

BEHOORLIJK BEHANDELD

Rapport van een institutioneel onderzoek naar actoren en handelingen op het terrein van de
Nationale ombudsman in de periode (1964) 1982 - 1997

PIVOT-rapportnummer 56

Dit rapport is een gezamenlijke uitgave van
Bureau Nationale ombudsman
&
Rijksarchiefdienst/PIVOT
Ministerie van OCenW

samenstelling: drs R.J.B. Hageman

's-Gravenhage, 1997

Tekst : drs. R.J.B. Hageman
Vormgeving: Rijksarchiefdienst/PIVOT
Druk : Drukkerij Enroprint BV

CIPGEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Behoorlijk Behandeld

Behoorlijk Behandeld, rapport van een institutioneel onderzoek naar actoren en handelingen op het terrein van de Nationale ombudsman (1964) 1982 - 1997 in het kader van het Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn (PIVOT) bij het Bureau Nationale ombudsman [samenstelling drs. R.J.B. Hageman], Den Haag: Rijksarchiefdienst/PIVOT, Ministerie OCW (PIVOT rapporten, ISSN 0928-0448; nr. 56

Met lit. opg.

ISBN: 90-74442-55-2

ISSN: 0928-0448

Trefw. ombudsman; Nederland; geschiedenis; 1982-1997

C. Rijksarchiefdienst/PIVOT. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Rijksarchiefdienst/PIVOT

PROJECT INVOERING VERKORTING OVERBRENGINGSTERMIJN

Voor u ligt een rapport waarin de uitkomsten van een onderzoek, gehouden in het kader van het Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn (PIVOT), zijn weergegeven. PIVOT is een projectorganisatie die in mei 1991 door de algemene rijksarchivaris in het leven is geroepen. De aanleiding daarvoor vormde de (voorgenomen) verkorting van de overbrengingstermijn conform de nieuwe Archiefwet van vijftig naar twintig jaar. Vanuit het oogpunt van democratisering van het openbaar bestuur moet deze verkorting van de termijn positief worden beoordeeld. Immers: eerder overgedragen archieven worden ook eerder openbaar en toegankelijk voor het publiek. Voor de Rijksarchiefdienst betekent de termijnverkorting echter dat, wanneer er geen maatregelen worden genomen, zij overstroomd zou worden met archiefmateriaal. De neerslag van dertig jaar overheidshandelen zou bij de invoering van de nieuwe wet ineens moeten worden overgebracht naar de depots van de archiefdiensten. Voor de centrale rijksorganen wordt de omvang van deze stroom gegevensbestanden geschat op ongeveer 600 strekkende kilometer over de periode 1943-1973 en over de periode 1973-1990 op nog eens eenzelfde aantal. Omdat een dergelijke hoeveelheid archiefmateriaal beheersbaar noch hanteerbaar is en de opslag ervan te kostbaar, heeft de Rijksarchiefdienst in het kader van PIVOT tezamen met de verschillende Hoge Colleges van Staat en de ministeries maatregelen getroffen om deze vloed te kanaliseren.

Bij het uitvoeren van deze inhaaloperatie moesten reeds bestaande problemen bij de archiefzorg van de rijksoverheid in versneld tempo worden opgelost. Onder de vorige archiefwet (1962) zijn grote achterstanden ontstaan in het selecteren van naoorlogs archiefmateriaal en in het overbrengen van archief van vóór 1940 naar de Rijksarchiefdienst. In inspectierapporten van deze dienst werd daar al op gewezen, maar door het rapport *Archiefbeheer en -behoud bij het Rijk* dat de Algemene Rekenkamer in 1988 uitbracht, is dit probleem pas in zijn volle omvang tot politiek Den Haag doorgedrongen.

PIVOT is mogelijk geworden door de inzet van extra financiële middelen die de toenmalige Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) in 1991 heeft toegezegd: fl. 17 miljoen over een periode van tien jaar (de looptijd van het project). Daarnaast zetten de ministeries en de Hoge Colleges van Staat, verantwoordelijk voor selectie en overdracht van hun archieven, elk eigen middelen in om de operatie mogelijk te maken. Afspraken daarover zijn vastgelegd in convenanten die de verschillende secretarissen-generaal en vertegenwoordigers van de Hoge Colleges van Staat ieder met de algemene rijksarchivaris hebben gesloten.

1. De uitgangspunten van PIVOT

Om de hierboven beschreven papierstroom op een verantwoorde manier te kunnen beperken heeft PIVOT een nieuw selectie-instrument ontworpen. De traditionele documentgerichte en stuksgewijze selectiemethode is voor een operatie van deze omvang niet toereikend: zij is te arbeidsintensief en dus te kostbaar. Daarbij komt dat de doelstelling van de traditionele selectie negatief is en de criteria voor de selectiebeslissingen vaag zijn. Bij een traditionele selectie is het doel het verwijderen van 'onbelangrijke stukken'. Als criteria worden gebruikt de informatiewaarde van een document en de plaats die een document inneemt in het geheel van een dossier, een archief of verzameling archieven. Het bepalen van de waarde van een document op zich, zonder systematisch acht te slaan op de functionele context waarin het is ontstaan en is gebruikt, leidt in beginsel tot een subjectieve selectie, omdat iedere selecteur

uiteraard een eigen (inhoudelijke) interpretatie aan de informatie geeft.

De selectiedoelstelling van PIVOT benadert het selectieproces positief. Niet het selecteren ter vernietiging van onbelangrijke documenten maar het selecteren van archief voor blijvende bewaring staat centraal. Met deze invalshoek wordt aangesloten op de taak van de Rijksarchiefdienst: dat de bronnen voor de kennis van en het inzicht in de Nederlandse samenleving en cultuur veilig worden gesteld voor blijvende bewaring. Wat in het licht van de overweldigende vloed aan archiefmateriaal vervolgens voor blijvende bewaring door de Rijksarchiefdienst in aanmerking komt, zijn die bronnen die het mogelijk maken het handelen van een overheidsorgaan ten opzichte van haar omgeving op hoofdlijnen te reconstrueren.

Daarbij gaat PIVOT ervan uit dat de selectie van overheidsarchief moet worden uitgevoerd vanuit het enige wel objectief vast te stellen gezichtspunt, dat van het overheidsorgaan zelf, dat de documenten op grond van zijn taak en in het kader van de daaruit voortvloeiende werkprocessen heeft ontvangen of geproduceerd. De selectiebeslissing betreft dus niet de waardering van de informatie in een of ander document, maar de waardering van de handeling van een overheidsorgaan, waarvan bepaalde documenten de neerslag (kunnen) vormen.

Om het doel van de selectie te bereiken hanteert PIVOT de methode institutioneel onderzoek. Deze werkwijze is in de afgelopen jaren ontwikkeld aan de hand van praktijkervaringen en theoretische inzichten in binnen- en buitenland. Via wet- en regelgeving en andere bronnen wordt nagegaan welke handelingen overheidsorganen verrichten. Zo kan achterhaald worden welke neerslag er in principe bij de overheid zou *moeten* zijn. Met andere woorden, de selectie vindt niet meer plaats uitgaande van en gericht op wat zich (toevalligerwijs) in de archieven bevindt, maar op basis van de werkprocessen van de organisaties van de overheid. Handelingen worden gewaardeerd in het kader van hun context.

Uiteindelijk zal PIVOT de overbrenging van al het voor blijvende bewaring geselecteerde materiaal naar de depots van de Rijksarchiefdienst begeleiden. De rijksorganen zijn zelf verantwoordelijk voor de fysieke selectie en bewerking die de gegevensbestanden moeten ondergaan om ze geschikt te maken voor overdracht. Desgewenst zal PIVOT hen daarbij adviseren. Richtsnoer voor de bewerking na het institutionele onderzoek en de institutionele selectie zijn de 'Normen voor goede en geordende staat', die in september 1991 door de Permanente Commissie Documentaire Informatievoorziening (PCDIN) zijn aanvaard. Deze normen zijn gepubliceerd in de PIVOT-brochure *Om de kwaliteit van het behoud: normen goede en geordende staat* (Rijksarchiefdienst/PIVOT, 's-Gravenhage 1993).

2. Het institutioneel onderzoek

Om het voor de selectie noodzakelijke inzicht te krijgen in het handelen van de overheidsorganen is PIVOT institutionele onderzoeken gestart bij de verschillende ministeries en Hoge Colleges van Staat. De onderzoekers worden deels door PIVOT zelf en deels door de desbetreffende organisaties ingezet. Het institutioneel onderzoek geschiedt per beleidsterrein. Doorgaans heeft een beleidsterrein betrekking op het handelen van verschillende overheidsorganen. Omgekeerd treden de meeste overheidsorganen, althans de ministers, op verschillende beleidsterreinen handelend op. De onderzoekers nemen gezamenlijk meer dan 130 beleidsterreinen voor hun rekening. De onderzoeksperiode verschilt per terrein, maar bestrijkt in het algemeen de periode 1940 tot heden.

Uitgangspunt bij het onderzoek vormt de methode institutioneel onderzoek uiteengezet in de brochure *Handelend optreden* (Rijksarchiefdienst/PIVOT, 's-Gravenhage 1994). De bevindingen van een institutioneel onderzoek worden beschreven in een rapport institutioneel onderzoek (RIO). Een RIO fungeert als de contextbeschrijving van een beleidsterrein waarop de overheid handelend optreedt en omvat:

1. een historische schets van het beleidsterrein waarop het onderzoek betrekking heeft, met aandacht voor:
 - de doeleinden van de overheid op het beleidsterrein;
 - de optredende overheidsorganen en overige actoren;
 - de onderlinge relaties tussen de actoren;
 - de beleidsinstrumenten;
 - het taakgebied waartoe het beleidsterrein behoort.
2. een overzicht van de handelingen die overheidsorganen verrichten of hebben verricht, onder vermelding van:
 - de looptijd van de handeling (begin- en einddatum);
 - de grondslag (bron) van de handeling;
 - het produkt van de handeling (indien bekend).

Zo mogelijk worden de handelingen thematisch of procedureel geordend, zodat ook in dat opzicht de context van de handelingen zichtbaar wordt gemaakt.

Een belangrijk begrip in het institutioneel onderzoek vormt het begrip 'handeling'. Een handeling is een complex van activiteiten, gericht op de totstandbrenging van een product, dat een actor verricht ter vervulling van een taak of op grond van een bevoegdheid. Aangezien we niet alleen willen beschrijven wat de overheid doen moet maar ook wat zij (daarnaast) daadwerkelijk doet, gebruiken we als bron voor het opsporen en formuleren van handelingen niet alleen voorschriften, zoals wet- en regelgeving, maar ook beschrijvende bronnen, zoals jaarverslagen, staatsalmanakken, memories van toelichting, beleidsnota's, archiefmateriaal en literatuur. Daarnaast vormen interviews met beleidsmedewerkers en andere deskundigen, binnen en buiten de overheid, op het beleidsterrein veelal een bron van informatie.

Naast het begrip 'handeling' neemt de term 'actor' in het institutioneel onderzoek een belangrijke plaats in. Een actor wordt volgens de PIVOT-methode gedefinieerd als een overheidsorgaan of een particuliere organisatie of persoon die een rol speelt op een beleidsterrein. Beprekten de PIVOT-onderzoeken zich tot 1995 tot de handelingen van overheidsorganen in

de strikte zin van het woord, in de Archiefwet 1995 wordt uitgaande van de Algemene wet bestuursrecht onder 'overheidsorgaan' verstaan een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college met openbaar gezag bekleed. Onder de definitie vallen dus ook (organen van) stichtingen, verenigingen en vennootschappen die niet krachtens publiekrecht zijn ingesteld, voor zover zij desalniettemin met openbaar gezag zijn bekleed of aan hen een overheidstaak is opgedragen onder toekenning van de benodigde publiekrechtelijke bevoegdheden. Het begrip 'overheidsorgaan' is daarmee aanzienlijk verbreed.

In de onderzoeksrapporten worden de handelingen niet-overheidsorganen niet opgenomen. Wel wordt hun rol op het beleidsterrein beschreven. Op grond van het acquisitieprofiel van het Algemeen Rijksarchief wordt vervolgens bepaald of de archieven van een particuliere actor voor overbrenging in aanmerking komen.

3. De toepassingsmogelijkheden

De resultaten van het institutioneel onderzoek, neergelegd in het RIO, worden verwerkt in een wettelijk voorgeschreven selectie-instrument: de selectielijst, in PIVOT-termen het basisselectiedocument (BSD). Het BSD betreft in hoofdzaak een lijst van gewaardeerde handelingen, die elk voorzien zijn van een voorgestelde selectiebeslissing: 'te bewaren' dan wel 'te vernietigen'. De handelingen uit het RIO zijn in het BSD per actor geordend. In overleg met vertegenwoordigers van de zorgdrager(s) ten aanzien van de betrokken gegevensbestanden wordt vervolgens bezien van welke handelingen de neerslag voor blijvende bewaring geselecteerd en (na twintig jaar) overgebracht moet worden naar de Rijksarchiefdienst en van welke handelingen de neerslag niet voor blijvende bewaring in aanmerking komt en zo ja, op welke termijn deze vernietigd moet worden. Is dit overleg afgerond dan wordt het BSD, dat nu de status van ontwerp-selectielijst heeft, door de desbetreffende zorgdrager(s) aangeboden aan de Minister van OCenW en door hem bij verschillende instanties ter inzage gelegd en vervolgens om advies voorgelegd aan de Raad voor Cultuur. De selectielijst wordt uiteindelijk door de betrokken zorgdrager(s) en de Minister van OCenW vastgesteld. Voor de vaststelling van een selectielijst voor een Hoog College van Staat is een koninklijk besluit vereist.

Met het voltooien van de inhaaloperatie zijn we er echter nog niet. Om te voorkomen dat nieuwe achterstanden ontstaan bij selectie en overbrenging van gegevensbestanden, is het noodzakelijk het RIO en het BSD actueel te houden. Om de toepassingsmogelijkheden van het institutioneel onderzoek ook voor de toekomst te garanderen, is het noodzakelijk om ontwikkelingen in taken, handelingen en organisatie van de overheid, alsmede wijzigingen van de desbetreffende (wettelijke) grondslagen, bij te houden. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de zorgdragers. Deze kunnen het RIO en het BSD gebruiken als basis voor de ontwikkeling van een structureel documentair informatieplan. Zo kan worden voorkomen dat zich in de toekomst nieuwe, onbeheersbare stuwmeren van documentaire gegevensbestanden zullen vormen.

4. Volumevermindering van archieven en vergroting van opslagcapaciteit

Ook op deze terreinen is PIVOT werkzaam. Vermindering van het volume kan voor bepaalde archieven worden bereikt door middel van substitutie: het overzetten van de informatie op een andere drager, zoals microfilm, microfiche of cd-rom. Inmiddels kon een uitbreiding van ca. 25 km van de opslagcapaciteit van de bestaande depots in het Algemeen Rijksarchief worden gerealiseerd door de installatie van verrijdbare stellingen (compactus). Gewapend met de opgedane ervaring zal PIVOT ook over deze kwesties overheidsorganen kunnen adviseren, die daarmee bij het moderne gegevensbeheer hun voordeel kunnen doen.

Rijksarchiefdienst/PIVOT, juni 1995

INHOUDSOPGAVE

Leeswijzer bij de handelingen.....	1
Lijst van afkortingen	2
1 INLEIDING EN VERANTWOORDING	
1.1 Algemeen.....	3
1.2 Omschrijving van het terrein.....	3
1.2.1..... Het ambt van ombudsman	3
1.2.2..... Taakveld en beleidsterrein	8
1.2.3..... Indeling van het rapport	11
1.3 Actorenoverzicht.....	12
1.3.1..... Algemeen	12
1.3.2..... Handelend opgevoerde actoren	12
1.3.3..... Andere belangrijke actoren	15
1.3.4..... Overige actoren	18
1.4 Totstandkoming van het rapport	21
2 INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN	
2.1 Inleiding	23
2.2 Totstandkoming van de Nationale ombudsman: 1964-1981 (1982).....	23
2.2.1..... Inleiding	23
2.2.2..... Het ombudsmanvraagstuk	24
2.2.3..... Wettelijke regeling	27
2.2.4..... Praktische invoering	30
2.2.5..... Handelingen	31
2.3 Ambtsbekleding en algemeen functioneren.....	34
2.3.1..... Inleiding	34

2.3.2.....	Ambtsbekleding en continuïteit	34
2.3.3.....	De parlementaire binding	39
2.3.4.....	Bijkomstigheden en nevenfuncties	43
2.3.5.....	Handelingen	45
2.4	Institutionele ontwikkeling en beheer	49
2.4.1.....	Inleiding	49
2.4.2.....	Wetgeving	50
2.4.3.....	Beleidsontwikkeling	52
2.4.4.....	Competentie-uitbreidingen	55
2.4.5.....	Beheer en beheersverantwoordelijkheid	59
2.4.6.....	Handelingen	63

3 INRICHTING EN OPERATIONALISERING VAN DE TAAK

3.1	Inleiding	67
3.2	Algemeen beleid en taakorganisatie	68
3.2.1	..... Inleiding	68
3.2.2	..... Algemeen beleid	68
3.2.3	..... Taakorganisatie	72
3.2.4	..... Handelingen	76
3.3	Taakinrichting.....	77
3.3.1	..... Inleiding	77
3.3.2	..... Het primaire proces	77
3.3.3	..... Secundaire taakvervulling	85
3.3.4	..... Handelingen	87
3.4	Operationalisering	88
3.4.1	..... Inleiding	88
3.4.2	..... Professionele kennis en informatie	89
3.4.3	..... Algemene voorlichting	92
3.4.4	..... Relaties met bestuursorganen	95
3.4.5	..... Overige functionele relaties	100
3.4.6	..... Handelingen	104
4	INGANG VAN HET ONDERZOEK	
4.1	Inleiding	110
4.1.1	..... Algemeen	110
4.1.2	..... Organisatie	111
4.1.3	..... Informatie	112
4.2	Activering en afdoening in eerste lijn	114

4.2.1.....	Inleiding	
		114
4.2.2.....	Verzoeker en verzoekschrift	
		114
4.2.3.....	Afdoening van telefonische verzoeken	
		116
4.2.4.....	Ontvangst van verzoekschriften	
		117
4.2.5.....	Afdoening van evident buitenwettelijke verzoekschriften	
		119
4.2.6.....	Handelingen	
		121
4.3	Standaardbehandeling van een verzoekschrift	121
4.3.1.....	Inleiding	
		121
4.3.2.....	Werkwijze	
		122
4.3.3.....	Bevoegdheidstoetsing	
		123
4.3.4.....	Ontvankelijkheidstoetsing	
		128
4.3.5.....	Onderzoeksadvies	
		136

4.4	Aanvullende behandeling van een verzoekschrift.....	137
4.4.1	..... Inleiding	137
4.4.2	..... Kenbaarheidsronde en informatie vragen	138
4.4.3	..... Interventie	139
4.4.4	..... Nadere toetsing	140
4.4.5	..... Aangevuld onderzoeksadvies	141
4.5	Afdoening van een verzoekschrift	141
4.5.1	..... Inleiding	141
4.5.2	..... Afwijzingen	142
4.5.3	..... Intrekkingen en non-respons	143
4.5.4	..... Afschrijfbrief en reacties	144
4.5.5	..... Handelingen	146
5	ONDERZOEK EN BEOORDELING	
5.1	Inleiding	154
5.1.1	..... Algemeen	154
5.1.2	..... Organisatie	155
5.1.3	..... Informatie	157
5.2	Instelling van het onderzoek	158
5.2.1	..... Inleiding	158
5.2.2	..... Onderzoeksbeslissing	158
5.2.3	..... Klachtomschrijving	159
5.2.4	..... Artikel-15-onderzoek	160
5.2.5	..... Handeling	164
5.3	Uitvoering van het onderzoek	164
5.3.1	..... Inleiding	164

5.3.2.....	Onderzoekprocedures	165
5.3.3.....	Opening	166
5.3.4.....	Gebruik van onderzoeksinstrumenten	167
5.3.5.....	Beoordeling of interventie	171
5.3.6.....	Interventie	172
5.4	Afdoening zonder rapport.....	174
5.4.1.....	Inleiding	174
5.4.2.....	Achtergronden en grondslagen	175
5.4.3.....	Afschrijfbrief en reacties	177
5.4.4.....	Handelingen	179
5.5	Afdoening met een rapport	181
5.5.1.....	Inleiding	181
5.5.2.....	Verslag van bevindingen en reacties	182
5.5.3.....	Waarheidsvinding en oordeelsvorming	184
5.5.4.....	Rapport en aanbevelingen	188
5.5.5.....	Reacties en nazorg	192
5.5.6.....	Handelingen	194
5.6	De rol van het bestuursorgaan.....	196
5.6.1.....	Inleiding	196
5.6.2.....	Aard van de medewerking	196
5.6.3.....	Procedurele aspecten	199
5.6.4.....	Functionele aspecten	203
5.6.5.....	Handelingen	204

6 SECUNDAIRE TAAKVERVULLING

6.1	Inleiding	206
6.2	Publiek domein.....	207
6.2.1	..... Inleiding	207
6.2.2	..... Openbaarheid	208
6.2.3	..... Publiciteit	212
6.2.4	..... Klachten over de Nationale ombudsman	217
6.2.5	..... Handelingen	218
6.3	Bestuurlijk domein	220
6.3.1	..... Inleiding	220
6.3.2	..... Functionele contacten	222
6.3.3	..... Educatie	225
6.3.4	..... Handelingen	227
6.4	Professioneel domein	229
6.4.1	..... Inleiding	229
6.4.2	..... Wetenschap en onderwijs	230
6.4.3	..... Buitenlandse contacten	233
6.4.4	..... Handelingen	235
6.5	Politiek domein.....	237
6.5.1	..... Inleiding	237
6.5.2	..... Jaarverslag en overige informatie	238
6.5.3	..... Parlementaire behandeling	243
6.5.4	..... Handelingen	247
	Bronnen en literatuur	249
	Bijlage 1: Relevante wet en regelgeving.....	252
	Bijlage 2: Bestuursorganen binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman	255

PIVOT-publicaties	256
--------------------------------	------------

LEESWIJZER BIJ DE HANDELINGEN

In de algemene inleiding tot dit rapport worden de termen 'handeling' en 'actor' uitgelegd. Zie voor het specifieke gebruik van de term 'actor' door PIVOT tevens paragraaf 1.3.1.

