GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

LIII

DE OMBUDSMAN

VERSLAG

VAN DE ALGEMENE VERGADERING

GEHOUDEN TE UTRECHT OP 25 SEPTEMBER 1964

TER BEHANDELING VAN HET RAPPORT VAN DE

OMBUDSMAN-COMMISSIE

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

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR
ADMINISTRATIEF RECHT

LIII

DE OMBUDSMAN

VERSLAG

VAN DE ALGEMENE VERGADERING
GEHOUDEN TE UTRECHT OP 25 SEPTEMBER 1964
TER BEHANDELING VAN HET RAPPORT VAN DE
OMBUDSMAN-COMMISSIE

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

INHOUD

I. OPENINGSREDE VAN MR. G. J. WIARDA 1

II. BERAADSLAGING OVER HET RAPPORT 6
prof. mr. A. M. Donner 6
prof. mr. G. E. Langemeijer 9
prof. dr. G. A. van Poelje 16
dr. A. H. Günther 20
mr. W. E. Siegmann 26
mr. L. R. J. ridder van Rappard 27
mr. W. Duk 30
prof. mr. A. Kleijn 33
mr. H. H. Kirchheiner 36
mr. J. van Viegen 40
mr. W. S. A. N. Gorter 41
prof. mr. W. F. Prins 44
Antwoord van prof. dr. jur. Stephan Hurwitz 47
Antwoorden van leden van de ombudsman-commissie . . 50
prof. mr. A. D. Belinfante 50
prof. mr. C. H. F. Polak 53
dr. J. G. Steenbeek 56
Nabeschouwing van de commissie 59

III. VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING 62
Bijlage A: Jaarverslag 1963 68
Bijlage B: Rekening en verantwoording over 1963 . . . 70
Begroting voor 1965 71

IV. ERELEDEN EN BESTUUR DER VERENIGING 72

I

OPENINGSREDE VAN MR. G. J. WIARDA

Alvorens de strijders toe te laten tot de arena waar vanmorgen en vanmiddag zal worden gestreden over de vraag, of wij in onze Nederlandse rechtsorde een plaats moeten inruimen aan de ombudsman, wil ik met U een ogenblik stilstaan bij het feit, dat wij vandaag het 25-jarig bestaan van onze Vereniging herdenken. Al zou men voor de tijdsbepaling van haar echte verjaardag ervan moeten uitgaan, dat haar constituerende vergadering op 4 maart 1939 werd gehouden, toch mogen wij de jaar- en werkvergadering van 1964 beschouwen als de geëigende gelegenheid om aan de oprichting van de Vereniging voor Administratief Recht het openingswoord van deze vergadering te wijden.

Toen in 1939 onze Vereniging werd opgericht, was juist het jaar te voren het 100-jarig bestaan van het Burgerlijk Wetboek herdacht. In het bij die gelegenheid verschenen gedenkboek had prof. Scholten ten aanzien van dit wetboek het sindsdien vaak herhaalde beeld opgeroepen van het „rustig bezit" van een oud, groot huis, hier en daar wat vervallen en bijgebouwd, niettemin behaaglijk en vertrouwd; „men is er thuis, het is een rustig bezit". Het is tegen dit beeld, dat de oprichter van onze Vereniging, prof. C. W. de Vries, zich in zijn toespraak bij haar eerste, constituerende vergadering als het ware afzette. Voor onze Grondwet en zelfs voor het staatsrecht als geheel wilde De Vries het beeld van een „rustig bezit" nog wel overnemen. Voor het administratief recht echter, door hem gekenschetst als „een reflex van een opdringende behoeftebevrediging van elke dag", meende hij, dat de gedachte van een rustig bezit wel bij niemand zou opkomen. Inderdaad, en nu nog minder dan 25 jaar geleden. Misschien is zelfs de gedachte aan een „rustig bezit" ons ten aanzien van elk onderdeel van het recht wat vreemd geworden. Zelfs het aan een overgeleverd begrippenarsenaal meest gebonden onderdeel daarvan, het burgerlijk recht, dat Scholten zijn vergelijking met het rustig bezit ontlokte, gaat het oude, vertrouwd geworden huis verlaten. Ook voor de Grondwet wordt aan een nieuw huis gedacht.

Van het administratief recht kan men zeggen, dat het zo'n huis zelfs nooit bezeten heeft en dat over de vraag, of het ooit voor een meer of minder rustig bezeten behuizing in aanmerking zou kunnen komen, de meningen verdeeld zijn. Het was en is nog steeds voortdurend onderweg; reflex van de behoeften, die de voortgang van de maatschappelijke ontwikkeling doet ontstaan; aan voortdurende verandering onderhevig, toenemend, naar gelang de overheid haar greep op het maatschappelijk leven versterkt en uitbreidt, uiteenvallend bovendien in onderdelen, die geen of weinig samenhang vertonen, wekt het wel allerminst de associatie met het „rustig bezit" van een groot oud huis. Het roept veeleer de herinnering op aan een wat slordig uitgroeiend dorp

met een sterk gevarieerde en wisselende bebouwing, waar men van bouwverordening, bebouwingsvoorschriften en uitbreidingsplan geen weet heeft en hogerhand deze blijkbaar ook niet heeft willen opleggen.

Simons heeft in zijn naar aanleiding van het zilveren jubileum van onze Vereniging verschenen publikatie in Bestuurswetenschappen, „Vijfentwintig jaar administratief recht", een bijzonder lezenswaardig overzicht van de ontwikkeling van dat recht tijdens de bestaansduur van onze Vereniging gegeven, een overzicht, dat ons, zo we het al niet wisten, opnieuw duidelijk maakt, dat van een „rustig bezit" in de periode van het bestaan onzer Vereniging minder dan ooit sprake is geweest. Hoe zou men ook anders hebben kunnen verwachten, wanneer men bedenkt, hoezeer in die periode oorlogsdreiging, oorlog en bezetting het tempo van de ontwikkeling, die staat en maatschappelijk leven steeds dichter aaneensmeedde, verhaast hebben. Onze Vereniging heeft die stormachtige ontwikkeling van de administratieve wetgeving in de 25 jaar van haar bestaan begeleid. Het zou overdreven zijn te zeggen, dat zij daarbij een belangrijke rol heeft gespeeld. Zij heeft van meet af aan haar taak niet zozeer gezocht in de studie van hetgeen telkenjare door de bijzondere administratieve wetgeving aan het complex van het administratief recht werd toegevoegd, als wel haar activiteiten gericht op de ontwikkeling van hetgeen door de wetgever bij de enorme uitbouw van het administratief recht ongeregeld werd gelaten, althans niet in algemene zin werd geregeld en wat men wel het algemene deel van het administratief recht zou kunnen noemen. Men heeft immers in het studieobject van onze Vereniging te maken met een onderdeel van het recht, waarvan de wetgever zich tot dusver uitsluitend het bijzondere deel heeft aangetrokken en waarbij hij de ontwikkeling van het algemene deel heeft overgelaten aan de administratieve praktijk, aan de rechtspraak en aan de wetenschap. Aan de ontwikkeling van dit algemene deel nu heeft meen ik de samenwerking tussen juristen van de bestuurspraktijk, van de rechtspraak en van de wetenschap, zoals die in onze Vereniging werd mogelijk gemaakt, georganiseerd en gestimuleerd, in belangrijke mate bijgedragen, niet in het minst door wat als resultaat van die samenwerking aan pre-adviezen, discussieverslagen en commissierapporten naar buiten trad.

Ik heb hier helaas niet de tijd en de gelegenheid om van de aldus behandelde onderwerpen een volledig overzicht te geven. In het algemeen hadden ze betrekking op de fundamentele vragen, die door de rechtsfiguren, waarmede in het administratief recht wordt gewerkt, in het bijzonder door de beschikking in haar diverse schakeringen, worden opgeroepen. Ik noem u de pre-adviezen en discussies over de rechtsgevolgen van de onregelmatige beschikking, over de voorwaardelijke beschikking, de publiekrechtelijke overeenkomst, de overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen, de verhouding van administratieve sancties en straffen, het goedkeuringsrecht, machtiging en delegatie. Daarnaast de problemen rond-

om het vraagstuk, dat men met verhoogde rechtsbescherming pleegt aan te duiden. Ik denk aan de vergadering waarin de voorstellen van de commissie-De Monchy werden behandeld en de pre-adviezen en discussies over het door die commissie geïntroduceerde en later in verschillende wetten overgenomen begrip van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en aan die betreffende de administratieve rechtspraak op economisch terrein. Niet zelden werden ook de grensgebieden van het administratief recht betreden. Principieel werden de daarmede samenhangende vragen aan de orde gesteld in de pre-adviezen betreffende de verhouding van administratief recht en staatsrecht, van administratief recht en burgerlijk recht, van administratief recht en bestuurskunde. Maar ook kwamen verschillende in die grensgebieden liggende bijzondere onderwerpen in behandeling. Ik denk, voor wat ligt tussen het administratief recht en het staatsrecht, aan de pre-adviezen over administratief recht in de Grondwet, over de grenzen van de verordenende bevoegdheden, over de onderlinge verhouding van rechtsregels van verschillende wetgevers afkomstig; voor wat het grensgebied tussen het administratief recht en het burgerlijk recht betreft, aan de pre-adviezen over het gebruikmaken van burgerrechtelijke vormen bij de behartiging van openbare belangen; voor wat ligt tussen bestuursrecht en bestuurskunde aan die betreffende de samenwerking tussen de overheid en particulieren en aan het subsidievraagstuk.

Ik geloof, dat men kan zeggen, dat al deze door onze Vereniging gestimuleerde activiteiten tenslotte waren gericht op en ook in feite hebben gediend voor het aandragen van de bouwstenen, waarmede voor het administratief recht een huis kan worden gebouwd, een huis, dat zo het al wel geen „rustig bezit" zal kunnen worden, toch de functie kan vervullen van een ietwat bestendiger, rustiger, vertrouwder en vooral overzichtelijker behuizing dan waarmede het zich tot dusver tevreden moest stellen. Het gebouwencomplex, waarvan zoëven sprake was toen ik de administratieve wetgeving vergeleek met een wat slordig en onoverzichtelijk uitgroeiend dorp, zal dat huis wel niet kunnen vervangen. Misschien zal het in dat dorp de functie kunnen vervullen van iets, wat het midden houdt tussen een raadhuis en een dorpshuis. Plaats waarvan enerzijds enige leiding en ordening kan uitgaan en waar anderzijds de dorpsbewoners kunnen samenkomen voor wat hen gemeenschappelijk bindt. Welke vorm zal dat raadhuis of dorpshuis kunnen aannemen? Het is deze vraag, waarmede onze Vereniging zich in 1948 bezighield, toen het onderwerp van de codificatie van de algemene beginselen of algemene bepalingen van het administratief recht aan de orde werd gesteld. Achtten de pre-adviseurs van 1948 de tijd voor een wetboek, waarin het algemene deel van het administratief recht zou kunnen worden gecodificeerd, nog niet rijp, in zijn zojuist genoemde overzicht „Vijfentwintig jaar administratief recht", stelt Simons de vraag opnieuw aan de orde en beantwoordt hij haar bevesti-

gend. Onze Vereniging zocht destijds een andere weg teneinde omtrent een aantal algemene bepalingen van het administratief recht de totstandkoming althans van een communis opinio te bevorderen. Zij stelde een zo veelzijdig mogelijk samengestelde commissie in, die een rapport deed verschijnen – ieder weet, dat het van de hand is van de man, die de secretaris van onze Vereniging is en daarmede de spil waarom onze Vereniging draait – waarin getracht wordt op een aantal tot het algemeen deel van het administratief recht behorende vragen in beknopte vorm een zo concreet mogelijk antwoord te geven. Van dit rapport is thans de derde druk in voorbereiding.

Hoezeer echter niet alleen ten aanzien van de specifieke vragen welke in de afzonderlijke administratieve wetten regeling hebben gevonden, maar ook ten aanzien van de algemene vragen die de juridische vormgeving daarvan betreffen, alles in voortdurende beweging is, werd duidelijk, toen in 1960 als onderwerp de vraag aan de orde werd gesteld, of de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend zijn bij de uitbreiding van de overheidstaak, met name op sociaal en economisch gebied. De behandeling van dit onderwerp bracht ons opnieuw op de grens, waar de leer van het administratief recht en die van de bestuurswetenschap, wilt u: van de bestuurskunde, in elkaar overgaan. Men denke slechts aan de in die pre-adviezen vermelde vormen van hetgeen men wel als indirect bestuur pleegt aan te duiden. Spreekt men daarvan, dan hebben wij eigenlijk het gebied van het recht al verlaten, hoezeer het administratief recht ook daarbij op de achtergrond zijn invloed behoudt, misschien zelfs door zijn bestaan de mogelijkheid van dat indirect bestuur eerst mogelijk maakt. Het zijn, geloof ik, vooral de bestuursvormen, waarbij van de klassieke rechtswegen geen gebruik meer wordt gemaakt en de wederpartij van het bestuur dus niet de bescherming geniet welke die klassieke wegen meestal nog wel plegen te bieden, die vooral aanleiding hebben gegeven tot de vraag naar de toereikendheid van de traditionele vormen en begrippen van de rechtsbescherming.

Het is deze vraag, die op de achtergrond staat van het onderwerp, dat we vandaag zullen bespreken en dat ons opnieuw over de grenzen van het administratief recht heenvoert. De figuur, die u door de studiecommissie, waarvan het rapport vandaag ter discussie staat, als mogelijk antwoord op de gestelde vraag wordt aangeboden, de ombudsman, is namelijk een typische grensbewoner, die de belangstelling gaande maakt, zowel van de jurist als van wie meer in het bijzonder in de bestuurswetenschap, in de bestuurskunde, geïnteresseerd is. Zijn functie, zoals onze commissie die zag, beoogt immers niet, althans niet in de allereerste plaats, rechtsbescherming, maar mede en vooral het voorkómen, dat door het optreden van de overheid de vertrouwensbasis tussen overheid en burger wordt geschaad; zijn optreden zal weliswaar soms leiden tot wat men een rechtsoordeel kan noemen; het is echter een oordeel, dat opzichzelf geen rechtsgevolgen zal hebben, maar al-

leen door de overtuigingskracht die daarvan wordt verwacht zal kunnen werken. Of aan een dergelijke figuur in ons recht en bestuursbestel behoefte bestaat en of de wijze, waarop de studiecommissie hem heeft geschetst, geëigend is in die behoefte te voorzien, zijn de vragen, die u vandaag ter discussie worden aangeboden. Ik geef thans tot die discussie de gelegenheid en open daarmede deze werkvergadering.

II

BERAADSLAGING OVER HET RAPPORT

PROF. MR. A. M. DONNER

Mag ik beginnen met het bestuur geluk te wensen met de instelling van de studiecommissie, aan welke wij het rapport danken, dat vandaag ter bespreking staat, en daaraan onmiddellijk toevoegen mijn hulde voor het resultaat van de werkzaamheden der commissie. In het rapport toch is, geloof ik, vrij goed het algemene gevoelen uitgedrukt, dat onder de belangstellenden heerst, enerzijds in de bereidheid om een proef te nemen met deze voor ons onbekende figuur, anderzijds in nog een zekere onbestemdheid ten aanzien van de vraag, wat nu precies de taak van de ombudsman moet zijn.

De idee van wat ik nu maar verder de algemeen vertrouwensman zal noemen, is vrij plotseling over ons gekomen. Het is nog maar een paar jaar geleden, dat de figuur voor het eerst onder de aandacht kwam, en sindsdien heeft hij in korte tijd niet alleen bij ons, maar ook in andere landen een grote en instemmende belangstelling getrokken. Daar zit voor mijn gevoel iets merkwaardigs in. Waaraan dankt deze Scandinavische figuur zijn grote populariteit? Want het blijft voor mijn gevoel toch in ons min of meer klassieke gedachtensysteem omtrent het administratieve recht een ongewone figuur, die niet helemaal past bij onze begrippen en gangbare opvattingen.

Er wordt gesproken van het tegengaan van onjuist optreden, het tussenkomen daar, waar het vertrouwen in de overheid zou kunnen worden geschaad. Dat zijn opzichzelf bekende geluiden. Maar het zijn geluiden, die men tot voor kort, althans bij ons, uitsluitend betrok op de noodzaak van rechtsbescherming, van administratieve rechtspraak. Vandaar ook dat de vraag rijst – en dat blijkt uit het rapport heel duidelijk –, hoe zich nu eigenlijk deze algemeen vertrouwensman verhoudt tot de weliswaar niet geheel gerealiseerde, maar toch aan ons allen vertrouwde, gedachte van de administratieve rechtspraak. Ik dacht, dat die nieuwe gedachte voor een deel samenhing met de verandering in de verhouding tussen publiek en bestuur en met de veranderingen die zich in het bestuur zelf hebben voltrokken. Het ideaal van de administratieve rechtspraak is uitdrukking van een logisch-juridische benadering van het bestuursrecht en van de bestuurswerkzaamheid. Bij die benadering is het bestuur een zaak van rechtstoepassing en gaat het erom te zorgen, dat de door het bestuur in acht te nemen regels en beginselen, geschreven of ongeschreven, ook inderdaad worden gerespecteerd. Naar het ideaal van de administratieve rechtspraak moet er een rechtsgang zijn, waar twijfel bestaat aan de juistheid in juridische zin van het bestuursoptreden, zodat een beslissing tot stand komt, die deze twijfel wegneemt. Dat is een gedachtengang, die we wel hebben aangeduid met de term 'rechtsstaat'. In het ideaal van de rechtsstaat is

de administratieve rechtspraak het sluitstuk, dat onjuist bestuur moet voorkomen en dat het bestuur het vertrouwen van het publiek moet verzekeren. Dat zijn de geluiden, die we honderd jaar lang hebben gehoord, en de argumenten, waarmee telkens weer op instelling en uitbreiding van administratieve rechtspraak is aangedrongen.

Langzamerhand zijn we echter in een situatie gekomen, waarbij voor een groot deel van het publiek de term 'rechtsstaat' betrekkelijk nietszeggend is geworden. Wanneer ik het enigszins mag chargeren, dan leven we voor het besef van zeer velen niet meer in een rechtsstaat, maar dan is voor hen als karakteristiek van het bestuur eigenlijk veel sprekender een voorstelling à la Kafka. Men voelt zich volkomen verloren. Men heeft het gevoel de dingen niet meer te begrijpen. Telkens doen zich kortsluitingen voor tussen de burger en de administratie, die consciëntieus de regels toepast en de voorzieningen treft, welke met het algemene systeem overeenkomen – die ook precies kan uitleggen, waarom het zo gebeurt en niet anders, maar die dikwijls hulpeloos staat tegenover de man, die niet wil praten over de juiste toepassing van bepaalde regels, maar over zijn probleem, waarmee hij op dit ogenblik zit en waarvoor hij een oplossing zoekt. Die man dwaalt in ons bestuur rond van de ene instelling naar de andere, van het ene loket naar het andere, en overal legt men hem uit, waarom het zó moet en waarom het bepaald niet kan zoals hij het graag zou willen. Maar velen houden dan toch het gevoel: was er nu bij al die mensen maar iemand, aan wie ik mijn problemen kon vertellen, aan wie ik het kon uitleggen en die mij de weg kon wijzen.

Vandaar dat de term 'vertrouwensman', die de commissie voorstelt, aanstonds is aangeslagen. Vandaar dat er bij velen deze, waarschijnlijk niet geheel beredeneerde, reactie is geweest: dat zou nu iemand zijn, aan wie we behoefte hebben. Iemand met wie men kan praten. Iemand aan wie men kan vragen: maar waarom kan het nu niet zo en zo?, en die dan niet zegt: daarover kan ik geen uitsluitsel geven, want ik heb alleen maar deze regeling toe te passen en mij met dìt aspect bezig te houden; voor die andere aspecten welke U naar voren brengt moet u bij iemand anders zijn.

Ik weet wel, dat die situatie helemaal niet nieuw is en dat ze waarschijnlijk altijd al is voorgekomen. Maar ik dacht, dat deze situatie zich veel vaker voordoet dan voorheen, omdat de bestuursbemoeiingen met het dagelijks leven zozeer zijn toegenomen en de arbeidsverdeling binnen het bestuur zoveel verder is voortgeschreden.

Vandaar dat, wanneer we spreken over de algemeen vertrouwensman, die moet optreden waar onjuist gehandeld is of waar het vertrouwen in het bestuur kan worden geschaad, we ons er toch wel even rekenschap van moeten geven, dat hier twee aspecten aan de orde zijn. Enerzijds is daar het objectief onjuiste handelen, dat in ieder geval het vertrouwen kan schaden. Maar anderzijds is daar ook een handelen, dat objectief volkomen juist is en het vertrouwen volstrekt zou ver-

dienen, maar niettemin, omdat het niet begrijpelijk, niet toegankelijk gemaakt kan worden, door velen als onjuist wordt ervaren en realiter dikwijls het vertrouwen in het bestuur nog meer schaadt.

Ik vraag mij af, of de problematiek die ik getracht heb aan te duiden in de eerste plaats de problematiek geweest is, die de commissie voor ogen stond toen zij haar rapport opstelde. Ik heb de indruk van niet; dat zij alleen gedacht heeft aan wat ik noemde objectief onjuist optreden. Het zou mij echter niet verbazen, wanneer bij een eventuele verwezenlijking van haar voorstellen de werkzaamheid van de algemeen vertrouwensman zou blijken veel meer in beslag te worden genomen door de problematiek die ik heb aangegeven, dan op die objectieve onjuistheden, omdat er in dit opzicht veel grotere behoeften blijken te bestaan, dan in dat, waarbij de commissie in de eerste plaats heeft stilgestaan.

In verband met deze, misschien wat te sterk aangezette, visie, zet ik dan ook bij een aantal van de concrete voorstellen vraagtekens. Is het inderdaad gewenst om met één centrale vertrouwensman te beginnen? Het zal waarschijnlijk wel moeten. Maar men kan zich heel goed voorstellen, dat het instituut op den duur zal uitgroeien tot een reeks van vertrouwenslieden onder centrale leiding, die in sommige opzichten functies zullen gaan vervullen, niet ongelijk aan die van de zogenaamde sociale raadslieden, die de gemeente Amsterdam sinds enige jaren in verschillende delen van de stad laat werken; mensen, die eenvoudig de weg wijzen en die zeggen: met dit probleem moet u dáár wezen en dat probleem moet u zó aanpakken.

Het is anderzijds niet zo erg belangrijk, of zoals de commissie vooral benadrukt, de vertrouwensman van de aanvang af het algemene vertrouwen heeft. Wanneer men in Nederland zoekt naar iemand, die het algemene vertrouwen heeft, vindt men alleen maar uitgebluste vulkanen. Zoek liever iemand, die misschien dat vertrouwen nog niet heeft, maar die het wel zal krijgen, wanneer hij zijn werk goed doet, en die zich vooral weet te hoeden voor de verzoeking om zijn activiteiten te concentreren op het sensationele, op datgene, wat geëigend is om in de krant te komen. Dat is een verzoeking, waartegen deze functionaris zich zeer sterk zal moeten te weer stellen, want zal hij werkelijk heil stichten, dan moet hij het voor een zeer groot deel zoeken in oplossingen, waarvan nooit iets naar buiten komt.

In verband met het gezegde zou ik ook niet al te rigoureus het vereiste van een schriftelijke klacht en de overige in artikel 6 genoemde vereisten willen handhaven. Het is goed dergelijke vereisten op te nemen om althans enig houvast te hebben, maar het is voor velen te moeilijk precies aan te geven op welk onderdeel van de overheidsdienst de klacht betrekking heeft.

Ook de taakomschrijving is teveel geformuleerd met het oog op wat ik genoemd heb het 'objectief onjuiste'. Men heeft daarbij vooral gedacht aan een soort aanvulling op de administratieve rechtspraak.

Maar in vele gevallen zal het gaan om het 'subjectief onjuiste', waarbij geen enkele handeling van enige ambtenaar verkeerd is en ieder zijn plicht gedaan heeft, maar tòch het vertrouwen kan zijn geschaad.

Tenslotte heb ik met enige zorg gezien, dat men zich voorlopig wil beperken tot een aantal departementen en dat de commissie de autonome werkzaamheid van de lagere lichamen uit wil sluiten. Wanneer men hiermee een scheiding gaat trekken door het bestuur, dan zou daardoor ook de algemeen vertrouwensman op een gegeven ogenblik het gevoel kunnen krijgen voor een gesloten muur te staan, zoals de Josef K. van Kafka.

Samenvattend geloof ik, dat men inderdaad een proef moet nemen met de voorstellen van de commissie, mits men zich er rekenschap van geeft, dat eerst nadat de algemeen vertrouwensman aan het werk is gegaan, zal kunnen worden beoordeeld, aan welke behoeften hij nu eigenlijk beantwoordt. Die behoeften zijn er zeker. Het zal helaas niet mogelijk zijn om via de methode-Spaak het instituut voorlopig maar eens zonder wettelijke regeling te laten functioneren. Er zal een regeling moeten komen. Maar men zal vooral in de eerste jaren nauwkeurig moeten bestuderen, wat de vertrouwensman zelf in zijn jaarlijkse rapporten over zijn activiteiten zegt en daar de regeling eventueel bij moeten aanpassen. Het belangrijkste blijft dat de vertrouwensman openstaat voor de mensen en niet begint met een al te nauwkeurige voorstelling van datgene, wat zijn taak zal moeten zijn.

PROF. MR. G. E. LANGEMEIJER

Uw bestuur heeft mij de eer aangedaan mij uit te nodigen aan de discussie deel te nemen. Ik heb dat door mijn grote belangstelling voor het onderwerp met een zeker enthousiasme aangenomen. Op dit ogenblik echter brengt die acceptatie mij in niet zo heel geringe verlegenheid. Ik heb zelf meegewerkt aan het rapport over ditzelfde onderwerp van de Dr. Wiardi Beckman Stichting en daarna is de lectuur van het rapport van uw commissie een grote vreugde voor me geweest door de buitengewoon ver gaande overeenstemming van denkbeelden tussen beide commissies, die daarbij aan het licht kwam. Met die vreugde hangt echter samen een wel bijzonder grote verlegenheid ten aanzien van wat nu eigenlijk in dit debat mijnerzijds nog zou verdienen te berde gebracht te worden. Ik zal echter trachten zoveel opmerkingen te maken, als het naast elkaar leggen van de beide rapporten me ingeeft.

