime stukken zullen niet aan de kennisneming door de algemeen vertrouwensman mogen worden onthouden, want anders kan deze zich in voorkomende gevallen niet een gefundeerd oordeel vormen.

Ingevolge artikel 15 van het wetsontwerp zal de algemeen vertrouwensman in geval van kennisneming van geheime stukken tot geheimhouding verplicht zijn. Tegen het nemen van afschrift van geheime stukken en tegen het overleggen van die stukken op het bureau van de algemeen vertrouwensman, dat wil dus zeggen het brengen van die stukken buiten de lokaliteiten waarbinnen die stukken speciaal bewaakt worden, kunnen natuurlijk in bepaalde gevallen overwegende bezwaren bestaan. De beslissing hierover zal moeten berusten bij degene die voor de goede gang van zaken van de daarbij betrokken overheidsdienst verantwoordelijk is.

De onderzoekbevoegdheid van de algemeen vertrouwensman zal

[1] A.w. blz. 50–51.
[2] A.w. blz. 51.

voorts niet zo ver mogen gaan, dat hij ook toegang kan vorderen tot besloten vergaderingen van collegiale organen. Wel zal hij naar de opvatting der commissie inzage moeten kunnen verlangen van de notulen van dergelijke besloten vergaderingen.

In aansluiting aan artikel 21, lid 2, van de Enquêtewet zou de commissie de notulen van de Ministerraad echter aan kennisneming door de algemeen vertrouwensman willen onthouden.

Artikel 13

Gelijk de commissie reeds enige malen gesteld heeft, zal een van de wezenlijke kenmerken van het instituut van de algemeen vertrouwensman moeten zijn, dat de algemeen vertrouwensman geen bindende uitspraken kan geven. De waarde welke zijn conclusies in de praktijk zullen hebben, zal worden bepaald door de deugdelijkheid van onderzoek en oordeel en door het gezag dat het ambt ten deel valt. In de scandinavische praktijk blijkt duidelijk, dat de ook daar niet bindende conclusies van de ombudsman vrijwel altijd gevolgd worden. De conclusies van de algemeen vertrouwensman zullen hun betekenis mede daaraan ontlenen, dat zij, wanneer zij een kritische toon doen klinken, de verantwoordelijke bestuursinstanties nopen tot een nadere overweging van hun verantwoordelijkheid. Verder zullen die conclusies, wanneer zij aan het licht brengen, dat het overheidsoptreden geen blaam treft [1], daardoor mede kunnen bijdragen tot beter begrip bij de burgers voor de specifieke eisen van de overheidsdienst.

Dergelijke effecten kunnen natuurlijk slechts worden bereikt, wanneer aan de conclusies van de algemeen vertrouwensman de nodige bekendheid wordt gegeven. De algemeen vertrouwensman zal, voorzover de wet hem ter zake geen uitdrukkelijke instructie geeft, zelf moeten beoordelen, aan wie hij zijn conclusie in een bepaald geval kenbaar zal maken. Hij zal hierbij uiteraard acht moeten slaan op de belangen die daarmede gemoeid zijn.

Inzake de vorm, waarin de algemeen vertrouwensman zijn conclusie geeft, ware in de wet slechts weinig te bepalen. De voorschriften dienaangaande behoeven slechts te zijn afgestemd op de noodzaak, de conclusie begrijpelijk en aanvaardbaar te maken, wat inhoudt dat mededelingen moeten worden gedaan omtrent het onderzoek en de overwegingen. Aan de algemeen vertrouwensman ware overigens de vrijheid te laten te bepalen, hoever zijn mededelingsplicht in het concrete geval gaat. Daarbij zal hij ook rekening moeten houden met een eventuele noodzaak tot geheimhouding.

Artikel 14

Hoewel een stelselmatig onderzoek door de algemeen vertrouwens-

[1] In Scandinavië is zulks meestal het geval.

man van de wijze van functionneren van de overheid niet moet worden nagestreefd, zal het meer dan eens voorkomen, dat hij stuit op onvolmaaktheden in wettelijke regelingen of bestaande praktijken. De algemeen vertrouwensman moet dan bevoegd zijn tot het geven van zijn mening dienaangaande. Ook daardoor immers zal hij kunnen bereiken, dat enerzijds de burger een betere behandeling van overheidswege ten deel valt en dat anderzijds de duidelijkheid van het overheidsoptreden wordt vergroot en het vertrouwen daarin wordt versterkt.

Artikel 16

De commissie acht het met de studiecommissie van de Dr. Wiardi Beckman Stichting [1] van wezenlijke betekenis, dat aan de werkzaamheden van de algemeen vertrouwensman ruime publiciteit wordt gegeven. Het uitgeven van een jaarverslag zal daartoe een belangrijke bijdrage vormen. Dit verslag zal in de eerste plaats voor de volksvertegenwoordiging van betekenis zijn, aangezien deze, naar de commissie verwacht, een duidelijk inzicht in de werkzaamheden van de algemeen vertrouwensman zal willen kunnen krijgen. Het zal voorts lering voor de overheidspraktijk kunnen inhouden en het zal, tenslotte, voor de bevolking zichtbaar kunnen maken welk nuttig effekt het instituut heeft.