Handeling

De formulering van de handeling is toegespitst op het product, maar omvat tevens de bijbehorende en voorafgaande activiteiten. Dientengevolge is de neerslag van de handeling niet beperkt tot het (eind)product (zie onder), maar omvat deze ook de in verband met de handeling opgemaakte of ontvangen bescheiden. Zo betreft bijvoorbeeld de handeling van de actor Nationale ombudsman **Het opstellen en uitbrengen van een rapport waarin de Nationale ombudsman zijn bevindingen en oordeel (zonder meer) weergeeft**, niet alleen het rapporteren maar ook de daaraan voorafgaande activiteiten, (in het geval van een klachtonderzoek) vanaf het in behandeling nemen van het desbetreffende verzoekschrift tot en met de beoordeling van de daarin ter discussie gestelde gedraging. De neerslag van de handeling omvat derhalve (ten minste) het complete dossier van de zaak. Daar handelingen voortvloeien uit taken en bevoegdheden is het mogelijk dat een vermelde handeling in de praktijk nimmer blijkt te zijn uitgevoerd. Dat maakt gelet op de functie van het rapport als bijlage van een BSD evenwel niets uit. Het is immers altijd mogelijk dat een 'lege' handeling in de toekomst alsnog zal plaatsvinden.

Periode

Deze rubriek vermeldt in beginsel het tijdvak waarbinnen de handeling, ongeacht haar frequentie, is of kan zijn uitgevoerd, gelet op de wettelijke grondslag daarvoor of gezien de gebruikte bronnen. Zelfs wanneer een handeling slechts eenmaal zou zijn uitgevoerd, kan de periode dus niet zonder meer worden gelijkgesteld met de duur van de handeling. Sluit de periode af met 'heden' dan wordt de handeling thans (mogelijk) nog verricht.

Grondslag

De grondslag betreft de formele wettelijke basis ingevolge waarvan een handeling binnen een bepaalde periode wordt of kan worden verricht. Met name bij de handelingen betreffende het primaire proces van de Nationale ombudsman vormt de grondslag van de handeling, als afdoeningsgrond van een zaak, veelal tevens het onderscheidende kenmerk ten opzichte van soortgelijke handelingen. Indien een handeling geen (specifieke) wettelijke grondslag kent, is summier tussen [] aangegeven hoe de handeling binnen het kader van taken en bevoegdheden dan wel wordt verantwoord (bijvoorbeeld de vermelding "intrekking" als het gaat om de afdoeningsgrond inzake een verzoekschrift aan de Nationale ombudsman dat door verzoeker is ingetrokken).

Product

Deze rubriek betreft het gangbare administratieve eindproduct van de handeling en dus niet de totale neerslag daarvan (zie handeling). Het product wordt omschreven in algemene termen. Bij wijze van voorbeeld kan bij een veelomvattende handeling een concreet document worden genoemd, zoals een bepaalde beleidsnota of een wet.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Opmerking

Zo nodig is een korte toelichting gegeven ten behoeve van een beter begrip van de handeling zelf of een aanvulling verstrekt op de informatie in een andere rubriek. De rubriek is in de regel niet gebruikt voor een inhoudelijke toelichting op de handelingen. Hiervoor wordt verwezen naar de lopende tekst van het desbetreffende hoofdstuk(gedeelte).

Bron

Indien van toepassing is aangegeven welke (soorten) bronnen in aanvulling op wet- en regelgeving (zie Grondslag) van speciaal nut zijn geweest bij het opsporen of formuleren van de handeling of de bijbehorende informatie. In het rapport is een overzicht van gebruikte bronnen opgenomen, dat mede als specificatie dient voor de bronvermeldingen bij de handelingen.

LIJST VAN AFKORTINGEN

amvb	algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BiZa	Binnenlandse Zaken
BNo	Bureau Nationale ombudsman
EK	Eerste Kamer
Hand.	Handelingen (Staten-Generaal)
Jv.	Jaarverslag
Kb	Koninklijk besluit
MvA EK	Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer
MvA TK	Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer
MvT	Memorie van Toelichting
No	Nationale ombudsman
NvW	Nota van Wijziging
O(Cen)W	Onderwijs (Cultuur en) Wetenschappen
PIVOT	Project invoering verkorting overbrengingstermijn
So	substituut-ombudsman
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
TK	Tweede Kamer
VVB	Verslag van bevindingen
WNo	Wet Nationale ombudsman
Wob	Wet openbaarheid van bestuur

Om wille van de leesbaarheid wordt de term Nationale ombudsman in de lopende tekst geregeld afgewisseld met de aanduiding ombudsman. Evenzo wordt een substituut-ombudsman ook wel substituut genoemd. De afkortingen No, resp. So worden alleen gebezigd in de handelingenblokken.

1 INLEIDING EN VERANTWOORDING

1.1 Algemeen

Het onderhavige rapport is het resultaat van een institutioneel onderzoek op het terrein van de Nationale ombudsman. Voor wat betreft achtergronden en strekking van het onderzoek wordt verwezen naar de algemene inleiding tot het rapport, waarin tevens wordt geschetst wat een institutioneel onderzoek van PIVOT behelst. Voor een uiteenzetting van de gehanteerde methode institutioneel onderzoek dient een andere PIVOT-publicatie te worden geraadpleegd, te weten de brochure 'Handelend optreden' (1994). Een overzicht van alle tot nu toe verschenen PIVOT-publicaties (rapporten en brochures) is geheel achterin dit rapport opgenomen.

In dit inleidende hoofdstuk wordt allereerst het onderzoeksterrein omschreven en in aansluiting daarop de indeling van het rapport behandeld (1.2). Het daarop volgende onderdeel (1.3) biedt een overzicht van de actoren die op het terrein een rol spelen. In dat verband wordt hier beklemtoond dat in een institutioneel onderzoek niet alle actoren even sterk worden belicht. Aan actoren op wie de Archiefwet 1995 niet van toepassing is wordt conform de opzet van PIVOT wel de nodige aandacht besteed, maar de nadruk ligt uitdrukkelijk bij die actoren van wie in de volgende hoofdstukken de handelingen worden gepresenteerd. Bij de indeling van het actorenoverzicht is het onderscheid tussen actoren van wie de handelingen wel, resp. niet zijn geformuleerd tot uitgangspunt genomen. In het laatste onderdeel van deze inleiding wordt de totstandkoming van het rapport verantwoord (1.4).

Zoals in de algemene PIVOT-inleiding reeds is gesteld, zal de selectie van de archiefbescheiden van de verschillende actoren niet plaatsvinden op documentniveau, maar op het niveau van de handelingen. Voor een goed begrip van de in de volgende hoofdstukken geformuleerde handelingen wordt verwezen naar de aan dit inleidende hoofdstuk voorafgaande leeswijzer.

1.2 Omschrijving van het terrein

1.2.1 *Het ambt van ombudsman*

Een gezaghebbende en wat betreft Nederland zeer toepasselijke definitie van een ombudsman op nationaal niveau is te ontleen aan E. Helder. Diens omschrijving (1989) luidt als volgt: *Een nationale ombudsman is een bij wet of grondwet ingesteld ambt, dat een band met het parlement onderhoudt, in onafhankelijkheid en met onpartijdigheid rechtstreeks bij het ambt ingediende klachten van burgers over overheidsoptreden behandelt, de bevoegdheid heeft naar de gegrondheid van deze klachten onderzoek te doen, daarover in openbare rapportage te oordelen en zo nodig aanbevelingen te doen en daarnaast over de bevoegdheid beschikt op eigen initiatief onderzoek naar overheidsoptreden te verrichten.*

De Nationale ombudsman is ingesteld bij wet, te weten de Wet Nationale ombudsman (WNo), algeheel in werking sedert 1 januari 1982. In Nederland is het ambt van Nationale ombudsman als zodanig (nog) niet in de Grondwet verankerd. Deze maakt (sinds 1983)

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

slechts gewag van 'een of meer algemene, onafhankelijke organen voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsgedragingen'. Naar het zich laat aanzien zal dit in de nabije toekomst veranderen. De gangbare procedure tot wijziging van de Grondwet (zie hiervoor het RIO ten aanzien van het beleidsterrein Constitutie), ter opneming van een bepaling die specifiek de instelling van het ambt van Nationale ombudsman betreft, is door het kabinet Kok inmiddels in gang gezet. Het benodigde wetsvoorstel tot verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet is in april 1997 bij de Tweede Kamer ingediend.

Staatsrechtelijk is de Nationale ombudsman vormgegeven als Hoog College van Staat, evenals bijvoorbeeld de Raad van State of de Algemene Rekenkamer. De Hoge Colleges van Staat zijn geen bestuursorganen in de zin van de Awb en staan in hun taakvervulling geheel onafhankelijk ten opzichte van het bestuur. Anders dan de overige Hoge Colleges van Staat is de Nationale ombudsman ingesteld als een eenhoofdige college. De band met de Tweede Kamer (ook een Hoog College van Staat) waarvan de aangehaalde definitie gewag maakt, bestaat onder meer hieruit dat dit de ambtsdrager benoemt, ontslaat en schorst. Hoewel onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de ombudsman inhouden dat hij in individuele zaken geen verantwoording aan het parlement is verschuldigd, dient er tussen hem en de Tweede Kamer wel een vertrouwensbasis te zijn. Ook is hij gehouden de Kamers der Staten-Generaal te informeren, hetgeen onder meer geschiedt door middel van een jaarlijks verslag van zijn werkzaamheden.

Door de inhoud van zijn werk, waar in de volgende hoofdstukken uitgebreid op zal worden gegaan, heeft de Nationale ombudsman enerzijds te maken met burgers, die met klachten bij hem komen, en anderzijds met het bestuur, naar welks gedragingen (jegens burgers) hij onderzoek doet. Naar gelang de gerichtheid van de Nationale ombudsman op de ene dan wel de andere partij zijn aan het ambt dan ook twee kernfuncties te verbinden, enerzijds een beschermingsfunctie met het oog op de individuele burger en anderzijds een preventieve functie ten aanzien van het openbaar bestuur, die de kwaliteit van de overheidsbetrekkingen met de bestuurden betreft. Het moet benadrukt worden dat een functie natuurlijk iets anders dan een taak is. Een taak is een bepaalde opdracht ten einde een of meer functies te verrichten. De beide kernfuncties van de Nationale ombudsman zijn verschillende aspecten van het ambt maar vormen geen afzonderlijke taken. Zo komen de kernfuncties in de taakvervulling van de ombudsman niet tot uitdrukking in gescheiden werkprocessen.

In zijn functie ten opzichte van het bestuur vertoont de Nationale ombudsman zich in de eerste plaats als een afstandelijke 'commissaris van onderzoek'. Zijn wettelijke onderzoeksbevoegdheden zijn ruim, zodat hij in staat wordt gesteld niet alleen de formele maar ook de feitelijke verantwoordelijkheden in een organisatie bloot te leggen. Omdat hij zelf inhoud geeft aan de behoorlijkheidsnorm die hij moet aanleggen, heeft hij de ruimte om overheidsgedragingen ten opzichte van de 'bestuurden' op tal van aspecten te beoordelen. De preventieve functie van de Nationale ombudsman komt om de hoek kijken bij de *actio popularis* die (niet zonder parlementair debat) in de WNo is opgenomen: omdat 'een ieder' bij de ombudsman mag klagen over een overheidsgedraging jegens een (groep) burger(s), hoeft het instituut een zaak niet te laten liggen als verzoeker daarin geen belanghebbende is (zie echter 4.3.4: 'klager is een derde'). Veel directer komt de preventieve functie naar voren in de

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

wettelijke bevoegdheid tot het instellen van een onderzoek op eigen initiatief, dus zonder klager of buiten een klager om.

Ook de bevoegdheid om een onderzoeksrapport te voorzien van aanbevelingen sluit uiteraard onmiddellijk aan bij de preventieve functie, daar deze de Nationale ombudsman volop de gelegenheid biedt om, in het verlengde van zijn beoordeling van een onderzochte gedraging, een bestuursorgaan te adviseren inzake (structurele) verbetering van zijn uitvoeringspraktijk. Hoewel een bestuursorgaan niet verplicht is een aanbeveling op te volgen, wordt deze kracht bijgezet door de omstandigheid van de wettelijk geregelde openbaarheid van de rapporten (en het jaarverslag) van de Nationale ombudsman. De bijzondere band van de ombudsman met het parlement bevordert voorts dat van die kant alsnog kan worden aangedrongen op actie conform een aanbeveling, tenminste als het (formeel) verantwoordelijke bestuursorgaan een minister is.

Doordat de Nationale ombudsman met zijn rapporten, jaarverslag en kwartaaloverzichten de Tweede (en Eerste) Kamer 'munitie' verschaft ten behoeve van de uitoefening van hun controlerende taak, versterkt hij de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid, dan wel (in het geval van zelfstandige bestuursorganen) kan hij bijdragen aan het compenseren van de gedeeltelijke afwezigheid daarvan. Het is vanuit dit ruimere gezichtspunt, waarbij niet alleen de relatie tot het openbaar bestuur maar vooral de plaats van de Nationale ombudsman binnen het staatsbestel in aanmerking wordt genomen, dat de ombudsmanfunctie ten opzichte van de overheid in de literatuur ook wel is omschreven als 'algemeen-controlerende functie' (Van den Dongen en Helder, 1991).

Overigens wordt naast de kernfunctie ook een afgeleide functie van de Nationale ombudsman ten opzichte van het bestuur onderscheiden: de normatieve functie. Deze vloeit voort uit het feit dat de ombudsman (daarin welbewust vrij gelaten door de wetgever) zelf de normen vaststelt waaraan hij de behoorlijkheid van onderzochte overheidsgedragingen afmeet, uiteraard in aansluiting op wat op dit punt intussen is gecodificeerd, met name in de Awb. De normatieve functie komt vooral naar voren in de lijst van beoordelingscriteria die de Nationale ombudsman in 1988 heeft opgesteld. De criteria vinden toepassing in ieder rapport en staan ook telkens vermeld in het jaarverslag (allemaal openbare stukken). De normen van de ombudsman worden ook langs informele weg en aan de hand van voorbeelden verbreid, onder meer door educatieve publicaties die putten uit een veelheid aan rapporten. De normatieve functie wordt vooral vervuld door activiteiten die direct zijn gerelateerd aan de openbaarmaking van het werk van de Nationale ombudsman.

Voor de burger fungeert het ombudsmaninstituut in de eerste plaats als (rechts)beschermer. Vooral in de al wat oudere (administratiefrechtelijke) literatuur wordt het ambt van ombudsman veelvuldig als 'aanvullende voorziening voor administratieve rechtsbescherming' gekenschetst. Het zou echter niet juist zijn de ombudsman als een soort rechter te bestempelen. Enerzijds kan hij aan zijn oordeel geen sanctie verbinden en is zijn formele macht dus veel geringer dan die van een rechter; anderzijds toetst hij niet alleen de rechtmatigheid maar ook de behoorlijkheid van overheidsgedragingen. Dat is een heel ander en veel breder terrein, waarop hij, anders dan een rechter, bovendien zelf als regelgever optreedt, zoals hierboven al werd aangeduid. Het 'aanvullende' karakter van de Nationale ombudsman ligt vooral daarin dat de wetgever de bevoegdheden van de ombudsman met

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

betrekking tot het onderzoeken van (bepaalde) klachten zeer gedetailleerd heeft willen afbakenen ten opzichte van de rechtsprekende macht, met name de bestuursrechter, om 'forum-shopping' tegen te gaan.

De beschermingsfunctie van de Nationale ombudsman komt natuurlijk vooral tot uitdrukking in het klachtonderzoek en de daar geldende algemene onderzoeksverplichting: de WNo draagt de ombudsman op om naar aanleiding van een klacht over een aangelegenheid waarin hij bevoegd is een onderzoek in te stellen, mits klager ontvankelijk wordt bevonden in zijn verzoekschrift. De ontvankelijkheidstoets die de Nationale ombudsman aanlegt dient er (onder meer) toe dat voorkomen wordt dat een onderzoek zou moeten worden verricht waarmee geen redelijk belang is gediend.

De ruime onderzoeksbevoegdheden en de vaste beoordelingscriteria komen uiteraard ook het onderzoek dat vooral gericht is op een individuele burger ten goede. Diens genoegdoening voor (vermeend) onrecht bestaat dan hieruit dat door middel van een objectieve behandeling en een zuiver oordeel een rapport tot stand komt, waarin 'haarfijn' en overtuigend staat vermeld wat mis is gegaan en wie waarvoor 'schuld' draagt. De bevoegdheid tot het doen van aanbevelingen geeft de Nationale ombudsman daarbij de mogelijkheid het niet bij een oordeel te laten, maar ook om te bewerkstelligen dat het betrokken bestuursorgaan gedaan onrecht ten opzichte van een individuele burger herstelt.

De beschermingsfunctie geeft de Nationale ombudsman daarnaast aanleiding om naar aanleiding van een klacht te interveniëren bij een bestuursorgaan ten einde tot een wegnemen van de klacht te komen. Veel verzoekers zijn immers niet zozeer geïnteresseerd in een 'mooi rapport' na een lang onderzoek, maar in een (snelle) oplossing voor een urgent probleem. De toepassing van deze oplossingsgerichte, zogeheten interventiemethode is vanaf medio 1994 sterk geïntensiveerd, met als gevolg dat de meeste onderzochte aangelegenheden sindsdien niet meer uitmonden in een rapport, zodat dus ook een beoordeling van de gedraging die ten grondslag lag aan de klacht achterwege blijft. Hier zij aangestipt dat door de ruime toepassing van de interventiemethode indirect ook de preventieve functie van de Nationale ombudsman wordt versterkt, daar zij hem de nodige ruimte geeft om aan een onderzoek waarin niet (uitsluitend) het belang van de klager voorop staat en een rapport op zijn plaats is, extra aandacht te besteden. Het is echter zeker niet zo dat de rapportenmethode voorbehouden zou zijn aan onderzoeken die vooral beantwoorden aan de preventieve functie van de ombudsman.

Aan de kernfunctie met het oog op de burger kan nog een afgeleide informatieve functie worden toegevoegd. Al in de WNo is aangegeven dat de Nationale ombudsman bepaalde klachten, ten aanzien waarvan hij niet bevoegd is, moet doorgeven aan een instantie die wel voor behandeling in aanmerking komt. Daarenboven heeft de Nationale ombudsman, geconfronteerd met de meest uiteenlopende verzoeken, vanaf het begin af aan al getracht om klagers over aangelegenheden die buiten zijn bevoegdheid vallen zo goed mogelijk de weg te wijzen naar de geëigende instanties, van consumentenorganisaties tot bureaus voor rechtshulp. In de vroege literatuur wordt de informatieve functie wel aangeduid als de 'sociaal-raadsmanfunctie'. De Nationale ombudsman lijkt bij zijn hulpverlening in de praktijk echter nooit verder te zijn gegaan dan het adviseren tot wie of in welke richting zich te wenden. Enige vorm van gratis rechtshulp is in geen geval aan de orde.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

De informatieve functie van de Nationale ombudsman vindt mede haar uitdrukking in zijn publieksvoorlichting, die enerzijds betrekking heeft op de taak en de werkwijze en anderzijds de uitkomsten van zijn werk betreft.