Laat ik eerst een opzichzelf helemaal niet belangrijk misverstand wegnemen. De commissie zegt ergens, dat ze, anders dan de commissie uit de Dr. Wiardi Beckman Stichting, niet de behoefte heeft haar voorstellen in bepaalde politieke opvattingen te funderen. Maar dat is ook niet de bedoeling geweest van de Dr. Wiardi Beckman Stichting. Met de passage in haar rapport, waarin gezegd wordt, dat van socialistisch standpunt de behoefte aan een ombudsman bijzonder dringend is, is be-

paald niet bedoeld, dat van socialistisch standpunt principiële motieven ten gunste van een ombudsman moeten gelden, die niet zouden gelden voor wie staat op welk ander politiek standpunt dan ook. Daarmee is alleen bedoeld, dat socialisten, wier politieke ideaal onvermijdelijk een zich verder uitbreidende en zich in ieder geval zeker niet inkrimpende overheidswerkzaamheid medebrengt, juist een bijzondere verantwoordelijkheid dragen om de bezwaren van die overheidswerkzaamheid zoveel mogelijk tegen te gaan. Het gaat dus om een zekere versterking van bestaande motieven, niet om het aanvaarden van andere motieven.

Ik zei al, dat de verschillen tussen beide rapporten bijzonder klein zijn. Zij zijn zelfs nog iets kleiner dan u kunt weten. Toen namelijk het rapport van de Dr. Wiardi Beckman Stichting ter openbare discussie werd gesteld, heeft prof. Samkalden een opmerking gemaakt over de wijze van benoeming van de ombudsman, die door onze commissie onmiddellijk als een verbetering is aanvaard. Wij hadden na grote aarzeling voorgesteld benoeming door het parlement. Het voorstel, zoals het in uw ontwerp is uitgewerkt, komt ons echter bepaald beter voor. Ik geloof, dat daarbij een zeer subtiele afweging heeft plaats gevonden van de verschillende belangen die in het oog moeten worden gehouden.

Er blijven dan eigenlijk maar twee verschillen over. Het ene is de omgrenzing van de taak van de ombudsman in de aanvang, het andere betreft de vraag: schriftelijke dan wel vormloze klacht.

Wat die beperking van de omvang van de taak betreft, zult u in het rapport van de Dr. Wiardi Beckman Stichting duidelijk hebben gelezen, dat we daar ook geen raad mee hebben geweten. In zoverre staan de twee commissies er principieel bepaald gelijk voor. Beide onderkennen het grote gevaar, dat het mis zal lopen, wanneer de ombudsman aanstonds de volle taak krijgt, die men hem eigenlijk zou toewensen, en geen van beide ziet een in de aard der zaak liggende begrenzing. Allebei hopen we dan ook, dat het uiteindelijk zal komen tot een over het gehele bestuur van alle departementen en ook van alle lagere bestuursorganen zich uitstrekkende werking. Eén beperking zou ik nog altijd als duidelijk doelmatig willen verdedigen, namelijk de uitsluiting van militaire aangelegenheden. Niet omdat ik daar de behoefte aan de werkzaamheid van een ombudsman principieel geringer zou achten, maar eenvoudig omdat de militaire zaken zich bijzonder scherp laten afscheiden van andere bestuursaangelegenheden en men dus niet door deze beperking de werkzaamheid van de ombudsman op ander terrein dreigt te frustreren. Prof. Donner heeft er zoëven terecht op gewezen, dat een beperking in het terrein van werkzaamheden van de ombudsman ertoe zou kunnen leiden, dat hij op een zeker ogenblik ook vastloopt. Bij de scheiding tussen militaire en andere aangelegenheden is dat gevaar relatief klein. Alle andere beperkingen zijn puur opportunistisch: onze beperking, waarbij de plaatselijke overheden zijn uitgesloten, uw beperking, waarbij het ene departement er wel onder valt en

het andere niet. Ik geloof, dat de voor- en nadelen van beide beperkingen ongeveer dezelfde zijn. Aan enige beperking, en wel aan een, wat het aantal klachten betreft, vrij omvangrijke beperking zal men niet kunnen ontkomen, maar ik geloof, dat we hier allen van mening zijn, dat die beperking bestemd is om op den duur weer te verdwijnen.

Het andere punt van verschil gaat mij persoonlijk zeer ter harte en ik meen daarover ook enigszins uit ondervinding te kunnen oordelen. Het toeval wil, zou ik bijna zeggen, dat ik in mijn functie van procureur-generaal bij de Hoge Raad nogal wat klachten krijg, waarvan men zich zou kunnen voorstellen, dat ze thuis behoren bij een ombudsman. In ieder geval zijn er veel bij, die naar de wet zeker niet bij mij thuis behoren. Ik probeer dan wel eens, of ik er toch iets aan kan doen, en dat heeft misschien tot een zekere bloei van deze tak van mijn bedrijf geleid. Die bloei ligt helaas niet daaraan, dat ik in deze gevallen zo bijzonder veel heb kunnen bereiken, want meestal moet men de mensen zeggen, dat men er ook niets aan kan doen. In ieder geval hebben die klachten mij wel interessant psychologisch materiaal verschaft. Vooral is mij daarbij opgevallen de verregaande onbeholpenheid van de klachten. Ik zeg het, vooral waar hier buitenlanders aanwezig zijn, met smart, maar speciaal bij ons volk is dit een punt, waarop men terdege moet letten. Het hangt samen met heel merkwaardige, voor mij nog altijd volkomen onverklaarbare eigenaardigheden van ons volk. De eigenaardigheid bijvoorbeeld, die men ook in de hoogst ontwikkelde kringen tegenkomt, dat de afstand tussen de gewone gezelschapstaal en de officiële taal zo groot is. Ook de meest ontwikkelde Nederlander drukt zich, als hij met zijn vrienden spreekt, buitengewoon veel anders uit, dan wanneer hij ambtelijk optreedt, veel meer dan bij andere volken, bijv. de Duitsers, het geval is. De eenvoudige Nederlander weet zich schriftelijk überhaupt niet uit te drukken. Wat men onder ogen krijgt, en dat in een land, waar toch vanouds aan het onderwijs grote zorg is besteed, is van een verrassende onduidelijkheid. Zou men dus een schriftelijke klacht eisen, dan ontkomt men er naar mijn overtuiging toch absoluut niet aan om de staf van de ombudsman te belasten met het ontbieden van de mensen ter toelichting van de klachten. Maar dan kan men evengoed die mensen direct ontvangen. Waarschijnlijk zelfs beter, omdat anders de kans bestaat, dat een klacht zich als geheel en al ongegrond voordoet, terwijl, wanneer men de zaak met de man had doorgepraat, de klacht toch tenminste voor een meer bevredigende beantwoording in aanmerking had kunnen komen. Ik ben bijzonder verheugd op dit punt prof. Donner aan mijn zijde te vinden. Ik geloof dus, dat men dit vereiste zeker niet streng zal moeten handhaven, of nog liever niet zal moeten stellen.

Tot zover mijn opmerkingen over de verschillen tussen de twee rapporten. Men zou kunnen zeggen, dat ik, aldus sprekende, het paard achter de wagen gespannen heb, omdat ik wel heb gesproken over de vraag, hoe het instituut van de ombudsman ingericht moet zijn, maar

niet over de vraag, of dat instituut er moet komen. Ik heb dat met voordacht gedaan, en dit is een gedachte geweest, die in de commissie van de Dr. Wiardi Beckman Stichting bijzonder sterk heeft geleefd en waarvan ik heb durven veronderstellen, dat ze ook in de kring van uw commissie sterk geleefd zal hebben. Dat is de volgende gedachte. De ombudsman – en ook hier ga ik weer met prof. Donner mee – is een merkwaardig instituut. Het is een instituut, dat lang niet zozeer in de hele aard van de rechtsorde gegrondvest is als bijvoorbeeld de rechtspraak. Dat er geschillen beslist moeten worden, dat het opleggen van straffen voorafgegaan moet worden door een onderzoek en al dergelijke dingen meer, ligt in de aard der zaak. Rechters en tal van soorten bestuursambtenaren zullen er altijd moeten zijn. Maar een ombudsman behoeft er natuurlijk niet te zijn. Die wil men alleen met het oog op zeer speciale psychologische effecten, die van bijzonder grote waarde kunnen zijn, indien ze zich inderdaad laten bereiken, maar die anderzijds ook gemist kunnen worden. Daaruit vloeit naar mijn mening voort, dat de juiste werkwijze is, zich er eerst rekenschap van te geven, hoe men het instituut van de ombudsman optimaal kan inrichten teneinde die effecten te bereiken, en pas daarna zich af te vragen, of het grotere of geringere optimisme te dien aanzien de invoering van het instituut rechtvaardigt. Beide commissies zijn tot een positief antwoord op deze laatste vraag gekomen. Zij menen, dat de ombudsman, zoals die door hen is geschetst, overwegende voordelen zal hebben.

In dit verband wil ik nog het een en ander opmerken, waarbij ik me dan enigszins moet verwijderen van de visie van prof. Donner. Ik ben het geheel met hem eens, dat men bij de werkzaamheid van de ombudsman aan twee vrij uiteenlopende situaties moet denken. Aan de ene kant de situatie, waarvan men kan zeggen, dat de overheid, binnen de grenzen van het recht blijvende, nochtans is tekort geschoten, aan de andere kant de situatie, waarin de overheid eigenlijk helemaal niet is tekort geschoten, maar waarin om enigszins begrijpelijke redenen de burger die de repercussie van het overheidsoptreden ondervindt daarvoor niet het nodige begrip kan opbrengen. Tot zover ben ik het nog geheel met de heer Donner eens. Waarin ik met hem verschil of althans schijn te verschillen, dat is ten aanzien van de vraag, welke van deze twee kanten van de zaak de belangrijkste is. Het zou best in de praktijk kunnen zijn, zoals de heer Donner verwacht, dat de taak van de ombudsman voornamelijk zal blijken neer te komen op het kalmeren van de mensen, op het uitleggen, dat de overheid het toch heus goed heeft gedaan en dat het wel erg jammer is, maar dat er nu eenmaal niets aan te doen is.

Prof. Donner: Zo heb ik het niet bedoeld. Ik zag als zijn voornaamste taak, dat hij de mensen de weg wijst.

Prof. Langemeijer: Ik meende te begrijpen, dat u ook wel degelijk dacht aan de mogelijkheid, dat er geen weg is en dat de ombudsman de mensen uitlegt, waarom die weg er niet is.

Prof. Donner: Ik ben een te goed bestuursman om aan te nemen, dat er geen weg is.

Prof. Langemeijer: Ik ben blij met deze verduidelijking, want dat stelt een heel belangrijk punt aan de orde. Prof. Donner denkt dus in de eerste plaats aan het wijzen van de weg. Inderdaad is dat een van de nuttige effecten, die men van de ombudsman kan verwachten. Ik zou het alleen niet zo in het middelpunt willen plaatsen. Ik ben van mening, dat, wanneer men vooral aan dit effect moet denken, de sociale raadsman eigenlijk de meer aangewezen oplossing is. Ook prof. Donner schijnt dit trouwens te menen en hetzelfde is door prof. Van Poelje in zijn bespreking van het rapport van de Dr. Wiardi Beckman Stichting duidelijk naar voren gebracht. Het instellen van een dergelijk instituut is een veel minder zwaar wegende stap, want het maakt een groot verschil, of men ergens opheldering komt vragen, dan wel zijn verontwaardiging luchten, wat toch in feite bij de echte ombudsman het geval is. Intussen ligt het voor de hand, dat, als er een ombudsman is, hij, of meer waarschijnlijk zijn staf, ook deze rol zal vervullen.

Ik zou echter bepaald meer nadruk willen leggen op de andere rol van de ombudsman, op het optreden, waar de overheid inderdaad in zekere zin is tekort geschoten. Ik zeg: in zekere zin. Ik neem natuurlijk met de heer Donner aan, dat daar, waar de overheid met de wet in strijd is gekomen, andere middelen de logisch meer aangewezene zijn. Ik neem zelfs aan, dat, waar geen strijd is met de wet maar met iets als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ook een administratieve rechter het aangewezen orgaan voor het verschaffen van redres is. Er zullen naar mijn mening echter toch nog gevallen overblijven, eenvoudig omdat de mens nu eenmaal zwak, onvolmaakt en feilbaar is.

In de eerste plaats zijn daar de gevallen, waarin de wetgeving onvolmaakt is. Ik acht dit nog een vrij belangrijke mogelijkheid. Misschien ben ik er als rechterlijk ambtenaar zo van doordrongen – ik zou haast zeggen: als modern rechterlijk ambtenaar, want er is een tijd geweest, dat het anders was –, dat geen wetgever op een geheel bevredigende regeling van alle concrete gevallen is berekend, en dat iedere wetgeving onvermijdelijk nu en dan tot onbevredigende uitkomsten kan leiden, die men niet heeft voorzien en die men, wanneer men ze eenmaal heeft onderkend, zou kunnen verhelpen door verbetering van de wetgeving. Ik zou daarom de taak van de ombudsman om in zijn jaarlijks verslag te wijzen op wenselijke veranderingen in de wetgeving bepaald niet in de schaduw willen stellen.

Dan zijn er verder de gevallen, waarin een overheidsfunctionaris zonder ook maar enigszins de wet of zelfs het recht, bijvoorbeeld in de vorm van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, te schenden is opgetreden op een wijze, waardoor een misverstand is ontstaan, dat dan gewoonlijk in de verdere ontwikkeling van de zaak steeds groter en

ongelukkiger wordt. Ook hier ligt, meen ik, een belangrijke taak voor de ombudsman.

Ik heb dit verschil met prof. Donner, dat niet zo heel groot is, daarom met enige nadruk uitgewerkt, omdat het vooral mijn kijk op deze onderscheiding is, die speciaal pleit ten gunste van de ombudsman. Zag ik het helemaal als prof. Donner, dan zou ik eerder opkomen voor de sociale raadslieden en menen, dat een ombudsman met de sterke centralisatie die hij waarschijnlijk mee zal brengen niet het meest geschikte orgaan is.

Nu de vraag, of het doel van de ombudsman, zoals ik dat zie en zoals ik meen, dat ook de beide commissies het zien, zich laat bereiken, ten eerste in bevredigende mate, en ten tweede zonder dat er overwegende nadelen tegenover staan. Wat in de eerste plaats die nadelen betreft, welke zouden dat kunnen zijn? Men kan denken aan een zeer groot nadeel, dat, indien het waarschijnlijk was, voldoende reden zou zijn om het hele instituut te verwerpen. Dat zou het geval zijn, wanneer men ernstig rekening zou moeten houden met het gevaar, dat tot ombudsman zou worden verkoren iemand, die een zekere zucht tot sensatie heeft, die, zoals prof. Donner het zojuist heeft gezegd, graag in de krant zal willen komen. Dan zou inderdaad de kans bestaan, dat de ombudsman als een voortdurende verstoring van de vereiste gemoedsrust boven de gehele administratie zou zweven, en dat moeten we zeker niet hebben. Ik wil niet beweren, dat deze kans ten enen male uitgesloten is. De recente geschiedenis heeft ons ten slotte geleerd, hoe een volk buiten zichzelf kan geraken. Dat onder dergelijke omstandigheden als ombudsman om zo te zeggen een superquerulant, een querulant in algemene dienst, die queruleert voor anderen, zou kunnen worden gekozen, dat gevaar is niet volstrekt uitgesloten. Een situatie, waarin dat gevaar zou bestaan, is echter in alle andere opzichten ook zo noodlottig, dat het geen zin heeft om zijn besluit in een kwestie als deze door een dergelijke mogelijkheid te laten bepalen.

Een bezwaar, dat ik veel actueler vind, is door prof. Van Poelje Sr. ontwikkeld in zijn bespreking van het rapport van de Dr. Wiardi Beckman Stichting. Ik bedoel de kosten voor de gemeenschap en vooral ook het verbruik van hoog gekwalificeerde krachten, dat het instituut van de ombudsman zou meebrengen. Wat die kosten betreft, ik ben persoonlijk een groot voorstander van zuinigheid in de overheidsdienst, maar wanneer het effect van de ombudsman werkelijk bij benadering bereikt zou kunnen worden, dan zijn die kosten naar mijn mening niet slecht besteed.

Veel zorgelijker denk ik over het verbruik van mankracht. Iedereen die op het ogenblik te maken heeft met het recruteren van juristen voor overheidsfuncties weet, dat het bijzonder moeilijk is mensen van het vereiste niveau in de vereiste hoeveelheid te krijgen. De Nederlandse ombudsman zal zeker een staf nodig hebben, die belangrijk omvangrijker is dan die van zijn buitenlandse collega's, deels omdat de

bevolking van Nederland groter is dan de bevolking van de landen die thans reeds een ombudsman kennen, deels ook omdat in het Nederlandse volk eigenaardigheden leven, die vermoedelijk de gang naar de ombudsman wel enigszins zullen kunnen stimuleren. Vele Nederlanders zijn geneigd om tegenover de overheid te staan met een zeker passief wantrouwen. Passief in zoverre men zich niet de moeite wil geven om de overheid enigszins doelmatig te controleren, wantrouwen in zoverre vrij velen het bij voorbaat niet onwaarschijnlijk achten, dat de overheid wel gefaald zal hebben. Met de deugdelijkheid van de staf staat of valt natuurlijk de deugdelijkheid van het hele instituut. Kan de ombudsman niet aan op de gegevens, die zijn staf hem voorlegt, dan is zijn taak gedoemd te mislukken. Dit gevaar vind ik dus ernstig. Maar dit gevaar kan bepaald niet leiden, zoals de critiek van prof. Van Poelje enigszins suggereert, tot een voorkeur voor de sociale raadsman. Ook voor de functie van sociale raadsman zal men immers vrij hoog gekwalificeerde mensen nodig hebben, en vermoedelijk in een nog veel grotere hoeveelheid, want een slecht geïnformeerde sociale raadsman is natuurlijk een bezoeking te meer. Dat moeten we toch tot elke prijs vermijden. We zullen dus die mankracht voor dit of voor een zeer verwant doel moeten oproepen. We moeten daarvan maar het beste hopen. Voor een deel is het onvoldoende aanbod van goede juristen misschien maar een voorbijgaand verschijnsel. We moeten het erop wagen, al wil ik heel nadrukkelijk zeggen, dat ik dit bezwaar vrij zwaar tel.

Blijft over de vraag, of de ombudsman de voordelen die men van hem verwacht inderdaad zal realiseren. Onze commissie is daarover niet zeer optimistisch geweest en ik denk, dat dat met de uwe evenmin het geval zal zijn geweest. In de eerste plaats zal een niet onbelangrijk aantal mensen ook door de ombudsman niet geholpen kunnen worden. Ook op dit punt heb ik zo mijn eigen ondervindingen. Met betrekking tot gevallen die bij mij terecht komen heb ik mij, sinds ik mij voor het vraagstuk van de ombudsman interesseer, wel eens afgevraagd: zou een ombudsman hier baat hebben kunnen brengen? Helaas moest in vele gevallen het antwoord luiden: nee, hier zou ook een ombudsman machteloos hebben gestaan, hier had de man in kwestie zijn zaak reeds verprutst, voordat hij zelfs maar aan de ombudsman kon toekomen. Er zijn van die mensen, die nu eenmaal de ongelukkige eigenschap hebben tussen zichzelf en anderen voortdurend misverstanden te doen rijzen en die eigenlijk al in een impasse terecht zijn gekomen, nog voor ze het zelf goed hebben gemerkt.

Verder ben ik er lang niet van overtuigd, dat het oordeel van de ombudsman, dat toch in de meeste gevallen, wanneer er werkelijk een onoplosbaar conflict is, ten voordele van de overheid zal uitvallen, algemeen vertrouwen zal wekken. Er is nu eenmaal een niet onbelangrijke groep in ons volk, die ervan overtuigd is, dat overheidswerkzaamheid opzichzelf reeds belast is met een bijzonder grote kans om te falen en die, zoals ik al zei, het bij voorbaat vrij waarschijnlijk

acht, dat de overheid wel gefaald zal hebben. Dat deze mensen met hun soms nogal geëmotioneerde woordvoerders zich aanstonds door het oordeel van de ombudsman zullen laten overtuigen, is niet bij voorbaat waarschijnlijk. Het zou kunnen zijn, dat de verandering alleen daarin bestaat, dat bijvoorbeeld bepaalde persorganen zich in het vervolg in hoofdzaak zullen keren tegen de ombudsman. Dat is natuurlijk jammer. Het betekent, dat een deel van de bestaansreden van de ombudsman gemist wordt. Het is echter nog geen reden om van aanstelling van een ombudsman af te zien.

De ombudsman zal dus noch wat betreft de belangen van degenen die in hun verhouding tot de overheid in de knel zijn gekomen, noch wat betreft het vertrouwen van de burgerij tot ideale verhoudingen kunnen leiden. Maar ik geloof wel, dat er een middengroep van gevallen zal overblijven, waarin de ombudsman een van drieën zal kunnen bereiken: òf de betrokkene uitleggen, dat hem toch werkelijk geen onrecht is geschied, òf de man wijzen op de bestaande wegen, om tot redres van zijn bezwaren te komen, òf de overheid wijzen op veranderingen, die sommige van haar functionarissen in hun wijze van optreden zouden kunnen brengen, waardoor het vertrouwen in de overheid zou worden bevorderd. Dit laatste is in mijn ogen eigenlijk het belangrijkste. De ombudsman zal daarbij zelfs veranderingen in de wetgeving kunnen suggereren, zij het dan meestal niet van zeer ingrijpende aard, waardoor bepaalde moeilijkheden in de toekomst minder zullen voorkomen.

Samenvattend geloof ik, dat we inderdaad zullen moeten zijn vóór een ombudsman. Maar we zullen het moeten zijn zonder al te veel illusies, want anders faalt de ombudsman juist weer, doordat die illusies worden teleurgesteld. En tenslotte meen ik, dat we er vóór moeten zijn ongeveer volgens de lijnen, die in de beide rapporten zijn geschetst.

PROF. DR. G. A. VAN POELJE

Het is niet mijn bedoeling in herhalingen te vervallen. Wellicht hebben de hier aanwezigen iets gelezen van wat ik reeds over het onderwerp van vandaag heb geschreven en, naar ik hoop, hebben ze daarin dan enkele niet al te onverstandige opmerkingen aangetroffen.

Alle wetgeving is een kiezen van prioriteiten. Het vraagstuk is dus niet, of een bepaald instituut op een bepaald ogenblik een zeker nut kan afwerpen. Het vraagstuk is, uit de verschillende mogelijkheden die zich op een bepaald ogenblik voordoen een redelijke en verstandige keuze te maken en de voorkeur te geven aan hetgeen de voorkeur verdient en sociaal en financieel haalbaar is. Het vraagstuk van de ombudsman is een onderdeel van een zeer groot en belangrijk, algemeen, politiek staatkundig vraagstuk. Ik zou dat vraagstuk willen aanduiden met de woorden van het Franks Report [1], dat, al is het nu

[1] Report of the Committee on administrative tribunals and enquiries, London, 1957.

zeven jaar oud, nog altijd één van de belangrijkste publicaties is over het onderwerp, dat ons thans bezighoudt. In de inleiding van dat rapport lezen we het volgende (blz. 2): "At different times in the history of this country it has been necessary to adjust this relationship (nl. tussen burger en overheid) and to seek a new balance between private right and public advantage, between fair play for the individual and efficiency of administration. The balance found has varied with different governmental systems and different social patterns".

Zo was het daar, zo is het ook hier. Aan het eind van het rapport (blz. 90) wordt daarover nog een zeer algemene opmerking gemaakt, die ik ook hier herhalen wil. Bij ons onderzoek, aldus het Franks Committee, hadden we de gelegenheid ons oordeel te vormen in het licht van de werking van het administratieve recht in de Verenigde Staten en in Frankrijk. "In these matters each country seeks to work out for itself, within the framework of its own institutions and way of life, the proper balance between public and private interest. It follows that translation of the practice of one country into the procedures of another is not likely to be appropriate, although since the basic issue, the relationship between the individual and the administration, is common, there will continue to be advantage in comparative study."

We staan dus tegenover het algemene vraagstuk, zoals een andere Engelsman het heeft gezegd, van het zoeken van een evenwicht tussen particulier belang en een effectieve, efficiënte administratie. Dat vraagstuk moet in ieder land worden opgelost naar de eigen structuur, naar het eigen recht en naar de eigen sociale, politieke en economische ontwikkeling. Daarbij moeten we van de verschillende mogelijkheden de beste het eerst kiezen. Wanneer we dan pleiten voor efficiency van de administratie, dan moeten we vooral niet vergeten, dat het belangrijkste element van die efficiency, dat op het ogenblik maar al te dikwijls in het gedrang komt, is het element van de redelijke snelheid, het vermijden van vertraging, het vermijden van het alles zesmaal overdoen, voordat men uiteindelijk tot een beslissing komt. Deze redelijke snelheid is in het bijzonder nodig, nu we ons bevinden in de periode van – Donner heeft daar met andere woorden ook op gewezen – de verdringing van de 'Eingriffsverwaltung alten Stils' door de moderne 'leistende Verwaltung'. Die leistende Verwaltung stelt andere eisen dan de oude Eingriffsverwaltung. Zij eist in het bijzonder, dat de beslissing zo snel mogelijk door activiteit wordt gevolgd en dat al wat tot vertraging kan leiden, wordt uitgeschakeld, voor zover zulks mogelijk is zonder schade toe te brengen aan de redelijke belangen en het redelijke welzijn van betrokkenen. Ik mag misschien in dit verband terloops opmerken, dat het grootste bezwaar tegen contraire beslissingen bij het beroep op de Kroon niet is, dat er wel eens een beslissing komt die anders luidt dan de afdeling Contentieux had gewenst, maar dat er na de behandeling voor die afdeling een vertraging optreedt van weken, maanden en soms langer

dan een half jaar. Uit het oogpunt van een behoorlijk functionerende 'leistende' administratie is dit niet te verdragen.