Artikel 18

Een goede vervulling van de functie van algemeen vertrouwensman zal hoge eisen stellen aan degene die tot het ambt wordt geroepen. Dit noopt tot een hoge geldelijke waardering van de functie. De commissie meent, dat de bezoldiging gelijk moet worden gesteld met die van de President van de Hoge Raad. Uiteraard moet bij de regeling van de rechtspositie van de algemeen vertrouwensman rekening worden gehouden met de specifieke trekken van de functie, zoals de tijdelijkheid. Te dien aanzien ware aan te sluiten aan de regeling geldende voor de ministers.

Artikel 19

Ook de medewerkers van de algemeen vertrouwensman zullen aan hoge eisen moeten voldoen. Het lijkt de commissie daarom aangewezen, dat de algemeen vertrouwensman zelf zijn personeel uitkiest.

Het vierde lid voorziet in de mogelijkheid, dat de algemeen vertrouwensman met het oog op de bijzondere aard van een bepaald onderzoek een beroep wil doen op de hulp van deskundigen buiten de eigen organisatie.

Uit een oogpunt van personeelsbeleid acht de commissie het gewenst

[1] A.w. blz. 45.

dat, indien meer algemene vertrouwensmannen werkzaam zijn, de personeelszaken worden opgedragen aan één hunner, door de Kroon aan te wijzen. Uiteraard zal zulk een aanwijzing tot stand moeten komen in nauw overleg met de algemene vertrouwensmannen zelf.

Ook het door de aangewezen algemeen vertrouwensman te voeren personeelsbeleid zal natuurlijk afgestemd moeten zijn op de wensen en behoeften van de andere algemene vertrouwensmannen.

Artikel 21

De commissie vreest, dat, wanneer aanstonds aan één algemeen vertrouwensman zou worden opgedragen het gehele veld van bestuurlijke overheidsactiviteit in zijn onderzoekingen te betrekken, aan de persoon die deze functie zal bekleden een niet op bevredigende wijze te vervullen opdracht wordt gegeven. Om te beginnen zal de algemeen vertrouwensman gelegenheid moeten krijgen zich in te werken. Voorts zal juist in de aanvang, als de bevolking zich nog niet een goed beeld van de functie en de bevoegdheid van de algemeen vertrouwensman heeft gevormd, een grote stroom klachten kunnen worden verwacht. Ook zullen juist de eerste afdoeningen wegens hun betekenis als precedenten bijzondere zorg vragen.

Daar komt nog bij, dat de omvang van het werk voor een Nederlandse algemeen vertrouwensman, ook als deze met zijn staf geheel is ingewerkt, waarschijnlijk, gezien ook de ervaringen in Scandinavië, te groot voor één man zal zijn.

Op de een of andere wijze zal dus, zuiver en alleen uit overwegingen van praktische aard, aanstonds moeten worden gezorgd, dat de algemeen vertrouwensman niet voor een te zware opdracht wordt geplaatst.

Hiertoe kan men verschillende wegen inslaan. Men zou aanstonds meer algemene vertrouwensmannen kunnen benoemen. De commissie geeft er echter de voorkeur aan te beginnen met de benoeming van slechts één algemeen vertrouwensman, omdat dan op de meest overzichtelijke wijze ervaring met het nieuwe instituut kan worden opgedaan.

Een tweede en op grond van het bovenstaande meer voor de hand liggende mogelijkheid is, dat het werkterrein van de algemeen vertrouwensman voorshands beperkt wordt gehouden.

Het is de commissie echter moeilijk gevallen aan deze, op zich zelf eenvoudige, mogelijkheid bevredigend gestalte te geven.

De commissie heeft eerst, in aansluiting aan de Wet beroep administratieve beschikkingen en onder verwijzing ook naar de denkbeelden van de studiecommissie van de Dr. Wiardi Beckman Stichting [1], overwogen het werkterrein van de algemeen vertrouwensman te beperken

[1] A.w. blz. 40.

tot de centrale overheid. Daaraan kleeft echter het bezwaar, dat het vaak een kwestie van pure doelmatigheid is of een bepaalde zorg door de centrale overheid dan wel door een lagere overheid wordt vervuld. Een beperking tot de centrale overheid kan dan ook tot in zakelijk opzicht ongemotiveerde verschillen in de positie van de burger tegenover de onderscheidene overheidsinstanties leiden. Voor de burger, om wiens belangen het primair te doen is, zal zulks onbevredigend zijn.