De hierboven besproken kern- en afgeleide functies staan uiteraard in verband met elkaar: als algemene doelstelling voor het instituut is te beschouwen het bieden van compensatie voor de feitelijke machtsongelijkheid tussen burger en overheid en overbrugging van de kloof tussen bestuur en bestuurde. Vanuit dat oogpunt is het ambt van Nationale ombudsman '*sui generis*'. De ombudsman mag in sommige opzichten lijken op een adviseur van de overheid of op een rechter, het ambt kan niet worden teruggebracht tot een optelsom van diverse bestaande functies.

Dat neemt niet weg dat als gevolg van de opvattingen op opeenvolgende ambtsdragers en als gevolg van 'het met zijn tijd meegaan' van het instituut wel accentverschuivingen kunnen optreden waar het de gerichtheid op de ene dan wel de andere kernfunctie betreft. Ook de uitbreiding die aan een of meer van de afgeleide functies wordt gegeven is mede afhankelijk van de ambtsopvatting van de fungerende ambtsdrager en een bepaalde visie op het instituut. In dat perspectief is het ook niet onvoorstelbaar dat in de toekomst een van de onderscheiden functies anders zal worden getypeerd.

Uit de termen van de eerder gegeven definitie zou kunnen worden afgeleid dat het ombudsmaninstituut een modern verschijnsel is en fungeert als sluitstuk van een democratiseringsproces. De sterke groei van het ombudsmaninstituut in tal van landen over de gehele wereld gedurende de laatste decennia lijkt dit beeld te bevestigen, zeker als in aanmerking wordt genomen dat de instelling in vele niet-westerse landen vaak hand in hand ging met de overgang van dictatuur naar democratie. Toch is in een aantal van die landen de instelling van een ombudsmaninstituut niet zozeer sluitstuk van een democratiseringsproces geweest maar heeft de oprichting (bijvoorbeeld vanuit een mensenrechtenbeweging) juist aan het begin daarvan gestaan en de democratische ontwikkeling duidelijk gestimuleerd.

Bovendien biedt de geschiedenis voorbeelden waaruit blijkt dat zelfs onder een autocratisch bestuur van staatswege ombudsman-achtige instituten konden worden ingesteld. Wat dat betreft kan het instituut zelfs zeer vroege voorouders niet worden ontzegd, zoals in het laat-Romeinse Rijk het ambt van *defensor* (beschermer). Deze functionaris, in elk bestuursdistrict benoemd, had tot taak om onafhankelijk van het bestuur klachten van burgers over de bejegening door 'hooggeplaatsten' te behandelen. Als beschermer van het gewone volk raakte de 'laagdrempelige' functionaris vooral bekend onder de naam *defensor plebis*, een benaming waarbij in veel tegenwoordige latijnse landen is aangeknoopt voor de naamgeving van een modern ombudsmaninstituut: *defensor del pueblo*. Een ombudsman-achtige instelling als de *defensor* is vooral in verband te brengen met het streven van een centraal gezag om tegenwicht te bieden aan haar eigen wijdvertakte en sterk gedecentraliseerde bureaucratie, die in haar taakuitvoering niet of nauwelijks onderworpen is aan een effectieve controle op machtsmisbruik.

De bakermat van het moderne ombudsmaninstituut ligt niet in mediterrane streken maar juist in Noord-Europa, in Zweden om precies te zijn. In 1809 wordt daar bij grondwetswijziging het ambt van Justitieombudsman ingesteld, nadat een voorloper van het instituut, de

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Justitiekanselier, al onder het *ancien régime* was ingevoerd. De Zweedse term 'ombudsman' betekent zoveel als vertrouwenspersoon. Het achtervoegsel -man is geen geslachtsaanduiding, maar een verkorting van 'mandataris' (gevolmachtigde). Anders dan zijn voorloper ontvangt de Justitieombudsman zijn mandaat niet meer vanwege de koning, maar krijgt hij zijn volmacht van het parlement. Hij onderzoekt en controleert als vertrouwensman van het volk de uitvoerende macht en de rechters op naleving van de wet en de burgerlijke vrijheden en toetst hun gedragingen vooral op 'dienstfouten'. Hij verricht zijn onderzoek, waartoe hij ruime bevoegdheden bezit, hetzij op eigen initiatief, hetzij naar aanleiding van een klacht van een benadeelde burger. Aan zijn oordeel was ook een ruime bevoegdheid gekoppeld tot vervolging van negatief beoordeelde overheidsdienaren voor het gerecht. De huidige Zweedse nationale ombudsman heeft nog steeds de zeer ruime opdracht van het negentiende-eeuwse ambt, inclusief de (weinig gebruikte) bevoegdheid tot vervolging. Als (gedeeltelijke) verklaring voor de unieke Zweedse ontwikkeling wordt wel gewezen op het feit dat het staatsgezag daar werd (en wordt) gekenmerkt door een zeer kleine beleidsbepalende centrale rijksoverheid terwijl de beleidsuitvoering vrijwel geheel berust bij een massa zeer onafhankelijke en zelfstandige overheidsfunctionarissen. Juist als bij de 'antieke' ombudsman-achtige instellingen zou dus in het Zweedse geval de aanwezigheid van een 'ongrijpbare' bureaucratie een belangrijke factor kunnen zijn geweest in verband met het ontstaan van het ambt van ombudsman.

Hoe dit ook zij, met de tegenwoordige ombudsmannen, zowel in Nederland als elders, is het in wezen niet veel anders. De behoefte aan een modern ombudsmaninstituut past niet alleen in het kader van een democratiseringsproces maar kan ook niet los worden gezien van de sterke groei van de ambtelijke bureaucratie waarvan de moderne staat zich bedient. Deze 'vierde macht' staat in de meeste landen weliswaar in enigerlei vorm onder controle van een parlement, maar is door haar omvang en complexiteit wat de uitvoeringspraktijk betreft feitelijk in hoge mate autonoom en wordt door de burger in de omgang vaak als willekeurig en bedreigend ervaren, terwijl er te weinig zelfcorrigerende middelen blijken te zijn om de betrekkingen met de burger te verbeteren. Ook het beroep op de rechter is onvoldoende om de veelvormige machtsuitoefening door de talloze organen van de administratie en haar ambtenaren adequaat te controleren. Een ombudsman is dan een middel bij uitstek om in deze leemte te voorzien.

1.2.2 Taakveld en beleidsterrein

Een uitgangspunt van PIVOT ten aanzien van een institutioneel onderzoek is dat dit zich niet beperkt tot een beschrijving van het handelen van een afzonderlijke instelling, maar dat de beschrijving zich uitstrekt over het handelen van de verschillende actoren van de rijksoverheid die op een bepaald terrein een rol spelen.

Het terrein dat door dit rapport wordt bestreken is in de eerste plaats het taakveld van de Nationale ombudsman. De centrale actor op dit taakveld is uiteraard de ombudsman zelf. Het taakveld betreft het handelen van de Nationale ombudsman ter vervulling van zijn taak alsmede het handelen van de daarbij betrokken actoren voor zover dat op die taakvervulling betrekking heeft. Het begrip taakvervulling is ruim opgevat en betreft niet alleen de uitvoering van een onderzoek, maar ook het daarop gebaseerde en daaruit voortvloeiende

handelen (zoals educatieve activiteiten en jaarverslaggeving), alsmede de uiteenlopende activiteiten die zijn gericht op het inrichten en operationaliseren van de taak. Het wettelijke kader voor de taakvervulling, zoals hier in brede zin opgevat, is hoofdstuk II (Onderzoek) van de WNo. Van een beleidsterrein, zoals in een standaard-onderzoek van PIVOT, kan in verband met de taakvervulling van de Nationale ombudsman geen sprake zijn, simpelweg omdat hij zijn taak niet als bestuursorgaan vervult.

In de tweede plaats betreft dit rapport de Nationale ombudsman als instelling. Het instituut Nationale ombudsman is wel te beschouwen als een beleidsterrein van de rijksoverheid. Het beleidsterrein Nationale ombudsman omvat het geheel van relaties tussen de actoren die optreden in het kader van de totstandkoming, de instandhouding en de ontwikkeling van het instituut Nationale ombudsman. De centrale actoren op het beleidsterrein zijn de Minister van Binnenlandse Zaken, de politiek verantwoordelijke bewindspersoon, en het parlement, dat hier in verschillende gedaanten optreedt. Voor zover de Nationale ombudsman in het aangegeven kader handelt, maakt ook hij, zij het in een adviserende dan wel uitvoerende rol, deel uit van het beleidsterrein. Gezien vanuit de optiek van de Nationale ombudsman schept het handelen op het beleidsterrein de randvoorwaarden voor zijn taakvervulling. Een bijzonderheid is dat het instituut is ontstaan na 1945, in een periode die geheel tot het onderzoeksterrein van PIVOT ligt.

Dat is een reden te meer geweest om bij het onderzoek niet alleen het taakveld tot onderwerp te nemen maar ook het beleidsterrein, met inbegrip van de periode 1964-1981, waarin de instelling van de Nationale ombudsman werd voorbereid.

Op inhoudelijke gronden zou er in dit rapport plaats kunnen zijn ingeruimd voor het handelen van andere ombudsmaninstellingen, met name de gemeentelijke ombudsmannen en de ombudsmaninstellingen in de private sector. Met andere woorden, in plaats van alleen de Nationale ombudsman had de ombudsmanfunctie in Nederland in haar algemeenheid centraal kunnen staan. Het kader van PIVOT beperkt zich evenwel tot de handelingen van actoren die behoren tot de rijksoverheid en de bedoelde uitbreiding van het onderzoeksterrein zou dus weinig zinvol zijn geweest. Dat neemt niet weg dat andere ombudsmaninstellingen *en passant* wel ter sprake zullen komen, namelijk voor zover de Nationale ombudsman daarmee functionele relaties onderhoudt.

Alvorens de hoofdstukindeling aan de orde te stellen, zal worden gesignaleerd welke aanverwante aangelegenheden in verband met de afbakening van het onderzoeksterrein in dit rapport verder buiten beschouwing zullen blijven en (mede met het oog op de 'overheidsbrede' aanpak van PIVOT) dus in andere onderzoeken aandacht (zullen dienen te) krijgen.

Het werk van de Nationale ombudsman staat niet los van dat van de eigen voorzieningen voor klachtbehandeling die tal van overheidsorganisaties inmiddels hebben getroffen (ook in verband met de dwingende regels daaromtrent die in hoofdstuk 9 van de Awb zullen worden opgenomen). Als een burger met zijn klacht over een organisatie terecht kan bij de betrokken organisatie zelf en daar ook genoegdoening vindt, zal hij niet daarna ook de Nationale ombudsman om een onderzoek vragen. Omgekeerd zal de ombudsman een klager in de regel in eerste instantie doorverwijzen naar een 'interne' klachtvoorziening als verzoeker zijn klacht

niet reeds eerder bij de betrokken organisatie kenbaar heeft gemaakt.

De interne behandeling van klachten van burgers door een bestuursorgaan behoort tot het beleidsterrein waarop de desbetreffende actor een rol speelt en komt dus in dit rapport niet aan de orde. Dit geldt ook voor het handelen van die klachtvoorzieningen (meestal adviescommissies) die ingevolge een bijzondere wettelijke regeling zelf de status van actor hebben op een bepaald beleidsterrein. Zo kan wat betreft de behandeling van klachten over de politie ingevolge de Politiewet 1993 worden verwezen naar het PIVOT-rapport 'Handelen met de sterke arm' (deel II). In verband met het voorgaande wordt hier ook gewezen op de bijzondere voorzieningen voor de behandeling van klachten over de rechterlijke macht, resp. de Raad van State, die tegelijk met de WNo van kracht zijn geworden. De desbetreffende regelingen zijn ingevoerd om voor die instellingen, ten aanzien van wier gedragingen de Nationale ombudsman niet bevoegd is tot onderzoek, toch te voorzien in een adequate klachtbehandelingsprocedure.

Verder wordt in dit rapport voorbijgegaan aan de taakvervulling van de onafhankelijke klachtbehandelingsinstantie die sinds het verschijnen van de Nationale ombudsman door sommige buitenstaanders wel als zijn 'concurrent' wordt aangemerkt: de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Tweede Kamer. Deze commissie en haar tegenhanger uit de Eerste Kamer (alsmede andere tot het behandelen van klachten bevoegde kamercommissies) figureren in het onderstaande wel voor zover zij met de Nationale ombudsman van doen hebben, maar niet in hun hoedanigheid van klachtbehandelingsinstantie als zodanig. De reeds zeer lang bestaande (en - hoewel dat in de naam niet tot uitdrukking komt - vaste) Commissie voor de Verzoekschriften uit de Tweede Kamer heeft een zelfstandige taak als de instantie die de verzoekschriften welke zijn gericht aan het parlement, ontvangt en onderzoekt. Grondslag hiervoor vormt art. 5 van de Grondwet, dat het recht erkent van een ieder bij het bevoegd gezag een verzoekschrift in te dienen. Dit petitierecht betreft een drietal soorten verzoeken, namelijk verzoeken om informatie, om politiek ingrijpen en klachtpetities. Het is met name op het terrein van de klacht(petitie)behandeling dat de Commissie voor de Verzoekschriften en de Nationale ombudsman naast elkaar werkzaam zijn. De procedures van de parlementaire commissie en van de ombudsman vertonen dan ook vele onderlinge overeenkomsten. Beide instanties houden zich grosso modo met dezelfde soorten klachten bezig, met dien verstande dat de commissie zich tot klachten beperkt die betrekking hebben op overheidshandelen waarvoor een bewindspersoon verantwoording aan de Staten-Generaal verschuldigd is. De principiële beperking tot de ministeriële verantwoordelijkheid geldt niet voor de Nationale ombudsman.

Daar staat tegenover dat de commissie, anders dan de Nationale ombudsman, zich bij haar onderzoek niet hoeft te beperken tot de bestaande taak van de minister of staatssecretaris waarover wordt geklaagd, maar daarbij mede de vraag kan betrekken of de overheid, i.c. een bewindspersoon, al dan niet een taak zal moeten opvatten. Evenzo heeft de commissie de vrijheid in haar rapportage (in de vorm van een voorstel aan de Kamer) de regering uit te nodigen een algemeen verbindende regeling te wijzigen of voor te bereiden, of een bepaalde hoofdlijn van het beleid te wijzigen.

Het handelen van de Minister van Binnenlandse Zaken en andere overheidsorganen met betrekking tot het instituut Nationale ombudsman geschiedt vanuit verschillende gezichtspunten of heeft raakvlakken met andere beleidsvelden. Zo kan de betrokkenheid van

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

BiZa bij de WNo in het kader van de zorg voor het bestuursprocesrecht worden geplaatst, dat hier verder niet aan de orde komt. Van zijn kant vloeit de betrokkenheid van de Minister van Justitie bij de WNo weer voort uit diens verantwoordelijkheid voor de regulering van de rechtsbescherming, waar hier verder ook geen aandacht aan wordt geschonken. Evenzo is de verdere kaderstellende betrokkenheid van de Minister van Binnenlandse Zaken bij de taak van de Nationale ombudsman, bijvoorbeeld ter zake van competentie-uitbreiding, mede gerelateerd aan zijn verantwoordelijkheid voor de inrichting van het openbaar bestuur in algemene zin, die overigens ook de bevordering van interne klachtbehandelingsvoorzieningen inhoudt (zie boven).

De beheersverantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken voor het instituut maakt deel uit van diens zorg voor het beheer van alle Hoge Colleges van Staat, alsmede het Kabinet van de Koningin. De handelingen (van welke actor dan ook) die uitsluitend op het beheer van de instelling en de zorg voor dat beheer betrekking hebben worden in dit rapport niet genoemd, daar deze in meer algemene PIVOT-onderzoeken in kaart (zullen) worden gebracht. Daarom worden het beheer en de verantwoordelijkheid daarvoor ook slechts globaal beschreven. Hetzelfde geldt voor de materiële rechtspositie van de ambtsdragers en de constitutionele verankering van de Nationale ombudsman.

1.2.3 Indeling van het rapport

Hoofdstuk 2 is gewijd aan het beleidsterrein Nationale ombudsman en heeft anders dan de volgende betrekking op de periode vanaf 1964, daar zich vanaf dat jaar een beleid begon te ontwikkelen dat uiteindelijk heeft geleid tot de instelling van de Nationale ombudsman. De primaire actoren zijn de Minister van Binnenlandse Zaken en de Tweede Kamer. Voor wat betreft de periode vanaf de instelling van de Nationale ombudsman zijn ambtsbekleding (benoeming, etc.) en algemeen functioneren van de instelling aan de orde, alsmede de instandhouding en verdere ontwikkeling van het instituut. Daarbij gaat het om het werken aan zowel de (wettelijke) kaders als aan de materiële basis. Vanuit de Nationale ombudsman bezien heeft hoofdstuk 2 feitelijk betrekking op de verzorging van de randvoorwaarden ten aanzien van zijn taakvervulling.

De hoofdstukken 3 tot en met 6 bewegen zich op het taakveld van de Nationale ombudsman, waar deze als de centrale actor optreedt. Hoofdstuk 3 gaat over inrichting en operationalisering van de taak. Het betreft hier dat deel van de taakvervulling dat de taakuitvoering conditioneert; handelingen dus waarmee de functionele en operationele voorwaarden voor de taakuitvoering worden vervuld. In dat verband moet worden gedacht aan zaken als onderzoeksbeleid, werkafspraken met bestuursorganen en het algemeen bekend maken van bestaan en taak van de instelling.

De hoofdstukken 4 en 5 concentreren zich op de uitvoering van het primaire proces, de hoofdtaak van de Nationale ombudsman. Ze zijn gebaseerd op de werkprocessen van het uitvoerende apparaat van de ombudsman, het Bureau Nationale ombudsman (BNo). Aan de orde is een tweetal werkprocessen. In hoofdstuk 4 worden ontvangst en toetsing van ingekomen verzoekschriften behandeld, alsmede de afhandeling van niet in onderzoek genomen verzoeken. In hoofdstuk 5 wordt de uitvoering van het onderzoek beschreven,

uitmondend in een rapport waarin de onderzochte gedraging wordt beoordeeld of in een afschrijfbrief als een onderzoek tussentijds wordt beëindigd.

Hoofdstuk 6 ten slotte beschrijft de verdere taakuitvoering van de Nationale ombudsman. Daarbij gaat het dus om activiteiten die wel voortvloeien uit de functies van de ombudsman maar geen deel uitmaken van het primaire proces. Sleutelwoorden daarbij zijn onder meer openbaarheid, educatie, wetenschappelijk bedrijf en verslaglegging.

1.3 Actorenoverzicht

1.3.1 Algemeen

Volgens het spraakgebruik van PIVOT, dat ook in dit rapport wordt gevolgd, is een 'actor' degene die op grond van een geattribueerde of gedelegeerde taak of bevoegdheid verantwoordelijk is voor het verrichten van een handeling (zie ook de algemene PIVOT-inleiding). Anderzijds bezigt de Nationale ombudsman de term ter aanduiding van degene die daadwerkelijk een door hem te onderzoeken of onderzochte gedraging heeft verricht. Indien een actor tot de overheid behoort, bedoelt PIVOT daar dus een overheidsorgaan mee, terwijl de ombudsman in de regel met de term een individuele ambtenaar of overheidsorganisatie aanduidt en derhalve juist niet het orgaan. Voor wie vertrouwd is met het werk van de Nationale ombudsman, is het goed zich dit onderscheid te realiseren.

De belangrijkste actoren die in dit rapport voorkomen zijn:

- * de Nationale ombudsman;
- * de Minister van Binnenlandse Zaken;
- * de Tweede Kamer en haar commissies, bij uitbreiding de Staten-Generaal;
- * het bestuursorgaan;
- * de verzoeker.