Ik kom nu op een heel ander punt. Op enkele dagen na is het dertien jaar geleden, dat een nieuwe hoogleraar in het administratieve recht in Leiden zijn intreepredikatie hield. In die intreepredikatie, waaruit we nog altijd veel kunnen leren, wordt onder meer "een merkwaardig symptoom van de drang naar centralisatie" van onze tijd vermeld. „Van die centralisatie blijkt zelfs niet afkerig een commissie, die mede tot opdracht had een onderzoek in te stellen naar de behoefte aan verhoogde rechtsbescherming van de publiekrechtelijke lichamen tegen inmenging van hoger gezag in de autonome sfeer dier lichamen." [1] Hierop volgt dan een requisitoir tegen de commissie-De Monchy. Ik laat in het midden, in hoeverre de prediker van dertien jaar geleden dit persoonlijk nu nog aanvaardt. De gedachte is echter niet uitgestorven. Maar wat we op dit ogenblik juist nodig hebben, dat is niet een beperkte toepassing van de voorstellen van de commissie-De Monchy, maar een generale administratieve rechtspraak. Een administratieve rechtspraak, die iedere burger het recht geeft in hoger beroep te komen tegen iedere handeling en iedere beslissing, waardoor zijn rechten worden aangetast of waardoor een redelijk belang wordt geschaad. We moeten bedenken, dat we in Nederland bezig zijn in dit opzicht ten achter te geraken bij andere landen, in het bijzonder bij de socialistische landen, die voortbouwen op de praktijk en de wetenschap van het oude Oostenrijk. In Polen, Tsjechoslowakije en Joegoslavië is men met het beginsel van een algemene administratieve rechtspraak een eind verder dan bij ons. In Joegoslavië is zelfs het beginsel, dat iedere burger het recht van hoger beroep heeft tegen rechtsschending en onredelijke aantasting van zijn belangen vastgelegd in de constitutie. Wanneer wij dus spreken over prioriteiten, laten we dan niet beginnen met hier en daar een prik te geven, maar laten we dan toch beginnen met allereerst de administratieve rechtspraak uit te breiden tot de redelijke omvang, die ze in tal van andere landen heeft. Als daarna de resultaten nog niet voldoende zijn, laten we dan pas eens over andere mogelijkheden gaan praten.

Ik kom nog een keer terug op de predikatie van dertien jaar geleden. Daarin wordt ook het pleit gevoerd voor de gemeentelijke autonomie. Nu vraag ik in gemoede: als wij het beginsel van de gemeentelijke autonomie aanvaarden, wat is dan meer en wezenlijker een beginsel van gemeentelijke zelfstandigheid, dan dat het de gemeentebesturen zelf zijn, die hun burgers inlichten omtrent het hoe en het waarom van het handelen in de gemeentelijke sfeer? Die voorlichting in de gemeente moet gegeven worden door het gemeentebestuur en openstaan voor alle burgers. Het komt er daarbij niet op aan, of men daarvoor de term 'sociale raadslieden' gebruikt. Het komt erop aan, dat er een

[1] Prof. mr. C. H. F. Polak, Ordening en Rechtsstaat, 1951.

voorlichting is, gegeven in de lokale sfeer door mensen, die werkzaam zijn in die lokale sfeer. Mensen, die het vertrouwen verworven hebben van hun medeburgers. Mensen, tot wie men zich mondeling wenden kan en die men niet verplicht is schriftelijk te benaderen met alle uit een oogpunt van communicatie daaraan verbonden bezwaren.

Hiermee kom ik aan de tegenstelling tussen de voorlichtende en de corrigerende taak van de vertrouwensman. Uit alle gegevens die daarover zijn blijkt, dat de voorlichtende taak, het wijzen van de juiste weg, het geven van de nodige toelichting, oneindig veel belangrijker is dan de corrigerende taak. In die corrigerende taak kan, zoals ik reeds zei, voor een groot gedeelte voorzien worden door de noodzakelijke veralgemening van de administratieve rechtspraak. Met de voorlichtende taak staat het echter anders. Die moet primair in de gemeenten door de gemeentelijke instellingen worden vervuld. Wanneer men dus praat over prioriteiten, laat men dan in de eerste plaats de gemeentebesturen in staat stellen om op een behoorlijk niveau, hetzij afzonderlijk, hetzij in onderlinge samenwerking, voorlichtingsorganen voor de burgerij in het leven te roepen. Dit is van uitermate grote betekenis. Dat een ieder geacht wordt de wet te kennen, is in onze tijd een waanzinnige regel geworden. In onze tijd gaat het erom, dat ieder de gelegenheid moet hebben zich te laten voorlichten en te vernemen wat in een bepaald geval zijn recht is. Dat is een essentiale van de democratie.

Ik kom hiermee aan een grief, die ik tegen de beide ombudsmanrapporten heb. Wanneer het over deze voorlichting gaat, dan moet men niet spreken over de commissie voor de verzoekschriften uit de Tweede Kamer, maar dan moet men spreken over hetgeen de leden van het parlement individueel doen. Men moet er zich rekenschap van geven, dat juist door de binding van de leden van het parlement aan hun organisaties en door hun specialisering alle parlementsleden van enige betekenis in hun kring in den lande erkend zijn als de mensen, tot wie men zich voor het verkrijgen van inlichtingen en voorlichting wenden moet. Men dient te bedenken, dat die individuele leden van het parlement op het ogenblik honderden brieven ontvangen, waarin hun die voorlichting wordt gevraagd. En nu moeten we niet trachten dit teniet te doen. We moeten dit toejuichen, want hierin ligt een zeer belangrijk element voor de ontwikkeling van onze democratie. Dit element: dat de burgerij het parlement niet ziet als een instituut ergens in de hoogte, dat eenmaal per jaar met veel vertoon aan het werk wordt gezet, maar als een combinatie van individuen, op ieder van wie men een beroep kan doen in de sfeer van zijn bijzondere deskundigheid en ervaring, wanneer men meent, dat er iets verkeerd gaat. Dit is dus ook een belangrijk element naast de mondelinge voorlichting, waarbij men met de mensen spreekt en wederzijds begrip ontstaat, wat ten slotte met de schriftelijke voorlichting niet het geval is. Ik kan daarop nu niet uitvoerig ingaan, maar ik heb hier bij me de toelichting op de „Wenken voor de bescherming van uw gezin en uzelf". Wanneer men een

dergelijk geschrift aan de eenvoudige mensen in den lande geeft en ze vraagt: vertelt u nu eens, wat u daarin gelezen hebt, dan weten ze daar geen steek van. Daarom is het zo belangrijk, dat die plaatselijke voorlichting er komt, dat men met de mensen spreken kan over de moeilijkheden die er zijn, en dat men hun de weg kan wijzen die ze moeten volgen. Maar daarvoor is naar mijn overtuiging niet nodig de instelling van één instituut ergens aan de top, dat òf alleen schriftelijk te bereiken is, òf overal in den lande zijn filialen hebben moet met als gevolg, dat het een concurrerende instantie wordt ten opzichte van ons plaatselijk bestuur, waardoor de dingen uiteindelijk niet beter zouden worden gedaan, dan op het ogenblik reeds geschiedt.

Ik heb hierover al veel geschreven, ik wil het nu bij deze weinige woorden laten. Ik heb het voorrecht te behoren tot degenen, die De Genestet nog mogen citeren. Wanneer men nu overgaat tot invoering van het instituut van de ombudsman, dan zal men te zijner tijd met een variant op De Genestet moeten zeggen: En de arme kunst, de arme wetenschap, zocht weer naar 't kruid, dat nergens wast op aard. En men zoekt ernaar, terwijl men de oplossing bij de hand heeft, wanneer men maar redelijk is en bereid is het geld daarvoor uit te geven en lokaal de organisatie tot stand te brengen die we nodig hebben en waarvan de ervaring leert, dat ze inderdaad nuttig is. Wanneer we denken aan de tienduizenden vragen die alleen al tot de sociale raadslieden in Amsterdam gericht worden, wat moeten we ons dan voorstellen, bij onze Nederlandse bevolking van twaalf miljoen mensen, van het getal vragen, dat bij een centrale vertrouwensman terecht zal komen? Zal zo'n instituut kunnen functioneren? Geloof het niet; nogmaals, men zal, als het de door mij veroordeelde kant uitgaat, te zijner tijd zeggen:

En de arme kunst zocht weer naar 't kruid, dat nergens wast op aard.

DR. A. H. GÜNTHER

Wanneer ik hier iets mag zeggen, zult u begrijpen, dat ik dit uitsluitend doe à titre personnel en niet namens de Minister van Binnenlandse Zaken, die ik hier overigens vandaag vertegenwoordig. Dat voorbehoud geldt intussen niet, integendeel ik doe het tevens in opdracht van de minister, wanneer ik het bestuur van onze Vereniging gelukwens met ons zilveren jubileum. Evenmin geldt dit voorbehoud voor de waardering die ik wil uitspreken voor het rapport, dat wij vandaag bespreken. Ik heb er respect voor, dat men kans heeft gezien na slechts negentien vergaderingen te komen met een zo bondig en beknopt rapport, als thans voor ons ligt. Ik realiseer mij daarbij, dat het rapport natuurlijk nooit zo had kunnen uitvallen, wanneer het niet was voorafgegaan door het boek van de heer Steenbeek, waarvoor wij evenzeer als voor het werk van de commissie groot respect mogen hebben.

Ik geloof, dat ons bestuur een bijzonder goede greep heeft gedaan

door het onderwerp van vandaag te laten voorbereiden door een commissie, waarin waren vertegenwoordigd de wetenschap, het bestuur en de rechtspraak. Die samenstelling in aanmerking genomen zou het wel interessant zijn om te weten, wie de leden van de commissie waren, die – ze formuleren het ietwat voorzichtig – het instituut van de algemeen vertrouwensman niet menen te kunnen aanbevelen. Ik weet niet, of het teveel gevraagd is, maar misschien zouden we daarover bij de beantwoording nog iets mogen horen.

Wanneer ik nu enkele kanttekeningen bij het rapport maak, dan zal dat hoofdzakelijk zijn het stellen van een aantal vragen. Een bepaald oordeel over het al of niet wenselijke van de algemeen vertrouwensman in definitieve zin heb ik nog niet. Ik hoop het, gehoord de besprekingen op deze vergadering, te kunnen krijgen.

Wanneer men de wenselijkheid van het aanstellen van een algemeen vertrouwensman overweegt, zal men moeten beginnen met te inventariseren, welke mogelijkheden nu reeds aanwezig zijn ter bescherming van de burger die meent, dat zijn belangen door het optreden van de overheid zijn geschaad. Ook de commissie heeft dat gedaan. De commissie is daarbij tot de overtuiging gekomen, dat ondanks de gewone rechtspraak, de administratieve rechtspraak, het administratief beroep en de twee commissies voor de verzoekschriften van de beide Kamers der Staten-Generaal toch „zowel bij de burgers als bij de volksvertegenwoordiging de behoefte leeft aan een persoon of een instantie, die een zelfstandig onderzoek kan instellen naar gevallen van beweerd onjuist optreden van de overheid tegenover burgers". Het zou belangwekkend zijn wat meer te mogen vernemen over het feitenmateriaal, waarop deze conclusie is gebaseerd. We horen hierover veel praten, maar de concrete feiten mis ik nog wel eens.

Dat de commissie ook zelf in meerderheid voor het scheppen van een dergelijk onafhankelijk orgaan is geporteerd, valt, als ik het goed zie, voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de omstandigheid, dat men de twee parlementaire commissies voor de verzoekschriften niet de meest geëigende instanties acht om de lacunes op te vullen, die gewone rechter, administratieve rechter en administratief beroep laten bestaan. Er wordt in het rapport op gewezen, dat de werkzaamheden van de kamerleden een belangrijke toename van het aantal verzoekschriften niet toelaten. Er wordt opgemerkt, dat het huidige onderzoek van ingediende adressen door de Kamer niet uitputtend is; men kan geen getuigen horen, ambtenaren kunnen alleen optreden en inlichtingen geven met instemming van de minister, de Kamer kan het overleggen van bepaalde stukken niet vragen. Ik vraag me toch af, of op deze wijze de kamercommissies niet iets te vlot worden afgedaan. Door organisatorische maatregelen op de griffies der Kamers, eventueel door wetswijziging, zou een aantal bezwaren kunnen worden weggenomen.

Bovendien wordt naar mijn mening bij de behandeling van de kamercommissies in het rapport te weinig aandacht geschonken aan de

betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid. De Kamers kunnen tenslotte aan de minister alle inlichtingen vragen die ze willen hebben, en de praktijk toont aan, dat die inlichtingen ook op uitvoerige wijze plegen te worden gegeven. Terecht natuurlijk, want de kern van de politieke verantwoordelijkheid van de minister jegens de Staten-Generaal ligt voor een belangrijk deel in de plicht tot het geven van inlichtingen. Deze ministeriële verantwoordelijkheid wordt, dunkt mij, voor een deel verplaatst, wanneer ook de algemeen vertrouwensman de bevoegdheid krijgt van de minister inlichtingen te vragen. Daar komt nog iets bij. Tot nog toe zijn minister en departement één. Deze eenheid zal bij de invoering van de voorgestelde regeling worden doorbroken. De algemeen vertrouwensman zal rechtstreeks inlichtingen kunnen vragen aan elke ambtenaar en de ambtenaren zullen verplicht zijn die inlichtingen te geven. Daardoor zullen ook de ambtenaren tegenover de algemeen vertrouwensman een stuk verantwoordelijkheid gaan dragen. Ik betwijfel, of we die kant op moeten.

De kwestie van de ministeriële verantwoordelijkheid heeft nog een ander aspect. De algemeen vertrouwensman zal na ingesteld onderzoek zijn standpunt bepalen en daarvan volgens artikel 13 van het wetsontwerp mededeling doen aan de klager, aan degene, over wie werd geklaagd, en voorts aan degene, die het naar zijn mening aangaat. De Staten-Generaal worden daarbij dus voorlopig uitgeschakeld. Zou nu de vertrouwensman in bepaalde gevallen, te zijner beoordeling, kunnen uitmaken, dat de Staten-Generaal een instantie zijn, die het mede aangaat, omdat hij van mening is, dat de Staten-Generaal ten aanzien van bepaalde punten de minister ter verantwoording zouden moeten roepen? Dat zou niet onbedenkelijk zijn, omdat daardoor de vertrouwensman algemene politieke invloed zou kunnen krijgen, ook al zou hij zich van bepaald politieke zaken afzijdig houden. Het bezwaar van de minderheid van de commissie met betrekking tot de keuze van een vertrouwensman zou daardoor reëel worden. Wanneer de algemeen vertrouwensman daarentegen de hem bij artikel 13 van het wetsontwerp toegekende vrijheid niet aldus kan gebruiken, dan betekent het, dat de Kamers van de belangrijke behandelde klaagschriften pas kennis krijgen uit het jaarverslag van de vertrouwensman, dat wil zeggen in vele gevallen geruime tijd na de behandeling van de klacht. Voor het ter verantwoording roepen van de minister lijkt dit niet het meest geschikt.

Zodra het instituut van de algemeen vertrouwensman er is, zal het zaak zijn de ingediende klachten ook daarheen te leiden. Voor de beide Kamers zal dat eveneens moeten gelden. De algemeen vertrouwensman is immers bedoeld als de instantie, waar ieder met zijn klachten heen kan. Heeft hij eenmaal gesproken, dan is zijn uitspraak wel niet bindend, maar dan zal, zoals de commissie terecht stelt, wil het instituut zin hebben, zijn oordeel toch zonder meer als juist worden aanvaard door volksvertegenwoordiging, overheid en burgerij. Gevolg zal zijn, dat de burger zich meer en meer gaat wenden tot de vertrouwens-

man en niet meer tot zijn gekozen vertegenwoordigers. Er rijzen hier naar mijn mening soortgelijke bezwaren, als destijds werden geopperd met betrekking tot de Kamer van Bezwaren van prof. Molenaar. Het was de verdienste van het rapport van de commissie-Prinsen, dat daarin de beoordelingsbevoegdheid werd gegeven aan de Kamers en alleen het verzamelen van inlichtingen en feitenmateriaal werd toevertrouwd aan de Algemene Rekenkamer. Het laatste was natuurlijk geen algemeen vereiste. Men zou, als daaraan behoefte was, bij de Kamer een speciaal orgaan kunnen creëren om het materiaal aan te dragen, ten einde de kamerleden in staat te stellen de zaken te beoordelen.

Al met al dacht ik, dat invoering van de algemeen vertrouwensman zou neerkomen op een wezenlijke beperking van de taak van de leden der Staten-Generaal, zowel op het punt van de ministeriële verantwoordelijkheid, als op het punt van het contact met de burger. Ik vraag me af, of het streven naar een zo doelmatig mogelijke behandeling van klachten die bij de burger leven inderdaad vordert, dat we deze kant moeten uitgaan. Natuurlijk moet er in gevallen, waarin dit nodig is, een behoorlijk onderzoek plaats vinden. Maar anderzijds – de commissie wijst daar ook reeds op – moeten we ons hoeden voor het najagen van een utopie, voor het te zeer streven naar perfectionisme. De vier punten die de commissie aan het slot van haar algemene beschouwingen opsomt gelden even goed als men een duidelijk geconstitueerde kamercommissie heeft. En tegenover de in het rapport vermelde positieve factor van de belangrijke sociaal-psychologische betekenis in het verkeer tussen burger en overheid staat de negatieve factor van een vermindering van het verkeer tussen de burger en zijn gekozen vertegenwoordigers.

Ik zou nog iets willen zeggen over de verhouding van de rijksvertrouwensman tot de andere publiekrechtelijke lichamen, waarbij ik mij gemakshalve beperk tot de gemeenten. Daarbij stel ik voorop, dat ik bij de vertrouwensman voor gemeentelijke zaken een nog groter vraagteken plaats, dan ik voorlopig doe bij de overeenkomstige rijksfunctionaris. Veel sterker dan op het niveau van het rijk is namelijk de band, die tussen de ingezetene en zijn gemeentebestuur bestaat. Burgemeester, wethouders en raadsleden zijn voor de gemeentenaren veel gemakkelijker bereikbaar dan ministers en kamerleden voor de burgers. Ik moge in dit verband herinneren aan hetgeen de heer Smallenbroek vorig jaar in de Tweede Kamer heeft gezegd bij de behandeling van de begroting 1964 van het departement van Binnenlandse Zaken (Hand. Tweede Kamer 1963-1964, blz. C 165): „Wij moeten ervoor oppassen, dat wij gaan bevorderen, dat de functie van een burgemeester, de functie van wethouders, die spreekuur houden, de functie van raadsleden, worden uitgehold. Ik meen, dat de klachten en de wensen, die er leven bij de bevolking, in de eerste plaats naar voren moeten worden gebracht op de spreekuren van de burgemeester, wethouders en raadsleden. Hier moet geen orgaan worden geschapen, dat de democratische positie,

die wij in het bestuursapparaat hebben, denatureert". U zult begrijpen, dat dit citaat mij aanspreekt.

Wat is nu het standpunt van de commissie ten aanzien van de vraag, of een algemeen vertrouwensman voor het Rijk ook een taak dient te hebben ten opzichte van de gemeenten? De commissie heeft hier een aftreksom toegepast. Enerzijds acht ze het zakelijk niet gemotiveerd en voor de burger onbevredigend, indien het instituut van de vertrouwensman alleen met betrekking tot de rijksoverheid ter beschikking zou staan. Anderzijds meent de commissie, dat de autonome taakvervulling der gemeenten niet kan worden gebracht onder het toezicht van een functionaris, die de vertrouwensman van de volksvertegenwoordiging is. Van elkaar afgetrokken levert dit op een bevoegdheid van de rijksvertrouwensman met betrekking tot het gemeentelijk zelfbestuur. Daarmee wordt dan volgens de commissie tevens de leemte opgevuld, dat bij zelfbestuur veelal geen verantwoording kan worden afgedwongen. Dit punt lijkt overigens van weinig belang. De gesignaleerde leemte zal immers, naar men mag verwachten, binnenkort verdwijnen, omdat naar alle waarschijnlijkheid bij de herschrijving van de gemeentewet het huidige artikel 216 zal worden gewijzigd naar het voorbeeld van artikel 113 van de Provinciewet. Ook op het gebied van het zelfbestuur zal het college van burgemeester en wethouders dan verantwoording aan de raad schuldig zijn. Nog meer dan nu zullen dan de zelfbestuursbemoeiingen in de sfeer van de gemeente worden getrokken en zal het de raad moeten zijn, die erop toeziet, dat de zelfbestuurstaak behoorlijk wordt vervuld.

Het bezwaar tegen inschakeling van de rijksvertrouwensman in gemeentelijke zaken heeft met name zin, wanneer men inderdaad de rijksvertrouwensman moet beschouwen als een orgaan van de Staten-Generaal. De situatie zou anders kunnen worden, wanneer men de vertrouwensman in de eerste plaats zou moeten zien als een onafhankelijk orgaan, vergelijkbaar met de rechterlijke macht. In het betoog van de commissie, dat haar tot de conclusie heeft geleid, dat de rijksvertrouwensman mag optreden in zelfbestuurszaken, heeft beiderlei karakter van de vertrouwensman een rol gespeeld. Hij is het onafhankelijke orgaan, tot wie elke burger zich moet wenden. Maar aan de andere kant is hij het orgaan van het parlement en daarom moet hij zich onthouden van het autonome gebied van de gemeente. Ook op andere plaatsen in het rapport komt deze tweeslachtigheid van de vertrouwensman tot uitdrukking, zonder dat het duidelijk is, waar nu naar het oordeel van de commissie het zwaartepunt moet liggen. Ik wil bij wijze van voorbeeld noemen blz. 26 van het rapport, waar geschreven wordt, dat het instituut van de algemeen vertrouwensman een verband moet vertonen met de parlementaire controle. „Dit verband", aldus het rapport, „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." Dat is de ene kant van de zaak. „De algemeen vertrouwensman zal zijn onderzoekingen zelfstandig en onafhankelijk moeten verrichten." Dat is de andere kant. „De functie van de algemeen vertrouwensman zal weliswaar in zekere zin moeten kunnen worden gezien als een verdieping van de parlementaire controle" – dat is weer de ene kant – „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." – dat is dan weer de kant van het onafhankelijke orgaan. Elders in het rapport vindt men soortgelijke overwegingen.

Ook de regeling van de benoeming en het ontslag van de algemeen vertrouwensman trekt in dit verband even de aandacht. Volgens artikel 1 van het wetsontwerp geschiedt de benoeming door de Kroon op voordracht van de Tweede Kamer voor een termijn van zes jaar en met de mogelijkheid van tussentijds ontslag. Een dergelijke regeling past voortreffelijk, wanneer het gaat om een orgaan, dat het vertrouwen van het parlement nodig heeft. Denkt men echter aan een vertrouwensman die een geheel onafhankelijke positie zou moeten innemen, dan zou veeleer benoeming voor het leven of benoeming voor een bepaalde termijn zonder mogelijkheid van herbenoeming passend zijn.

Nog slechts enkele korte opmerkingen. De commissie heeft zich niet uitgelaten over de vraag, of de algemeen vertrouwensman een plaats zou behoren te krijgen in de Grondwet. Natuurlijk is invoering ook zonder een grondwettelijke voorziening mogelijk, maar de vraag blijft, of, wanneer men inderdaad tot invoering van een vertrouwensman wil overgaan, dit instituut niet zo belangrijk is, dat een grondwettelijke basis daarvoor toch aangewezen is. Dat geldt vooral, waar bij het optreden van een vertrouwensman de bevoegde macht, die artikel 8 van de Grondwet noemt als basis voor het petitierecht, toch bepaaldelijk een wijziging ondergaat. In nog sterkere mate geldt de vraag naar de grondwettelijke basis, wanneer men de vertrouwensman ook wil laten optreden op het gebied van de gemeenten en de provincies. Zelfs wanneer men zich beperkt tot het zelfbestuur, wordt in het gemeentelijk en provinciaal bestel toch een zo belangrijke ingreep gepleegd, dat de Grondwet, die de positie van provincie en gemeente regelt, daaraan niet zou kunnen voorbijgaan.

Tenslotte nog een opmerking over de naam van de functionaris. Ik heb getracht mij te houden aan de term die de commissie heeft gesuggereerd, algemeen vertrouwensman. U moogt daaruit niet afleiden, dat ik die naam nu zo fraai vind. Ik ben het met de commissie eens, overigens met alle waardering voor het instituut, zoals zich dat in Scandinavië heeft ontwikkeld, dat de naam 'ombudsman' in de Nederlandse wetgeving niet zou passen. Ik vind echter 'algemeen vertrouwensman' ook niet een naam, die mij bijzonder aanspreekt. Wanneer ik tot besluit van mijn opmerkingen een naam zou moeten voorstellen, dan zou ik

zeggen: laten we – als de man er moet komen – spreken van de algemeen commissaris voor het openbaar bestuur.

MR. W. E. SIEGMANN

Ook ik sta hier op dit ogenblik in een tweevoudige hoedanigheid. In de eerste plaats als uw gast, samen met een aantal collega's van het Binnenhof, en in de tweede plaats als een inwoner van dat dorp, waarover u in uw openingswoord sprak, dat ietwat verwarde dorp, waarin onze Vereniging tracht enige ordening te brengen door de voorbereiding van komvoorschriften en uitbreidingsplannen.

In mijn eerste hoedanigheid wil ik u, mede namens de hier aanwezige collega's, hartelijk dank zeggen voor de uitnodiging, die u ons hebt toegezonden, en onze verheuging erover uitspreken, dat u bij dit belangrijke onderwerp ons hier zo gastvrij wilt ontvangen.

Als kind des huizes – en dan spreek ik dus weer geheel à titre personnel – zou ik een enkele kanttekening willen maken bij het rapport, zoals de Vereniging dit ons heeft voorgelegd. Laat ik echter beginnen met mijn bijzondere waardering uit te spreken voor het enorme stuk werk, dat in dit rapport verscholen ligt. Juist omdat het zo kort is, doet het vermoeden, dat er zeer veel voorbereiding aan is voorafgegaan. Nochtans stel ik mij daartegenover enigszins kritisch op. Ik hoop alleen, dat de waardering, die ik heb uitgesproken, er niet toe leidt, dat het mij vergaat als de leden der commissie, die een afwijkende mening hebben, maar niettemin op blz. 16 van het rapport door een soort arithmétique hollandaise toch min of meer tot de voorstanders gerekend worden.

Ik zou willen uitgaan van de onderscheiding, die prof. Donner heeft gemaakt, tussen enerzijds de moeilijkheden van de eenvoudige burger, waartoe ik mezelf dan ook maar reken, die in de doolhof van allerlei administratieve beslissingen de weg niet meer weet en in een Kafkaachtige toestand komt te verkeren, en anderzijds de gevallen, waarin werkelijk van een objectief onjuist handelen sprake is geweest. Voor de eerstgenoemde gevallen, waarin van een objectief fout handelen geen sprake is, maar aan de burger uitgelegd moet worden, waarom de beslissing zo genomen moet worden, zou ik toch liever de weg kiezen, die prof. Van Poelje heeft aangewezen, namelijk die van decentralisatie met een aantal voorlichtingsambtenaren, liefst gemeentelijk georganiseerd, tot wie de burger zich dan op eenvoudige wijze rechtstreeks kan wenden. Als prof. Langemeijer wat zwaar tilt aan het recruteren van deze functionarissen, dan zou ik willen zeggen, dat het voorbeeld van Amsterdam toch wel enige hoop geeft. Dat voor deze voorlichtende taak een centraal instituut als de algemeen vertrouwensman noodzakelijk zou zijn, zie ik niet in.