Door het optreden ook van lagere overheden in het werkterrein van de algemeen vertrouwensman te betrekken zal aan dit bezwaar kunnen worden tegemoetgekomen. Evenwel rijst daarbij dan de reeds gesignaleerde moeilijkheid, dat de zgn. autonome taakvervulling der lagere organen, gezien de Nederlandse staatkundige structuur, bezwaarlijk kan worden gebracht onder de competentie van een algemeen vertrouwensman die zijn functie vervult als vertrouwensman van de nationale volksvertegenwoordiging. Zover zal dan ook volgens de commissie niet mogen worden gegaan. De competentie van de algemeen vertrouwensman zal mitsdien niet verder mogen reiken dan hetgeen door de zgn. zelfbestuurstaak wordt omvat.

Wanneer het werkterrein van de algemeen vertrouwensman niet beperkt dient te blijven tot de centrale sfeer, doch in beginsel ook betrekking zal moeten hebben op het zelfbestuursgebied der lagere organen, zal de omvang van dat terrein naar de verwachting van de commissie wel zeer groot worden. Inperking van dit terrein acht de commissie dan ook geboden. Men zou daarbij het systeem van de Wet beroep administratieve beschikkingen kunnen volgen en een negatieve lijst van wetten kunnen opstellen. In dat geval zou de algemeen vertrouwensman zich niet mogen inlaten met de uitvoering van die wetten, welke op die negatieve lijst worden vermeld.

Meer bevredigend zou het naar de mening der commissie zijn, wanneer de nodige beperking wordt gevonden door een verband te leggen met de departementale indeling van het rijksbestuur. Men zou het werkterrein van de algemeen vertrouwensman aanvankelijk kunnen limiteren tot de aangelegenheden welke onder enkele, met name te noemen departementen ressorteren, daaronder begrepen de uitvoering door de lagere lichamen van voorschriften welke onder de verantwoordelijkheid van die departementen vallen. Men bereikt daarmede een vrij duidelijke en in de praktijk ook hanteerbare materiële begrenzing.

De commissie zou het voor de hand liggend achten, dat de contrasignerende ministers — naar de mening der commissie zullen dit de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie moeten zijn — het goede voorbeeld geven en hun departementen geheel (of ten dele) openen voor de belangstelling van de algemeen vertrouwensman.

De regering zou zich bij de keus van de departementen welke als eerste onder de bevoegdheid van de algemeen vertrouwensman zouden dienen te worden gebracht, tegelijk of alleen kunnen laten leiden door het criterium, welke departementen veel zaken behandelen waarbij de

belangen van de individuele burgers zijn betrokken, zonder dat er een uitgebreide bescherming door administratieve rechtspraak of administratief beroep is. Aan de hand van de ervaringen kan dan het werkterrein van de algemeen vertrouwensman naderhand worden uitgebreid tot andere departementen. Een soepele regeling dienaangaande zou zijn de Kroon de bevoegdheid te geven, deze uitbreiding bij algemene maatregel van bestuur tot stand te brengen.

In haar ontwerp heeft de commissie deze methode gekozen. Zij wil echter opmerken, dat een beperking ook zou kunnen worden bereikt door bepaalde takken van overheidszorg die sterk samenhangen, maar die ressorteren onder verschillende departementen, onder de bevoegdheid van de algemeen vertrouwensman te brengen. De jeugdzaken zouden hiervan een voorbeeld kunnen zijn.

Artikel 22

Verschillende punten van meer ondergeschikte betekenis hebben in het wetsontwerp geen regeling gevonden. O.a. doelt de commissie hierbij op een verdere uitwerking van de rechtspositie van de algemeen vertrouwensman, waarvan alleen de hoofdzaken in artikel 18 zijn geregeld.

De voorziening in dergelijke weliswaar belangrijke maar niettemin minder principiële aangelegenheden ware aan de Kroon over te laten.

DE PARLEMENTAIRE OMBUDSMAN
IN ZWEDEN, DENEMARKEN EN NOORWEGEN

RAPPORT VAN EEN ONDERZOEK VERRICHT IN OPDRACHT VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

DOOR

DR. J. G. STEENBEEK

230 blz. gebonden *f* 12,50

Met een voorwoord door Prof. Mr. A. D. Belinfante

Inhoud:

Inleiding

I. DE ZWEEDSE OMBUDSMAN.
II. DE DEENSE OMBUDSMAND.
III. DE NOORSE OMBUDSMANN.

Voorgeschiedenis - onafhankelijkheid - aard van de bevoegdheden - strekking van het toezicht - objecten van het toezicht - aanleiding tot ingrijpen - openbaarheid - aantal gevallen - organisatie en werkwijze - de Ombudsman naast andere mogelijkheden tot rechtsbescherming - beklagmogelijkheden voor de militairen - Zweedse, Deense, Noorse oordelen over het instituut.

Nabeschouwing - Vergelijkende samenvatting - Bijlagen

Verkrijgbaar in de Boekhandel

H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V. — HAARLEM