Wat betreft de Tweede Kamer en haar commissies, bij uitbreiding de Staten-Generaal, wordt wel het handelen in relatie tot de Nationale ombudsman beschreven, maar zijn geen eigen handelingen geformuleerd, daar die in een ander PIVOT-onderzoek in kaart worden gebracht. Ook de handeling van de actor verzoeker ontbreekt in dit rapport, omdat deze actor in de regel geen overheidsorgaan is in de zin van de Awb (en dus niet onder de Archiefwet 1995 valt), dan wel (in het geval van bijvoorbeeld een gemeente) het desbetreffende overheidsorgaan buiten het werkterrein van PIVOT is gelegen. Voor alle gevallen, dus ook voor het wel voorstelbare maar niet erg realistische geval dat een orgaan van de centrale overheid bij de Nationale ombudsman over een bestuursorgaan zou klagen, geldt ten slotte dat deze actie in beginsel in een breder kader plaatsvindt, zodat de gang naar de Nationale ombudsman slechts een deel van het dossier inzake het conflict vormt.

1.3.2 Handelend opgevoerde actoren

Nationale ombudsman

Wat betreft de functie(s) van de actor Nationale ombudsman zij verwezen naar het voorgaande onderdeel. Opgemerkt moet worden dat de benaming niet slechts gebruikt wordt ter aanduiding van een ambt maar ook refereert aan de drager daarvan, terwijl met de term tevens de institutionele belichaming van het ambt wordt aangeduid. Het instituut Nationale ombudsman omvat als organisatie de gelijknamige ambtsdrager, diens ondersteunende ambtelijke organisatie (het Bureau Nationale ombudsman) en de eventueel benoemde substituut-ombudsman(nen). Een substituut-ombudsman is ook een ambtsdrager (zie 2.3) en maakt dus geen deel uit van het personeel van het BNo. In het rapport wordt onder de actor Nationale ombudsman, tenzij anders blijkt, het instituut verstaan. Behalve waar dit onduidelijkheden kon veroorzaken, is er in het vervolg geen onderscheid gemaakt tussen de ambtsdragers Nationale ombudsman, substituut-ombudsman, vervangend ombudsman en waarnemend ombudsman. Als ambtsdragers hebben tot nu toe achtereenvolgens gefungeerd:

dr J.F. Rang	Nationale ombudsman vanaf 1 januari 1982 tot 1 april 1987
mr H.A. van Ee	substituut-ombudsman vanaf 1 juni 1984 tot 1 augustus 1988 waarnemend Nationale ombudsman vanaf 1 april 1987 tot 1 oktober 1987
mr dr M. Oosting	Nationale ombudsman vanaf 1 oktober 1987 tot op heden
mr N.A.M. Schipper	substituut-ombudsman vanaf 1 juni 1988 tot 1 december 1993
mw mr L. de Bruin	substituut-ombudsman vanaf 1 oktober 1993 tot op heden.

Minister van Binnenlandse Zaken

De minister treedt op als centrale actor bij de totstandkoming van de Nationale ombudsman (1964-1981). In dat kader coördineert hij het interdepartementaal overleg, brengt een beleidsnota uit en bereidt de wetgeving voor. Ook is de minister belast met de praktische invoering van het instituut. Aansluitend blijft de minister vanuit zijn zorg voor het bestuursprocesrecht belast met wijzigingen van de WNo en is hij ingevolge genoemde wet onder meer verantwoordelijk voor de competentie-uitbreidingen van de ombudsman. Evenzo treedt de minister op als verantwoordelijke voor het beheer van de Nationale ombudsman als Hoog College van Staat. In verband daarmee ondersteunt hij onder meer de Nationale ombudsman bij het beheer en de ontwikkeling van zijn organisatie. De activiteiten geschieden vanaf 1982 in overleg met de Nationale ombudsman en verlopen uiteraard in samenspraak met de Staten-Generaal.

Onder de actor is ook te begrijpen een Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, indien en voor zover deze de aangelegenheden betreffende de Nationale ombudsman in portefeuille heeft. Organisatieonderdelen van het ministerie die het nauwst betrokken zijn bij de Nationale ombudsman zijn (thans) de stafafdeling Constitutionele Zaken, Wetgeving en Internationale aangelegenheden (CZWI) en de directie Financiële en Economische Zaken (FEZ).

De handelingen van de actor Minister van Binnenlandse Zaken komen, evenals die van de drie volgende actoren in hoofdstuk 2 aan de orde.

Minister van Justitie

De minister is in de jaren 1960 betrokken bij het interdepartementaal overleg onder leiding van BiZa over de wenselijkheid van het instellen van een Nationale ombudsman. Voorts is de Minister van Justitie mede-ondertekenaar van (wijzigingen van) de WNo wegens de betrokkenheid van het ministerie bij de (administratieve) rechtsbescherming. Ook neemt de actor in dat kader deel aan het overleg onder leiding van BiZa over uitbreiding van de competentie van de ombudsman tot 'lagere overheden'.

Minister van Algemene Zaken

De actor neemt in de jaren 1960 deel aan het interdepartementaal overleg onder leiding van Binnenlandse Zaken over de wenselijkheid in Nederland een Nationale ombudsman in te voeren. Uit hoofde van zijn zorg voor de Wob is de minister voorts vanaf ca. 1990 betrokken bij de totstandkoming en wijziging van het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo (1993), waarbij de competentie van de Nationale ombudsman en de werkingssfeer van de Wob worden uitgebreid tot alle zelfstandige bestuursorganen.

Commissie van aanbeveling voor de benoeming van de Nationale ombudsman (CANO)

De actor is een bijzondere commissie bestaande uit de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de president van de Algemene Rekenkamer. Hij stelt een aanbeveling op voor de Tweede Kamer inzake benoeming van een Nationale ombudsman.

Bestuursorgaan (tot 1994: administratief orgaan)

De actor bestuursorgaan, een verzamelterm, fungeert als onmisbare partij in het primaire proces van de Nationale ombudsman (zie hoofdstuk 5). De ombudsman onderzoekt klachten over gedragingen van organisaties of individuele personen, maar rekent een gewraakte gedraging niet toe aan degene die deze daadwerkelijk pleegde doch aan het orgaan onder wiens formele (eind)verantwoordelijkheid ze plaatsvond.

De term bestuursorgaan is bij wijziging van de WNo in 1994 geïntroduceerd, in overeenstemming met de Awb. Voordien bezigde de wet de term administratief orgaan. Zonder meer buiten de bevoegdheid van de Nationale ombudsman vallen organen van de overheid die geen bestuursorgaan zijn, met name de wetgevende en de rechterlijke macht en de Hoge Colleges van Staat.

Van meet af aan is de Nationale ombudsman bevoegd geweest tot het onderzoeken van klachten over instellingen en ambtenaren die onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. De actor 'bestuursorgaan' betreft derhalve in concreto in de eerste plaats een willekeurige vakminister (of staatssecretaris). Dat kan dus ook de Minister van Binnenlandse Zaken zijn, die hierboven in een andere hoedanigheid werd geïntroduceerd. Daarnaast is de ombudsman ook van 1982 af competent geweest tot het onderzoeken van gedragingen van de politie, voor zover deze al niet waren te onderzoeken op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie (bijvoorbeeld ten aanzien van het handelen van de toenmalige rijkspolitie). Tot de inwerkingtreding in 1994 van de Politiewet 1993 gaat

het daarbij om de gedragingen van de gemeentepolitie en van de rijkspolitie, met inbegrip van de daartoe behorende bijzondere ambtenaren van politie, en de tot de gemeente- of rijkspolitie behorende onbezoldigde ambtenaren van politie. Sinds de Politiewet 1993 in werking is betreft de bevoegdheid van de Nationale ombudsman gedragingen van de regiokorpsen en het Korps landelijke politiediensten, alsmede van de bijzondere ambtenaren van politie en buitengewone opsporingsambtenaren. Afhankelijk van de taakuitvoering waarvan de gedraging van een politiefunctionaris deel uitmaakt, ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid daarvoor bij een burgemeester (sinds 1994 als beheerder van een regiokorps), de Minister van Justitie of (in zeer uitzonderlijke gevallen) een Commissaris van de Koningin.

Per 1 november 1993 is de Nationale ombudsman competent tot het onderzoeken van gedragingen van de zelfstandige bestuursorganen en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, op 1 januari 1994 gevolgd door een uitbreiding tot de waterschappen. Vooralsnog bij wijze van proef is de institutionele werkingssfeer in 1996 uitgebreid tot de provincies en een (klein) aantal gemeenten. Van het openbaar bestuur bevinden dus bijna alle gemeenten en de organen van de gemeenschappelijke regelingen zich vooralsnog buiten de competentie van de Nationale ombudsman (zie ook Bijlage II). Op het proces van de competentie-uitbreiding zal worden ingegaan in hoofdstuk 2.

Handelingen van de actor 'bestuursorgaan' komen voor in de hoofdstukken 3, 5 en 6. De rol van het bestuursorgaan in de behandeling van een zaak door de Nationale ombudsman komt in hoofdstuk 5 afzonderlijk aan de orde. In verband daarmee zijn met de voor de Nationale ombudsman meest belangrijke bestuursorganen werkafspraken gemaakt over te volgen procedures in een onderzoek (zie hoofdstuk 3). Voorts onderhoudt de ombudsman ook andere functionele contacten met bestuursorganen, vooral in verband met zijn normatieve functie; op zijn beurt informeert een bestuursorgaan, hier beperkt tot een vakminister, het parlement over door de Nationale ombudsman behandelde zaken op zijn terrein (zie hoofdstuk 6).

1.3.3 Andere belangrijke actoren

Verzoeker

Deze actor betreft evenals de actor bestuursorgaan een verzamelcategorie: 'een ieder' kan zich met een verzoekschrift tot de Nationale ombudsman richten, dat door hem wordt behandeld (zie hoofdstuk 4). Het aantal verzoeken belooft jaarlijks vele duizenden. Een verzoeker kan in beginsel een overheidsorgaan zijn. Inderdaad krijgt de Nationale ombudsman wel eens een klacht binnen van een gemeente. De desbetreffende handeling, klagen bij de Nationale ombudsman, is echter niet opgenomen in het rapport (zie 1.3.1). Onder de actor verzoeker zijn tevens intermediaire instanties te begrijpen die als gemachtigde optreden voor een klager.

Tweede Kamer en haar commissies, bij uitbreiding de Staten-Generaal

Parlement en kamercommissies spelen zowel een rol op het terrein van de institutionele aangelegenheden betreffende de Nationale ombudsman als in verband met diens

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

taakvervulling, met name in verband met zijn rapportages over (de uitkomsten van) zijn werk. De activiteiten van de actor(en) op de beide terreinen worden beschreven in de hoofdstukken 2 (institutionele aangelegenheden), 3 (werkafspraken verzoekschriftcommissies) en 6 (rapportages). Aan het handelen van de Staten-Generaal wordt in het kader van PIVOT een afzonderlijk onderzoek gewijd.

Wat de institutionele aangelegenheden betreft kwam al ter sprake dat het parlement de Nationale ombudsman benoemt en ontslaat (evenals een substituut-ombudsman). Voorts is de Tweede Kamer in de jaren 1960 ten nauwste betrokken geweest bij de formulering van het regeringsbeleid over het ombudsmanvraagstuk en in de jaren daarna bij de totstandkoming van de WNo. Vanaf 1982 heeft het parlement zich niet onbetuigd gelaten bij de verdere ontwikkeling van het beleid ten aanzien van het instituut en is het als mede-wetgever opgetreden bij de totstandkoming van wijzigingen van de WNo en de zorg voor de instandhouding en ontwikkeling van het instituut in het kader van de behandeling van hoofdstuk II van de Rijksbegroting.

In het kader van de taakvervulling van de Nationale ombudsman fungeert de Tweede Kamer als de instantie waaraan de ombudsman rapporteert, desgevraagd of eigener beweging, over zijn werkzaamheden en waaraan hij zijn jaarverslag aanbiedt. In vervolg daarop, of naar aanleiding van informatie van derden, kan (een lid of commissievoorzitter van) het parlement de betrokken bewindspersoon, i.c. de actor bestuursorgaan, vragen stellen of ter verantwoording roepen, dan wel de Nationale ombudsman om (nadere) inlichtingen verzoeken.

De betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de Nationale ombudsman uit zich voor het merendeel in de activiteiten van haar commissies, die kwesties zelf behandelen of doorgeleiden naar een andere commissie, dan wel belast worden met het voorbereiden van een plenaire behandeling. Behandeling in voltallige vergadering ondergaan in elk geval:

- * beleidsnota's en wetsvoorstellen ter zake van de Nationale ombudsman (inclusief de Rijksbegroting);
- * benoeming (schorsing en ontslag) van de Nationale ombudsman;
- * het jaarverslag van de Nationale ombudsman.

Hieronder volgt een beknopte schets van de rol van de belangrijkste (soorten) commissies, die betrokken waren of zijn bij de Nationale ombudsman als instituut of in verband met het ombudsmanwerk.

Commissie voor de Nationale ombudsman uit de Tweede Kamer (1981-1994)

Deze permanente commissie werd bij wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer in 1981 door het parlement ingesteld. De werkzaamheid van de commissie had zowel betrekking op de institutionele aangelegenheden betreffende de ombudsman als op de rapportage over (de uitkomsten van) zijn werk.

Op het institutionele vlak was de commissie belast met de voorbereiding van de benoeming (dan wel schorsing of ontslag) door de Kamer van een Nationale ombudsman of substituut-ombudsman. Voorts behandelde de commissie de voorgenomen wetgeving met betrekking tot

de ombudsman. Het ging daarbij om de begroting van het instituut en wijzigingen van de WNo, soms ook om een wetsvoorstel op ander terrein dat de taakvervulling van de Nationale ombudsman zou kunnen raken. In het kader van haar werkzaamheden ten aanzien van de Nationale ombudsman als instituut onderhield de commissie uiteraard ook contacten met de Minister van Binnenlandse Zaken, evenals de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken (zie onder).

Met betrekking tot de rapportage had de commissie tot taak de voorbereiding van de plenaire behandeling van het jaarverslag van de Nationale ombudsman. Voorts ontving zij de uitgebrachte rapporten van de ombudsman en was zij de aangewezen instantie om te worden ingelicht over afzonderlijke onderzoeken van de ombudsman door middel van diens kwartaaloverzichten van uitgebrachte aanbevelingen en reacties daarop.

Met de Nationale ombudsman was al voor de aanvang van het werk afgesproken dat tussen hem en de commissie een periodiek algemeen overleg zou plaatsvinden. Voorts zou bij een blijvend verschil van inzicht tussen een bewindspersoon en de Nationale ombudsman over diens competentie de commissie op verzoek bemiddelen.

Sinds haar bijeenkomen in de nieuwe samenstelling na de verkiezingen van 3 mei 1994 is voor de Tweede Kamer een nieuw Reglement van Orde van kracht geworden. Daarbij is in het kader van een reductie van het aantal kamercommissies de Commissie voor de Nationale ombudsman verdwenen.

Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken uit de Tweede Kamer

Deze commissie is het meest direct betrokken geweest bij de totstandkoming van de Nationale ombudsman in de periode 1964-1981. Sinds de inwerkingtreding van de WNo waren haar activiteiten op het punt van Nationale-ombudsmanzaken beperkt als gevolg van de instelling van de vaste Commissie voor de Nationale ombudsman (zie boven).

De commissie vervult sinds 1994 het overgrote deel van de voordien aan de Commissie voor de Nationale ombudsman toebedeelde taken, waarbij zij zich in hoofdzaak met de institutionele aangelegenheden bezighoudt, te weten het beleid van BiZa ten aanzien van het instituut, de begroting en de (overige) wetgeving met betrekking tot de Nationale ombudsman en de voorbereiding van de benoeming (dan wel schorsing of ontslag) van de ambtsdragers.

In verband met de rapportage van de Nationale ombudsman is de commissie met name belast met de voorbereiding van de plenaire behandeling van het jaarverslag.

Tussen de commissie en de Nationale ombudsman zijn in 1994 werkafspraken gemaakt, die onder meer voorzien in een periodiek algemeen overleg, zoals hij dat voordien voerde met de vaste Commissie voor de Nationale ombudsman.

Commissie voor de Verzoekschriften uit de Tweede Kamer

Met haar tegenhanger in de Eerste Kamer heeft de commissie een belangrijke rol gehad bij de totstandkoming van het instituut, met name in het eerste stadium daarvan, agendering van het ombudsmanvraagstuk.

Wat betreft de taakvervulling is er een overlap met het werkterrein van de ombudsman (zie boven). De verhouding van de onderlinge competentie tussen de commissie en de Nationale ombudsman is (beperkt) wettelijk geregeld. Op grond van art. 14 (lid 1) onder d van de WNo

(1981) is de ombudsman niet verplicht maar wel bevoegd een onderzoek in te stellen als een verzoekschrift over dezelfde gedraging bij de ombudsman en de commissie in behandeling is (zie hoofdstuk 4). Tot in 1994 was de relatie tussen de Commissie voor de Verzoekschriften en de Nationale ombudsman beperkt tot de werkafpraak dat de commissie, ten einde dubbele klachtbehandeling te voorkomen, periodiek een overzicht verstuurt van de bij haar in behandeling genomen verzoekschriften.

Op de commissie is in 1994 een deel van de taak van de toen opgeheven vaste Commissie voor de Nationale ombudsman overgegaan. Met het jaarverslag van de Nationale ombudsman houdt zij zich niet in het bijzonder bezig. Wel ontvangt de commissie sinds genoemd jaar (net als de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken) de rapporten en de kwartaaloverzichten van de ombudsman. Met name beoordeelt zij de overwegingen van een bewindspersoon om een aanbeveling niet op te volgen en rapporteert zij daarover aan de Kamer. Tevens kan de commissie een rapport met een aanbeveling van algemene of (anderszins) beleidsmatige aard die vooralsnog niet is opgevolgd doorgeleiden naar de desbetreffende vakcommissie.

Andere commissies uit de Tweede Kamer bevoegd tot het behandelen van klachten

De bovengenoemde regeling van art. 14 (lid 1) onder d van de WNo (1981) is van toepassing op alle tot het onderzoeken van klachten bevoegde commissies uit de Tweede (en Eerste Kamer). Dat houdt met name in dat er ook werkafspraken zijn gemaakt en geëffectueerd tussen de Nationale ombudsman en de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

Vaste vakcommissies voor een ministerieel terrein uit de Tweede Kamer

Als een bewindspersoon een algemene of beleidsmatige aanbeveling niet opvolgt, kan de vakcommissie op het desbetreffende terrein het rapport in kwestie aan de orde stellen bij de betrokken bewindspersoon, al dan niet na doorgeleiding door de Commissie voor de Verzoekschriften, tot mei 1994 de vaste Commissie voor de Nationale ombudsman.

1.3.4 Overige actoren

Aan actoren die uitsluitend in verband met het beheer van het instituut van betekenis zijn, bijvoorbeeld de Minister van VROM, c.q. de Rijksgebouwendienst, in verband met de huisvesting van het BNo, wordt conform de beperking van het rapport op dit punt (zie 1.2.3) geheel voorbij gegaan. Wel wordt hier gesignaleerd dat met name op het terrein van de personeelsaangelegenheden tot deze categorie ook enkele specifieke actoren behoren, zoals het College van Advies inzake het overleg met de dienstcommissie van het BNo en de Commissie Scheltema-Roethof-Wieringa, een ad-hoc commissie, eind 1982 ingesteld door de Minister van BiZa in overleg met de Tweede Kamer om opheldering te krijgen over een gezagsconflict binnen het instituut.

Wat betreft het overheidsbeleid ten aanzien van het instituut kan worden gewezen op de uiteenlopende overlegpartners van de Minister van BiZa bij de regeling van de verschillende bevoegdheidsuitbreidingen. Zo heeft ten aanzien van de uitbreiding tot de provincies

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

uiteraard intensief overleg plaatsgevonden met het Interprovinciaal Overleg (IPO), een openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen waarin de provincies hun onderlinge samenwerking hebben geformaliseerd. In het IPO participeren de drie bestuursorganen van de provincies (PS, GS en de Commissaris der Koningin). Evenzo is de aansluiting van de waterschappen bij de Nationale ombudsman door BiZa voorbereid in samenwerking met de Unie van Waterschappen (UvW), geen overheidsactor doch belangenvereniging voor de Nederlandse waterschappen. Ten slotte begint thans ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), eveneens een private rechtspersoon, die onder meer de collectieve belangen van de Nederlandse gemeenten behartigt, een duidelijke rol te spelen in het proces van de bevoegdheidsuitbreiding.