Anders staat het met de gevallen, waarin, zoals prof. Donner het uitdrukt, objectief onrecht is gebeurd. Ik zou daarbij een kleine nuancering willen aanbrengen. Het kan ook wel zijn, dat er objectief juist

gehandeld is, maar dat men niettemin moet zeggen: in dit concrete geval of in enkele van dit soort gevallen zit toch een element van onbillijkheid. In de kamercommissies voor de verzoekschriften komt men die gevallen herhaaldelijk tegen. Daarvoor zou dan dus een vertrouwensman nodig zijn. Nu kan ik kort zijn, want ik sluit me, wat dit betreft, geheel aan bij wat de heer Günther heeft gezegd. Van wie wordt die algemeen vertrouwensman geacht het vertrouwen te genieten? Men spreekt wel van een parlementaire vertrouwensman, maar dat wordt hij in het systeem, dat de commissie voorstelt, bepaald niet. Natuurlijk moet het ook niet een vertrouwensman van de administratie zijn, want dat zou een scheve verhouding teweegbrengen. Hij wordt een vertrouwensman van het publiek. Dat is prachtig, maar zoals de heer Günther al duidelijk gezegd heeft, zijn toch eigenlijk in onze staatsrechtelijke structuur de leden van de vertegenwoordigende lichamen de eerst aangewezenen om als vertrouwenslieden op te treden. In de eerste plaats de leden der Staten-Generaal, maar ik wil daarbij bepaaldelijk de leden van de vertegenwoordigende lichamen van gemeente en provincie niet uitsluiten. Prof. Van Poelje heeft terecht gezegd, dat het de taak van de gemeentebesturen is hun burgers duidelijk te maken, waar de moeilijkheden liggen.

De heer Günther wees er reeds op, dat de algemeen vertrouwensman nauwelijks contact met het parlement zal hebben. Ik zie althans in de voorstellen niets van een reële band tussen de algemeen vertrouwensman en het parlement, behalve dan het jaarlijkse rapport, dat ongetwijfeld interessante lectuur zal zijn, zoals ook het jaarlijkse rapport van de Algemene Rekenkamer dat is. Hier gaat zich een instituut ontwikkelen, waartoe de burger zich rechtstreeks zal wenden. Het resultaat zal zijn, dat de bestaande commissies voor de verzoekschriften van de beide Kamers zullen uitsterven. De commissie zegt: met de onbelangrijke gevallen kun je de commissies voor de verzoekschriften niet lastig vallen en de ernstige gevallen zijn te veel werk voor die commissies. Ik vraag me af, hoeveel er dan nog voor de commissies voor de verzoekschriften overblijft. Die zouden verdwijnen. Dat zou ik daarom jammer vinden, omdat dan inderdaad, zoals de heer Günther voorspelt, een belangrijk stuk verhouding tussen het parlement en de regering verloren zal gaan en daarmee de positie van het parlement zwakker zal worden. Ik weet wel, dat er op het ogenblik lieden zijn, die graag een ombudsman zouden hebben, die toezicht hield op het parlement. Tot hen behoor ik niet en ik meen ook, dat uw Vereniging niet tot hen behoort. Ik wil het hierbij laten, omdat de voorgaande sprekers reeds duidelijk genoeg gezegd hebben, wat ik op mijn hart heb.

MR. L. R. J. RIDDER VAN RAPPARD

Met alle respect voor het werk, dat verricht is, ben ik toch van oordeel, dat wij door het onderwerp van vandaag al te serieus te behandelen

in wezen in de kaart spelen van degenen, die beweren, dat er in Nederland ontzaglijk veel ontbreekt aan de behoorlijkheid van het bestuur. Ik zou voorop willen stellen, dat dit in het geheel niet het geval is. Wij zijn zo langzamerhand tot een verfijnde rechtsbescherming gekomen, waarop we trots kunnen zijn. Het voorbeeld van de landen achter het ijzeren gordijn hebben we daarvoor bepaald niet nodig. Als men hier even ernstig streeft naar invoering van de ombudsman als daar naar administratieve rechtspraak, dan behoef ik over de ombudsman niet meer te praten, want dan komt hij er nooit.

Wij zouden ons kunnen aansluiten bij wat prof. Simons opmerkt in zijn artikel „Vijfentwintig jaar administratief recht" in Bestuurswetenschappen. Hij constateert, dat er in Nederland een ontwikkeling gaande is, „die met een beroep op algemene rechtsbeginselen, daaronder begrepen beginselen van behoorlijk bestuur, het bestuur dwingt tot een handelen en optreden dat niet slechts formeel aan de geschreven regeling voldoet, maar dat ook het kenmerk draagt van objectiviteit, onbevooroordeeldheid, zorgvuldigheid en vooral ook van het begrip voor de tegenover de met duizend machtige handen ingrijpende overheid zo zwakke positie van de burger als enkeling". Ik behoor overigens niet tot de mensen, die menen, dat de individuele burger zo zwak is. Integendeel, wij hebben een zekere sentimentele zorg voor de man, die op een bepaald ogenblik zich benadeeld acht. Als burgemeester behoor ik tot die grote groep van mensen, die een soort van kalmerende functie pleegt uit te oefenen, al blijkt dat buiten mijn gemeente niet altijd.

Er zijn dus in ons land reeds ruime waarborgen tegen onjuist overheidsoptreden. Lacunes daarin zie ik niet. Ik zou mij willen aansluiten bij de aarzeling van prof. Simons, die even verder in zijn artikel ongeveer zegt: och, het zou een zekere luxe zijn, maar ik zie er nog wel wat in. Ik zie daar in het geheel niets in. Bijna ging ik er anders over denken, toen ik de laatste spreker hoorde, die betoogde, dat er hier ook een gevaar van uitholling van het parlement dreigt. Daaraan had ik nog niet eens gedacht. Ik meende juist, dat de ombudsman een machtig wapen zou kunnen zijn voor de mensen, die tot dusver via algemene wantrouwensmannen in het parlement meer of minder stupide vragen over burgemeesters plegen te stellen.

Op blz. 13 van het rapport staan een paar stellingen, die ik betwist. Naast de uitbouw, aldus de commissie, van de administratieve rechtspraak en het administratief beroep „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". Ik zou zeggen, dat men met administratieve rechtspraak en administratief beroep niet alle waarborgen voor de rechtsbescherming heeft opgenoemd. Daarnaast is er nog een scala van voorzieningen, die een zodanige waarborg opleveren, dat men dit niet als argument kan aanvoeren.

Verder wordt er opgemerkt: „Juist door vroegtijdig zijn bijdrage

te geven zal de ombudsman dikwijls grotere moeilijkheden kunnen voorkomen". Ik geloof, dat het tegendeel het geval is. Uit mijn eigen ervaring als bestuurder kan ik zeggen, dat men alleen maar verder in het moeras komt, wanneer men buitenstaanders de lijnen die men zelf bezig is te trekken ziet doorkruisen.

Voordat ik het rapport las, verkeerde ik in de illusie, dat men althans zou volgen, wat in het rapport van de Dr. Wiardi Beckman Stichting duidelijk is gesteld, nl. „hands off from the communities". Nu ben ik het niet altijd eens met de wetenschappelijke bureaus van de partijen, die politiek ietwat met mij verschillen, maar in dit geval wel. Hoewel prof. Van Poelje en de heer Günther zich al duidelijk in deze richting hebben uitgelaten, wil ik ook nog eens vaststellen: voor de gemeenten is het instituut verderfelijk. Ik wil op dit punt graag een waarschuwend geluid laten horen. Het wordt het zoveelste klachtenbureau; het wordt een mogelijkheid tot ventilatie van onlustgevoelens, die nu eenmaal in Nederland nogal groot zijn; het vormt een prikkel om te procederen; men kan persoonlijke vetes gaan uitvechten; het bevordert chicanes; het geeft querulanten een ruime kans om actief te zijn. Inderdaad heeft men hier, zoals de heer Günther reeds zei, te doen met het typische streven van de Nederlander naar perfectionisme en 'Überorganisierung'. Men houdt er te weinig rekening mee, dat wij als plaatselijke autoriteiten overbelast zijn en dat we toch bijzonder graag geen verdere vertraging van de normale bestuursuitoefening door allerlei klachten, die dan zouden ontstaan, hetzij over onszelf, hetzij over anderen, zouden willen zien. Deze doorkruising van het beleid van de plaatselijke overheid is bepaald niet noodzakelijk.

Bovendien ben ik van mening, dat het instituut in strijd is met de beginselen van ons gedecentraliseerde bestuursstelsel. Bij de commissie leeft deze gedachte kennelijk ook. Zij zegt in haar rapport (blz. 31): „Minder bezwaarlijk lijkt het de zgn. zelfbestuursdaden onder de bevoegdheid van de algemeen vertrouwensman te brengen". Een erger veroordeling van wat men tenslotte verdedigen wil, zie ik in de gegeven omstandigheden niet.

Ik geloof, dat we er verstandig aan zouden doen terug te grijpen op de tijd van 1910, toen Struycken zo'n duidelijke waarschuwing liet uitgaan en onder meer opmerkte, dat men zich toch wel moest afvragen, of men niet door het creëren van een eindeloze reeks instanties een overprikkeling van het individuele gerechtigheidssentiment zou bewerken en een nooit voldaan proceslustig geslacht kweken. Naar ik vandaag gehoord heb, is dat geslacht inmiddels ontstaan. Dat heeft Struycken dus wel goed voorzien.

Ik kom tot deze conclusie. De ombudsman is er al in Nederland. Het is de burgemeester. De burgemeesters zijn de meest aangewezen mensen om als wegwijzer op te treden. De publieke critiek, waaraan deze ongelukkige mensen bloot staan, vormt een waarborg tegen elke onbehoorlijkheid. Als men nagaat, wat voor vragen er over burgemees-

ters gesteld worden in het parlement, dan verbaast men zich erover in de eerste plaats, hoe weinig benul de vragenstellers hebben van de verantwoordelijkheid van de burgemeesters en in de tweede plaats hoe gering de critiek op hen is. Ik zou dus hiervoor willen pleiten: laat dit instituut, dat volstrekt onnodig is, veel geld kost en een nog grotere bureaucratie oplevert, aan de gemeenten, althans aan de burgemeesters bespaard blijven.

MR. W. DUK

De bescheidenheid, die een ieder siert en die mij in hoge mate betaamt, noopt mij ertoe de commissie-Belinfante onrecht te doen. Deed ik haar recht wedervaren, dan zou ik hier aanmerkelijk langer het woord moeten voeren, dan ik van het geduld van deze vergadering mag vergen.

De Minister van Justitie is niet in de gelegenheid persoonlijk blijk te geven van zijn belangstelling voor het onderwerp, dat vandaag ter discussie staat. Op vrijdag vergadert de Ministerraad, en u begrijpt, dat de Minister van Justitie in de vergadering van die raad het minst van allen kan worden gemist. Hij immers is het juridische geweten van het kabinet, en wat is vitaler voor 's lands bestuur dan juridische consciëntie. Ik mag u wel de gelukwensen van Minister Scholten met het jubileum van de Vereniging overbrengen en ik kan u de verzekering geven, dat de minister met levendige interesse kennis genomen heeft van het rapport en kennis nemen zal van wat hier vandaag verhandeld wordt, en dat niet alleen omdat de Minister van Justitie ambtshalve zo nauw – ik zou bijna geneigd zijn te zeggen: het naast – betrokken is bij het boeiende onderwerp, dat wij vandaag bespreken.

Ik zei, dat ik de commissie-Belinfante onrecht zou doen, en dat betekent, dat ik veel te kort zal ingaan op wat zij te berde heeft gebracht. In de eerste plaats zal ik voorbijgaan aan allerlei detailvragen, die bij lezing van het ontwerp rijzen. Ik zal mij dus onthouden van wat de voorzitter van de commissie zo beeldend pleegt te noemen „vlooienzoekerij". Maar ik zal mij ook moeten onthouden van het ingaan op principiële vragen, die toch ook wel gesteld kunnen worden naar aanleiding van het rapport. De commissie kan zich overigens, als ze daar behoefte aan heeft, nog hiermee troosten, dat de sprekers vóór mij haar al recht hebben doen wedervaren en de sprekers na mij het ongetwijfeld nog zullen doen.

Ik wilde een enkel punt ter sprake brengen. Omdat het een enigszins delicaat punt is, is het misschien goed, dat ik, evenals de heer Günther deed, begin met op te merken, dat ik van nu af alleen maar spreek in mijn simpele hoedanigheid van meelevend lid van de Vereniging, waarvoor ik de contributie altijd met zoveel vreugde betaal, zelfs de verhoogde.

Voordat ik op dat delicate punt inga, wil ik nog even iets zeggen over een punt, dat door enkele andere sprekers is aangeroerd, namelijk de

kwestie van wat men zou kunnen noemen de drainage van de gekwalificeerde mankracht. Ik zou daarover twee opmerkingen willen maken. In de eerste plaats deze, dat het instituut van de ombudsman misschien toch ook zekere compensaties biedt. Hij zou aan bepaalde mensen, autoriteiten en colleges, die zich nu bezig houden met het onderzoeken van klachten, enig werk uit handen kunnen nemen, doordat men de klagers zou kunnen verwijzen naar de ombudsman, die over meer mogelijkheden beschikt dan die organen zelf. Hij kan immers alle stukken ter inzage krijgen en iedereen voor zich doen verschijnen. In de tweede plaats zou het misschien kunnen zijn, dat de ombudsman bij zijn werkzaamheden constateert, dat er hier en daar in de overheidsdienst, speciaal in de rijksdienst, nog wel iets gestroomlijnd zou kunnen worden. Ik heb zelf de indruk, dat dat soms wel zou kunnen en dat er dus wel iets op hoog gekwalificeerde mankracht zou kunnen worden bezuinigd. De Minister van Justitie heeft juist een voorbeeld daarvan gegeven. In de toelichting op de begroting van zijn departement voor het volgend jaar heeft hij aangekondigd, dat hij zal bevorderen, dat het preventieve toezicht op verenigingen zal worden afgeschaft.

Maar dan nu het delicate punt. Ik heb gezien, dat de commissie-Belinfante in artikel 5, tweede lid, van het ontwerp van de onderzoekingen van de algemeen vertrouwensman uitsluit de taakvervulling van een aantal organen. Over het algemeen rijzen daarbij geen vragen. Evenals de heer Siegmann vind ik het vanzelfsprekend, dat de werkzaamheden van het parlement aan het onderzoek en het oordeel van de ombudsman onttrokken zullen zijn. Hetzelfde geldt voor de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Maar dan worden daar ook genoemd de leden van de rechterlijke macht. Nu laat ik de Hoge Raad buiten beschouwing. Ik zou bijna zeggen: present people always excepted. Ik geloof, dat de kettingen, die 's Rijks bouwmeester onlangs heeft gecreëerd voor de zetel van de cassatierechter, symbolische betekenis hebben en prohibitief moeten zijn voor iedere ombudsman, die de behoefte zou kunnen voelen om de trappen van ons hoogste rechtscollege te betreden. De rechterlijke werkzaamheid, voor zover deze bestaat uit het nemen van specifieke beslissingen, is, geloof ik, ook buiten discussie. Daarmede zal een ombudsman zich zeker niet moeten inlaten. Lites finiri oportet.

We kunnen echter in de werkzaamheden van de rechterlijke macht wel onderscheid maken tussen enerzijds het nemen van beslissingen en anderzijds het overige optreden. Nu blijkt, als ik het rapport goed gelezen heb, niet duidelijk, welk standpunt de commissie-Belinfante hier inneemt en wat eigenlijk precies haar motieven zijn om zonder meer de rechterlijke werkzaamheid in haar volle omvang uit te sluiten. Wel wordt een tipje van de sluier opgelicht, doordat de rapporteur van de commissie zich over deze kwestie op een andere plaats heeft uitgelaten, namelijk in een bundel opstellen „Rechtsbescherming tegen de overheid". De heer Steenbeek schrijft daar: „Moeten ook de Nederlandse rechters

vallen onder de bevoegdheid van de ombudsman? Men zou hierop in beginsel positief kunnen antwoorden, maar aan dit punt zitten wel zovele haken en ogen, dat het verstandiger is die rechters er maar buiten te laten, zeker in het begin. Ik geloof echter, dat ik wel met goede grond mag opmerken, dat de behandeling van zaken bij rechterlijke instanties meer dan eens gebeurt op een niet geheel vlekkeloze wijze. Ik doel hier niet op de inhoud der vonnissen, maar op zaken als termijnen, persoonlijke bejegening en, in het algemeen, service".

De commissie van de Dr. Wiardi Beckman Stichting heeft dit punt ook aangeroerd. Op blz. 41 van haar rapport schrijft zij: „In beginsel zou er echter geen bezwaar tegen behoeven te zijn, dat de c.-g. (dat is de commissaris-generaal voor bezwaren, zoals zij de ombudsman wil noemen) klachten onderzoekt die betrekking hebben op het optreden van deze organen buiten de eigenlijke vaststelling van de beslissing (b.v. ongepast of uit psychologisch oogpunt ongewenst optreden tegen verdachten of getuigen; het willekeurig hanteren van voorlopige hechtenis). Na ernstige overweging meent de commissie niettemin dat de grens tussen het optreden van hen die met rechtspraak zijn belast en het tot stand komen van hun beslissing niet scherp te trekken is". De commissie nam dus op een praktische grond het standpunt in, dat de ombudsman buiten de taakvervulling van de rechterlijke macht moet blijven. Zij zag geen kans de grens scherp te trekken.

Het enige wat de commissie-Belinfante in haar rapport ervan zegt, is, dat zij de beperkingen van artikel 5, tweede lid, als van principiële aard beschouwt. Dit is iets anders dan ik begrijp van de rapporteur, het is ook iets anders dan ik begrijp van de commissie-Langemeijer. Gaat het alleen om praktische gronden, dan zou ik het volgende willen opmerken. Het is inderdaad natuurlijk heel moeilijk voor de wetgever om precies aan te geven, waar de grens ligt tussen, kort gezegd, het optreden van de rechter enerzijds en het nemen van beslissingen anderzijds. Maar zouden we de algemeen vertrouwensman, die we toch al zoveel vertrouwen moeten schenken, ook niet het vertrouwen kunnen geven, dat hij in de praktijk daar wel uitkomt? Ik maak me sterk, dat, als onze voorzitter ombudsman was, hij in de paktijk het onderscheid wel zou kunnen vinden tussen enerzijds de gevallen waarin het onderzoek en de beoordeling van de ombudsman afbreuk zouden kunnen doen aan het vitale belang van de onafhankelijke rechtspraak, en anderzijds de gevallen waarin een interventie zou kunnen bijdragen tot het wegnemen van oorzaken van klachten, zonder dat enig gevaar bestaat voor de belangen, waarvan ik sprak. In het woord 'principieel', dat de commissie-Belinfante in het algemeen voor de beperkingen van artikel 5, tweede lid, gebruikt, proef ik iets van een verabsolutering van een belang, dat ik overigens opzichzelf natuurlijk zeer hoog schat. Rechtspraak is sociale functie. Rechtspraak moet om zinvol en doelmatig te kunnen functioneren worden gedragen door het vertrouwen van de justitiabelen. En dan vraag ik mij toch wel af, of dat vertrouwen bevorderd

wordt door principieel te couperen de mogelijkheid van een onderzoek door de ombudsman naar klachten over wat zich afspeelt binnen de sfeer van de persoonlijke confrontatie tussen rechter en rechtzoekende.

Nog een enkel woord over de naam van de functionaris. De heer Van Poelje heeft De Genestet geciteerd; ik zou ook een negentiende-eeuwse literator willen citeren, zonder overigens aan diens uitspraken in het algemeen een bijzonder groot gezag toe te kennen. Multatuli heeft het in een van zijn ideeën over het toen juist opgekomen verschijnsel om kostscholen voortaan „instituten" te noemen. Hij zegt daarvan: „Ik vind het een raar soort vooruitgang om de dingen anders te noemen dan ze heten".

PROF. MR. A. KLEIJN

Graag zou ook ik willen beginnen met de commissie te complimenteren, die het bestuur uwer Vereniging heeft ingesteld om ons en anderen te adviseren over de al dan niet invoering van de figuur van een ombudsman in ons land. Het rapport, dat de studiecommissie heeft afgeleverd, is enerzijds beknopt gehouden, maar geeft anderzijds toch een volkomen toereikend beeld van voor en tegen, van de positie van de ombudsman en van de plaats, die hij in ons land zou kunnen innemen in het kader van de rechtsbescherming van de burgers. Op zakelijke en zeer voorzichtige wijze wordt het delicate punt: een ombudsman of niet, aan de orde gesteld.

Die voorzichtigheid is zeker op haar plaats, want het onderwerp dat ons hier vandaag bezighoudt is, zoals gezegd, een delicaat onderwerp. Het is delicaat omdat het rechtstreeks te maken heeft met de bevoegdheden van een – terecht – zeer op eigen zelfstandigheid gesteld parlement. Zal het parlement een functionaris willen aanvaarden, als vertrouwensman willen aanvaarden, die zich zal hebben bezig te houden op een terrein, dat het parlement tot dusverre geheel zelfstandig tot het zijne rekende? Het onderwerp van de parlementaire vertrouwensman is tevens delicaat in deze zin, dat een ietwat wantrouwende administratie het nog niet helemaal met zichzelf eens is, of het wel wenselijk is zo'n nieuwe pottekijker en betweter binnen te halen. Delicaat is het onderwerp van de ombudsman voorts, omdat het de vraag oproept, hoe deze figuur moet worden ingebed tussen de lappendekens van de in ons land zo uitermate ingewikkelde structuur van instellingen, die zich op dit moment al hebben bezig te houden met de rechtsbescherming van de burgers, waarbij de algemeen vertrouwensman als een nieuwe, wat uitzonderlijke boom van exotische oorsprong een opvallende plaats moet krijgen in het bos, dat door alle andere bomen toch al zo moeilijk te zien is. Delicaat is de nieuwe figuur ook omdat hij onherroepelijk, zou hij er komen, een beroep zal doen – prof. Van Poelje Sr. heeft daarop gewezen – op de uiterst schaarse, hoog gekwalificeerde man-

kracht. En heel delicaat vind ik ook in het voorstel van de studiecommissie het punt, dat, zou er een algemeen vertrouwensman komen, men niet direct voor alle klachten bij hem terecht zou kunnen, maar slechts voor de klachten, voor zover deze op het doen en laten van enkele bepaaldelijk aangewezen departementen van algemeen bestuur betrekking hebben; een oplossing gekozen doordat men nog te weinig inzicht meende te hebben in wat er zou gaan gebeuren, zodat men nog niet precies kon nagaan hoeveel ombudsmannen er voor een volledige bediening van ons land op alle fronten nodig zouden zijn.

Ik vind dit onderdeel van het voorstel, voorlopig maar met één algemeen vertrouwensman met een tot enkele departementen beperkte functie genoegen nemen, één van de zwakke kanten van het rapport. Ik geloof namelijk dat dit niet kan, doordat het zou strijden met de aard van de nieuw gecreëerde functie. De studie-commissie volgde hier, zij het vrij, het voorbeeld van de regeling, die geldt ten aanzien van de Wet beroep administratieve beschikkingen. Daar was ze misschien nog net acceptabel. Hier ging het immers om een formeel-juridische, tamelijk zware beroepsprocedure, ingesteld naast een groot aantal andere administratiefrechtelijke procedures, waartussen ze de lacunes moest helpen opvullen. Dat de regering deze opvul-procedure geleidelijk wil doorvoeren, kan er nog wel mee door, omdat hier als het ware telkens een nieuwe steen wordt aangedragen ter steeds verdere voltooiing – ik kom hier in het door de voorzitter gebruikte beeld – van een als zodanig reeds eerbiedwaardig, zij het nog altijd niet helemaal af gebouw. Maar met de algemeen vertrouwensman is het heel wat anders. Zijn functie ligt in een heel ander vlak; is in ons bestel een geheel nieuwe. Hij is een verlengstuk – om het oneerbiedig te zeggen – van het parlement, en staat dus geheel naast de administratie; méér dan de onafhankelijke administratieve rechter en véél meer dan de administratieve beroepsinstantie. Zijn taak is in het algemeen bij te dragen tot de rechtsbescherming van de burgerij door er als algemeen vertrouwensman van het parlement op toe te zien, of de administratie wel een alleszins verantwoord gebruik maakt van de haar toegekende bevoegdheden. Als vertrouwensman van de volksvertegenwoordiging is hij dat ook van de burgers, van het kiezersvolk, dat zich tot hem kan wenden, wanneer het voor zijn klachten een adres zoekt. Hoewel elk van deze klachten natuurlijk een bepaalde materiële inhoud heeft, gaat het bij het werk van de algemeen vertrouwensman naar mijn mening meer om de klacht tegen 'de' administratie dan om de materiële inhoud ervan. Het vrijwel informele van de werkwijze van de ombudsman wijst hier reeds op. Dit impliceert, naar mij voorkomt, dat het werk van de ombudsman, is het als zodanig eenmaal aanvaard, en tenzij het zeer specifiek voor één bepaald gebied wordt ingevoerd als bijvoorbeeld in Duitsland met het oog op leger en dienstplicht, meteen zal moeten gelden voor het gehele gebied der administratie. Een beperking in de zin als door artikel 21, eerste lid, ingevoerd, lijkt mij daarom niet

aanvaardbaar, omdat ze m.i. de aard miskent van het instituut ombudsman en van wat deze functionaris in het nationaal bestel moet gaan betekenen. Men moet met een klacht over de administratie, hoe dan ook en op welk gebied dan ook, bij hem terecht kunnen. Hij is de man die, zonder zelf alles definitief te kunnen oplossen, er binnenskamers of in het openbaar het zijne over kan zeggen, en die probeert, waar mogelijk, een weg te wijzen, die naar een bevredigende definitieve oplossing kan leiden. Dat er behoefte wordt gevoeld aan een ombudsman, vloeit hieruit voort, dat er een vast en universeel-nationaal adres nodig wordt geoordeeld, waar de burger die klachten heeft over de administratie die klachten kwijt kan; die klachten kan 'afblazen'. In dit verband gezien zou het bepaald een fout zijn, wanneer zo'n burger te horen zou moeten krijgen: „het spijt mij wel mijnheer, maar ik zit hier alleen maar voor klachten, die op de departementen van Binnenlandse Zaken en van Justitie betrekking hebben; voor die andere klachten is er nog niemand". Zou dit een burger overkomen, hij zou zich slechts gestijfd voelen in zijn grieven en in het gevoel dat het bij die overheid toch maar een zaakje is. Daarom, een indeling naar de departementen bij een bepaalde vertrouwensman, omdat één vertrouwensman nu eenmaal niet alles afkan, goed, maar dan tevens, gesteld dat een twee- of een driedeling wenselijk blijkt, twee of drie ombudsmannen, bijvoorbeeld één voor militaire zaken en één voor de rest of twee voor de weer netjes onderverdeelde rest, zodat een vertrouwensman altijd kan zeggen: „het spijt me, bij mij kunt u voor deze zaak niet terecht, maar wèl bij mijn collega, één of twee deuren verder". In ieder geval is een onderverdeling van de taken naar onderwerp juister, dit nog even in het algemeen, dan een territoriale. Het betreft bij een algemeen vertrouwensman nu eenmaal een nationale figuur en niet iemand voor de zuidelijke of de noordelijke provincies.