Bij de agendavorming van het ombudsmanvraagstuk in de jaren 1960 hebben studies van de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk bureau van de PvdA, en van de Vereniging voor Administratief Recht (VAR), een vereniging van in het bestuursrecht gespecialiseerde juristen, een belangrijke stimulerende rol gehad. De VAR fungeert thans nog als een belangrijke schakel tussen de wetenschappelijke vakwereld en de praktijk van het ambt. Ook met andere wetenschappelijke beroepsorganisaties, zoals de Vereniging voor Bestuurskunde, onderhoudt de Nationale ombudsman zekere banden.

Diverse wetenschappers (meestal) van rechtsgeleerde of bestuurskundige signatuur volgen sinds de invoering van het instituut de ontwikkeling van het formele en materiële ombudsmanrecht, de effectiviteit van de instelling of andere aspecten van de taakvervulling en publiceren daarover. Deze wetenschappelijke activiteiten geschieden vaak in contact met de Nationale ombudsman. In het kader van zijn algemene beleid, dat deels in samenwerking met BiZa wordt gevoerd, doet de Nationale ombudsman op zijn beurt zo nodig een beroep op de expertise van universitaire onderzoeksinstituten. Het gaat hierbij om empirisch (evaluerend) onderzoek of om beleidsadvisering.

Een wetenschappelijke organisatie die opvalt daar hij zich als enige specifiek met het verschijnsel ombudsman bezighoudt, is de Kirchheiner Stichting. Deze is opgericht in 1987 door de inspanningen van een robuust voorvechter van met name het Scandinavische ombudsmanmodel, dr Kirchheiner. De stichting kent als doelen onder meer het stimuleren van studies en bijeenkomsten op het terrein van 'ombudsman, democratie en de rechten van de mens' en het bevorderen van universitaire gastcolleges daarover door bij voorkeur Scandinavische geleerden.

Bij zijn klachtbehandeling verwijst de Nationale ombudsman verzoekers die hij niet (verder) kan helpen door naar andere instanties. Daar de gestelde problemen uiterst divers zijn, betreffen deze doorverwijsinstanties een baaiert van instellingen uit de sfeer van de overheid, de semi-overheid en de private sector, variërend van consumentenorganisaties, vakbonden en politieke partijen tot gespecialiseerde klachtbehandelings- en hulpverleningsinstellingen en rechtsprekende instanties.

Omgekeerd fungeert de Nationale ombudsman ook als doorverwijsinstantie voor legio andere instellingen. Met doorverwijsinstanties waarvan de functie primair op een geheel ander terrein ligt dan dat van de Nationale ombudsman onderhoudt deze in de regel geen directe contacten; in sommige gevallen is er sprake van uitwisseling van eenvoudige praktische informatie. Naarmate de functies overeenkomen of werkerterreinen aan elkaar grenzen zijn de contacten intensiever. Zo worden met instanties die bij wederzijdse doorverwijzing betrokken

zijn dienaangaande werkafspraken gemaakt en vindt soms over en weer voorlichting plaats over taakopvatting en werkwijze.

Daarbij moet worden bedacht dat de Nationale ombudsman ook als deskundige vraagbaak wordt benaderd, niet alleen door doorverwijzingsinstanties, maar door de meest uiteenlopende particuliere of overheidsorganisaties die ten behoeve van hun eigen taakvervulling inhoudelijke informatie over een bepaalde problematiek vragen, om algemene inlichtingen verzoeken of soms zelfs organisatorische of methodische adviezen wensen.

De meest intensieve functionele relaties betreffen uiteraard professionele onafhankelijke klachtbehandelinginstanties, zowel uit de overheids sfeer als de private sector en al dan niet getooid met het voorvoegsel 'ombuds-'. In verband daarmee dienen met name de meest nabije verwanten van de Nationale ombudsman te worden genoemd, de gemeentelijke ombudsmannen die in een aantal (grote) steden zijn benoemd voor het onderzoeken van klachten over gemeentelijke organisaties. Deze onafhankelijke functionarissen, met ruime onderzoeksbevoegdheden, zijn wel te onderscheiden van de gemeentelijke ombudscommissies en soortgelijke instellingen die eerder als interne klachtadviescommissies zijn aan te merken. De gemeentelijke ombudsmannen zijn verenigd in het Collegiaal overleg van ombudsmannen in Nederland. In Nederland bestaat (nog) geen organisatie die mede of speciaal de wel degelijk ook bestaande onafhankelijke ombudsmannen in de private sector omvat, zoals de Ombudsman Levenverzekeringen en Pensioenen, bij wie men onder meer terecht kan met klachten over het (geprivatiseerde) Abp. De collegiale contacten met de Nationale ombudsman gaan verder dan afspraken over doorverwijzing en liggen vooral op het vlak van de uitwisseling van opvattingen en ervaringen.

De Nationale ombudsman onderhoudt voorts een netwerk van relaties met buitenlandse collega-ombudsmannen en soortgelijke instituten, in de regel overheidsinstellingen, die dan meestal gelijken op onze Nationale ombudsman; in andere gevallen gaat het om een (particuliere) instelling met een verwante functie, zoals een mensenrechtenorganisatie, met name in landen waar het democratiseringsproces nog in de kinderschoenen staat. Naast de vele nationale ombudsmannen bestaat er sinds kort ook een Europese ombudsman, die bevoegd is ten aanzien van klachten over communautaire instellingen (met uitzondering van klachten over oordelen van het Europese Gerechtshof). Voorts komen ook internationale organisaties van ombudsman(-achtige) instellingen voor. Wat dat betreft kan 'dicht bij huis' ten minste één regionaal verband worden aangewezen, de British and Irish Ombudsman Association, die alle ombudsmannen uit de publieke en de private sector omvat van het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

Voor Nederland van meer belang zijn de Round Table of European Ombudsmen, het Europäisches Ombudsmann Institut en bovenal het International Ombudsman Institute (IOI), de wereldorganisatie van ombudsmannen. Als *voting member* van het IOI worden alleen onafhankelijke overheidsinstellingen toegelaten; ombudsmannen uit de private sector of niet geheel onafhankelijke instituten kunnen als *associate member* participeren. Doel van de IOI is niet alleen het aanhalen van de onderlinge betrekkingen en het wederzijds informeren over elkaars taken, werkwijze en specifieke problemen, maar ook de bevordering van de wereldwijde ontwikkeling van het ombudsmaninstituut. Deze taakstelling houdt mede in dat gestreefd wordt naar de instelling van een nationale ombudsman in de landen waar zo'n instelling nog niet bestaat. In dat kader worden ook 'diplomatieke' contacten met buitenlandse

overheden gelegd en onderhouden en wordt voorlichting en advies gegeven als een staat te kennen geeft te willen overgaan tot het instellen van een nationale ombudsman.

De term 'ombudsman' heeft in Nederland bij het grote publiek vooral ingang gevonden door de televisieoptredens en publieksacties van de VARA-ombudsman, een initiatief uit het begin van de jaren 1970. Uit dat initiatief is ook de aan de VARA gelieerde Stichting De Ombudsman voortgekomen. Het werkterrein van de stichting en de ombudsman was vrijwel onbegrensd. Allerlei soorten klachten, zowel met betrekking tot een overheidsorganisatie of een particulier bedrijf, werden in behandeling genomen. Daarbij stond solidariteit met de klager en niet zozeer een onpartijdige beoordeling centraal. De medewerkers van de stichting traden in feite op als (gratis) raadslieden voor de individuele klagers, waarbij het drukmiddel van publiciteit via de omroep uiteraard niet werd geschuwd. De VARA-ombudsman stelde op de televisie dan die vermeende misstanden aan de kaak die om een of andere reden voor publieke vertoning geschikt werden geacht. De ombudsmanstichting werd structureel gesubsidieerd door de Minister van CRM/WVC. De overheidssteun is met de instelling van de Nationale ombudsman sterk teruggebracht. De samenwerking tussen stichting en televisiepersoonlijkheid was toen trouwens al enige tijd verbroken. De Nationale ombudsman heeft met de stichting, die nog steeds bestaat, afspraken over doorverwijzing gemaakt zoals die ook met andere klachtbehandelingsinstellingen bestaan.

Bij de uitvoering van zijn primaire proces heeft de Nationale ombudsman niet alleen te maken met een bestuursorgaan en (in het geval van een klachtonderzoek) een verzoeker, maar worden zo nodig ook getuigen of tolken ingeschakeld. Zo nodig wordt een externe deskundige aangetrokken. Een deskundige kan een particuliere persoon zijn, bijvoorbeeld een arts, met wie soms vaste afspraken over inzetbaarheid zijn gemaakt. Ook kan een bepaalde (onderzoeks)instelling worden benaderd, al dan niet behorend tot de overheid. Zo heeft bijvoorbeeld het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu verschillende opdrachten van de Nationale ombudsman uitgevoerd.

Ten slotte wordt hier aangestipt dat de Nationale ombudsman in het kader van de openbaarheid van zijn werk ook met de media relaties onderhoudt. Het betreft hier een uitgebreid netwerk dat zich uitstrekt van de Staatscourant tot De Telegraaf en van de Gouden Gids tot Postbus 51 (Rijksvoorlichtingsdienst) en dat naast de algemene pers en de audiovisuele media ook de vakpers omvat. Voorts zien vooral de laatste jaren diverse boeken het licht waarin de normen en opvattingen van de Nationale ombudsman (op een bepaald terrein) onder de aandacht van het grote publiek worden gebracht en die in samenwerking met journalisten of andere publicisten tot stand worden gebracht. In verband met deze educatieve activiteiten moet ook vermeld worden dat de Nationale ombudsman tevens contacten heeft met diverse onderwijsinstellingen.

1.4 Totstandkoming van het rapport

In januari 1996 is een werkafpraak gemaakt tussen het BNo en PIVOT over het opstellen van een RIO en een BSD met betrekking tot de Nationale ombudsman. Aansluitend is de samensteller van het rapport aan de slag gegaan, voorzien van een eigen werkplek op het BNo, die in de tweede helft van dat jaar weer werd ontruimd, na afronding van de eigenlijke onderzoeksfase. Daarbij is nauw samengewerkt met functionarissen van het BNo. Een ruime facilitaire ondersteuning werd ondervonden van de medewerkers van de afdeling ICA en van de bibliotheek.

Als schriftelijk bronnenmateriaal is, naast wet- en regelgeving, gebruik gemaakt van de jaarverslagen van de Nationale ombudsman, het (interne) handboek van het BNo, documentatiemappen met kamerstukken, voorlichtingsmateriaal van het BNo, diverse overheidsrapporten en enige secundaire literatuur, dit alles aangetroffen in de bibliotheek van het BNo. Daarnaast is op zeer beperkte schaal archiefmateriaal van de Nationale ombudsman benut, vooral uit het 'huishoudelijk archief'.

Met verschillende onderzoekers en andere medewerkers zijn vraaggesprekken gehouden en velen waren bereid om desgevraagd 'even tussendoor' aanvullende (bijvoorbeeld juridische) informatie te verschaffen. Ook elders, bij de ministeries van BiZa en Justitie zijn vraaggesprekken gevoerd. Een overzicht van de gebruikte bronnen, alsmede een lijst van de meest geraadpleegde personen en hun functies, is in het rapport opgenomen.

In het periodieke toetsingsoverleg, waaraan van de zijde van de Nationale ombudsman werd deelgenomen door de directeur van het BNo, de senior staffunctionaris en de archiefmedewerker, zijn velerlei vraagpunten met betrekking tot de opzet, afbakening en indeling van het rapport aan de orde gekomen. In concept gereed gekomen hoofdstukken en series handelingen zijn in het overleg steeds uitvoerig doorgenomen en becommentarieerd. Elke tweede versie van een hoofdstuk werd tevens becommentarieerd door een specifieke deskundige binnen het BNo. Het eindconcept van het gehele rapport is ten slotte aan de Nationale ombudsman voorgelegd.

Hoewel de auteur de volle verantwoordelijkheid voor de inhoud draagt, spreekt het vanzelf, gezien diens onbekendheid met het terrein, dat de eventuele positieve kwaliteiten van dit rapport voor het grootste deel te danken zijn aan diegenen die hem met hun deskundige en scherpzinnige commentaren, antwoorden en opmerkingen hebben geholpen en begeleid. De samensteller wil hier blijk geven van zijn grote bewondering en dank voor de getoonde inzet.

2 INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN

2.1 Inleiding

Zoals in het voorgaande hoofdstuk werd vermeld, bestrijkt dit rapport niet alleen het taakveld van de instelling, maar ook het beleidsterrein dat betrekking heeft op de Nationale ombudsman als instituut. Het handelen op dat 'beleidsterrein Nationale ombudsman' vormt het onderwerp van dit hoofdstuk.

Allereerst wordt aandacht besteed aan de totstandkoming van het instituut, vanaf de politieke agendering van het 'ombudsmanvraagstuk', via de schepping van de wettelijke kaders, tot en met de praktische invoering van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman speelt hierbij als actor vanzelfsprekend (nog) geen rol en de belangrijkste actoren zijn de Tweede Kamer en de Minister van Binnenlandse Zaken.

In het tweede onderdeel, dat wordt gedomineerd door het parlement, wordt aangegeven hoe wordt voorzien in de bekleding van het ingestelde ambt en op welke wijze de continuïteit daarvan is gewaarborgd. Voorts wordt onder meer ingegaan op de speciale relatie van het parlement met het instituut, waarbij de aandacht uitgaat naar het toezicht op en de verantwoording voor de algehele ambtsvervulling en de politieke zorg voor het algemene functioneren van het instituut.

In het laatste onderdeel staat het handelen van de Minister van Binnenlandse Zaken centraal. Deze houdt zich niet bezig met de ambtsvervulling, maar draagt de zorg voor de wet- en regelgeving ten aanzien van de instelling en haar taakvervulling en is verantwoordelijk voor de materiële instandhouding van het instituut. Beide taken zijn tot op zekere hoogte te onderscheiden en worden in zoverre ook afzonderlijk behandeld. Dat is evenwel niet altijd het geval, met name niet bij de successieve competentie-uitbreidingen van de Nationale ombudsman tot bepaalde (categorieën) bestuursorganen, waarin zowel een regelgevende component aanwezig is als een beheersmatig aandeel.

2.2 Totstandkoming van de Nationale ombudsman: 1964-1981 (1982)

2.2.1 Inleiding

Onderwerp van dit onderdeel, het enige van dit rapport waarin een historische ontwikkeling wordt geschetst, is de totstandkoming van de Nationale ombudsman. De beschrijving fungeert in het kader van dit rapport niet alleen als historische inleiding maar vormt primair een integraal onderdeel van de beschrijving van het handelen op het (beleids)terrein, met dien verstande dat de in kaart gebrachte handelingen alle zijn afgesloten. Van enige pretentie tot geschiedschrijving kan in het kader van dit rapport geen sprake zijn. Wie meer van het onderwerp wil weten kan helaas alleen (nog) maar worden verwezen naar wetshistorische onderdelen in verschenen juridische en bestuurskundige studies over de Nationale ombudsman en natuurlijk naar de bronnen zelf, met name kamerstukken en archiefmateriaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Het wordingsproces van de Nationale ombudsman is terugkijkend in feite een enkel langlopend dossier geweest, een continu werkproces dat gestart is met een beleidsmatige agendavorming en uiteindelijk uitgemond in een startklaar 'bedrijf'. Aan de ontwikkeling zijn wel verschillende fasen te onderkennen, min of meer samenvallend met specifieke activiteiten, (sub)doelstellingen en producten. De eerste fase start met een probleemstelling (het 'ombudsmanvraagstuk') en streeft naar de formulering van gemeenschappelijke beleidsmatige uitgangspunten tussen regering en parlement omtrent het treffen van een nieuwe voorziening voor de behandeling van klachten van burgers over de overheid. In de tweede fase wordt de taak en de organisatie van de in te stellen voorziening bepaald en is het doel de totstandbrenging van een wettelijke regeling. Ten slotte vindt in een derde plaats de praktische voorbereiding van de invoering van de voorziening plaats. Daarbij gaat het erom te zorgen dat bij de algehele inwerkingtreding van de wettelijke regeling deze ook kan worden geoperationaliseerd.

De instelling van de Nationale ombudsman heeft geen deel uitgemaakt van een of ander *grand design*, zoals een algehele wijziging van de constitutie, een structurele verandering in de werkwijze van het openbaar bestuur of een nieuw stelsel van rechtsbescherming. De totstandkoming van de Nationale ombudsman is dus als een op zichzelf staand proces te beschouwen en niet als onderdeel van een als zodanig geformuleerd beleid met een meer algemene strekking. Wel kan de voorbereiding uiteraard in retrospectief worden geplaatst tegen een bredere historische achtergrond, waarin de toenemende mondigheid en het zelfbewustzijn van de burger centraal staan.

Binnen het bestuur is de centrale actor bij de totstandkoming van de Nationale ombudsman de Minister van Binnenlandse Zaken geweest, die hier optrad vanuit zijn zorg voor openbaar bestuur en constitutie. Subsidiair betrokken was de Minister van Justitie, vooral in verband met diens verantwoordelijkheid voor de administratieve rechtsbescherming en dan speciaal op het punt van de aan een ombudsman toe te bedelen bevoegdheden en de afbakening van zijn taak ten opzichte van het werkkterrein van de rechterlijke macht. De inbreng van de Minister van Algemene Zaken, (later) belast met de zorg voor de openbaarheid van bestuur, lijkt slechts zijdelings en voorbijgaand te zijn geweest. De actieve betrokkenheid van het parlement daarentegen, als mede-wetgever en overlegpartner bij de totstandkoming van de ombudsman was groot. In verband daarmee moeten met name de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Commissie voor de Verzoekschriften worden genoemd.

2.2.2 *Het ombudsmanvraagstuk*

De politieke agendering van wat uiteindelijk tot de instelling van het ambt van Nationale ombudsman zou leiden is in Nederland geïnitieerd vanuit wetenschappelijke hoek. In 1963 bracht de Wiardi Beckman Stichting, wetenschappelijk bureau van de PvdA, een rapport uit waarin de instelling van een ombudsman in Nederland werd bepleit. In het daarop volgende jaar zag een rapport van gelijke strekking het licht, ditmaal van de Vereniging voor Administratief Recht (VAR), beroepsvereniging van in het administratief recht gespecialiseerde juristen.

De (onafhankelijke) verschijning van twee rapporten van gezaghebbende instellingen waarin de instelling van een nationale ombudsman werd aanbevolen gaf de Minister van

Binnenlandse Zaken (Toxopeus) voldoende aanleiding interdepartementaal ambtelijk overleg te starten over de wenselijkheid van een dergelijk instituut in Nederland, waaraan verder werd deelgenomen door vertegenwoordigers van Justitie en Algemene Zaken.

Tot een standpuntbepaling zijn de kabinetten Marijnen en Cals niet meer toegekomen. In de regeringsverklaring van 18 april 1967 van het kabinet De Jong werd evenwel medegedeeld dat het kabinet een betere regeling van de wijze van behandeling van verzoekschriften gewenst achtte en diverse daarover geuite denkbeelden in zijn beraad zou betrekken. Directe aanleiding voor deze mededeling waren beschouwingen en voorstellen die naar voren waren gebracht in een nota van de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Tweede Kamer inzake haar taak, werkwijze en bevoegdheden. De algemene strekking was dat het aloude recht tot het behandelen van klachtpetities meer inhoud diende te worden gegeven, bijvoorbeeld door aan het parlement een professionele onderzoeksinstantie te verbinden. De nota werd de Kamer aangeboden aan de vooravond van haar ontbinding in februari 1967; een gelijklopende nota was tegelijkertijd ingediend bij de Eerste Kamer door de Commissie voor de Verzoekschriften uit deze Kamer.

Het voornemen van het kabinet De Jong en de parlementaire nota moeten worden gezien tegen de achtergrond van de dringende en luide roep in de tweede helft van de jaren 1960 om staatsrechtelijke hervormingen en een grotere openbaarheid en controleerbaarheid van bestuur. Aan die roep gaf het kabinet De Jong verder bijvoorbeeld gehoor door het instellen van de staatscommissie Donner, belast met het onderzoeken van de wenselijkheid van herziening van Grondwet en Kieswet. Haar adviezen leidden uiteindelijk onder meer tot de Wob. Ook de totstandkoming van andere speciale wetten, zoals de Wet Arob en bovenal de Wet universitaire bestuurshervorming (Wub) kan direct worden gekoppeld aan de roerige politiek-maatschappelijke ontwikkelingen in de jaren 1960, toen termen als openbaarheid, inspraak en medezeggenschap de toon aangaven.