Nog een opmerking in dit verband over de voorlaatste alinea op blz. 40, waar bij de toelichting over art. 21 wordt gezegd: De commissie acht het voor de hand liggend, dat de contrasignerende ministers – van Binnenlandse Zaken en Justitie – het goede voorbeeld geven en hun departementen geheel (of ten dele) openen voor de belangstelling van de algemeen vertrouwensman. Ook deze opmerking miskent m.i. de aard van het instituut: vertrouwensman van het parlement. Gesteld al dat het wenselijk werd geacht maar een bepaalde sector van de administratie voor de eerste ombudsman toegankelijk te verklaren, dan zou hier toch m.i. de keus aan het parlement gelaten moeten worden en niet aan de ministers. In het algemeen trouwens zou ik mij best hebben kunnen voorstellen, dat het initiatief tot het wetsontwerp een algemeen vertrouwensman te creëren uit de Tweede Kamer zelf zou zijn opgekomen; eigenlijk beter dan dat het tevoorschijn zou zijn gekomen uit de boezem van de administratie of van een minister.

Dan nog een heel ander punt. Ik heb destijds eens de suggestie gelanceerd, dat ook in de administratie zelf een ombudsman goede diensten

zou kunnen bewijzen door als gevolg van allerlei oorzaken in het persoonlijk-ambtelijke vlak tussen rijks- en gemeentelijke functionarissen vastgelopen zaken weer op gang te helpen brengen. Ook hier immers betreft het zaken, die mede geacht kunnen worden te vallen onder het toezicht van het parlement op de administratie. Interpreteer ik nu het voorgestelde artikel 6, eerste lid, goed, wanneer ik uit de tekst: „Ieder kan zich met een schriftelijke en ondertekende klacht over de vervulling van de overheidstaak tot de algemeen vertrouwensman wenden", meen te mogen lezen, dat ook bijvoorbeeld een burgemeester qualitate qua, die meent gegronde bezwaren te hebben over de wijze waarop een bepaald departement, c.q. een bepaalde overheidsfunctionaris hun taak vervullen en waarop naar zijn oordeel de omschrijving van art. 5, eerste lid, van toepassing is, zich over deze, helemaal in de sfeer der publiekrechtelijke verhoudingen liggende, aangelegenheid tot de algemeen vertrouwensman zou kunnen wenden? M.i. ligt dit wel in de rede, maar ik zou het op prijs stellen, wanneer ik op dit punt nog een nadere toelichting zou kunnen krijgen.

Ik zou het bij deze opmerkingen willen laten. Ik zou er nog slechts aan willen toevoegen, dat ik hoop, dat de behandeling van dit onderwerp in deze vergadering ertoe zal mogen bijdragen, dat wij spoedig ook in Nederland een ombudsman, een algemeen vertrouwensman, zullen krijgen. Ik geloof namelijk stellig dat er aan een dergelijke figuur, die op zakelijke en informele wijze de rechtzoekende burger behulpzaam kan zijn en deze terecht kan wijzen, ook in ons land behoefte wordt gevoeld, waarbij ik er nog eens in het bijzonder de nadruk op zou willen leggen, dat de werkzaamheid van deze algemeen vertrouwensman een heel ander karakter draagt dan hetgeen met administratief beroep en administratieve rechtspraak wordt beoogd. Ligt in de beide laatste gevallen het zwaartepunt helemaal op de definitieve regeling van een incidenteel geschil, bij de taakvervulling van de algemeen vertrouwensman gaat het, ook al zal een conflict of geschil meestal aan de aanvang liggen van zijn handelend optreden, toch primair om de zuiverheid van de bestuurlijke verhoudingen. Juist in dit opzicht ook zie ik van het instituut van de vertrouwensman, niet door lijdelijkheid beperkt als het is, op den duur een belangrijke preventieve werking uitgaan. Niemand immers ziet graag zijn handelen, dat niet door de beugel kon, aan de kaak gesteld.

MR. H. H. KIRCHHEINER

Allereerst wil ik het bestuur van de Vereniging dank zeggen voor zijn aan mij gerichte uitnodiging om vandaag aan de gedachtenwisseling deel te nemen. Ik stel mij daarbij voor mij tot een enkel facet, zij het naar mijn mening een van de belangrijkste facetten, te beperken. Voorop zij gesteld, dat het mij bijzonder verheugt, dat de meerderheid van de commissie tot de conclusie is gekomen, dat ook in Nederland het

instituut van de ombudsman moet worden ingevoerd. Ik zie deze uitspraak als een belangrijke bijdrage voor de totstandkoming van een Nederlandse Ombudsmanwet, al meen ik dat die wet op enkele punten anders zou moeten luiden, dan de commissie in haar ontwerp voorstelt.

De rapporteur heeft in zijn inleidende beschouwing de voordelen van het instituut van de ombudsman aangestipt en daarbij gewezen op de vormloosheid en de snelheid van het onderzoek en op de onafhankelijke positie van de ombudsman, gebaseerd op het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging. Waar het er echter om gaat om deze laatste, in wezen democratische gedachte principieel en grondig in het ontwerp vast te leggen, blijft men naar mijn mening toch wel goeddeels in gebreke.

Volgens het ontwerp zou de in Nederland te benoemen ombudsman niet benoemd worden door de volksvertegenwoordiging, gelijk in alle Scandinavische landen het geval is, doch door de Kroon. Zelfs het opmaken van de voordracht voor de benoeming heeft men aan de volksvertegenwoordiging in wezen niet toevertrouwd. Bij de voordracht, aldus artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, moet de Tweede Kamer immers acht slaan op een aanbeveling, opgemaakt door de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de voorzitter van de Algemene Rekenkamer tezamen. Bovendien, aldus artikel 1, derde lid, van het ontwerp, zal de benoeming geschieden voor de duur van zes jaar en dus niet in overeenstemming met de zittingsduur van de Tweede Kamer voor vier jaar. Ook in dit opzicht is de democratische lijn, die het Scandinavische instituut als essentieel bestanddeel kenmerkt, doorgesneden. De commissie motiveert haar voorstellen weliswaar met de mededeling, dat voor Nederlandse verhoudingen de Scandinavische constructie minder passend zou zijn en benoeming door de Kroon voor de hand ligt. Maar al toegegeven, dat de relatie tussen burger en overheid in Nederland een andere is dan in Scandinavië, – ik schreef daarover in het Nederlands Juristenblad van 15 augustus 1964 –, dan nog kan men mijns inziens een dergelijke wijziging niet aanbrengen zonder aan het instituut ernstig afbreuk te doen. Ook trouwens op het stuk van de onafhankelijkheid.

De Scandinavische ombudsman toch verricht zijn onderzoek namens de volksvertegenwoordiging op basis van het vertrouwen van die volksvertegenwoordiging. Laat ik het nog nauwkeuriger formuleren. De volksvertegenwoordiging in Scandinavië machtigt de door haar gekozen mandataris, de man die geacht wordt het vertrouwen van het volk te genieten, om namens haar te waken voor de rechten van de burger in diens relatie met de administratie. Hier wordt de wezenlijk democratische, controlerende taak van de volksvertegenwoordiging verfijnd door de figuur van de ombudsman. Zijn gezag ontleent de ombudsman mede aan deze constructie. Dit essentieel democratisch principe van het Scandinavisch instituut heeft de commissie in haar ontwerp tot

mijn verbazing en teleurstelling goeddeels laten vallen. Al heb ik begrip voor de bedoeling van de commissie, aldus immers de toelichting op artikel 1, tweede lid, om een zo deskundig mogelijke voorlichting te krijgen over de vraag, wie als algemeen vertrouwensman van het volk moet worden gezien en benoemd, toch ben ik anderzijds van oordeel, dat het voorstel, zoals het daar ligt, strak geredigeerd als voorschrift, getuigt van een te gering geloof in een levende democratie.

In strijd met de gedachte van een levende democratie acht ik ook de artikelen 13, tweede lid, en 15, eerste lid, van het ontwerp, die als hoofdregel stellen dat het onderzoek van de algemeen vertrouwensman geheim blijft. Versta ik de voorgestelde regeling goed, dan is het voor een goed deel aan het beleid van de te benoemen ombudsman overgelaten, wanneer en in hoeverre hij binnen het raam van de wet op die hoofdregel uitzondering wil maken. Al heb ik volledig begrip voor de overweging van de commissie om ernaar te streven, dat de van ambtenaren verkregen inlichtingen door de ombudsman met grote voorzichtigheid worden gehanteerd, toch vraag ik mij anderzijds af, of het vertrouwen in de gekozen man en daarmee het geloof in zijn oordeel in de tijd, waarin wij leven, een blijvend verschijnsel zal zijn, als hij niet zoveel mogelijk en direct na de sluiting van zijn onderzoek het hoe en waarom zal aangeven en openbaren. Ik geloof, dat een van de essentiële verklaringen voor de goodwill, die prof. Hurwitz als ombudsman in Denemarken bij de man in the street heeft gekregen, is gelegen in het feit, dat hij van den beginne aan op grond van zijn verantwoordelijkheid als vertrouwensman van het volk en gelet op de jarenlange goede ervaringen in Zweden samenwerking met de pers heeft gezocht en deze binnen het raam van de wet in ruime mate opening van zaken heeft gegeven.

Het corresponderende artikel in de Deense wet, te weten par. 8 (blz. 194 in het eerste rapport van dr. Steenbeek), bepaalt dan ook, dat de ombudsman slechts tot geheimhouding is verplicht met betrekking tot die feiten en omstandigheden, die naar hun aard – te denken valt bijvoorbeeld aan zaken, die de veiligheid van de staat raken – geheim moeten blijven. Zie ik het goed, dan is ook hier veel aan het beleid van prof. Hurwitz overgelaten. Maar de geheimhoudingsplicht is in de Deense wet uitzonderingsvoorschrift. Ik zou het op prijs stellen, indien prof. Hurwitz zelf een en ander over de samenwerking met de pers zou willen mededelen en zou willen aangeven, in hoeverre hij daarbij geheimhouding betracht en welke betekenis hij bij de uitoefening van zijn taak aan die relatie met de pers hecht.

Nu heb ik wel ervaren, dat de commissie in vele opzichten ook heeft gekeken naar de Noorse wet op de ombudsman en ook op dit punt de Noorse wet heeft willen volgen. Maar het komt mij voor, dat de artikelen 9 van de Noorse wet (blz. 215 van het eerste rapport van dr. Steenbeek), en artikel 15, eerste lid van het ontwerp elkaar toch niet dekken. Het uitzonderingsterrein dat artikel 9 van de Noorse wet be-

strijkt en waar openbaarheid wel mogelijk is, is mijns inziens groter dan de overeenkomstige beperking in artikel 15, eerste lid, van het ontwerp.

De kern van de zaak ligt in de beantwoording van de vraag, wat de uitoefening van de taak van de ombudsman met zich meebrengt. Op basis van de Noorse wet, zie artikel 3 daarvan (blz. 214 van het eerste rapport van dr. Steenbeek), brengt de uitoefening van de taak van de ombudsman met zich mede, dat hij de klachten en problemen steeds beschouwt van de mens uit. De algemeen vertrouwensman van het ontwerp daarentegen moet zich bij de uitoefening van zijn taak bezighouden met de vraag, of door de wijze waarop de overheidstaak is vervuld het vertrouwen in de overheid kan worden geschaad (artikel 5, eerste lid, van het ontwerp). De algemeen vertrouwensman van het ontwerp zal daarom bij de uitoefening van zijn taak een heel ander criterium moeten hanteren dan zijn Noorse collega doet. Bij de laatste gaat het in de eerste plaats om het belang van het individu, bij de eerste om het gemeenschapsbelang.

De rapporteur zegt in zijn toelichting op artikel 5, dat daaronder moeten worden gerekend al die gevallen, waarin het bestuur niet heeft gefunctioneerd op de wijze, als redelijkerwijs mocht worden verwacht. Al is het verheugend, dat de commissie hiermede, naar ik begrijp, in zoverre ook het overheidsbeleid onder de competentie van de ombudsman wenst te brengen, toch heeft hier anderzijds een vrij vage objectivering van het criterium plaatsgevonden, die weleens ten nadele van de rechtszekerheid van de individuele burger zou kunnen blijken te zijn.

Laat ik mijn gedachten op dit punt met een historisch voorbeeld verduidelijken. Ik denk hier aan het optreden van de Haagse politie bij de nozemrelletjes in Den Haag op Oudejaarsavond 1961. In het belang van de rechtszekerheid van de enkele mens behoort mijns inziens het gebruik van de sabel bij nozemrelletjes te zijn verboden. Maar zij, die het betreffende overheidsorgaan, de politie, zonder meer, althans bij uitstek als in het belang van de openbare orde beschouwen, zullen veel eerder geneigd zijn het gebruikte middel te verdedigen. Uit de gesprekken, die ik met enkele juristen na het voornoemde optreden van de Haagse politie had, is mij duidelijk gebleken, dat dit volgens Deense en Noorse politionele kringen volkomen verouderde wapen in ons land nog vele verdedigers vindt. Bij dezulken was derhalve het vertrouwen in de overheid door het gebruik van de sabel niet geschokt. Het mijns inziens uiterst noodzakelijk redres tot herstel van de geschokte gevoelens van rechtszekerheid bij de enkele mens, bestaande in het laken van degene, die de opdracht tot het gebruiken van de sabel gaf, zou de algemeen vertrouwensman van het ontwerp dan ook niet hebben kunnen geven. Ik ben dan ook van oordeel, dat de Noorse wet op dit punt aanzienlijk meer geeft dan het onderhavige ontwerp.

Zonder iets te willen afdoen aan het lofwaardig streven van de com-

missie om ook in Nederland te geraken tot invoering van het instituut van de ombudsman, moet het mij toch van het hart, dat ik het bijzonder betreur, dat de commissie onvoldoende recht heeft laten wedervaren aan de zo belangrijke democratische geest daarvan. Prof. Hurwitz, thans in ons midden, heeft in een recent werk, een bundel essays onder de titel „Det menneskelige ansvar" – de verantwoordelijkheid van de mens –, die geest naar mijn mening op blz. 172 voortreffelijk weergegeven, als hij schrijft, dat het de taak van de ombudsman is om met al zijn vermogen ertoe bij te dragen, dat de gevoelens van verantwoordelijkheid jegens de individuele burger bij ieder die gezag heeft uit te oefenen springlevend worden gehouden.

MR. J. VAN VIEGEN

Een aantal sprekers heeft reeds opmerkingen gemaakt, die ik had willen maken en die ik dus veilig achterwege kan laten. Met name de heer Günther heeft verschillende dingen gezegd, waarop ik met belangstelling het antwoord van de commissie afwacht.

Wat de heer Günther gezegd heeft, heeft overigens mijn respect voor de arbeid van de commissie in sterke mate verhoogd. Hij heeft namelijk verteld, dat de commissie negentien vergaderingen aan het ontwerp heeft gewijd. Als u nu leest, wat er op blz. 3 van het rapport in de eerste regel van de derde alinea staat, dan ziet u, dat al die negentien vergaderingen op dezelfde dag, op 19 maart, gehouden zijn. Dat is inderdaad een enorme prestatie.

De argumenten, die voor en tegen de ombudsman naar voren zijn gebracht, lijken mij voor een afweging wel voldoende. Het argument van prof. Van Poelje, die sprak over de verschuiving van de 'Eingriffs'-overheid naar de 'Leistungs'-overheid lijkt mij niet afdoende. Naar mijn mening kan niet zonder meer gesteld worden, dat het aantal klachten tegen Eingriffe van de overheid veelvuldiger zal zijn dan het aantal klachten tegen het uitblijven van Leistungen.

Ik heb uit een opmerking, die de heer Duk maakte, afgeleid, dat er enige aarzeling bestaat over de vraag, welke departementen bij de zaak betrokken moeten worden. Waar het departement van Maatschappelijk Werk bemoeienis heeft met de sociale raadslieden, zijn er misschien zelfs drie departementen, die er belangstelling voor hebben. Ik zeg dat overigens niet in opdracht van de minister.

Gaarne wil ik nog even een aanvulling geven, op hetgeen de heer Günther gezegd heeft over het optreden van de ombudsman met betrekking tot gemeentelijke zelfbestuurszaken. Ik zou er op willen wijzen dat dit een grotere ingreep met betrekking tot de zorgvuldigheid van de gemeentelijke administratie zou betekenen, dan de huidige wetgeving reeds meebrengt. Op het ogenblik wordt de rijksadministratie gecontroleerd op schennis van de wet en op schennis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De ombudsman, hoe zijn taak ook zal

worden omschreven, zal daarbuiten gaan. Is het nu opportuun om thans reeds de werkingssfeer van de ombudsman tot de gemeenten uit te strekken, al is het dan nog slechts tot de zelfbestuursaangelegenheden, als de wetgever er tot nu toe van heeft afgezien om de werkingssfeer van de Wet beroep administratieve beschikkingen tot de lagere organen uit te breiden? U weet, wat de reden daarvan is geweest. Men wilde de Raad van State niet overbelasten, maar daarnaast toch ook eerst nog eens onderzoeken, of het wel met de staatsrechtelijke structuur van het gemeentelijk bestel in overeenstemming zou zijn om de gemeentebesturen ook onder de werking van de wet te brengen. Zolang die vraag niet bevestigend is beantwoord, is het naar mijn mening nog te vroeg om de werkzaamheid van de ombudsman, die veel dieper in het gemeentelijk bestel zal ingrijpen, wel tot de gemeentelijke aangelegenheden uit te strekken.

Tenslotte zou ik graag nog een aanvulling op het rapport van de commissie willen voorstellen. In het door de commissie opgestelde wetsontwerp heb ik namelijk gemist een bepaling over de vestigingsplaats van de ombudsman. Het lijkt wel, alsof de commissie onkundig is gebleven van de moeilijkheden, die zich in Europees verband met betrekking tot vestigingsplaatsen van autoriteiten hebben voorgedaan. Ik vind het ook daarom jammer, omdat de commissie door een vestigingsplaats van de ombudsman aan te geven had kunnen bijdragen tot een ontlasting van het dichtbevolkte westen van ons land. Zij had dan namelijk kunnen voorschrijven, dat de ombudsman zijn schrijftafel in het oosten van het land moet oprichten. Dat zou ook ten goede kunnen komen aan zijn onafhankelijkheid jegens de administratie, die toch voor het grootste deel in Den Haag gevestigd is. Ik zou dus de suggestie willen doen de vestigingsplaats van de ombudsman in het oosten van het land te kiezen en ik wil die suggestie graag nog wat preciseren. Ik betrek daarbij tevens een ander desideratum. Op blz. 18 van het rapport lees ik, dat de commissie zich het hoofd heeft gebroken over de naam van de ombudsman. Uiteindelijk is 'algemeen vertrouwensman' uit de bus gekomen. Niet iedereen is daar echter even gelukkig mee. Als wij nu de ombudsman zijn zetel laten vestigen in de hoofdplaats van de provincie Overijssel, dan kunnen we tevens een naam kiezen, die algemeen aanspreekt en ook een zekere onafhankelijkheid van de regering suggereert. We spreken dan niet van de algemeen vertrouwensman en niet van de ombudsman, maar van de zwolsman.

MR. W. S. A. N. GORTER

Van dik hout zaagt men planken. Dit viel mij in, toen ik naar de heer Van Rappard luisterde. Het schijnt in de streek, waar hij woont, zo te zijn, dat men met een variant op Voltaire zou kunnen zeggen: tout est pour le mieux dans la meilleure des villes.

Ik zou graag aan de hand van het wetsontwerp van de commissie

enkele principiële dingen naar voren willen brengen. In artikel 5 staat, dat de algemeen vertrouwensman onderzoekt gevallen, waarin door de wijze, waarop de overheidstaak is vervuld, het vertrouwen in de overheid kan worden geschaad. Moet dit nu inderdaad het voorwerp van het onderzoek van de ombudsman zijn? Ik zou het niet zo antithetisch willen formuleren. Hoe staat het met het vertrouwen van de burger in de overheid? Is het optreden van de overheid iets, waarvan de burger in het algemeen denkt: daar stel ik nu vertrouwen in? Ik geloof het niet. Ik geloof, dat de burger daar zeer nuchter tegenover staat. Hij ondergaat het in zekere zin.

Nu is o.a. door de heer Langemeijer opgemerkt, dat de Nederlanders wel eens wat querulanterig kunnen zijn tegenover de overheid. Er bestaat een passief wantrouwen tegenover de overheid, zo zei hij. Is dat nu speciaal zo in Nederland? Ik meen van niet. Wanneer ik mijn kennis van enige Latijnse landen raadpleeg, dan staan de burgers in die landen eigenlijk veel negatiever tegenover de overheid dan wij in Nederland. Wij kunnen hier wel kankeren en mopperen, maar als men bijvoorbeeld bedenkt, hoe een bepaald spreekwoord in Italië luidt, nl.: het is altijd nog vroeg genoeg om dood te gaan en zijn belasting te betalen, dan wijst dat toch wel op een bijzondere instelling tegenover de overheid. Wordt er daar door de burgers minder gekankerd tegen de overheid? In zekere zin misschien wel. Maar dat komt dan, omdat men daar weinig vertrouwen heeft, dat het iets geven zal. Men stelt zich in de Latijnse landen heel anders daarop in. De overheid is daar dikwijls een macht, die men maar beter te vriend kan houden en waartegen je bepaald niet teveel moet optornen. Dat is alleen maar krachtverlies en levert niets op.

Met betrekking tot die critiek van de burgers op de overheid is onlangs in het Nederlands Juristenblad (1964, blz. 815) iets opgemerkt door mr. Kan. Er waren, zo zegt hij, in de commissie leden, die niet voldoende vertrouwen in de goede werking van het instituut van de ombudsman konden opbrengen. Deze leden trokken in twijfel, „of hier te lande een uitspraak van een algemeen vertrouwensman inderdaad voldoende kracht zal hebben om, als het vertrouwen in de overheid is geschokt, dat vertrouwen te herstellen. Zullen bepaalde dagbladen, die de overheid te vuur en te zwaard plegen te bestrijden, met hun campagne ophouden, wanneer de ombudsman tot de conclusie is gekomen, dat de overheid in het voorliggende geval niet gefaald heeft? En hoe, aldus de gedachtengang der minderheid, als ze de campagne voortzetten, met de talloze burgers, die onvoorwaardelijk geloof plegen te hechten aan hetgeen in de krant wordt betoogd?" Ik zou van deze katheder af de vraag aan de pers willen stellen, wat hun reactie hierop is. Ik zou dat graag in de komende dagen van de pers vernemen.

Ik zou dus de taak van de ombudsman niet zo antithetisch willen zien. Zouden we niet in de richting kunnen gaan van een omschrijving in deze geest, dat het niet zozeer de taak van de vertrouwensman is te on-

derzoeken of het vertrouwen in de overheid kan worden geschaad, maar of bij het optreden van de overheid onaanvaardbare wrijvingen ontstaan of dreigen te ontstaan. Ik zou de ombudsman meer willen zien als een arbiter. Ik voeg daar dadelijk aan toe, dat ik méér op het oog heb dan de arbiter, die prof. Kleijn in een tijdschriftartikel naar voren heeft gebracht, waarin hij een vergelijking trekt met een scheidsrechter bij een voetbalwedstrijd. Bij een voetbalwedstrijd immers staan de regels in beginsel vast en moet de arbiter ervoor zorgen, dat de partijen die regels volgen. Ik zou echter in de ombudsman meer willen zien, en ook het voorgestelde wetsontwerp doet dat. Volgens het ontwerp toch kan de ombudsman wijzen op fouten in de spelregels. Dat kan bij een voetbalwedstrijd beslist niet. Daar staan de regels vast en kan de scheidsrechter niet zeggen: laten we ze voor dit geval maar veranderen. In de gedachtengang van het ontwerp heeft de ombudsman een creatieve taak. En dat niet alleen met betrekking tot de wetgeving; er kan ook iets haperen aan de inrichting en het mechanisme van de administratie. Zulke gevallen zullen nogal eens voorkomen. Ook dan zal de ombudsman kunnen zeggen: daar ontbreekt iets aan; laten we daar iets aan veranderen.

Maar er is nog meer. Ik zie de taak van de ombudsman zo, dat burger en overheid bij zijn werkzaamheden actief moeten meehelpen om oplossingen te vinden, die nieuwe aspecten bieden. Ik kan mij zelfs voorstellen, dat op een zeker ogenblik de overheid zelf behoefte heeft aan de ombudsman. Weliswaar heeft de overheid in het algemeen de macht en komt men er dus toe te zeggen, dat het de burger is, die beschermd moet worden, maar in zekere zin moet ook de overheid wel eens beschermd worden. Er bestaat namelijk de mogelijkheid van sabotage van het overheidsoptreden, van tegenwerken en niet willen begrijpen. Daar kan dan de administratie op een zeker ogenblik wel haar machtsmiddelen tegenover stellen, maar dat pakt niet altijd goed uit. We hebben daarmee bijvoorbeeld bij het Landbouwschap enige ervaring opgedaan. In zo'n geval zou het nog niet zo kwaad geweest zijn, als de overheid had kunnen zeggen: daar zijn lieden, die zich niet aan de spelregels houden; ombudsman, wilt u ze eens aan het oor trekken. Misschien vinden velen van u dit beneden de waardigheid van de overheid, maar ik kan dat toch niet zo zien.

Artikel 6 zegt, dat ieder zich met een klacht tot de algemeen vertrouwensman kan wenden. Moet dit nu ook weer zo antithetisch? Moeten we beslist van een klacht spreken? Zou niet op een zeker ogenblik eenvoudig aan de ombudsman gevraagd kunnen worden, of een bepaald optreden of nalaten juist is geweest? Men behoeft toch niet dadelijk tot een beschuldiging over te gaan. Men kan best bij zijn verzoek de veronderstelling uiten, dat men zelf mis is, en de ombudsman uitnodigen dat dan eventueel te vertellen.

Tenslotte meen ik dat het juist zou zijn, wanneer iemand, die geheel ten onrechte een klacht heeft ingediend, op zijn nummer gezet zou kun-

nen worden. De zaak wordt dan omgedraaid. De ombudsman zou dan niet moeten volstaan met de klacht niet ontvankelijk te verklaren, maar betrokkene op een voor hem en anderen volkomen duidelijke wijze moeten laten weten, dat hij helemaal mis is.

PROF. MR. W. F. PRINS

Geboren 44 jaar na het overlijden van De Genestet en 20 jaar na de stichting van de Nieuwe Gids, behoor ik vermoedelijk niet tot de mensen, die naar het oordeel van prof. Van Poelje gekwalificeerd zijn om De Genestet te citeren. Dat gaat me toch wel aan het hart. Nu ik namelijk hoor, dat ik de laatste spreker ben, voel ik mij bijzonder gelukkig, als ik denk aan de regels „Wat ons de wijzen als waarheid verkonden, straks komt een wijzer, die 't wegredeneert". Dat kan mij (althans vandaag) niet meer gebeuren.

Die regels waren mij intussen al eerder voor de geest gekomen. Immers, niets van wat ik hier vandaag heb gehoord, heeft mij tot de overtuiging gebracht, dat iemand de wijsheid heeft kunnen wegredeneren van de eerste spreker. Die heeft ons een schets gegeven van ons maatschappelijk bestel in relatie tot de overheid, tegen de achtergrond waarvan het duidelijk wordt, waarom het instituut van de ombudsman zo'n opgang maakt, niet alleen in Nederland, maar zelfs in landen, waar men nog veel meer dan bij ons zich verheugt in de gedachte, dat het er allemaal zo best is.

U weet, dat het Verenigd Koninkrijk een verkiezingsstrijd tegemoet gaat, waarbij een van de partijen zelfs de invoering van een parallel van de ombudsman op het programma heeft staan. Men heeft daar twee grote partijen, en dat is vanmorgen al, zij het niet in het openbaar, een ongelukkige omstandigheid genoemd, omdat op die manier de instelling van een ombudsman een politieke kwestie wordt. Ik ben daar niet zo ongelukkig mee. Als het inderdaad zo gaat, dan zullen we, tenzij de tegenpartij deze kreet ook overneemt, voor het eerst sinds jaren een verkiezingsstrijd meemaken, waarbij de conservatieven werkelijk conservatief en hun tegenstanders werkelijk progressief zijn. In zelfgenoegzaamheid wordt het Verenigd Koninkrijk misschien nog overtroffen door het Eedgenootschap, maar zelfs daar lees ik in de Tribune de Genève: „L'ombudsman s'adapte parfaitement hors des pays scandinaves".

Ik zou nog wel verder willen gaan. De ombudsman past niet alleen volkomen buiten de Scandinavische landen, maar onze maatschappelijke werkelijkheid schreeuwt om een ombudsman. Als u zoudt willen nagaan, welk een kwantum aan menselijk leed, aan maatschappelijke frustratie, zich tussen ons beweegt als gevolg van de – natuurlijk lang niet altijd juiste – overtuiging niet zijn recht te hebben gekregen, dan zouden we deze zaal niet moeten vullen met juristen en bestuurders, maar met neurologen en psychiaters. U zoudt vermoedelijk schrikken

van wat u te horen kreeg. Want beneden een zekere toplaag laboreert naar mijn idee ongeveer 95 à 98 procent van de Nederlandse natie aan dergelijke gevoelens, die zich zo nu en dan ook nog erfelijk overplanten.

Nu hoor ik, dat de ombudsman in de eerste plaats wordt gezien als een figuur, die zal bijdragen tot verhoging van de rechtsbescherming. Dat is mij wel, maar daarin zie ik niet zijn voornaamste betekenis. Niet dat die rechtsbescherming zo zonder lacunes is, als wel eens wordt voorgesteld. Als ik even een juridische opmerking mag maken: wij bouwen wel de administratieve rechtspraak of althans het administratief beroep zoveel mogelijk uit, maar wij doen bijzonder weinig tegen de voortwoekering van wat de heer Mannoury spiegelrecht heeft genoemd. Tegen spiegelrecht hebt u geen wapens, tenzij u eruit kunt komen met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Tegen spiegelrecht verzetten de mensen zich ook niet. Als ik eens een voorbeeld uit mijn eigen naaste praktijk mag nemen, waar is die student, die op de tafel slaat en zegt, dat hij er volgens de wet recht op heeft om geexamineerd te worden door een commissie van drie hoogleraren? Dat gebeurt nooit, maar er is geen student, die het komt eisen. Als hij dan niet slaagt, dan vreet dat in hem verder. En als hij nooit afstudeert, dan praat hij er misschien op zijn vijfenzestigste jaar nog over. Dat is allemaal niet nodig, wanneer men zich tot een ombudsman kan wenden. U hebt dan meteen de oplossing van het personeelsprobleem, want ik ben ervan overtuigd, dat één ombudsman minstens drie psychiaters overbodig zal maken.

Een groot deel van onze ellende komt nu eenmaal voort uit contact met de overheid. Daarvoor behoeft die overheid helemaal niet slecht te zijn. Men beklaagt zich over slechte en onbillijke wetten en zoekt daar iets achter van wetgevende kringen, die bepaalde belangen dienen. Het zou al een hele winst zijn, wanneer een Nederlander die zich ontrecht voelt eens zijn hart kon uitstorten bij iemand, van wie hij bij voorbaat aanneemt, dat hij op geen enkele wijze aan onze wetgevende, onze uitvoerende en misschien ook onze rechterlijke organisatie gelieerd is.

Als ik burgemeester Van Rappard goed begrijp, dan zijn er in Nederland wel een negenhonderd mensen, die deze functie goed kunnen vervullen. Die doen dat allemaal al in hun gemeente. Dat ze het zo goed mogelijk doen, wil ik direct aannemen. Maar men mag toch niet verwachten, dat iemand, die in een of ander conflict met de gemeente ligt, als hij op het burgemeesterlijk spreekuur – misschien terecht – geen gelijk krijgt, thuisgekomen zal zeggen: ik heb ongelijk, want de burgemeester heeft het zelf gezegd. Zo gaat dat niet. De burgemeester is immers de man van de gemeente zelf.

Nu zult u zeggen: is dat met een ombudsman dan anders? Dat hoeft natuurlijk niet, maar we moeten toch wel daarnaar streven. Bij het zoeken van een ombudsman zal een aantal eisen gesteld moeten worden, al weten we niet van te voren, wat ervan terecht komt. Om

deze figuur zal een zodanige atmosfeer moeten ontstaan, dat hij inderdaad tegen de voortgaande ontmenselijking in onze relaties ergens een uitweg geeft. Men moet hem beschouwen als een adres, waartoe men zich met vertrouwen kan wenden en waar een ieder, al is het dan misschien niet tegenover hem persoonlijk, zijn hart kan uitstorten. Wat dat waard is, leert Scandinavië.

Nu stelt de minderheid van de commissie in haar rapport, dat men in Nederland op een dergelijke figuur niet mag rekenen, omdat bij de benoeming partijpolitieke overwegingen een rol zullen gaan spelen. Als het inderdaad bij de benoeming van deze zeer bijzondere functionaris in Nederland zo ver komt, dan geloof ik, dat ik maar liever mijn pensioen ga genieten op een kunstmatig eiland.

Prof. Polak: Daar word je ook niet met rust gelaten.

Prof. Prins: Neen, daar word ik ook niet met rust gelaten, maar misschien kan ik nog een eiland voor mezelf bouwen.

Tenslotte nog iets over de naam van de ombudsman. Daar is in verschillende zin over gesproken. De heer Günther vond het, naar ik begrijp, zelfs minder passend om in een Nederlandse wet een vreemd woord te bezigen. Toch zou ik wel sterk willen pleiten voor het woord 'ombudsman'. Dat woord heeft een zekere inhoud gekregen. Maar ik wil het nog iets verder toespitsen. Ik zou het gaarne zien in zijn Deense spelling, en wel hierom, omdat al de glorie en het magnetisme, dat van dit instituut uitgaat, geschapen is door onze eregast, de Deense ombudsmand.

ANTWOORD VAN

PROF. DR. STEPHAN HURWITZ

It is a great pleasure for me to be present here with you today. I should like to stress, first of all, that I have not come here to 'sell' to you the Danish institution of 'ombudsman' (Parliamentary Commissioner) but to tell you how it works in actual practice. In doing so I shall discuss in greater detail a number of points that I have noted whilst listening to the discussions that took place here today.

Why has the institution of the ombudsman been introduced in Denmark? Not in the first place because it was assumed that the public administration would commit too many errors. The chief motive was in fact the increasing complexity of public administration in the modern welfare state. It was considered desirable, in the interest of democracy, to have an authority whose task it would be to indicate shortcomings of the administrative machinery.

It has been stated that the institution of an ombudsman would imply an impairment of ministerial responsibility. This is not true, however. On the contrary, I am fully convinced that ministerial responsibility can function all the better in the presence of an ombudsman than when there is none. This very institution has been created in order to guarantee the proper implementation of legislation. The commissioner's intervention may bring to light irregularities which would otherwise remain hidden. The fact that such facts are brought to the attention of the competent minister, will go to enhance ministerial responsibility. The ministers therefore appreciate the activities of the ombudsman. In this way they are apprised of facts which are of importance to them and of which they would otherwise be ignorant.

The institution of ombudsman as such exerts a considerable preventive effect. His presence also acts as a spur on officials to carry out their tasks accurately.

The question as to whether there is a need for the institution of ombudsman appears to give rise to controversy. In Denmark there exists a highly developed administrative jurisprudence. Yet the experience of the past ten years has shown that the ombudsman has satisfied a real need, and it is intended rather to widen his competences than to limit them. There are all sort of instances where it is not possible to turn to an administrative court and which, moreover, would not fall under the competence of an administrative judge. Let us take, for example, complaints concerning the attitude of officials, or complaints concerning delays in dealing with certain matters. Many other means intended to serve as a protection against the authorities, such as calling in the press, are not of such great importance that the additional activity of an ombudsman would seem to be superfluous.

In this connexion I should like to point out in particular that the

ombudsman, in contrast to the judge, who must confine himself to a judgment affecting an individual case before him, may tender advice regarding changes to be made in legal provisions or in existing practices. This is a very important competence indeed. It has very seldom happened that suggestions submitted by me have not been followed up in one or the other manner.

It is indeed often stated that the ombudsman is not in a position to assume responsibility for all decisions on countless complaints which reach him, in view of the fact that a great many complaints will in fact be dealt with by his staff. In Denmark, however, this is not so. I have at my disposal a staff of seven lawyers. Evidently, they have a large share in dealing with the complaints received. As to the decision on each case, I consult with them. However, the final decision is in my hands and I personally bear full responsibility for it. Every morning I study the letters which have been received in order to see whether there is anything of essential importance among them. Obviously it happens too that completely unfounded complaints are submitted which we need not take seriously. Yet one assumes a very great responsibility by declaring a complaint to be unfounded on these grounds only, for even the most fantastic assertions may conceal a core of justification which makes it worth while to obtain further particulars.

A great deal of discussion was devoted to the question as to whether it was desirable to stipulate that a complaint should be submitted in writing. Some speakers were of the opinion that this would not be right, since many people are not in a position to produce a properly worded complaint. In Denmark there exists such a regulation, but in actual practice complaints have never been refuted simply for the reason that they had not been submitted in writing. Sometimes the complainant first calls at our office to discuss the matter. We then ask him whether he can put his complaint into writing. If, however, he is not capable of doing so, or we get the impression that what he may write down will not amount to much, his complaint is set down in writing with the assistance of one of my staff.

As you are probably aware, the Danish ombudsman is concerned both with the civil and the military administration. During inspections I have indeed discussed the usefulness of investigations into military affairs with the representatives of the private soldiers. They told me that these investigations had had a useful effect. In Sweden there is a separate Parliamentary Commissioner for military affairs. There is no need for a separate institution in Denmark, since relatively few complaints are voiced against the military administration in that country.

Incidentally, I am planning to carry out a greater number of inspections of military authorities. However, you must not deduce from this statement that there might be a less satisfactory relationship between the Parliamentary Commissioner and the military authorities.

As a matter of fact, these very authorities have expressed their appreciation of such inspections.

In many instances we invite the parties involved in a complaint to submit oral information concerning the point at issue. Such discussions take place at the ombudsman's offices. A report is then made of these discussions and forwarded to the parties concerned with the question as to whether they agree to the substance thereof. They are given the opportunity of making any corrections they deem necessary. This procedure must be distinguished from the more official hearing of witnesses before the court. For the ombudsman is also empowered to summon witnesses before the court, so that they may make statements concerning the facts pertaining to the investigation.

In accordance with the law, every civil servant is entitled to object to an investigation by the ombudsman of a complaint preferred against him and to demand that the latter refer the case to the adminstrative authorities for the purposes of a disciplinary investigation. It is striking, however, that hitherto no civil servant has availed himself of this right when the Parliamentary Commissioner instituted investigations.

However, I have to apologize for giving you the impression that I am highly pleased with the institution of the ombudsman (Parliamentary Commissioner). It might have been more interesting for you to hear someone who was less in favour of the activities of the Parliamentary Commissioner.

It was stated that it would be extremely difficult to find a personality with the required authority and necessary qualifications to be able to act as a Parliamentary Commissioner. The success of the institution as such, it is said, will entirely depend on the person designated for the office of Parliamentary Commissioner. If there is no one available who is endowed with the necessary extraordinary capabilities, the institution will not be able to function in accordance with its intended purpose. I believe that there is no reason to harbour excessive fears on this point. Experience in Sweden and in Norway has not been unfavourable in this respect. It has always been possible to recruit suitable persons for the office of ombudsman from among the judiciary.

The terms of reference of the Danish ombudsman also extend to affairs in the municipal sphere. The investigation of matters pertaining to the municipal domain, however, requires the consideration of particular reservations. The particular circumstances pertaining to the working of local government have to be taken into account. I am therefore not authorized to investigate complaints in the municipal sphere unless they are of a more serious nature.

One particular aspect of the ombudsman's activities is that he is in a position to protect the administration against unjustified complaints. After having investigated a complaint, the ombudsman may publicly state that in his opinion there is no cause of suspecting the administra-

tion of unfair action. This is a very important point considering that in most cases it appears that the authorities are not to blame.

Initially, the jurisdiction of the ombudsman also included the administrative functions of deputy judges. Later on, the activities of the judiciary were completely withdrawn from the ombudsman's jurisdiction, since it proved difficult to define the dividing line between administrative and judicial functions.

In conclusion I should like to point to the remarkable fact that ten years ago most countries had never heard of the 'ombudsman' and all the term stands for. At the present time, however, this concept has acquired renown in a large number of countries.

ANTWOORDEN VAN LEDEN VAN DE OMBUDSMAN-COMMISSIE

PROF. MR. A. D. BELINFANTE

Een rapport als dat van onze commissie is noodzakelijk een wat drogere lectuur dan de pre-adviezen, die u gewoonlijk in deze vergadering bespreekt. Het is de neerslag van discussies in een breed samengesteld gezelschap en de inhoud van het rapport beperkt zich dus voornamelijk tot die punten van technische aard, waarover de commissie het eens is geworden, zonder al te veel persoonlijke beschouwingen daaraan toe te voegen. Vandaar dat wij om aan deze lacune enigszins tegemoet te komen gedrieën, zij het kort en onvolledig, een antwoord zullen geven op wat hier gezegd is. Ik zal daarvan een klein gedeelte voor mijn rekening nemen, prof. Polak en de heer Steenbeek ieder een ander gedeelte. We zullen dat doen, niet als spreekbuis van de hele commissie, niet van de meerderheid en ook niet – dit voor de heer Günther – voor de uit twee personen bestaande minderheid, maar ieder voor zich.

Het heeft mij bijzonder verheugd, dat zowel de eerste als de laatste spreker, prof. Donner en prof. Prins, juist op de algemene problemen, die aan deze zaak ten grondslag liggen, zijn ingegaan. Die problemen zijn in ons rapport wel aangeroerd, maar in ieder geval niet diepgaand behandeld. Toch zijn die problemen naar mijn mening in wezen van beslissende aard voor het hele instituut. Zo meen ik ook de interventie van de heren Donner en Prins te mogen begrijpen.

Lange tijd geleden, toen ik nog een jonge ambtenaar was, heb ik eens in een ontwerp voor een memorie van toelichting in een ondoordacht moment neergeschreven – en de minister heeft toen dat ondoordachte moment voortgezet door die toelichting te tekenen –, dat het zo nuttig zou zijn, wanneer een kantonrechter genoodzaakt werd om in civiele gedingen met partijen te praten, omdat hij dan gedwongen werd heen te kijken over de juridische 'vertekening' van de zaak. Die uitdrukking

heeft in het bijzonder bij de balie veel stof doen opwaaien, omdat men erin las, dat de balie een andere dan de werkelijke voorstelling van zaken zou geven. Zo was deze uitdrukking, die, dat zie ik nu ook wel in, enigszins elliptisch was, echter niet bedoeld. Ze was van een veel verdere strekking, een strekking, die voor ons onderwerp van buitengewone betekenis is, namelijk deze, dat wij juristen nu eenmaal gewend zijn en gewend moeten zijn, want dat is ons vak, de menselijke relaties te noteren in termen van normen, die opgevolgd of niet opgevolgd zijn. Dat wil zeggen, dat wij, gesteld tegenover een bepaalde menselijke situatie, de relevante normen opzoeken en, als die normen er niet onmiddellijk zijn, ze maken. Wij vertalen de werkelijkheid, als ik een modewoord mag gebruiken: de existentiële relaties tussen de mensen, in normatieve relaties; wij reduceren de werkelijkheid tot onze vakwerkelijkheid.

Laat ik een simpel voorbeeld geven, dat u allemaal kent. Kort geleden is er een enorme perscampagne geweest over een ambtenaar, die moeilijkheden had met zijn minister. Dat ging over allerlei kwesties, waarbij de ambtenaar, de minister en een aantal andere mensen misschien gelijk of ongelijk hadden. Die zaak is tenslotte door een ambtenarengerecht beslist. Die beslissing nu liep helemaal niet over de vraag, waardoor die ambtenaar zich gegriefd voelde, maar over een aantal punten, die voor ons juristen misschien van het hoogste belang waren, maar die voor de existentiële relatie tussen deze ambtenaar en de overheid opzichzelf geen enkele betekenis hadden, al was de man waarschijnlijk blij, dat hij schadevergoeding kreeg.

We kennen dit verschijnsel allemaal. We zullen moeten aanvaarden, dat de werkelijkheid ingewikkelder is geworden, dan wij met onze vaktechniek op dit ogenblik kunnen beheersen. Prof. Donner heeft er terecht op gewezen, dat de bemoeiingen van de overheid enorm zijn uitgegroeid. De staat is van tegenhouder van uitwassen geworden tot richtinggever en verzorger. Hierdoor zijn de aanrakingspunten van de overheid met het publiek aanzienlijk toegenomen. Dat kan opzichzelf al het gevoel geven van die zolders met klerken of dat kasteel met die bureaus, waarin men de weg niet meer kan vinden. Maar daarnaast is er naar mijn gevoel nog een andere ontwikkeling, die de zaak nog moeilijker maakt, en wel deze, dat het publiek deze gang van zaken niet meer neemt. Naarmate de burger zich meer realiseert, dat de overheid, gelijk Struycken reeds lang geleden heeft gezegd, een stuk van hemzelf is, een bedrijf, dat in wezen ten dienste van de burgers staat, accepteert de burger ook die zolders niet meer.

In dit ingewikkelde spanningsveld, waarbij zowel de burger als de overheid op een gegeven ogenblik behoefte aan bescherming hebben, komen wij met onze typische toetsing aan juridische normen, die we administratieve rechtspraak noemen, niet meer helemaal uit. Wanneer dus onze commissie heeft voorgesteld om het instituut van de ombudsman over te nemen, dan bedoelen we daarmee geenszins, dat

we uitbreiding van de administratieve rechtspraak zouden willen tegengaan of afremmen. We bedoelen daarmee, dat er naast dat terrein, dat voor de administratieve rechtspraak openligt, nog een ander terrein bestaat. Een terrein dat de onmiddellijke verhouding tussen overheid en burger raakt, die niet altijd op te helderen is door toetsing van gedragingen van de overheid aan bepaalde normen. U hebt het van prof. Hurwitz gehoord en u hebt het ook in het boek van de heer Steenbeek kunnen lezen: op een gegeven ogenblik moet de ombudsman overgaan tot wat we noemen, abstracte normcontrole. Hij moet kunnen zeggen: deze norm deugt niet. En die abstracte normcontrole moet niet alleen bestaan uit een toetsing aan hogere normen, maar eenvoudig aan het beleid, de wenselijkheid en alle momenten, die een wetgever, een normsteller in acht heeft te nemen. We zullen ons los moeten maken van de ons vertrouwde gedachte van toetsing van het gedrag van de overheid aan de ons bekende geschreven en ongeschreven rechtsnormen. We zullen iemand nodig hebben, die bereid is in de existentiële verhouding tussen burger en overheid te duiken en daarbij met wijsheid en met beleid een oordeel te geven, dat niet een oordeel met onmiddellijke rechtsgevolgen is.

Als u de zaak zo beschouwt, dan zult u zien, dat deze beschouwingswijze van grote invloed is op alle problemen die hier zijn aangesneden. Men mag dan niet zeggen, dat de ombudsman een controle temeer op de overheid is. De ombudsman is een instituut, dat tussen de burger en de overheid staat en die nader tot elkaar brengt.

Voor een deel treedt de ombudsman op de weg van het parlement. Dat zullen we moeten erkennen. Maar dat is niet alles. Voorzover het werk van de ombudsman zich uit in controle op de overheid, zou het inderdaad ook door het parlement kunnen worden verricht. En dan kan men praten over de opportuniteit het parlement te outilleren met meer mensen en met meer bevoegdheden. Maar voor een belangrijk deel ligt het werk van de ombudsman, zoals de commissie het ziet, in zijn bemiddelende rol tussen overheid en burger en tussen burger en overheid, in beide richtingen, op een ander terrein dan dat van het parlement. Wanneer we derhalve in ons rapport spreken over de vertrouwensman, dan bedoelen we daarmee een vertrouwensman, enerzijds van het parlement, anderzijds van de burger en in de derde plaats van de overheid zelf.

Ik wil het bij deze inleiding laten, omdat ik de andere punten graag aan mijn medecommissieleden wil overlaten. Ik heb er echter prijs op gesteld om, misschien ten overvloede, te wijzen op de niet-traditionele uitgangspunten, die u denkend moet aannemen, wanneer u over het instituut van de ombudsman spreekt. U kunt dan niet werken met de gedachte, dat het een soort administratieve rechtspraak of een soort verlengstuk van het parlement is. De ombudsman doet dingen, die de administratieve rechter of het parlement misschien soms ook wel doen. Maar het is een eigenaardige tussenvorm, die in deze tijd, waarin de

contacten tussen burger en overheid toenemen, bijzonder nodig is, omdat met die contacten tevens toenemen de spanningen tussen burger en overheid.

PROF. MR. C. H. F. POLAK

De commissie, althans de meerderheid daarvan, is dankbaar voor de bijval die zij gekregen heeft, al was men het niet met alles, wat ter ondersteuning van haar voorstellen werd aangevoerd, eens. Misschien nog dankbaarder is zij voor de bestrijding, want deze geeft weer stof voor nadere overdenking.

In aansluiting op wat de voorzitter van onze commissie al zei, wil ik u erop wijzen, dat na de grote uitbreiding van de staatstaak bij de bepaling van het beleid in steeds grotere mate economische, sociale, technische en meer dergelijke overwegingen gaan meespelen. Mede als gevolg hiervan geven niet meer de juristen de toon aan, maar economen, sociologen, ingenieurs en andere doctorandi van onbestemd allooi. Door dat deze mensen zo deskundig zijn, wordt het steeds moeilijker ze te bestrijden, niet alleen voor ons, maar ook voor de politici, zowel ministers als volksvertegenwoordigers. De politici vinden een apparaat tegenover zich, dat veel meer vrijheid heeft dan in de vorige eeuw, toen de ambtenaren nog deden, wat de minister zei. De kans wordt daardoor groter, dat die aspecten van het beleid, waarop juristen plegen te letten, verwaarloosd worden, vooral op terreinen, waar de overheid nieuwe taken aanvaardt en er voor haar optreden nog geen tradities, nog geen regels en veelal ook zelfs nog geen duidelijk beleid bestaat. Bovendien betreft het hier vaak gebieden, waar de overheid veel dieper dan vroeger in het doen en laten der burgers ingrijpt.

Daarom is versterking van de waarborgen voor de behoorlijkheid en een goede procedure van de administratie nodig. Er moet een nieuwe mogelijkheid tot het opvangen van fricties komen, omdat er in tal van gevallen geen enkele vorm van administratieve rechtspraak is, terwijl controle toch vaak nuttig en nodig zou zijn. Het zou mij te ver voeren u voorbeelden te geven; u behoeft slechts te denken aan allerlei gevallen, waarin de overheid niet te streng maar te goedhartig is en bepaalde mensen bevoordeeld en andere achtergesteld worden. Dit was, wat ik ter aanvulling op onze psychologische en Kafka-achtige beschouwingen wilde opmerken.

Ik wil mij verder in hoofdzaak richten op wat naar mijn gevoel het kernpunt van deze dag was. In de eerste plaats het betoog van de heer Günther. Hij hield dit niet namens de minister, zo zei hij, maar het zal u niet verbazen, als u over enige tijd de Minister van Binnenlandse Zaken hetzelfde hoort zeggen. Verder de beschouwingen van de heer Van Viegen namens de Minister van Maatschappelijk Werk, die wel niet zal weten, wat deze hier gezegd heeft, en het betoog van de heer Sieg-

mann, een deskundig kamerlid, die het met de ambtenaren eens was.

Een ombudsman zal, daar kwamen hun woorden eigenlijk op neer, afbreuk doen aan de democratie, de vertrouwensband tussen volksvertegenwoordiging en burgers doen verslappen en de ministeriële verantwoordelijkheid ondermijnen. Precies hetzelfde argument is in 1961 in het Engelse Hogerhuis door de Lord Chancellor gebruikt, waarop de altijd zo keurige Economist schreef, dat dit betoog bijzonder reactionair en kortzichtig was. Ik zal dit blad daarin niet volgen, want ik geloof, dat het argument bijzonder belangrijk is en we, als het juist is, van de ombudsman zouden moeten afzien. Ik wil er alleen op wijzen, dat de landen, waar wel een ombudsman is, de Scandinavische landen en Nieuw Zeeland, tot de meest geavanceerde democratieën behoren en dat in Engeland het instituut zal worden overgenomen, als de Labour-party de overwinning behaalt.