Aan de regeringsverklaring werd in eerste instantie uitvoering gegeven met het voorbereiden van een kabinetsstandpunt in de vorm van een discussienota omtrent het 'ombudsmanvraagstuk' van de hand van de Minister van Binnenlandse Zaken en zijn collega van Justitie (Beernink en Polak). In de ministerraad werd de discussienota aan de orde gesteld, wat leidde tot een voorlopige standpuntbepaling. Deze hield in dat de regering zich in beginsel met de instelling van een 'parlementaire ombudsman' kon verenigen. Het werd evenwel juist geacht om gelet op de gevolgen van een dergelijk instituut voor de wijze van functioneren van de Staten-Generaal daarmee overleg te plegen alvorens met een wetsvoorstel te komen. In de Troonrede van 1967 werd dan ook medegedeeld dat de regering voorstander was van een 'parlementaire ombudsman' en het overleg met de Staten-Generaal daarover een aanvang kon nemen.

In de Staten-Generaal bestond een ruime kring van betrokkenen bij het ombudsmanvraagstuk, al dan niet in relatie tot de discussie over de taakopvatting van de Staten-Generaal ter zake van klachtbehandeling. Zo waren er alleen al in de Tweede Kamer vier vaste commissies direct betrokken: de Commissie voor de Verzoekschriften, de vaste Commissie voor de Werkwijze der Tweede Kamer, de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en die voor Justitie. De omzichtige, 'sectorgewijze' benadering door het kabinet van

het parlement leidde dan ook snel tot misverstanden. Uiteindelijk legden de beide betrokken ministers november 1968 de reeds bestaande discussienota over aan de voorzitter van de Tweede Kamer, ter inzage van alle leden. In de bijgaande brief kondigden de ministers aan dat de Kamer een tweede nota zou ontvangen waarin de zienswijze van de regering omtrent de instelling van het instituut van de ombudsman zou worden uiteengezet.

Tijdens de plenaire behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken, nog steeds in november 1968 stelde het kamerlid Toxopeus, voormalig minister van dit departement, de regering voor aan de voorgenomen nota vraagpunten te verbinden, opdat concrete uitspraken zouden kunnen worden gedaan. De betrokken bewindslieden namen dit voorstel over en produceerden in 1969 de beleidsnota inzake het ombudsmanvraagstuk. Deze nota bevatte overigens nog steeds niet meer dan een voorlopige standpuntbepaling van de regering. In de beleidsnota werd gesteld dat er behoefte was aan een nadere voorziening met betrekking tot de mogelijkheid van burgers om bezwaren in te brengen tegen (al of niet vermeend) overheidsop treden in gevallen waar formele rechtsmiddelen niet van toepassing zijn of minder ter zake doen. Aan die behoefte kon worden voorzien door het instellen van een 'parlementaire ombudsman', een onafhankelijke instelling met een sterke band met het parlement door regeling van aanstelling, ontslag en rapportage.

Bij de indiening van de nota bleek de regering de voorkeur te geven aan het Britse boven het Scandinavische ombudsmanmodel. De visie was dat het ombudsmaninstituut moest gaan fungeren als een soort eigen onderzoeksbedrijf voor de Staten-Generaal in hun hoedanigheid als controlerende instantie. Zo zou de ombudsman op verzoek van de Commissie van Verzoekschriften uit de Tweede Kamer klachten die bij de Staten-Generaal werden ingediend in behandeling nemen en klachten die hem rechtstreeks bereikten slechts mogen onderzoeken na machtiging van deze commissie. Volgens de nota moesten de Staten-Generaal de ombudsman kunnen instrueren en diende hij niet alleen aan het parlement te rapporteren, maar moest hij ook de Commissie voor de Verzoekschriften over zijn klachtbehandeling informeren. Zijn functie als verlengstuk van het parlement bracht voorts met zich mee dat de ombudsman zich alleen zou kunnen inlaten met klachten over aangelegenheden die door de Staten-Generaal worden gecontroleerd: het bestuur van de centrale overheid. Uiteraard kon hij geen klachten betreffende algemeen verbindende voorschriften of het algemene regeringsbeleid behandelen. Dan zou hij immers het parlement als mede-wetgever in de wielen rijden, resp. het exclusieve domein van de Staten-Generaal betreden.

Ten aanzien van zijn onderzoek zou de ombudsman bevoegd moeten zijn om personen voor zich te doen verschijnen voor het verstrekken van inlichtingen; om schriftelijke informatie in te winnen, bij overheid en particulieren; om alle plaatsen te betreden waar de overheid haar werk doet en om bescheiden in te zien die bij de vervulling van de overheidstaak worden gebruikt. Wat betreft de beoordeling stelde de nota voor dat de parlementaire ombudsman bevoegd is zowel geschreven als ongeschreven recht en beginselen van behoorlijk bestuur als criteria aan te leggen en dat zijn oordeel zich zou uitstrekken over de wijze waarop de overheid handelt en de burger tegemoet treedt.

De Kamer besloot tot openbare beraadslaging over de regeringsnota inzake het ombudsmanvraagstuk in combinatie met de nota inzake de taak, werkwijze en bevoegdheden

van de Commissie voor de Verzoekschriften. De beraadslaging werd voorbereid door een bijzondere kamercommissie, die begin maart 1970 verslag uitbracht. De plenaire behandeling vond in februari 1971 plaats. Daarbij werd het standpunt van de regering in haar nota te voorzichtig gevonden. Door middel van de aangenomen en door de regering als uitgangspunt aanvaarde motie-Rietkerk werden de voornemens op een aantal punten aangescherpt. De motie oordeelde dat een ieder zich rechtstreeks met een klacht over de vervulling van een overheidstaak tot de ombudsman moest kunnen wenden, dus zonder tussenkomst van de Commissie voor de Verzoekschriften of via indiening bij de Staten-Generaal. Voorts bevond de Kamer dat de ombudsman ook op eigen initiatief een onderzoek moest kunnen instellen. Ten slotte diende de competentie van de ombudsman zich ook tot de niet-centrale overheden uit te strekken, voor zover het desbetreffende bestuur geen overeenkomstige voorziening had getroffen. Op grond van de motie-Rietkerk zou de ombudsman een meer onafhankelijk karakter verkrijgen, een grotere vrijheid van handelen kennen en over een ruimer werkterrein beschikken.

2.2.3 *Wettelijke regeling*

Na de parlementaire behandeling was het 'ombudsmanvraagstuk' als zodanig de wereld uit en kon de regering overgaan tot het verwezenlijken van een ombudsmaninstituut. Uit de MvT op de Rijksbegroting voor 1972 blijkt dat een wetsontwerp betreffende de instelling van het ambt van ombudsman bij Binnenlandse Zaken in voorbereiding is, waarbij rekening zal worden gehouden met hetgeen bij de behandeling van de nota inzake het ombudsmanvraagstuk in de Tweede Kamer naar voren is gebracht.

Tot een verankering van de ombudsman als zodanig in de Grondwet had de regering in haar nota geen noodzaak gezien, hierin gevolgd door het parlement. Het was dus voldoende een gewone formele wet tot stand te brengen. Nog in 1972 is de departementale voorbereiding daarvan afgerond; het aansluitend geopende overleg over het concept-wetsvoorstel met de ambtsgenoten van Justitie en Algemene Zaken zal echter nog enige jaren vergen. Dat interdepartementale overleg betreft dan vooral de exacte afbakening van het werkterrein van de ombudsman. Het proces wordt opgehouden doordat de inspanningen op het terrein van de rechtsbescherming in deze jaren primair gericht zijn op het tot stand brengen van de Wet Arob. In 1976 is het echter zover en wordt het ontwerp voor de Wet Commissaris van Onderzoek bij de Tweede Kamer ingediend. De plenaire parlementaire behandeling zal overigens pas in het zittingsjaar 1979/80 volgen. Die lange voorbereidingstijd hing onder meer samen met de sterke betrokkenheid van het parlement bij het instituut in wording en met het feit dat de uiteenlopende opvattingen over de functies daarvan in de Tweede Kamer nog niet waren uitgekristalliseerd.

De gemeenschappelijke beleidsuitgangspunten van parlement en regering hadden geresulteerd in een wetsontwerp dat voorzag in de creatie van een onafhankelijke instantie voor het onderzoeken van en oordelen over de behoorlijkheid van overheidsgedragingen jegens burgers, die direct toegankelijk zou zijn. Overeenkomstig de uitgangspunten werd de Commissaris van Onderzoek enerzijds bevoegd tot het instellen van onderzoek op eigen initiatief, maar gold voor hem anderzijds een (algemene) onderzoeksplicht ten aanzien van ingediende klachten, inhoudende dat de ombudsman verplicht was tot een onderzoek op

verzoek indien hij competent is ten aanzien van de instelling, bevoegd wat betreft de te onderzoeken aangelegenheid en de verzoeker ontvankelijk is.

De intensieve betrokkenheid van het parlement gaf aanleiding het ingediende ontwerp op een aantal belangrijke punten te wijzigen of de achterliggende visie te verduidelijken. Zo werd de naam 'Commissaris van onderzoek' gewijzigd in de meer herkenbare benaming 'Nationale ombudsman'. Deze naamswijziging moet tevens worden gezien als erkenning dat de ombudsman niet slechts een afstandelijke onderzoeker is maar daarenboven ook een (rechts)beschermingsfunctie bezit. Bij de parlementaire behandeling is ook de informatieve functie ten aanzien van de burger geregeld benadrukt, zowel van de zijde van de regering als van de kant van de Tweede Kamer. In dat verband is toen (en later) ook wel de wat misleidende benaming 'sociaal-raadsmanfunctie' gehanteerd. Dat gaf overigens geen aanleiding het wetsvoorstel specifiek aan te vullen. Integendeel, door in dat opzicht zo min mogelijk te regelen werd de ombudsman wederom een belangrijke mate van beleidsvrijheid toebedeeld. De enige plaatsen in de wet waar op de informatieve functie wordt gezinspeeld, betreffen de bepaling dat in zekere gevallen doorverwijzing moet plaatsvinden plaatsvindt, alsmede het voorschrift dat wanneer de ombudsman een verzoek om onderzoek afwijst of een ingesteld onderzoek afbreekt, hij daarvan gemotiveerd mededeling doet aan betrokkenen.

Wat zijn competentie betreft, deze bleef in het wetsvoorstel vooralsnog beperkt tot de ministers en anderzijds de Commissarissen van de Koningin en de burgemeesters voor zover dezen (naast de Minister van Justitie) de politie aansturen. In dat opzicht stelde het wetsvoorstel menigeen in de Kamer enigszins teleur. De 'lagere overheden' (provincies, gemeenten, waterschappen en de organen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen) en de zelfstandige organen van de centrale overheid (de latere zbo's) zouden niet tot het werkterrein van de Nationale ombudsman behoren. Wel liet het wetsvoorstel de mogelijkheid open van een uitbreiding van de competentie in die richting bij amvb. De Kamer kon zich uiteindelijk vinden in het argument van de regering dat de ombudsman eerst maar eens de nodige ervaring moest opdoen met klachten over departementen, buitendiensten en politie, maar alleen op voorwaarde dat de betrokken ministers op korte termijn zouden aanvangen te onderzoeken hoe een uitbreiding van de competentie tot wat toen nog 'lagere overheden' werden genoemd kon worden gerealiseerd. Als gevolg van de desbetreffende motie (Van den Broek) werd door BiZa de (ambtelijke) Overleggroep ombudsfunctie lagere publiekrechtelijke lichamen geformeerd, met als taak het onderzoeken van de mogelijkheden de competentie van de Nationale ombudsman uit te breiden tot lagere publiekrechtelijke lichamen. In de overleggroep hadden zitting ambtenaren van BiZa en vertegenwoordigers van IPO en VNG. In 1982 bracht de overleggroep haar verslag uit (*Rapport ombudsman lagere publiekrechtelijke lichamen*). De uitkomst van de bespreking van het rapport met de Tweede Kamer was, dat van bevoegdheidsuitbreiding pas sprake zou kunnen zijn als het instituut een aantal jaren (met succes) had gefunctioneerd.

In het wetsvoorstel werd de bevoegdheid tot het onderzoeken van bepaalde aangelegenheden zorgvuldig afgebakend, minutieus vooral ten opzichte van de rechterlijke macht en verder (zoals in de nota al was verwoord) ten aanzien van wetgever en regering. De uitgebreide ontvankelijkheidsbepalingen dienden er daarentegen vooral toe de onderzoeksplicht te verlichten en de Nationale ombudsman de nodige vrijheid, i.c. een ruime discretionaire

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

bevoegdheid, te geven bij de klachtbehandeling. Overigens kwam bij de parlementaire behandeling tevens naar voren dat niet alleen de invulling van zijn discretionaire bevoegdheid maar ook de interpretatie van de eigen competentie en bevoegdheid tot onderzoek aan de Nationale ombudsman toekwam.

Wat betreft de vrije toegang tot de ombudsman werd een door de regering voorgestelde beperking van verzoekers tot 'belanghebbenden' gewijzigd. Zij had met die beperking enigszins afstand genomen van de motie-Rietkerk om reden dat als 'een ieder' beroepsgerechtigd zou zijn, zich de onwenselijke situatie zou kunnen voordoen dat de ombudsman een onderzoek zou moeten instellen tegen de wil van een betrokkene. Als compromis werd bereikt dat een ieder wel het klachtrecht heeft, maar de ombudsman slechts bevoegd en niet verplicht is tot onderzoek als verzoeker een ander is dan degene jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden.

Aan de formele inrichting van de klachtbehandeling en de materiële toetsing ging het wetsvoorstel goeddeels voorbij. Het wetsvoorstel gaf geen blauwdruk voor de procesgang, noch voor de beoordeling van onderzochte gedragingen. Het werd aan de Nationale ombudsman overgelaten zelf een werkwijze te ontwikkelen en het behoorlijkheidscriterium nader in te vullen, vooral met het oog op het door de burger te stellen vertrouwen in zijn onafhankelijkheid. In dat kader zorgde de parlementaire behandeling voor een verruiming van het behoorlijkheidscriterium, dat als (enige) formele toetsingsgrond in de wet wordt gehanteerd voor het beoordelen door de ombudsman van een onderzochte overheidsgedraging. Hier kwamen regering en parlement uiteindelijk overeen dat het criterium niet te enghartig moet worden opgevat als fatsoensnormen, maar dat de Nationale ombudsman de vrijheid wordt gelaten in het kader van zijn oordeel over de behoorlijkheid van een gedraging ook normen van rechtmatigheid en doelmatigheid aan te leggen. De ombudsman heeft in dat geval een aanvullende rol op bestaande regelingen.

Op het institutionele vlak bracht de parlementaire behandeling een wezenlijke verandering van het wetsontwerp teweeg. Het streven van de regering (indachtig de motie-Rietkerk) om de onafhankelijkheid van de ombudsman ten opzichte van het parlement te waarborgen door middel van een benoeming door de Kroon, analoog aan de procedures voor de leden van de Hoge Raad en de Algemene Rekenkamer, werd door het parlement afgewezen, met als argument dat een institutionele garantie voor de onafhankelijkheid van de Nationale ombudsman ten opzichte van het bestuur toch zwaarder diende te wegen. Door overname van de amendementen-Nijpels werd nu bepaald dat de benoeming (en schorsing en ontslag) van de ambtsdrager, uitdrukkelijk bij wijze van unicum in het staatsbestel, toch door het parlement zou plaatsvinden.

De WNo heeft wetgevingstechnisch vorm gekregen als een artikel (I) van een wet die voor het overige een wijzigingswet is. De artikelen II t/m XIV betreffen wijzigingen van diverse wetten in verband met de invoering van de Nationale ombudsman; artikel XV is een inwerkingtredingsbepaling. Krachtens dit laatste artikel is hoofdstuk II van de WNo, dat de taakvervulling regelt, op 1 januari 1982, startdatum van het instituut, in werking getreden. Hoofdstuk I, gewijd aan het ambt, was met hoofdstuk III (slotbepalingen) al op 10 juni 1981 in werking getreden, vooral met het oog op de benoeming van de eerste ambtsdrager.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Hoewel de regering (en met haar de Staten-Generaal) van mening was dat de Nationale ombudsman als zodanig zonder grondwetswijziging kon worden ingevoerd, zijn de uitkomsten van de discussie over het ombudsmanvraagstuk wel 'meegenomen' in het slepende proces van algemene grondwetsherziening dat uiteindelijk is uitgemond in de gewijzigde Grondwet van 1983. Artikel 108 van de herziene Grondwet van 1983 bepaalt namelijk dat de wet regels stelt omtrent de instelling, bevoegdheid en werkwijze van een of meer algemene, onafhankelijke organen voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsgedragingen. De WNo is derhalve sinds de inwerkingtreding van de herziene Grondwet van 1983 aan te merken als een uitvloeisel van het bepaalde in art. 108. De Nationale ombudsman kan volgens deze bepaling, die thans haar langste tijd lijkt te hebben gehad (zie 2.4.2), dus zonder wijziging van de Grondwet worden afgeschaft, maar legt de wetgever wel op om dan in plaats daarvan een soortgelijke voorziening in te stellen, bijvoorbeeld een meerhoofdig college.

Voor het handelen met betrekking tot wijziging van de Grondwet, waarbij van de kant van het bestuur de Minister van Binnenlandse Zaken het voortouw heeft, wordt verwezen naar het te verschijnen RIO betreffende het beleidsterrein constitutie.

De materiële rechtspositie van de (gewezen) ambtsdragers is min of meer conform die van andere (leden van) Hoge Colleges van Staat. De bezoldiging is niet in de WNo geregeld. Zoals in de Memorie van toelichting bij het ontwerp van de WNo werd opgemerkt, achtte de regering het anderzijds wel gewenst dit bij formele wet te regelen, mede gelet op de onafhankelijke positie van de ambtsdragers.

De Wet bezoldiging Nationale ombudsman (Stb. 1981, 603) is ongeveer gelijktijdig met de WNo tot stand gebracht. Zij geeft de inschaling van de functies en bepaalt voorts dat de salarisbedragen bij amvb worden vastgesteld. De betreffende amvb's zijn verzamel-amvb's, die ook betrekking hebben op diverse categorieën politieke ambtsdragers en hoge ambtenaren. De regelgeving gaat uit van de Minister van Binnenlandse Zaken die hier echter optreedt als 'personeelschef' voor de rijksoverheid. Voor de desbetreffende handelingen en de verdere activiteiten van BiZa met betrekking tot de rechtspositie wordt dan ook verwezen naar een nog te verschijnen RIO op het terrein van het beleid ten aanzien van het personeel en de (politieke) ambtsdragers van de rijksoverheid.

2.2.4 *Praktische invoering*

In de periode 1976-1980, dus ongeveer gelijktijdig met de parlementaire behandeling van de WNo, is de Minister van Binnenlandse Zaken overgegaan tot het voorbereiden van de praktische invoering van de ombudsman. Allereerst zijn, onder meer aan de hand van een oriëntatie op buitenlandse instellingen, algemene voorwaarden en functionele eisen ten aanzien van de organisatie van het instituut geformuleerd. Dit resulteerde in een rapport, *De organisatie van de commissaris van onderzoek (Rijksombudsman)* (1978). Vervolgens is op basis van het uitgebrachte rapport een procedure opgesteld voor de concrete maatregelen en voorzieningen die genomen, resp. getroffen zouden moeten worden in het kader van de invoering. Deze tweede fase is uitgevoerd door een ambtelijke commissie van BiZa (Commissie Voorbereiding en invoering Nationale ombudsman), die eind 1980 aan de minister verslag uitbracht (rapport *Voorbereiding Invoering Ombudsman*).

In 1981 werd de uitgezette procedure als 'draaiboek' geïmplementeerd en ging de daadwerkelijke invoering van wat nu definitief de Nationale ombudsman heette van start. Conform de procedure werd allereerst een projectleider benoemd, ondersteund door een projectbureau. Belangrijke onderdelen van diens taak waren de zorg voor een passende huisvesting en inrichting, het aantrekken en instrueren van een startformatie en het organiseren van een algemene voorlichtingscampagne, gericht op burger en overheid en verdere activiteiten (zoals ontwikkeling van een huisstijl) die het nieuwe instituut een eigen en herkenbaar gezicht moesten geven. Voorts diende de projectleider de begroting van het instituut voor 1982 op te stellen en de overbrenging te realiseren van de begrotingspost Nationale ombudsman in hoofdstuk VII (BiZa) van de Rijksbegroting naar hoofdstuk II (Hoge Colleges van Staat).

De aangetrokken startformatie werd volgens plan voorlopig organisatorisch ondergebracht bij het projectbureau en stond dus tot de Nationale ombudsman daadwerkelijk zou aantreden onder leiding van de projectleider en derhalve onder de bevelen van de Minister van Binnenlandse Zaken. Vanaf de benoeming van de eerste Nationale ombudsman in het najaar van 1981 had deze ingevolge de inwerkingtreding van hoofdstuk I van de WNo (per 10 juni 1981) formeel de beschikking over de prille organisatie, die evenmin als de ombudsman zelf echter officieel met de eigenlijke taakuitvoering kon beginnen omdat het desbetreffende hoofdstuk (II) van de wet pas per 1 januari 1982 in werking zou treden. Wel kon de Nationale ombudsman nu leiding geven aan de verdere ontwikkeling van de organisatie en voordrachten voor benoeming door de Kroon van het reeds aangetrokken en het verder aan te nemen personeel opstellen. In dat kader werd de projectleider benoemd tot eerste directeur van de organisatie, die per 1 januari 1982 van projectbureau overging in Bureau Nationale ombudsman.

Tot de praktische invoering van de Nationale ombudsman kunnen ook diverse zaken worden gerekend, waarbij het pad voor de taakuitoefening verder werd geëffend. Zo heeft de Minister van BiZa een procedure-afspraken in de ministerraad voorbereid omtrent het becommentariëren door de Nationale ombudsman bij voorgenomen wet- en regelgeving met betrekking tot zijn bevoegdheid (zie TK 1982/83 17 299, nr. 2).

De invoering van de ombudsman gaf tevens aanleiding tot de instelling van de vaste Commissie voor de Nationale ombudsman uit de Tweede Kamer, ingesteld bij wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer in 1981. De werkzaamheid van de commissie moest betrekking hebben op alles wat met de ombudsman te maken had, zowel institutionele aangelegenheden als uitkomsten van de taakvervulling (zie hoofdstuk 6). Wat het eerste aangaat, werd de commissie meteen al belast met het voorbereiden van de benoeming door de Kamer van de eerste Nationale ombudsman. Vandaar ook dat zij reeds voor de daadwerkelijke start van het instituut in 1981 was ingesteld.

Met de benoemde ombudsman werd, nog voordat deze op 1 januari 1982 aan het werk ging, afgesproken dat tussen hem en de commissie een periodiek algemeen overleg zou plaatsvinden (zie 2.3.3) over de gang van zaken en eventuele problemen van de ombudsman die voor de Kamer van belang waren. In dat verband zou de commissie op verzoek van de

Nationale ombudsman ook bemiddelen bij een eventueel blijvend verschil van inzicht tussen hem en een bewindspersoon in het kader van een onderzoek.

2.2.5 *Handelingen*

1

Actor Minister van Binnenlandse Zaken.
Handeling **Het voorbereiden en in overleg met de Staten-Generaal vaststellen van het regeringsbeleid inzake het ombudsmanvraagstuk, resp. de totstandkoming van een Commissaris van Onderzoek/Nationale ombudsman.**

Periode 1964 - 1981.

Product *Nota inzake het ombudsmanvraagstuk*, TK 9925 1968/69, nr. 2.

Bron Kamerstukken (m.n. TK 9925 1968/69, 1969/70, 1970/71).

Opmerking Omvat mede instellen en voeren van overleg met Justitie en AZ.

2

Actor Minister van Justitie.
Handeling **Het bijdragen aan de voorbereiding en de vaststelling in overleg met de Staten-Generaal van het regeringsbeleid inzake het ombudsmanvraagstuk, resp. de totstandkoming van een Commissaris van Onderzoek/Nationale ombudsman.**

Periode 1964 - 1981.

Product *Nota inzake het ombudsmanvraagstuk*, TK 9925 1968/69, nr. 2.

Bron Kamerstukken (m.n. TK 9925 1968/69, 1969/70, 1970/71).

Opmerking Omvat mede het voeren van overleg met BiZa en AZ.

3

Actor Minister van Algemene Zaken.
Handeling **Het bijdragen aan de voorbereiding van het regeringsbeleid inzake het ombudsmanvraagstuk.**

Periode 1964 - ca. 1967.

Bron Kamerstukken (m.n. TK 9925 1968/69, 1969/70, 1970/71).

Opmerking Omvat het voeren van overleg met BiZa en Justitie.

4

Actor Minister van Binnenlandse Zaken.
Handeling **Het voorbereiden van de totstandkoming van een wet, houdende instelling van een Commissaris van Onderzoek/Nationale ombudsman.**

Periode 1971 - 1981.

Product Wet Nationale ombudsman (WNo), Stb. 1981, 35.

Bron Kamerstukken (m.n. TK 14178 1976/77, 1979/80).

Opmerking Omvat mede interdepartementaal overleg, m.n. met Justitie.

5

Actor Minister van Justitie.

Handeling **Het bijdragen aan de totstandkoming van een wet, houdende instelling van een Commissaris van Onderzoek/Nationale ombudsman.**

Periode 1972 - 1981.

Product Wet Nationale ombudsman (WNo), Stb. 1981, 35.

Bron Kamerstukken (m.n. TK 14178 1976/77, 1979/80).

Opmerking Omvat mede interdepartementaal overleg, m.n. met BiZa.

6

Actor Minister van Binnenlandse Zaken.

Handeling **Het voorbereiden van een kb houdende datum van inwerkingtreding van artikelen van de Wet Nationale ombudsman.**

Periode 1981.

Grondslag WNo art. XV.

Product Kb 15-05-1981, Stb. 326; 02-11-1981, Stb. 674; 28-12-1981, Stb. 769.

7

Actor Minister van Binnenlandse Zaken.

Handeling **Het doen onderzoeken en rapporteren omtrent wenselijkheid en mogelijkheden van een competentie-uitbreiding van de Nationale ombudsman tot lagere publiekrechtelijke lichamen.**

Periode 1980 - 1982.

Product Rapport Overleggroep Ombudsfunctie lagere publiekrechtelijke lichamen, 1982.

Bron Kamerstukken, bijv. TK 1982/83, 17 875.

Opmerking Geschiedde ingevolge de motie Van den Broek.

8

Actor Minister van Justitie.

Handeling **Het bijdragen aan het doen onderzoeken en rapporteren omtrent wenselijkheid en mogelijkheden van competentie-uitbreiding van de Nationale ombudsman tot lagere publiekrechtelijke lichamen.**

Periode 1980 - 1982.

Bron Kamerstukken, bijv. TK 1982/83, 17 875.

Opmerking Geschiedde ingevolge de motie Van den Broek.

9

Actor Minister van Binnenlandse Zaken.

Handeling **Het voorbereiden van de invoering van de Nationale ombudsman.**

Periode 1976 - 1980.

Product Bijv. de rapporten *De organisatie van de commissaris van onderzoek (Rijksombudsman)*, BiZa 1978; *Vorbereiding Invoering Ombudsman*, BiZa 1980.

Bron Verslag voorbereiding en invoering No.

Opmerking Het tweede product is het rapport van de (ambtelijke) Commissie Voorbereiding en invoering Nationale ombudsman.

10

Actor	Minister van Binnenlandse Zaken.
Handeling	Het invoeren van de Nationale ombudsman.
Bron	Verslag voorbereiding en invoering No.
Periode	1981 (1982).
Product	Afspraken, overeenkomsten, contracten, etc.
Opmerking	Betreft instelling projectleider en activiteiten projectbureau No, maar bijv. ook voorbereiding van een procedure-afspraken in het kabinet omtrent het ter becommentariëring door de No voorleggen van voorgenomen wet- en regelgeving van belang voor zijn bevoegdheid.

2.3 Ambtsbekleding en algemeen functioneren

2.3.1 *Inleiding*

In het voorafgaande is aandacht geschonken aan het proces waarbij het ambt van Nationale ombudsman in het leven is geroepen, uitmondend in de wettelijke bepaling: "Er is een Nationale ombudsman" (WNo art. 2, lid 1). In dit onderdeel staan de processen en handelingen centraal die de bekleding van het ambt betreffen. Drie onderwerpen komen daarbij aan de orde.

Het eerste onderwerp betreft het verzorgen dat het ingestelde ambt ook inderdaad wordt vervuld. Het gaat hierbij om de benoemingsprocedure van de Nationale ombudsman en die van een substituut-ombudsman, alsmede om de bijzondere vervangings- en waarnemingsregelingen die ertoe dienen de continuïteit van de instelling te waarborgen. In het kader van de vervulling van het ambt speelt de Tweede Kamer een leidende rol, in bepaalde situaties in wisselwerking met de Nationale ombudsman. Enige actor behorend tot of gerelateerd aan het openbaar bestuur is in deze context welbewust afwezig.

In de tweede plaats wordt gekeken naar de connectie tussen de ambtsdrager en het parlement, dat hem op de post heeft benoemd. De 'eenzijdige' relatie met het parlement op het niveau van de taakvervulling, met de informatievoorziening over de uitkomsten van de taakuitvoering door middel van kwartaaloverzichten en rapporten en de jaarverslaggeving komen in hoofdstuk 6 aan bod. Hier gaat de aandacht uit naar de 'tweezijdige' relatie die speciaal het functioneren van het instituut betreft. Deze krijgt haar vorm in het overleg tussen de ambtsdrager en de vaste kamercommissie die het instituut (mede) tot haar werkterrein heeft. Omdat de Nationale ombudsman een eenhoofdig college is, benoemd en ontslagen door het parlement, omvat het aan de orde stellen van het algemeen functioneren van het instituut tevens een (impliciete) beoordeling van de algehele ambtsuitoefening van de ambtsdrager. Expliciet kan een dergelijk oordeel (betreffende zijn handelen of nalaten) worden geformuleerd in een schorsings- of ontslagprocedure, waarmee de tweezijdige relatie met de desbetreffende ambtsdrager wordt verbroken.

Ten derde komt, vanuit het perspectief van de algehele ambtsuitoefening, het handelen van de ambtsdrager aan bod waarbij deze optreedt als bekleeder van zijn ambt zonder meer: representatieve activiteiten, blijken van maatschappelijke betrokkenheid en het al dan niet aangaan van een nevenbetrekking. Aan de taakvervulling in het kader van een nevenbetrekking wordt hier echter geen aandacht besteed. De uitoefening van een voorkomende nevenfunctie valt ofwel buiten het bestek van dit rapport, ofwel is beschouwd als een bijzondere uitbreiding van de secundaire taakvervulling binnen een bepaald domein (zie hoofdstuk 6).

2.3.2 *Ambtsbekleding en continuïteit*

De Nationale ombudsman is een 'eenhoofdig college'. Dat houdt in dat de persoon van de ambtsdrager en diens zienswijzen in hoge mate bepalend zijn voor de ambtsuitoefening in het algemeen en de taakopvatting in het bijzonder. Dat stelt hoge eisen aan de persoonlijke

eigenschappen van een ambtsdrager. Bovendien moet een ombudsman met het oog op zijn taakvervulling veelzijdig deskundig zijn. De huidige ambtsdrager is jurist en socioloog en was voor zijn benoeming hoogleraar bestuursrecht en -kunde. De WNo noemt geen positieve kenmerken waaraan een Nationale ombudsman dient te voldoen. De benoemingsprocedure moet een juiste keuze waarborgen. Wel somt de WNo in art. 5 de incompatibiliteiten van de ambtsdrager op, die samenhangen met de vereisten van een onafhankelijke en onpartijdige (dus ook a-politieke) taakvervulling. Uitdrukkelijk bepaald is dat de ombudsman geen lid mag zijn van een gekozen publiekrechtelijk college of van een vast college van advies en bijstand aan de regering. Ook is het verboden het beroep of ambt van advocaat, procureur of notaris te vervullen. Voorts is het ambt van Nationale ombudsman onverenigbaar met betrekkingen "waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn ambt of op de handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin" (WNo art. 3, lid 2). Het publieke vertrouwen in de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de Nationale ombudsman is een essentiële voorwaarde voor de ambtsuitoefening. Wordt door handelen of nalaten van de Nationale ombudsman dit vertrouwen naar oordeel van het parlement ernstig beschaamd, dan ontvalt de basis aan zijn werk en staat de Tweede Kamer, tenzij het vertrouwen alsnog wordt hersteld, geen andere weg open dan hem te ontslaan en om te zien naar een opvolger (zie 2.3.3).

De benoeming en de herbenoeming van de Nationale ombudsman zijn geregeld in art. 2 van de WNo. Uniek in het Nederlandse staatsbestel is dat de Nationale ombudsman wordt (her)benoemd door de Tweede Kamer. Benoeming geldt voor een duur van zes jaren, waarna herbenoeming voor een gelijke periode kan plaatsvinden. Er is geen beperking gesteld aan het aantal ambtsperiodes.

Als blijkt dat de Tweede Kamer niet tijdig tot benoeming zal kunnen komen, voorziet zij zo spoedig mogelijk in de waarneming van het ambt (zie onder). Deze laatste bepaling, alsmede de toevoegingen betreffende herbenoeming, zijn vruchten van de wijziging van de WNo in 1989. Overigens stond ook de 'oude' WNo uit 1981 een herbenoeming niet in de weg.

De benoeming geschiedt op basis van een aanbeveling, die in gezamenlijk overleg wordt opgemaakt door de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad der Nederlanden en de president van de Algemene Rekenkamer. Deze periodiek optredende Commissie aanbeveling Nationale ombudsman wordt wel met de afkorting CANO aangeduid. De door de CANO opgestelde aanbeveling dient de namen van ten minste drie personen te bevatten. De aanbeveling gaat (in de tot op heden voorgekomen gevallen) niet vergezeld van een motivering. Bij wijziging van de WNo in 1989 is toegevoegd (WNo art. 2, lid 4) dat als de Tweede Kamer herbenoeming voornemens is, zij kan bepalen dat geen aanbeveling wordt opgemaakt. In dat geval treedt de CANO dus niet op. Het optreden van de CANO is vooral bedoeld om de benoemingsprocedure door de Tweede Kamer te depolitiseren. Dat neemt niet weg dat het parlement wel kan afwijken van een aanbeveling.

In art. 8 van de WNo wordt gesteld (onder a) dat de ombudsman, alvorens zijn ambt te aanvaarden, in de handen van de Voorzitter der Tweede Kamer de eed of verklaring en belofte aflegt dat hij tot het verkrijgen van zijn benoeming niemand iets heeft gegeven of beloofd en dat hij, om iets in zijn ambt te doen of te laten van niemand enig geschenk of enige belofte heeft aangenomen of zal aannemen. Evenzo (bepaald onder b) legt hij de eed of

belofte van trouw aan de Grondwet af. Ook op de benoeming van een substituut (zie onder) is art. 8 van de WNo van toepassing.

De Nationale ombudsman kan zich doen voorzien van een of meer substituut-ombudsmannen. Ook een substituut is een ambtsdrager en behoort dus niet tot het personeel (van het bureau) van de Nationale ombudsman. Dat neemt niet weg dat hij voor de inhoud van zijn functie is gebonden aan wat de Nationale ombudsman daarover besluit (zie 3.2). De grondslag van het ambt van substituut-ombudsman is gelegen in art. 9 van de WNo. Anders dan het ambt van Nationale ombudsman, dat bij de wet is ingesteld, is het ambt van substituut-ombudsman bij wet alleen bestaansrecht verleend en is vervulling niet verplicht. De eerste substituut trad inderdaad pas in 1984 in functie, toen het instituut al enige jaren bestond. Sindsdien is het ambt van substituut evenwel altijd bekleed. Van de mogelijkheid om meer dan één substituut te benoemen is tot op heden nog geen gebruik gemaakt. Evenals de benaming ombudsman refereert ook de term substituut-ombudsman zowel aan een ambt als aan een ambtsdrager. Zekere bevoegdheden die aan het ambt van Nationale ombudsman zijn geattribueerd zijn ingevolge de WNo tevens van toepassing op een substituut-ombudsman of kunnen krachtens de wet door de Nationale ombudsman aan hem worden gedelegeerd. Alles bijeen deelt een substituut dus in bepaalde bevoegdheden van de Nationale ombudsman, maar heeft hij geen exclusieve bevoegdheden.

In overeenstemming met het feit dat de substituut-ombudsman een ambtsdrager is, die als zodanig deelt in de wettelijke bevoegdheden toegekend aan het ambt van ombudsman, wordt ook hij benoemd door de Tweede Kamer. De voorwaarden om tot een benoeming over te gaan zijn tweërlei: ten eerste dient aan de benoeming een desbetreffend verzoek van de Nationale ombudsman ten grondslag te liggen. Ten tweede vindt een benoeming alleen "zo nodig" plaats. Dit betekent dat het verzoek zodanig gemotiveerd zal moeten zijn dat de Kamer zich een oordeel kan vormen omtrent de noodzaak tot benoeming. Een en ander houdt in dat een benoeming alleen in nauw overleg tussen Nationale ombudsman en parlement, i.c. de hem regarderende kamercommissie (zie verder) kan worden voorbereid.

Ook voor de benoeming van een substituut baseert het parlement zich op een aanbeveling, die wederom ten minste drie namen bevat. Nu is het echter de Nationale ombudsman zelf die de eerste keuze doet. Dit prerogatief hangt niet alleen samen met het feit dat deze ook het verzoek tot benoeming heeft ingediend, maar vooral met zijn taak, resp. bevoegdheid om na de benoeming van een substituut diens werkzaamheden te regelen, resp. bepaalde bevoegdheden over te dragen.

De benoeming van een substituut geschiedt voor de duur van de ambtstermijn van de ombudsman op wiens verzoek hij is benoemd. Bij de wijziging van de WNo in 1989 is met het oog op de continuïteit van het instituut aan de desbetreffende bepaling toegevoegd dat op voordracht van de nieuwe ombudsman de ambtstermijn met hooguit zes maanden kan worden verlengd.

Herbenoeming van een substituut, ook als 'zijn' ombudsman niet wordt herbenoemd, is nooit uitgesloten geweest. Conform de verandering in de benoeming van de ombudsman (art. 2, lid 4) is bij de desbetreffende wetswijziging daarenboven bepaald (art. 9, lid 3) dat als de Tweede Kamer herbenoeming van een substituut voornemens is, zij kan bepalen dat er geen aanbeveling komt. Het is echter nog steeds zo dat er wel eerst een verzoek om herbenoeming

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

door de (nieuwe) ombudsman moet liggen. Een ombudsman is dus nooit gehouden een substituut die is benoemd in de ambtsperiode van zijn voorganger 'over te nemen'. Anderzijds maakt de bepaling omtrent de duur van de ambtstermijn de substituut in zekere zin lotsverbonden met 'zijn' ombudsman. Ook in dat opzicht onderstreept de bepaling dus de ondergeschiktheid van de substituut als ambtsdrager ten opzichte van de Nationale ombudsman.

Een Nationale ombudsman of substituut-ombudsman kan op verschillende wijzen uit zijn ambt treden. In de eerste plaats kan een ambtsdrager herbenoeming afwijzen of daarvoor afgewezen worden, met als gevolg dat hij bij het verstrijken van de (laatste) termijn zonder meer van zijn functie is ontheven. Een tweede geval doet zich voor als de ambtsdrager komt te overlijden voordat het tijdstip is aangebroken waarop zijn benoeming afloopt. De derde mogelijkheid is dat een (substituut-)ombudsman tijdens zijn ambtsperiode wordt ontslagen. Het ontslag van de Nationale ombudsman is onderwerp van art. 3 van de wet. De ontslagbepalingen zijn van overeenkomstige toepassing op een substituut. Het ontslaan is als tegehanger van de benoeming weer voorbehouden aan het parlement.

Ontslag geschiedt in elk geval bij het bereiken van de vijfenzestigjarige leeftijd). Verder wordt een (substituut-)ombudsman ontslagen als hij de Kamer dit om wat voor reden dan ook verzoekt. Zo heeft de eerste ombudsman, dr Rang, om gezondheidsredenen tijdens zijn eerste termijn ontslag verzocht (en dus ook gekregen). Verder gaat het parlement zonder dat daaraan een verzoek ten grondslag ligt over tot ontslag wanneer dit meent dat een ambtsdrager uit hoofde van ziekten of gebreken blijvend ongeschikt is zijn functie te vervullen. Voorts geldt nog een aantal andere redenen voor onvrijwillig ontslag, waarbij de wetgever primair aansluiting gezocht bij dienaangaande geldende bepalingen voor leden van de rechterlijke macht. Zo kan een ambtsdrager bijvoorbeeld niet worden gehandhaafd als hij het Nederlanderschap verliest, wanneer hij bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak is veroordeeld wegens een misdrijf, etc. Op een onvrijwillig ontslag wegens ontoelaatbaar geacht gedrag wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf.