Waarom meen ik, dat dit argument niet juist is? Het parlement is een politiek forum, een college van politici. Al maakt het bij ons niet altijd die indruk, als zodanig is het toch bedoeld. Als die politici hun werk goed doen, dan hebben ze geen tijd en geen aandacht voor alle kleine administratieve onregelmatigheden, die in de eerste plaats de aandacht van de ombudsman zouden moeten hebben. Die horen in het parlement niet thuis. De heren hebben belangrijker werk te verrichten van meer algemene aard. Een verkeerd beleid, een verkeerde organisatie, daarvan kan, en moet soms ook, een politieke kwestie gemaakt worden. De onvermijdelijke individuele fouten echter, die bij het overheidshandelen nu eenmaal worden gemaakt, kunnen veel beter op eenvoudiger wijze worden hersteld. Pas als die fouten blijken een uitvloeisel te zijn van een verkeerde regeling of een ondoelmatige organisatie, moet de zaak interessant worden voor de heren politici. En dergelijke aangelegenheden zullen ze juist veel beter kunnen behartigen, wanneer de ombudsman door zijn opmerkingen en aanbevelingen daarop de aandacht zal hebben gevestigd.

Gesteld, dat de Algemene Rekenkamer niet bestond en dat die nu voor het eerst zou worden voorgesteld, zou men dan ook zeggen: nu wordt de natuurlijke taak van de kamerleden ondermijnd? De Algemene Rekenkamer geeft de Tweede Kamer juist het materiaal, – waarnaar weliswaar vaak niet gekeken wordt, – om het financiële beleid van de overheid beter te controleren. Hetzelfde zal de ombudsman doen. Hij zal de kamerleden in staat stellen een andere, voor de burgers misschien nog belangrijker kant van het beleid beter te controleren.

De band tussen kamerleden en burgers wordt ook in het geheel niet verbroken. Iedere burger blijft volledig het recht behouden zich tot welk kamerlid ook te richten en het kamerlid blijft volledig bevoegd stappen te doen ten behoeve van bepaalde burgers, al zie ik dat nog altijd niet als de eerste taak van een volksvertegenwoordiger. Maar hij heeft het recht ertoe en hij zal het ook doen, als hij het nuttig vindt. Komt hij niet

verder, krijgt hij het gevoel met een kluitje in het riet te worden gestuurd – dat kunnen de departementen heus wel, zelfs tegenover kamerleden – of wordt de zaak te ingewikkeld, dan zal het een uitkomst zijn, als hij de zaak naar de ombudsman kan doorgeven. Het grote verschil tussen de ombudsman enerzijds en sociale raadslieden, kamerleden en al onze goedwillende beschermers verder anderzijds is toch immers, dat de ombudsman zelf de zaken gaat onderzoeken en niet behoeft af te gaan op de inlichtingen, die de minister, dat wil zeggen diens ambtenaren, hem believen te geven, en dat hij zelfstandig alle gegevens kan verzamelen, die hij voor een goede beoordeling nodig acht. Degenen, die met dit bijltje gehakt hebben, weten wel, dat er in tal van gevallen in de eerste plaats onzekerheid bestaat over de feiten, over de vraag, hoe het geval ligt, wat er nu precies is gebeurd. De kamerleden, hoe bekwaam ook, zijn voor het onderzoeken van feiten, het vaststellen van de juiste toedracht van een zaak, niet gekozen. Ze worden nog altijd gekozen als partijpolitici. Het objectief en nauwkeurig vaststellen van feiten is een gespecialiseerde taak. En daaraan bestaat juist behoefte, waar de burger staat tegenover een machtig apparaat, dat gewoonlijk de gegevens in zijn bezit heeft, die de burger nodig heeft om zijn zaak goed te presenteren en waaraan hij niet komen kan.

Een beoordeling van de duizend-en-een individuele gevallen, waarom het hier gaat, is trouwens geen zaak voor politici. Dit is een taak van beoordeling van administratieve moraliteit, van algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Die taak kan niet worden vervuld door een vergadering van honderdvijftig politici en zelfs niet door een commissie uit de Kamer. De sfeer is daarvoor ook niet geschikt. De minister moet nu eenmaal tegenover het parlement zijn eigen beleid en dat van zijn ambtenaren zo gunstig mogelijk voorstellen. Kamerleden mogen, ja moeten zich laten leiden door overwegingen, die vreemd zijn aan de zaak zelf, maar het hele politieke verband betreffen. Daar hebben ze volkomen het recht toe. Dat past in het politieke spel, in het totaal der verhoudingen. De leden van de regeringspartijen zullen geneigd zijn de minister te steunen, de oppositie zal trachten er een grote zaak van te maken en de minister te becritiseren. Dat is echter niet de sfeer, waarin een juiste beoordeling van deze zaken tot stand komt. Dit is een van de belangrijkste redenen om een ombudsman aan te stellen. Ook voor een minister, die tegenover de Kamer zijn ambtenaren liever niet wil afvallen, zal het soms prettig zijn, als hij kan zeggen: laat de ombudsman er dan nog maar eens naar kijken. Komt er van die zijde critiek, dan is het voor hem ook gemakkelijker om tegen zijn ambtenaren te zeggen: het schijnt toch niet goed te zijn, zullen we het niet veranderen?

Het grote voordeel van de ombudsman is dus, dat er een mogelijkheid wordt geschapen om allerlei administratief misgelopen zaken, allerlei fricties en probleempjes, die door de omvang van de overheids-

taak onvermijdelijk zijn, op te lossen buiten de omslachtige, kostbare, hiervoor niet berekende procedure van de rechter, en buiten de nog meer omslachtige en evenmin hiervoor geschikte procedure van het parlementaire werk. De ministeriële verantwoordelijkheid is de grondslag van het politieke leven. Ze is ook het middel om de staatsrechtelijke verantwoordelijkheden tot gelding te brengen. De ministeriële verantwoordelijkheid is de sanctie op verkeerd politiek beleid, de sanctie dus van het staatsrecht. Zij treedt in werking, als het beleid tekort schiet. Maar naast het staatsrecht is het administratief recht opgekomen, dat vandaag zijn vijfentwintigjarig feest viert. Dit recht moet nu zoeken naar zijn eigen sanctie, naar zijn eigen middelen om in het overheidsbestuur het recht te handhaven. Van het civiele recht namen we de rechterlijke controle over, van het staatsrecht de politieke controle; het administratief recht, vooral het nieuwere recht, heeft nog behoefte aan een eigen middel. Dat is in mijn ogen de ombudsman. Het administratief recht bemoeit zich immers met de staat aan de arbeid, de moeizame, onvolmaakte organisatie van strevende en feilbare mensen, waarin Logemann de enige werkelijkheid van de staat ziet. In die enige werkelijkheid zal de ombudsman moeten werken.

De moderne welvaartsstaat doet denken aan een gezette meneer, die door zijn eigen omvang zijn voeten niet meer kan zien. Het is goed, dat er iemand komt, die nu en dan eens kijkt, of die voeten wel schoon zijn. De prijs van de vrijheid is eeuwige waakzaamheid. De economen zeggen, dat dit een tijd van arbeidsverdeling is. We hebben dus iemand nodig, wiens taak het is wachter te zijn, te waken voor onze vrijheid. Dat doen we niet door algemene leuzen, niet door declaraties van de rechten van de mens. Al die nobele beginselen, waar we allemaal voor zijn, ze hebben weinig waarde, tenzij er eenvoudige en deugdelijke middelen zijn om ze te handhaven, en toegewijde mensen, die willen leven en werken om die beginselen tot een essentieel bestanddeel te maken van het dagelijks leven van ons volk. De ware bron van de vrijheid zijn mensen, die dag in dag uit willen werken om ons rechtssysteem te verbeteren, te versterken en in stand te houden. Een figuur, die recht verschaft onder de wet, en dat is naar mijn mening de ombudsman, kan ervoor waken, dat niemand zo groot wordt, dat hij zich boven de wet stelt, en niemand zo klein, dat hij geen gehoor kan vinden onder de wet. Overheid en burger zullen beide door de ombudsman erop vooruitgaan. En daarom, wat wij hier ook beslissen, hij komt er, of u wilt of niet.

DR. J. G. STEENBEEK

De vorige sprekers hebben voor mij nog een aantal punten ter beantwoording overgelaten. In verband met de beschikbare tijd kan die beantwoording echter lang niet volledig zijn. Ik stel het echter op prijs hier ook nog een persoonlijk getuigenis te mogen afleggen. Door het be-

toog van de vorige spreker is de sluier over het werk van de commissie weer iets verder opgelicht. U zult althans wel begrepen hebben, dat prof. Polak niet geheel tegen is. Ikzelf ben ook nog steeds niet tegen. De minderheid zit elders.

Toen ik mijn onderzoek begon, stond ik vrij sceptisch tegenover het instituut van de ombudsman; ik heb die houding zelfs opzettelijk aangenomen. Door de ervaringen die ik in Scandinavië opdeed heb ik mijn sceptische gevoelens echter moeten prijsgeven.

Bij het aanhoren van de sprekers heb ik enkele bezwaren gemist, al zijn er vele op tafel gekomen. Men had kunnen aanvoeren: de ombudsman tast het verantwoordelijkheidsbesef van de ambtenaren aan; die durven niets meer, als daar een criticaster op de achtergrond staat. Men had kunnen zeggen: de ombudsman tast de efficiency van het overheidsapparaat aan, want ieder moment moet men klaar staan om inlichtingen te geven. Ook miste ik het bezwaar, dat de ombudsman penetreert in de sfeer van de ambtelijke dienst, blootlegt wat niet blootgelegd kan worden en de sfeer van vertrouwelijkheid doorbreekt. Op al deze argumenten, die ikzelf niet juist zou achten, behoef ik dus thans niet in te gaan. In aansluiting op het laatste punt, dat ik noemde, kom ik even in contact met de heer Kirchheiner, die in een ander verband de geheimhouding aan de orde heeft gesteld. Hij heeft uit het wetsontwerp dat wij geproduceerd hebben afgeleid, dat de ombudsman in principe de zaken in het geheim behandelt. Dit berust toch op een verkeerde lezing van de voorgestelde bepalingen. Van geheimhouding is alleen sprake, waar de aard van de zaak om geheimhouding vraagt. Voor het overige brengt de functie van de ombudsman mee, dat hij inlichtingen geeft, waar hem dat passend voorkomt. Dit komt dus neer op openbaarheid.

Een van de punten, die vandaag wat zwaar hebben gewogen, is de taakomgrenzing van de ombudsman. Wij hebben het juist geacht, dat men op kleine schaal, liefst met één man, zou beginnen. Beperking van de taak is dan noodzakelijk. Men kan er dan over discussiëren, wat de meest rationele beperking is, maar tenslotte berust de keus op een zeker opportunisme. Andere vormen van beperking dan de door ons voorgestelde, kunnen wellicht ook in aanmerking komen.

De heer Duk heeft gesproken over de uitsluiting van de werkzaamheden van de rechterlijke macht. Is die uitsluiting nu principieel of niet-principieel, heeft hij gevraagd. Wat ik indertijd heb gezegd, speelt hij daarbij uit tegen de commissie. Ik geloof, dat het toch wel een kwestie van principe is. Voor wat de vonnissen betreft, is dit al heel duidelijk. Maar het geldt toch ook voor de werkzaamheden van de rechterlijke macht in ruimere zin. Het is een macht, die geen verantwoording aflegt, maar die zich ook niet kan verdedigen en waar de critiek van de ombudsman dus uiteindelijk geen echo kan vinden. Daarom moet men hier toch een principiële uitzondering maken, al kan men in ab-

stracto zeggen, dat er wel eens aanleiding zou kunnen zijn tot enige critiek.

Ook de gemeenten zijn ter sprake gekomen, zij het in verschillende zin. Ik meen althans verschillende opvattingen te hebben beluisterd bij prof. Kleijn en de heer Van Rappard, die ik daar nu zo broederlijk naast elkaar zie zitten. Misschien kunnen zij elkaar uitleggen, hoe het precies zit. Ik kan me voorstellen dat iemand, die burgemeester is, zegt: ik kan best zelf als ombudsman functioneren. Ik denk echter ook, dat iemand, die geen burgemeester is geneigd zal zijn te zeggen: daar geloof ik niet erg in. Het is maar, hoe je er tegenover staat. Wie in een soort strijdverhouding tegenover de gemeente staat, zal op het standpunt staan, dat het gemeentebestuur – dus ook de burgemeester – de andere partij is en geen objectieve instantie kan zijn voor de behandeling van klachten die de gemeente betreffen. Afgezien van de staatsrechtelijke kant van de zaak is daartegenover het grote voordeel van de ombudsman, dat hij een onpartijdige buitenstaander is en als zodanig in staat de zaken objectief te bekijken.

Prof. Kleijn vroeg zich nog af, of hij als burgemeester artikel 6 van het wetsontwerp zou mogen toepassen. Ik geloof, dat ik hem op dit punt kan geruststellen. Een ieder, ook de burgemeester als zodanig, mag zich met een klacht tot de ombudsman wenden. Prof. Kleijn was het ook, die opmerkte, dat het rapport een aantal delicate punten aansnijdt. Ik kan daarmee instemmen. Het rapport zit boordevol met delicate kwesties. Maar alle bij elkaar kunnen die slechts één conclusie bij ons oproepen: we staan hier voor een delicatesse.

NABESCHOUWING VAN DE COMMISSIE

Na het congres van de Vereniging voor Administratief Recht is de commissie nog tweemaal bijeen geweest. Zij meent, naar aanleiding van hetgeen op dat congres naar voren is gekomen, op een aantal belangrijke punten nog nader te moeten ingaan.

Algemeen vertrouwensman en administratieve rechtspraak en beroep.

De commissie wil, al heeft zij in haar rapport hieromtrent naar haar mening reeds een ondubbelzinnige uiteenzetting gegeven, nogmaals naar voren brengen, dat het instellen van de functie van een algemeen vertrouwensman niet als een alternatief voor het verbeteren van de administratieve rechtspraak of het administratief beroep moet worden gezien. Beide hebben hun betekenis, naast elkaar en in aanvulling op elkaar.

Voor zover de vertrouwensrelatie tussen overheid en burger wordt verstoord doordat de overheid zich niet houdt aan de geldende normen van het geschreven of ongeschreven recht, geeft een goed ingerichte administratieve rechtspraak (en beroep) daartegen de beste waarborg; de commissie acht daarom een verdere ontwikkeling van de rechtsbescherming door de rechter (en door instanties van administratief beroep) van groot belang.

Het wordt echter steeds duidelijker, dat die vertrouwensrelatie nog op andere wijze kan worden verstoord en dat ook gevallen voorkomen waarin de rechtsweg niet tot een bevredigend resultaat kan leiden. Daarvoor kan een behandeling door de algemeen vertrouwensman in beginsel hulp bieden.

Algemeen vertrouwensman en sociale raadslieden.

De mening is naar voren gekomen, dat daar waar sociale raadslieden werkzaam zijn, wellicht minder behoefte zal bestaan aan een algemeen vertrouwensman. Sociale raadslieden treft men thans reeds aan in enkele gemeenten. Deze functionarissen beogen in eerste instantie voorlichting in het sociale vlak te bieden aan degenen die daaraan behoefte hebben. In de praktijk geeft deze werkzaamheid aanleiding tot allerlei voorlichtende activiteit, soms ook tot eenvoudige bemiddeling, niet slechts tussen burger en overheid, doch ook wel tussen burgers onderling. Het wezenlijke blijft daarbij het wijzen van de weg. Van werkelijk eigen onderzoek van de gevallen door de sociale raadsman en in het bijzonder van zulk een onderzoek inzake het optreden van de administratie is geen sprake, laat staan van een beoordeling van dat optreden; zulks is niet de taak van de sociale raadsman.

Ongetwijfeld zal ook de algemeen vertrouwensman vaak de weg wijzen aan de burger die niet weet tot welke instantie hij zich zou kunnen wenden. Doch zijn taak en bevoegdheid strekken verder. Hij dient zo

nodig zelf een onderzoek in te stellen en een onafhankelijk oordeel, dat kritiek kan inhouden, te geven.

De algemeen vertrouwensman en het horen van ambtenaren.

De werkzaamheid van de algemeen vertrouwensman mag niet leiden tot een doorbreking van de ambtelijke verhoudingen, waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover het parlement in het gedrang zou geraken. Gelijk in vele andere opzichten zijn ook te dezen aanzien de Scandinavische ervaringen leerzaam. Als de ombudsman aldaar een bepaald geval in onderzoek neemt, pleegt hij zich eerst te wenden tot het hoofd van de administratieve dienst. In vele gevallen wendt hij zich direct tot de minister, in andere gevallen, wanneer het een meer zelfstandige dienst betreft, tot het diensthoofd. Op deze wijze blijft de hoogste leiding van de administratieve dienst niet onkundig van het geval. Bovendien heeft zij dan gelegenheid zelf haar standpunt terzake uiteen te zetten. Dat de ombudsman daarnaast de betrokken ambtenaar zelf hoort, levert bij deze werkwijze geen bezwaar op.

De commissie gaat ervan uit, dat de algemeen vertrouwensman ten onzent een soortgelijke werkwijze zal toepassen. Deze werkwijze ligt zozeer voor de hand, dat een uitdrukkelijk voorschrift daaromtrent in de wet overbodig mag worden geacht.

Overigens wil de commissie erop wijzen, dat het in Nederland niet ongebruikelijk is dat ambtenaren als getuigen worden gehoord. Deze figuur kan zich onder meer voordoen bij de procedures voor de ambtenarengerechten en voor het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

De algemeen vertrouwensman en de Staten-Generaal.

De commissie heeft getracht een regeling te ontwerpen met voldoende waarborgen voor het verzekeren enerzijds van de nodige zelfstandigheid van de algemeen vertrouwensman en anderzijds van een zodanige werkwijze van deze functionaris, dat diens functie ertoe kan bijdragen dat de volksvertegenwoordiging haar controlerende verantwoordelijkheid op doeltreffende wijze kan vervullen. Het jaarlijkse verslag is hiertoe een belangrijk middel. Het spreekt echter vanzelf, dat de Staten-Generaal de bevoegdheid moeten hebben om steeds wanneer zij daaraan behoefte gevoelen, de algemeen vertrouwensman te verzoeken over zijn bevindingen en conclusies inlichtingen te verschaffen. Wenst men een uitdrukkelijk voorschrift hieromtrent in de wet, dan zou (bijv. in artikel 14 van het wetsontwerp van de commissie) kunnen worden bepaald, dat de algemeen vertrouwensman de Kamers der Staten-Generaal desgevraagd inlicht over zijn bevindingen en conclusies.

De algemeen vertrouwensman en de provincies, de gemeenten enz.

De vraag of en in hoeverre de algemeen vertrouwensman behalve met het optreden van de centrale overheid ook bemoeiing moet hebben met

dat van overheden van provincies, gemeenten enz. is een bijzonder moeilijke.

De commissie heeft een middenweg gekozen, daarmede aansluitende aan het geldende Nederlandse staatsrecht, door die bemoeiing te beperken tot die werkzaamheden van lagere lichamen waarbij medewerking wordt verleend aan de uitvoering van wettelijke regelingen. Principiële en praktische redenen weerhielden de commissie ervan in dit stadium met verdergaande voorstellen te komen.

De tijd zal moeten leren of ook ten aanzien van de 'autonome' taak van de lagere lichamen aan een toezicht als dat van de algemeen vertrouwensman behoefte zal bestaan. Is dit het geval, dan zal moeten worden overwogen of aan deze behoefte zal moeten worden voldaan door de taak van de algemeen vertrouwensman ook tot dit gebied uit te breiden – de in de Scandinavische landen gekozen oplossing – dan wel of, en zulks dan bij voorkeur op de grondslag van een voorziening bij de wet, de oplossing moet worden gezocht in de aanstelling van dergelijke functionarissen in regionaal of plaatselijk verband. Komt men tot laatstbedoelde oplossing, dan ware te overwegen aan deze functionarissen mede de bemoeiing met de zelfbestuurswerkzaamheden toe te vertrouwen.

III

VERSLAG VAN DE ALGEMENE VERGADERING OP 25 SEPTEMBER 1964

Volgens de presentielijst zijn aanwezig de volgende leden en belangstellenden:

Mej. H. M. van Amerongen, Hilversum; mr. J. van Andel Gzn., 's-Gravenhage; mr. F. J. H. Bachg, 's-Gravenhage; mr. Th. J. Barentsen, 's-Gravenhage; mr. R. van den Berg; S. J. van den Bergh, Wassenaar; mr. F. J. J. Besier, 's-Gravenhage; mr. R. Besse, Balkbrug; mej. mr. J. A. A. Beversluis, Scheveningen; mr. A. Blom, Utrecht; F. L. Boelens, Noordwijk; E. de Boer; mr. J. A. Boeren, Nijmegen; mr. J. Boesjes, Oegstgeest; mej. mr. H. S. Bok, Rijswijk; mr. dr. E. van Bolhuis, Den Helder; mr. C. Borman, 's-Gravenhage; mr. J. A. Borman, 's-Gravenhage; J. Bos, Alkmaar; dr. A. J. W. Brückel, 's-Gravenhage; mr. J. F. M. Bruijn, 's-Gravenhage; mr. J. Bulthuis, De Bilt; mej. mr. A. J. Bunk, 's-Gravenhage; mr. F. H. van der Burg, Voorburg; mr. B. R. Canneman, Hoorn; Th. A. M. Coopmans, 's-Hertogenbosch; mr. R. Crince le Roy, Utrecht; mr. A. J. M. van Dal, 's-Gravenhage; prof. mr. A. M. Donner, Luxemburg; mr. J. van Dooijeweert, Rijswijk; mevr. mr. A. J. van Dooijeweert-Roth, Rijswijk; W. Doreleijers, Oisterwijk; mr. L. Dorhout, Voorburg; mr. K. J. van Douwen, Beetsterzwaag; dr. R. L. Drilsma, Amsterdam; mr. W. Duk, 's-Gravenhage; drs. D. J. van Dijk, Wassenaar; mr. J. W. Engelkes, 's-Gravenhage; A. A. Engelman, Utrecht; mr. W. A. Entzinger, Leiden; mr. S. J. Fockema Andreae, Beetsterzwaag; mr. dr. H. Fortuin, Hilversum; mr. A. G. van Galen, 's-Gravenhage; mr. C. J. M. A. Gast, Alkmaar; mr. J. van der Giesen Kerkhof, Bilthoven; mr. W. S. A. N. Gorter, 's-Gravenhage; mr. K. Groen, 's-Gravenhage; dr. J. Groenendaal, 's-Gravenhage; mr. L. de Groot, 's-Gravenhage; mr. G. W. M. Gründemann, Leiden; mr. R. A. F. de Guasco, Amsterdam; dr. A. H. Günther, 's-Gravenhage; A. M. van der Ham, 's-Gravenhage; mr. N. Hendrik Muller, Arnhem; H. J. Hendriks, Ubbergen; A. C. M. Hoefs, Vinkeveen; mej. mr. A. J. A. E. Hol, 's-Gravenhage; drs. Th. A. M. van der Horst, 's-Gravenhage; mr. H. A. Huart-Engelsman, 's-Gravenhage; mr. J. van Huis, Rolde; prof. mr. E. H. s'Jacob, Groningen; mr. G. L. van der Jagt, 's-Gravenhage; mr. D. G. Jansen, 's-Gravenhage; prof. dr. H. J. M. Jeukens, Tilburg; mr. J. A. C. de Jonge, 's-Gravenhage; mej. mr. L. H. Juch, Apeldoorn; mr. J. Ph. G. Kaajan, Utrecht; mr. J. M. Kan, 's-Gravenhage; mr. J. W. Keiser, Enschede; mr. G. J. Ketel, Rijswijk; jhr. mr. H. F. van Kinschot, 's-Gravenhage; mr. H. H. Kirchheiner, Alphen a. d. Rijn; prof. mr. A. Kleijn, Meppel; mr. W. G. Kloos, Zwolle; mr. W. R. Kok, 's-Gravenhage; mr. N. Kolff, Rotterdam; W. Konijnenbelt, Amsterdam; mr. W. R. H. Koops, Groningen; M. Korte-

kaas, Noordwijk; J. Kortenoever, Zaandam; J. A. M. Kruse, Helmond; jkvr. mr. C. M. M. J. de Kuyper, 's-Gravenhage; mr. H. van der Linden, Oegstgeest; mej. mr. J. van Lith, Schiedam; mr. H. Lodder, Zwolle; mr. P. J. de Loor, Velp; mr. H. Th. J. F. van Maarseveen, Utrecht; mr. J. Mannoury, Utrecht; J. M. Maris, Baarn; mr. C. F. G. de Menthon Bake, 's-Gravenhage; mr. D. H. M. Meuwissen, Amsterdam; mr. F. J. Meijer Drees, Haarlem; mr. J. P. Miedema, 's-Gravenhage; mej. mr. W. M. Miltenburg, Arnhem; mr. A. F. Molleman, Heerhugowaard; mr. H. J. Morren, Voorburg; A. B. Muiderman, 's-Gravenhage; mr. E. Mulder, Scheveningen; mr. H. P. Nieuwenhuisen, Zwolle; dr. E. Nordlohne (N.R.C.); mr. W. J. Noteboom, Voorburg; mr. J. J. Oostenbrink, Amstelveen; mr. A. Panis, Utrecht; mr. J. J. L. Pastoor, Wassenaar; mevr. mr. J. C. C. Pastor, Voorburg; mr. J. M. C. Peeters, Dongen; mr. J. Peters, 's-Gravenhage; prof. dr. J. M. Pieters, Tilburg; mr. J. M. D. Pieters, 's-Gravenhage; mr. A. G. Plate Lichtenbelt, Voorburg; prof. dr. G. A. van Poelje, 's-Gravenhage; prof. mr. C. H. F. Polak, Leiden; prof. mr. J. M. Polak, Ede; mr. J. Praats, Helmond; mr. L. R. J. ridder van Rappard, Gorinchem; mej. mr. E. J. Rood, 's-Gravenhage; J. W. M. J. van Roosmalen, 's-Hertogenbosch; mr. W. P. M. Rosier, Arnhem; mr. M. J. van Rossum du Chattel, Deventer; J. Rothuizen, Voorschoten; prof. mr. J. V. Rijpperda Wierdsma, Leiden; mr. F. A. Sandkuyl, Wassenaar; A. C. M. Schampers, 's-Hertogenbosch; S. W. Schellinger jr., Klundert; mr. A. F. Schepel, Voorburg; mr. J. D. Schepers, Huis ter Heide; dr. L. J. Schippers, Voorburg; mej. mr. A. Schoemaker, 's-Gravenhage; mej. mr. E. M. M. Schrijver, Utrecht; mr. H. van der Schuur, Assen; mr. G. van Setten, 's-Gravenhage; mr. W. Siegmann, Amsterdam; prof. mr. dr. D. Simons, 's-Gravenhage; mevr. mr. H. Singer-Dekker, Rijswijk; C. Slobbe; P. J. Snijders, Oisterwijk; prof. mr. W. L. Snijders, 's-Gravenhage; mr. J. J. van Soest, 's-Gravenhage; mr. J. C. Somer, Leiden; W. van Sprang, Noordwijk; dr. J. G. Steenbeek, Leidschendam; mr. F. L. Stoel, Zeist; P. C. van Straalen, Amersfoort; mr. J. H. Strumphler Tideman, Diemen; mr. B. L. van Strij de Regt, 's-Gravenhage; A. Swaan, Utrecht; drs. E. L. P. L. R. Tebbenhoff Rijnenberg, Capelle aan den IJssel; mr. J. H. A. Teulings, 's-Gravenhage; mr. H. C. G. Timmer, Rotterdam; J. M. Tinga, 's-Gravenhage; mr. A. Toussaint Raven, Haarlem; mr. J. H. van der Veen, Voorschoten; mr. Th. J. C. Verduin, Rotterdam; mr. J. H. Vergragt, Rotterdam; mr. H. G. Verhoeff, Bussum; mr. W. G. Verkruisen, Ouderkerk aan de Amstel; mr. K. J. Versol, 's-Gravenhage; L. G. Verwer, Arnhem; mr. J. van Viegen, Rijswijk; A. A. M. Th. Vlaminkx, Dongen; mej. dr. M. van Vliet, Utrecht; A. C. van der Vliet, Emmeloord; J. C. van der Vliet, Voorburg; mr. dr. T. Vorstius Kruijff, Utrecht; mr. Th. A. J. Vosters, Boxtel; F. Vrancken (Belgisch I.B.W.); prof. mr. C. W. de Vries, 's-Gravenhage; mr. dr. D. van der Wel, Middelburg; mr. J. Wessel, Voorburg; mr. M. H. J. S.

van de Wiel, Heerlen; A. L. Wilkeshuis, Wassenaar; mr. P. W. van Willigen, Utrecht; mr. F. Winkel, Rotterdam; prof. mr. H. D. van Wijk, Amstelveen; mr. A. H. B. van Zadelhoff, Wassenaar; drs. K. J. van der Zande, Utrecht; mr. W. C. van Zwieten, Utrecht.

Van het bestuur zijn aanwezig: mr. G. J. Wiarda (voorzitter); dr. J. P. D. van Banning; prof. mr. A. D. Belinfante; mr. Th. A. van Dijken; mr. J. H. van der Meide (secretaris); mr. W. P. Mulié; prof. dr. S. O. van Poelje; prof. mr. W. F. Prins; mr. F. W. ter Spill (penningmeester); dr. M. Troostwijk; dr. J. P. Winsemius en prof. mr. S. F. L. Baron van Wijnbergen.

De voorzitter opent het *huishoudelijk gedeelte* der vergadering en heet de aanwezigen hartelijk welkom. Met betrekking tot de *notulen* van de vergadering van 27 september 1963, opgenomen in geschrift LI der Vereniging, heeft niemand iets op te merken, zodat deze zijn goedgekeurd.

Hierop doet de secretaris *verslag* van de activiteiten der Vereniging in 1963. Ook dit verslag verwerft de goedkeuring der vergadering. Als Bijlage A is het in dit geschrift opgenomen. De voorzitter dankt de secretaris, zowel voor de samenstelling van het verslag, als voor de vele werkzaamheden, die voor hem aan de in het verslag vermelde gebeurtenissen waren verbonden.

Namens de *kascommissie* wordt ook ditmaal het woord gevoerd door de heer Tinga. Bij de jaarlijkse controle van de financiële administratie was de penningmeester in staat op alle gestelde vragen een afdoend antwoord te geven. De heer Tinga uit een speciaal woord van waardering voor de keurige en overzichtelijke wijze, waarop de administratie door mejuffrouw Van Deventer, de assistente van de penningmeester, is bijgehouden. Naar aanleiding van dit verslag stelt de voorzitter voor de *rekening* over 1963 (bijlage B) goed te keuren. Dit geschiedt. De voorzitter overtuigt zich vervolgens van de bereidheid van de leden van de defungerende kascommissie, de heren Kruyff, Tinga en Van der Wel, hun werkzaamheden als zodanig te continueren.

Na hetgeen de secretaris in zijn jaarverslag heeft opgemerkt, kan de voorzitter met betrekking tot het *werkplan* der Vereniging kort zijn. Als onderwerp voor de eerstvolgende algemene vergadering is gekozen: „De terugwerkende kracht". De heren mr. W. Duk en prof. H. J. M. Jeukens zijn bereid gevonden hiertoe pre-adviezen te vervaardigen. De Commissie algemene bepalingen van administratief recht zal onder voorzitterschap van prof. dr. S. O. van Poelje een derde druk van het destijds door haar uitgebrachte rapport voorbereiden. Het Nederlandse en het Belgische Instituut voor Bestuurswetenschappen hebben opnieuw de organisatie van administratieve dagen ter hand genomen. Van Nederlandse zijde is als onderwerp voorgesteld: „Deelneming van privaatrechtelijke organisaties in de vervulling van de overheidstaak".

Voorts wordt gestreefd naar het houden van een bijeenkomst tezamen met de Nederlandse Vereniging voor Europees Recht over een internationaal-administratiefrechtelijk onderwerp.

De penningmeester krijgt het woord ter toelichting van de *begroting* voor het jaar 1965 (bijlage B). Hij deelt mede, dat de begroting mede is gebaseerd op het voorstel van het bestuur om tot verhoging van de contributie over te gaan. Tevens is rekening gehouden met een hoger bedrag aan bijdragen van donateurs. Een en ander heeft tot resultaat, dat voor het eerst sedert enkele jaren weer een sluitende begroting kan worden verkregen.

Gelet op de samenhang van de begroting met het voorstel tot *contributieverhoging* onderwerpt de voorzitter eerst laatstgenoemd voorstel aan het oordeel der vergadering. Sinds enkele jaren vertoont de begroting van de Vereniging door toeneming van haar werkzaamheden en ten gevolge van prijsverhogingen, een stijgend tekort. In verband hiermede wordt voorgesteld de jaarlijkse contributie van de leden te verhogen van *f* 6,– tot *f* 10,–. De voorzitter constateert, dat geen der aanwezigen zich tegen deze verhoging verzet. Vervolgens wordt de begroting goedgekeurd. De voorzitter noemt het verheugend, dat de publiekrechtelijke lichamen, die als donateurs de Vereniging steunen, op verzoek van de Vereniging hun bijdragen in belangrijke mate hebben willen verhogen.

Hierna stelt de voorzitter de *bestuursverkiezing* aan de orde. Aan de beurt van aftreden zijn de heren prof. mr. A. D. Belinfante, dr. J. Winsemius en prof. mr. S. F. L. Baron van Wijnbergen. Zij zijn niet herkiesbaar. Het bestuur beveelt aan in deze vacatures te voorzien door verkiezing van onderscheidenlijk de heren prof. mr. C. H. F. Polak, dr. J. G. Steenbeek en prof. dr. J. M. Pieters. De uitslag van de stemming is met deze aanbeveling in overeenstemming.

De *rondvraag* wijst uit, dat geen der aanwezige leden de behoefte gevoelt in dit gedeelte der vergadering nog iets in het midden te brengen. De huishoudelijke vergadering is hiermede gesloten.

De *werkvergadering* vangt aan met een *welkomstwoord* van de voorzitter. In de eerste plaats geldt dit professor Stephan Hurwitz, die in Denemarken het ambt van ombudsman uitoefent. De bereidwilligheid van professor Hurwitz om over het onderwerp van deze dag voorlichting te geven kennende, heeft het bestuur zich veroorloofd, hem uit te nodigen tot het bijwonen van de vergadering. Het heeft het bestuur zeer verheugd, dat hij deze uitnodiging heeft willen aanvaarden. Zijn aanwezigheid geeft een bijzondere glans aan de viering van de vijfentwintigste verjaardag der Vereniging.

Zich richtend tot de heer Vrancken, die het Belgische Instituut voor Bestuurswetenschappen vertegenwoordigt, memoreert de voorzitter de oude vriendschap, die tussen deze instelling en de Vereniging be-

staat. Het verheugt hem bijzonder, dat de heer Vrancken op deze voor de Vereniging zo heuglijke dag aanwezig heeft willen zijn.

De voorzitter drukt zijn erkentelijkheid uit voor het feit, dat de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken ter vergadering vertegenwoordigd zijn. Ook verheugt het hem zeer, dat prof. Langemeijer aanwezig is, vooral met het oog op diens speciale deskundigheid met betrekking tot het te behandelen onderwerp.

Een heel bijzondere reden tot verheugenis noemt de voorzitter het, dat twee ereleden der Vereniging, professor De Vries, oprichter der Vereniging, en prof. Donner aanwezig zijn. Hij voegt daaraan toe te hopen, dat het derde erelid, mejuffrouw Revers, later op de dag nog zal komen, welke hoop inderdaad in de loop der vergadering in vervulling gaat.

Tenslotte wordt prof. Polak in zijn kwaliteit van vertegenwoordiger van het instituut voor Bestuurswetenschappen welkom geheten.

Hierna spreekt de voorzitter zijn *openingsrede* uit.

Voordat de gewone beraadslaging een aanvang neemt, spreekt de heer *Vrancken* een gelukwens uit aan het adres van de jubilerende Vereniging namens het Belgische Instituut voor Bestuurswetenschappen en in het bijzonder namens de voorzitter daarvan, de heer Mathon. Het Belgische Instituut denkt met dankbaarheid aan de medewerking, die de Vereniging verleend heeft aan de organisatie van de Belgisch-Nederlandse administratieve dagen, welke werden ingesteld door de heren prof. Van Poelje en Mathon en sedert 1950 regelmatig plaatsvinden. Deze bijeenkomsten dragen ertoe bij de banden tussen de beide Instituten voor Bestuurswetenschappen te verstevigen en stellen de leden in de gelegenheid zich te wijden aan de vergelijkende studie van het administratieve recht en de administratieve praktijk. De heer Vrancken onderstreept het grote nut van de activiteiten der Vereniging voor de totstandkoming van hervormingen in de overheidsadministratie.

De voorzitter dankt de heer Vrancken voor zijn vriendelijke woorden.

Vervolgens wordt het woord gevoerd door de verschillende sprekers, die zich voor deelneming aan de *discussie over het rapport* van de ombudsman-commissie hebben opgegeven.

Gedurende de middagzitting deelt de voorzitter mede, dat een *telegram* is ingekomen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, waarbij de Vereniging gelukgewenst wordt met haar vijfentwintig-jarig bestaan.

Ter *beantwoording* van de over het ombudsman-rapport gemaakte opmerkingen is eerst het woord aan prof. Hurwitz en vervolgens aan de commissie bij monde van haar voorzitter prof. Belinfante, het lid prof. Polak, en de rapporteur mr. Steenbeek.

Hierna spreekt de voorzitter een *slotwoord*. Bij het diner, dat het bestuur der Vereniging des avonds o.m. met prof. Hurwitz en de leden der ombudsman-commissie zal houden, hoopt hij in staat te zijn de

commissie en degenen, die vandaag de beantwoording voor hun rekening hebben genomen, dank te zeggen voor de wijze, waarop dit congres door hen mogelijk is gemaakt. Nu wil hij zich ertoe beperken hen, die aan de discussie hebben deelgenomen, hartelijk te bedanken voor het tot klaarheid brengen van het bijzonder belangrijke onderwerp van deze dag. Hij beseft, dat niet alle opmerkingen die werden gemaakt uit de kring der commissie een onmiddellijk antwoord hebben gekregen, hoezeer hij ook persoonlijk dankbaar is voor de wijze, waarop zij, die namens de commissie spraken, op de meest principiële punten van het debat zijn ingegaan. Wellicht kan echter de commissie nog op enigerlei wijze aan het werk blijven en dan de verschillende punten, die zo duidelijk naar voren werden gebracht, nader in overweging nemen. Na nog eens zijn erkentelijkheid te hebben uitgesproken voor de wijze, waarop allen geholpen hebben om langzamerhand te trachten ook in Nederland tot een positieve benadering van het probleem van de ombudsman te komen, sluit de voorzitter de werkvergadering.

BIJLAGE A

JAARVERSLAG 1963

In de geschiedenis van onze Vereniging zou het jaar 1963 verschillend kunnen worden getypeerd. En over de vraag, welke typering de meest treffende is, zou men licht van mening kunnen verschillen. Was het het jaar waarin zij de leeftijd van 25 jaren bereikte, omdat het jaar van oprichting, al was het niet een vol kalenderjaar, toch voor vol mag worden aangezien? Was het het jaar waarin in haar serie geschriften het vijftigste verscheen? Of was het eenvoudig een jaar van toegenomen werkzaamheid? Het laatste – treffende typering of niet – lijkt in elk geval op goede gronden staande te houden. Mogen de feiten spreken. In 1963 werden twee algemene vergaderingen gehouden, voltooide één commissie haar arbeid, zetten twee commissies haar arbeid voort en werd een vroegere commissie opnieuw, zij het in gewijzigde samenstelling, tot arbeid geroepen.

Van de twee algemene vergaderingen was de eerste – gehouden op 7 juni 1963 – gewijd aan het rapport van de commissie-Waterrecht, een commissie welke stond onder leiding van mr. S. J. Fockema Andreae en waarvan prof. mr. H. D. van Wijk de rapporteur was. Deze vergadering was in zoverre een novum, dat – zoals de Voorzitter in zijn openingsrede het uitdrukte – voor het eerst in de geschiedenis van de Vereniging een specialistisch onderwerp, niet behorende tot het algemene deel van het administratief recht, werd besproken. De gedachtenwisseling in deze goed bezochte vergadering kenmerkte zich door een verscheidenheid van opvattingen en een diversiteit in de benadering van de opzichzelf ook weer rijk geschakeerde inhoud van het rapport. Na afloop van de vergadering werd een bezoek gebracht aan het gebouw van „De Lekdijk Bovendams", waar de deelnemers werden ontvangen door de dijkgraaf Jhr. de Geer van Oudegein.

De tweede algemene vergadering werd gehouden op 27 september en was gewijd aan een onderwerp, dat naar Nederlandse opvatting misschien eerder tot het staatsrecht dan tot het administratief recht zou moeten worden gerekend, maar waarvoor niettemin onder de leden der Vereniging een grote belangstelling bleek te bestaan. Het onderwerp luidde: „De onderlinge verhouding van wettelijke voorschriften, van verschillende wetgevers afkomstig". Over dit welhaast klassieke, doch tevens – mede door de nieuwe Provinciewet en met het oog op de komende algehele herziening van de gemeentewet – actuele onderwerp, waarover pre-adviezen waren uitgebracht door prof. s'Jacob en mr. Somer, ontstond een boeiende gedachtenwisseling. Pre-adviezen en verslag tezamen vormen weer een belangrijke aanwinst aan de serie geschriften van de Vereniging en zullen zowel voor verdere wetenschappelijke arbeid als voor de wetgevingspraktijk van nut kunnen zijn.

Naast de algemene vergaderingen verdienen de Nederlands-Belgische

administratieve dagen vermelding. Zij werden ditmaal – op 24 en 25 mei – weer in Brussel gehouden. Gesproken werd over „Enige bestuurlijke aspecten van de overheidsinvloed op de ontwikkeling van de woningbouw", welke aspecten belicht waren in pre-adviezen van mr. E. H. A. Kocken van het Ned. Instituut voor Bestuurswetenschappen en J. Hoeffler, substituut-auditeur-generaal bij de Belgische Raad van State.

Thans het commissie-werk. De commissie, welke haar arbeid voltooide, was de reeds genoemde commissie-Waterrecht. Voortgezet werd de arbeid van twee andere in het vorige jaarverslag reeds genoemde commissies, nl. de commissie welke zal trachten onder leiding van prof. Prins enige conclusies te formuleren naar aanleiding van het in 1962 behandelde onderwerp „Figuren als overdracht, machtiging en opdracht met betrekking tot bestuursbevoegdheden" en de Ombudsman-commissie, welke vandaag haar arbeid bekroond ziet. De commissie-Prins hoopt binnenkort haar rapport te kunnen uitbrengen. De vierde commissie waarop in de aanvang van het verslag werd gedoeld is de commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht. Het bestuur heeft besloten deze commissie te verzoeken een derde druk van het rapport voor te bereiden. Deze commissie heeft inmiddels, in gewijzigde samenstelling, met de uitvoering van haar niet gemakkelijke opdracht een begin gemaakt.

Het aantal donateurs onderging in het verslagjaar geen wijziging en bleef dus gehandhaafd op 102. Het aantal leden daarentegen vertoonde een niet onbelangrijke stijging, nl. van 520 tot 542.

J. H. VAN DER MEIDE

Voorburg, 25 september 1964.

BIJLAGE B

VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

REKENING EN VERANTWOORDING OVER 1963

Contributies 1963	*f* 5.931,—	*Bestuursuitgaven*		
Contributies 1964	„ 169,50	bureaukosten	*f* 702,79	
Verkoop geschriften	„ 667,38	porti	„ 101,79	
Terug voorschot Mej. v. Lith	„ 10,—	telefoon	„ 66,74	
Rente Spaarbank	„ 422,36	reiskosten	„ 48,96	
Nadelig saldo	„ 1.373,85			*f* 920,28
		Algemene vergaderingen (2)		
		bureaukosten	*f* 36,58	
		boekenbonnen	„ 250,—	
		zaalhuur	„ 200,—	
		geluidsapparaat	„ 79,—	
		kosten maken 2 verslagen	„ 400,—	
		lunch, koffie, thee	„ 168,70	
		convocaties	„ 152,50	
		porti	„ 25,66	
		reiskosten	„ 57,30	
				f 1.369,74
		Commissie Ombudsman		
		bureaukosten, porti, reiskosten		„ 638,10
		Commissie ter bestudering van het Waterrecht		
		reiskosten		„ 459,75
		Geschriften XLVII, XLVIII, XLIX		„ 5.091,59
		Administratieve dagen te Brussel (schrijfloon en porti)		„ 55,36
		Bijdrage 1962 en 1963 Juridische Genootschappen		„ 30,—
		kosten inning contributie 1963		„ 9,27
	f 8.574,09			*f* 8.574,09

Saldo 1 januari 1963:	*f* 13.571,82
Nadelig saldo 1963:	„ 1.373,85
Saldo 1 januari 1964:	*f* 12.197,97
Saldo Spaarbank	*f* 11.781,89
Saldo giro	„ 357,94
Saldo kas	„ 58,14
	f 12.197,97

VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT

BEGROTING VOOR 1965

Contributies (verhoogd van		*Bestuursuitgaven*		
f 6,— tot *f* 10,—)	*f* 8.500,—	bureaukosten	*f* 750,—	
Verkoop geschriften	„ 400,—	porti	„ 150,—	
Rente Spaarbank	„ 350,—	telefoon	„ 75,—	
		reiskosten	„ 50,—	
				f 1.025,—
		Algemene vergadering		
		bureaukosten	*f* 50,—	
		boekenbonnen	„ 150,—	
		zaalhuur	„ 125,—	
		geluidsversterker	„ 30,—	
		kosten maken verslag	„ 200,—	
		koffie, thee, lunch	„ 200,—	
		reiskosten	„ 100,—	
		porti	„ 30,—	
		convocatie	„ 75,—	
				f 960,—
		Bijzondere vergaderingen		„ 200,—
		Commissies		„ 1.000,—
		Geschriften		„ 5.750,—
		Propaganda		„ 150,—
		Onvoorzien		„ 50,—
		Bijdrage Juridisch genootschap		„ 15,—
		Voordelig saldo		„ 100,—
	f 9.250,—			*f* 9.250,—

IV

ERELEDEN EN BESTUUR DER VERENIGING

Ereleden

prof. mr. C. W. de Vries
prof. mr. A. M. Donner
mej. mr. H. J. D. Revers

Bestuur

mr. G. J. Wiarda, *voorzitter,* Wassenaarseweg 170, 's-Gravenhage (1967)
mr. J. H. van der Meide, *secretaris,* Uhlenbeckstraat 41, Voorburg, (1967)
mr. F. W. ter Spill, *penningmeester,* Hart Nibbrigkade 120, 's-Gravenhage, (1965)
dr. J. P. D. van Banning, burgemeester van Geleen (1966)
mr. Th. A. van Dijken, Plein 18a, 's-Gravenhage (1965)
mr. W. P. Mulié, Homeruslaan 24 I, Utrecht (1967)
prof. dr. J. M. Pieters, Burgemeester Janssenstraat 34, Tilburg, (1968)
prof. dr. S. O. van Poelje, Stalpertstraat 39, 's-Gravenhage, (1965)
prof. mr. C. H. F. Polak, Kagerstraat 2, Leiden (1968)
prof. mr. W. F. Prins, Karel Doormanlaan 35, Utrecht (1966)
dr. J. G. Steenbeek, B. Caan van Necklaan 257, Leidschendam, (1968)
prof. dr. M. Troostwijk, De Savornin Lohmanlaan 40, Groningen (1966)

GESCHRIFTEN VAN DE V.A.R.

III, V, IX, XIV, XVI, XVIII, XXI XXVII, XXX, XXXII, XXXIII, XXXV, XXXVII, XXXIX, XLI, XLIII, XLV, XLVIII, L, LI.

Verslagen van de alg. verg. op resp. 19 mrt. 1940 (0.55), 19 apr. 1941 (0.55), 25 sept. 1943 (0.90), 13 juni 1947 (1.25), 28 mei 1948 (0.95), 13 mei 1949 (1.25), 19 okt. 1950 (1.50), 29 mei 1953 (1.90), 27 nov. 1953 (1.95), 21 mei 1954 (1.90), 20 mei 1955 (1.50), 18 mei 1956 (1.90), 31 mei 1957 (1.50), 16 mei 1958 (1.90), 8 mei 1959 (1.90), 30 sept. 1960 (1.90), 29 sept. 1961, 28 sept. 1962, 7 juni 1963 (2.25), 27 sept. 1963 (2.25).

X Administratieve rechtspraak op economisch terrein.
Prae-adviezen, uitgebracht door M. E. Bloembergen en Mr. H. E. R. E. A. Frank voor de alg. verg. op 29 maart 1946 *f* 1.50

XI Nietigheid en vernietigbaarheid van beschikkingen.
Rapport van de commissie, ingesteld door het bestuur der Vereniging ter nadere bestudering van het onderwerp: De rechtsgevolgen van formeel onjuiste of onbevoegd genomen (verrichte) besluiten en handelingen . . . . . „ 0.50

XVII Het administratief recht in de grondwet.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. S. J. Fockema Andreae en Prof. Mr. D. Simons voor de algem. verg. op 13 mei 1949 „ 1.—

XIX Het begrip 'algemeen belang' in de verschillende onderdelen van het administratief recht.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr. S. O. van Poelje en Prof. Mr. C. H. F. Polak met een nota van Prof. Dr. F. de Visschere voor de algem. verg. op 19 mei 1950 . . . . . „ 2.90

XXII De voorwaardelijke beschikking.
Prae-adviezen, uitgebracht door Mr. H. Fortuin en Mr. A. J. Hagen voor de algem. verg. op 18 mei 1951 . . . . „ 1.90

XXVI Samenwerking van Overheid en particulieren.
Prae-adviezen, uitgebracht door Dr. J. W. Noteboom en Mr. L. R. J. Ridder van Rappard voor de alg. verg. op 29 mei 1953 . . . . . „ 1.90

XXXIV Het gebruik maken van burgerrechtelijke vormen bij behartiging van openbare belangen.
Prae-adviezen uitgebracht door Dr. B. de Goede en Dr. M. Troostwijk voor de algem. verg. van 18 mei 1956 . . „ 3.—

XXXVI De verhoudingen van admin. sancties en straffen.
Prae-adviezen uitgebracht door Mr. A. D. Belinfante en Mr. A. Mulder voor de algem. verg. op 31 mei 1957 . . „ 3.—

XXXVIII De overgang van rechten en verplichtingen uit administratieve rechtsbetrekkingen.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. J. Korf en Mr. L. G. van Reijen voor de algem. verg. op 16 mei 1958 . . . . „ 3.50

XL Het goedkeuringsrecht.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. N. Bolkestein en Dr. D. van der Wel voor de algem. verg. op 8 mei 1959 . . *f* 1.90

XLII Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij de uitbreiding van de overheidstaak met name op soc. en econ. gebied?
Pre-adviezen uitgebracht door Prof. Mr. A. M. Donner en Prof. Mr. I. Samkalden voor de alg. verg. op 30 sept. 1960 „ 1.90

XLIV De overheidssubsidie.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. R. A. V. baron van Haersolte, Dr. H. A. Brasz en Mr. J. G. Steenbeek voor de algem. verg. op 29 september 1961 . . . . . „ 3.75

XLVI Figuren als overdracht, machtiging, en opdracht met betrekking tot bestuursbevoegdheden.
Pre-adviezen uitgebracht door Mr. W. F. Leemans en Mr. W. M. J. C. Phaf voor de algem. verg. op 28 sept. 1962 „ 3.50

XLVII Rapport van de Commissie Waterrecht . . . . . „ 2.25

XLIX De onderlinge verhouding van wettelijke voorschriften, van verschillende wetgevers afkomstig.
Pre-adviezen uitgebracht door Prof. Mr. E. H. s'Jacob en Mr. J. C. Somer voor de algem. verg. op 27 sept. 1963 „ 3.25

L Rapport van de Commissie Waterrecht.
Verslag van de op 7 juni 1963 gehouden vergadering ter bespreking van het rapport . . . . . „ 2.25

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 parlementair ombudsman naar scandinavisch voorbeeld voor Nederland wenselijk is . . . . . „ 2.50

Wetgevingstechniek. Rapport van de commissie uit de V.A.R. 1948 . . „ 3.50

Algemene bepalingen van Administratief Recht. Rapport van de Commissie in zake alg. bep. Adm. Recht. Tweede bijgewerkte druk van Geschrift XXVIII en XXXIII. Leden en donateurs *f* 4.50. Niet-leden „ 5.50

UITGAVEN VAN H. D. TJEENK WILLINK & ZOON N.V.
POSTBUS 113, HAARLEM