Met de eenhoofdigheid van het instituut Nationale ombudsman heeft de wetgever de herkenbaarheid van het ambt voorop willen stellen, mede met het oog op diens beschermingsfunctie(s) ten opzichte van de burger. Het feit dat het ambt in één persoon is verenigd stelt echter bijzondere eisen ter waarborging van de continuïteit van de instelling, waarbij rekening moet worden gehouden met zowel vervanging als waarneming. Deze zijn enigszins ongelijke grootheden. De term vervanging kan alleen betrekking hebben op de ambtsdrager, terwijl het begrip waarneming uiteraard het ambt zelf betreft. Van vervanging is sprake als de ambtsuitoefening door een ander geschiedt dan de ambtsdrager, indien en voor zolang deze hiertoe niet in staat is, met name als gevolg van langdurige afwezigheid wegens ziekte of vakantie of omdat hij is geschorst (zie 2.3.3). Van waarneming van het ambt is sprake als de Nationale ombudsman tijdens een ambtstermijn (definitief) uit functie treedt omdat hij tijdens zijn ambtsperiode komt te overlijden of ontslagen wordt, dan wel wanneer de Kamer bij het aflopen van een ambtstermijn nog niet tot een nieuwe benoeming is overgegaan.

In de oorspronkelijke WNo was geen plaats voor een vervanging of waarneming anders dan

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

door een (fungerend) substituut-ombudsman. Voorts bepaalde de wet uit 1981 dat vervanging en waarneming door een substituut zouden worden geregeld door de Kroon (WNo 1981 art. 9, lid 4; art. 10, lid 1). De gekozen constructie schiep gedurende de eerste jaren van het ombudsmaninstituut, toen nog geen substituut was benoemd, vanzelfsprekend het risico van discontinuïteit van het instituut. Afgezien daarvan zou zich ook het geval kunnen voordoen dat een wel aanwezige substituut om de een of andere reden niet de taak van de Nationale ombudsman zou kunnen overnemen. Een wijzigingswet die specifiek deze problematiek moest regelen is het voorbereidingsstadium evenwel nooit te boven gekomen. Uiteindelijk is de regeling van vervanging en waarneming wel wettelijk geregeld, maar in het kader van de algehele aanpassing van de WNo (doorgevoerd medio 1989).

De in 1989 gewijzigde WNo bepaalt dat de Nationale ombudsman zelf zijn vervanging door een substituut regelt (art. 10, lid 1). Dit impliceert dat er geen bijzondere benoemingsprocedure plaatsvindt om een substituut als vervanger te kunnen doen optreden en ook dat de Tweede Kamer daarmee geen bemoeienis heeft. De vervangingsregeling wordt door de Nationale ombudsman per substituut vastgesteld. De formele handeling wordt in de praktijk dan ook uitgevoerd in het kader van de taakverdeling tussen de Nationale ombudsman en de betreffende substituut-ombudsman (zie 3.2). Uiteraard is de bereidheid om desnoods als vervangend Nationaal ombudsman op te treden altijd een logische voorwaarde (geweest) bij de benoeming van een substituut.

Als een substituut-ombudsman niet aanwezig of om een of andere reden (toch) niet beschikbaar is, wordt ingevolge de wet een andere weg bewandeld. Er moet dan een vervanger worden benoemd en het is aan het parlement daarin (zo spoedig mogelijk) te voorzien (WNo art. 10, lid 2). Ook een vervanging vanwege het parlement eindigt op het moment dat de Nationale ombudsman weer in staat is (gesteld) zijn ambt uit te oefenen. Een vervangingsperiode kan trouwens worden gevolgd door een periode van waarneming, namelijk als de vervanging dient ter overbrugging van een schorsingsperiode van de Nationale ombudsman en deze periode wordt gevolgd door diens ontslag.

Voor de waarneming van het ambt is wel een bijzondere benoemingsprocedure nodig. Immers, daar een benoeming tot waarnemend ombudsman alleen dan en dan pas geschiedt als de Nationale ombudsman uit functie is, kan zij nimmer aan die voormalige ambtsdrager worden overgelaten. De in 1989 gewijzigde WNo stelt dat de Tweede Kamer een fungerend substituut-ombudsman (zo spoedig mogelijk) als waarnemer benoemt. Is er geen substituut aanwezig of beschikbaar, dan voorziet de Tweede Kamer in de benoeming van een andere waarnemer. Een waarnemingsperiode eindigt van rechtswege met de benoeming van een nieuwe Nationale ombudsman. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat een waarnemend ombudsman een hele ambtstermijn (van zes jaar) uitdient.

Aan de benoeming door de Kamer van een vervangend of waarnemend ombudsman gaat geen aanbeveling door de CANO vooraf. Daar staat tegenover dat het parlement de aanbevelingsprocedure niet mag overslaan, als zij van plan mocht zijn de vervanger of waarnemer aansluitend te (her)benoemen als (reguliere) drager van het ambt van Nationale ombudsman. Gezien de kortstondige strekking van de vervanging of de waarneming is het bereiken van de 65-jarige leeftijd voorts geen grond voor ontslag. Ten slotte laat de wet niet toe dat tijdens een periode van vervanging of waarneming een substituut-ombudsman wordt

benoemd, of daartoe een verzoek wordt ingediend.

Zolang hij als zodanig in functie is, heeft een waarnemer of vervanger dezelfde taken en bevoegdheden als een Nationale ombudsman. Dit betekent dat een dergelijke tijdelijke ambtsdrager in principe ook niet de nevenfuncties mag bekleden die voor de Nationale ombudsman (of een substituut-ombudsman) taboe zijn. Om de kring van kandidaten evenwel niet te zeer te beperken (het gaat immers altijd om een noodoplossing), laat de wet de mogelijkheid open dat iemand wordt benoemd die een openbare betrekking of het lidmaatschap van een adviescollege van de regering bekleedt of zal bekleden, met dien verstande dat de desbetreffende persoon voor de duur van zijn werkzaamheid als vervangend of waarnemend Nationale ombudsman in die andere functie(s) op non-actief wordt gesteld.

2.3.3 *De parlementaire binding*

De betrokkenheid van het parlement bij de Nationale ombudsman als ambt en instituut komt uiteraard vooral naar voren in zijn rol van mede-wetgever, i.c. bij de totstandkoming of wijziging van formele wetten die betrekking hebben op de Nationale ombudsman, met name wijzigingen van de WNo en de vaststelling van (hoofdstuk II van) de jaarlijkse begrotingswetgeving. Daarnaast voelt de Tweede Kamer in haar hoedanigheid van controleur de verantwoordelijke minister (of staatssecretaris) van Binnenlandse Zaken aan de tand over diens beleid ten aanzien van de ontwikkeling van de instelling. Deze betrokkenheid bij wetgeving en beleid, waarbij de dialoog tussen de Tweede Kamer en de Minister van Binnenlandse Zaken centraal staat, wordt in het volgende onderdeel aan de orde gesteld. In het onderstaande gaat het met name om de wijze waarop de onderlinge band tussen Nationale ombudsman en parlement gestalte wordt gegeven.

Uit het feit dat het aan de Tweede Kamer is toebedeeld de Nationale ombudsman te benoemen, schorsen en ontslaan, volgt dat het instituut in een bijzondere relatie tot het parlement staat. De aard van deze relatie komt naar voren uit een van de ontslagbepalingen (WNo art. 4 onder g), die anders dan de overige zonder precedent is onder de ontslagbepalingen voor de leden van de rechterlijke macht. Zij stelt dat de Tweede Kamer de Nationale ombudsman ontslaat als deze naar het oordeel van de Kamer door handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengt aan het in hem te stellen vertrouwen. Het komt de Tweede Kamer dus toe om zich een zelfstandig oordeel te vormen over de ambtsuitoefening door de ambtsdrager. Dat wil niet zeggen dat het de Tweede Kamer vrij staat de Nationale ombudsman politiek te beoordelen, zoals een minister of staatssecretaris. Mede in verband met de bepaling van de onverenigbaarheid van het ambt met het uitoefenen van een nevenfunctie die ongewenst is met het oog op het vertrouwen in de handhaving van zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid (zie 2.3.2), moet 'het in hem te stellen vertrouwen' dan ook niet worden opgevat als het (politieke) vertrouwen van (een meerderheid in) de Tweede Kamer, maar als het publieke vertrouwen in zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Voor zover de Tweede Kamer de Nationale ombudsman beoordeelt, heeft dat dus betrekking op zijn functioneren, speciaal vanuit het oogpunt van de geloofwaardigheid. Dat instituut en ambtsdrager daarbij niet los van elkaar kunnen worden beschouwd, spreekt vanzelf.

Gezien haar zeggenschap over het instituut is het uiteraard een kwestie van prudentie voor de Tweede Kamer geen verwijdering te riskeren en derhalve de vinger aan de pols van het

instituut te houden voor zover zij dat nodig acht. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Nationale ombudsman brengen echter met zich mee dat het parlement niet bevoegd is de Nationale ombudsman met betrekking tot zijn taakvervulling, meer in het bijzonder zijn onderzoek, aanwijzingen te geven. Het parlement zou van zijn kant ook niet berekend zijn op een dergelijke taak, het is geen bestuursorgaan en heeft dus ook geen bestuurstaak ten opzichte van de ombudsman. De toezichthoudende rol van het parlement ten overstaan van de Nationale ombudsman kan, met enige fantasie, dan ook worden vergeleken met die van een raad van commissarissen van een n.v. Ook deze bemoeit zich niet met de productie zelf als wel met de resultaten en vooruitzichten van het bedrijf, waarbij ook het referentiekader, de effectenkoers, betrekking heeft op het in de onderneming gestelde publieke vertrouwen. Anderzijds heeft het parlement - dit in tegenstelling tot een raad van commissarissen - niet de bevoegdheid om in te grijpen in de 'bedrijfsvoering' van de Nationale ombudsman.

In het geval van de Nationale ombudsman kan het parlement echter ook zelf invloed kan uitoefenen op de resultaten en vooruitzichten. De band die de Tweede Kamer met de ombudsman heeft wordt dan ook mede bepaald door het feit dat zij een controlerende taak heeft ten opzichte van de Minister van Binnenlandse Zaken, als betrokkene bij het instituut, en de bewindspersonen met wie de ombudsman in zijn verdere ambtsuitoefening te maken heeft. Dat betekent dat de band van de Tweede Kamer met het instituut van de kant van de Nationale ombudsman niet beperkt blijft tot het desgevraagd afleggen van verantwoording over zijn handelen of nalaten, maar dat hij met een verwijzing naar haar zorg voor zijn functioneren op de Tweede Kamer ook een beroep moet kunnen doen om steun of bemiddeling te krijgen in een aangelegenheid met betrekking tot een minister die naar zijn oordeel de ambtsuitoefening belemmert of de geloofwaardigheid daarvan aantast.

De geloofwaardigheid van de Nationale ombudsman verdraagt zich volgens heersende opvattingen niet met een verschijning van de ambtsdrager in 's lands vergaderzaal, die uitsluitend bestemd is voor debat. Evenmin worden aan de Nationale ombudsman schriftelijke kamervragen gesteld (al is dat tijdens het zittingsjaar 1982/83 wel geschied, zie onder). De speciale relatie tussen Nationale ombudsman en parlement wordt belichaamd door contacten met een vaste kamercommissie. De betrokken commissie was tot in 1994 de vaste Commissie voor de Nationale ombudsman en is sindsdien de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken, dezelfde die ook was, resp. is aangewezen voor de voorbereiding van de benoeming van een ambtsdrager. De contacten bestaan uit een min of meer periodiek algemeen overleg, zo nodig nader overleg over een bijzondere kwestie (al dan niet met een deel van de commissie) en een aan een en ander gerelateerde correspondentie.

Het zou gelet op het bovenstaande karikaturaal zijn het overleg tussen kamercommissie en ombudsman als functioneringsgesprek van de ambtsdrager te kenschetsen, daarvoor staat van beide kanten het reilen en zeilen van de ombudsman als instituut te zeer centraal. Die zakelijke invalshoek biedt de Nationale ombudsman van zijn kant de mogelijkheid om door overleg en correspondentie met 'zijn' kamercommissie inzake bepaalde knelpunten of opvattingen van het instituut brede steun te verwerven. Gaat (een deel van) de commissie met de Nationale ombudsman mee, dan kan dat erin uitmonden dat door of via de kamercommissie de met de zorg voor het instituut belaste bewindspersoon, de Minister van Binnenlandse Zaken (dan wel diens staatssecretaris) wordt aangesproken.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Voor de kamercommissie op haar beurt is het ombudsmanoverleg van bijzondere betekenis als directe informatiebron ten behoeve van de controlerende taak van het parlement. De terugkoppelingsfunctie van de kamercommissie behoeft zich dan ook niet te beperken tot zaken die de Minister van Binnenlandse Zaken aangaan. Er mag in dit verband aan herinnerd worden dat de vaste Commissie voor de Nationale ombudsman bij tijd en wijle ook heeft bemiddeld in een slepend competentieconflict tussen de ombudsman en een bewindspersoon, bijvoorbeeld de staatssecretaris van Financiën inzake de behandeling van bepaalde belastingzaken (1986).

Ten slotte overlegt de Nationale ombudsman telkenjare met de kamercommissie die (mede) het instituut regardeert over de belangrijkste aangelegenheden die hij in zijn jaarverslag aan de orde zal stellen. Van haar kant is het aan de kamercommissie om de plenaire behandeling van dat jaarverslag (zie hoofdstuk 6) voor te bereiden, mede op basis van het eerder gevoerde overleg met de ambtsdrager.

De kamercommissie die het ombudsmaninstituut (mede) tot haar werkterrein heeft is tevens de geëigende instantie om de ombudsman te confronteren met een ernstige klacht over zijn ambtsuitoefening, die (al dan niet via-via) bij de Tweede Kamer terecht is gekomen (zie 6.2.4). Dan gaat de tweezijdige communicatie over het functioneren van het instituut over in een 'eenzijdig beoordelingsgesprek', al dan niet als voorspel tot een schorsings- of ontslagprocedure, waarvan de voorbereiding ongeacht de grond weer bij de genoemde kamercommissie ligt.

De schorsing van de Nationale ombudsman - de wet hanteert de neutrale term 'op non-actief stellen' - is geregeld in art. 4 van de WNo. Zij kan zich niet voordoen op grond van leeftijd, ziekte of op verzoek van betrokkene zelf en de desbetreffende bepalingen zijn van overeenkomstige toepassing op een substituut-ombudsman. Voor wat betreft de gronden heeft de wetgever evenals ten aanzien van de ontslaggronden aansluiting gezocht bij wat daaromtrent geldt voor leden van de rechterlijke macht. Zo wordt een ambtsdrager zonder meer geschorst indien hij zich in voorlopige hechtenis bevindt of bij een nog niet onherroepelijke rechterlijke uitspraak is veroordeeld wegens een misdrijf, gegijzeld is wegens schulden en dergelijke. Het gaat bij die in art. 4, lid 1 onder a t/m c genoemde onvoorwaardelijke schorsingsgronden om een limitatieve opsomming. Het zal duidelijk zijn dat een schorsing in deze gevallen bijna altijd de aanloop zal zijn tot een (gedwongen) ontslag.

Voorts is de Kamer bevoegd, maar niet verplicht, een ambtsdrager tijdelijk op non-actief te stellen indien er ernstig vermoeden is voor het bestaan van feiten of omstandigheden die tot ontslag zouden leiden, anders dan op grond van ziekten of gebreken. Deze schorsingsgrond is dus ook van toepassing op een ernstig vermoeden dat de Nationale ombudsman door zijn handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengt aan het in hem te stellen vertrouwen (zie boven). Een tijdelijke non-activiteit wegens een ernstig vermoeden geldt voor drie maanden, maar kan (als omtrent wat vermoed werd nog geen uitsluitel is verkregen) telkens voor een zelfde periode worden verlengd. In alle gevallen beëindigt het parlement de schorsing zodra de grond voor de maatregel is vervallen. Overigens kan de Tweede Kamer bepalen dat tijdens de non-activiteit het salaris van de ombudsman niet of slechts gedeeltelijk zal worden uitbetaald en is zij bevoegd het niet genoten salaris bij eindiging van de schorsing alsnog geheel of

gedeeltelijk uit te betalen, mits de non-activiteit anders dan door ontslag is beëindigd.

Hierboven werd vermeld dat het parlement een Nationale ombudsman (of een substituut) niet alleen op verzoek of wegens leeftijd, ziekte of gebreken ontslaat, maar ook oneervol uit het ambt kan verwijderen. Niet bijzonder is dat een dergelijk gedwongen ontslag volgt wanneer de ambtsdrager onherroepelijk is veroordeeld is wegens een misdrijf, failliet is verklaard of een nevenfunctie bekleedt die ingevolge de wet onverenigbaar is met het ambt (zie 2.3.2). Hierboven is reeds ingegaan op de strekking van de bijzondere ontslaggrond, zonder precedent onder de ontslagbepalingen voor de leden van de rechterlijke macht, die zich voordoet als een ombudsman naar het oordeel van de Kamer door handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengt aan het in hem te stellen vertrouwen (WNo art. 4 onder g). Anders dan bij een ontslaggrond ten aanzien van een lid van de (evenzeer onafhankelijke) rechterlijke macht is in het onderhavige geval geen sprake van een eenvoudige handeling die automatisch volgt op het constateren van een bepaald feit.

Ten overvloede zij nog opgemerkt dat een ontslag ex art. 4 onder g niet kan volgen als (een meerderheid in) de Kamer om de een of andere reden de fungerende Nationale ombudsman slecht gezind is en vindt dat hij haar vertrouwen niet waard is. De Tweede Kamer mag een ambtsdrager alleen aan de kant zetten als 'de burger' hem blijkbaar niet (meer) vertrouwt. Op grond waarvan dat vertrouwen dan ernstig is geschaad, is niet direct van belang. Het behoeft niet per se met de taakvervulling te maken te hebben, maar kan ook de verdere ambtsuitoefening betreffen of een persoonlijke aangelegenheid.

In aansluiting op het bovenstaande en onder verwijzing naar het begin van deze paragraaf moet worden benadrukt dat de betrokkenheid van het parlement bij het functioneren van het instituut ook in het openbare debat met de Minister van Binnenlandse Zaken, die de institutionele aangelegenheden met betrekking tot de Nationale ombudsman in portefeuille heeft, tot uiting komt. Parlementariërs kunnen van hun betrokkenheid bij de instelling blijk geven door vragen te stellen aan de Minister van Binnenlandse Zaken.

Met name het jaarverslag van de Nationale ombudsman, dat ook ingaat op institutionele en algemene aangelegenheden, vormt bij de plenaire behandeling vaak aanleiding de minister aan de tand te voelen over het reilen en zeilen van de Nationale ombudsman. Bij gebrek aan een directe dialoog met de Nationale ombudsman kan de Minister van Binnenlandse Zaken dan min of meer optreden als spreekbuis van het instituut waar het gaat om het geven van informatie. In dat verband moet worden vermeld dat naar aanleiding van het eerste jaarverslag (over 1982) in strijd met het Reglement van Orde van de Tweede Kamer talloze schriftelijke vragen aan de Nationale ombudsman werden gesteld, die door hem ook schriftelijk zijn beantwoord (TK 17 875).

Tot slot wordt eraan herinnerd dat de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het instituut moet worden onderscheiden van het belang dat zij stelt in de uitkomsten van zijn onderzoek. De informatievoorziening van de Kamer door de Nationale ombudsman als uitvloeisel van zijn onderzoekstaak, door middel van het toezenden van rapporten en kwartaaloverzichten alsmede door (het inhoudelijke gedeelte van) de jaarverslaggeving, komt dan ook in een ander verband aan de orde, evenals de reacties van de betrokken vakministers op de naar aanleiding daarvan gestelde kamervragen (zie 6.5).

2.3.4 *Bijkomstigheden en nevenfuncties*

In de volgende hoofdstukken staat de taakvervulling van de Nationale ombudsman centraal, waarvoor het wettelijke kader wordt geleverd door hoofdstuk II van de WNo. Hoewel het begrip taakvervulling in dit rapport ruimer wordt opgevat dan het uitvoeren van een taak (zo kan men daaronder ook de in het volgende hoofdstuk besproken taakinrichting vatten), niet alle handelen van de Nationale ombudsman kan onder deze noemer worden geschaard. Zo is hierboven gewag gemaakt van de inbreng van een ambtsdrager inzake (her)benoeming en van de contacten met de kamercommissie voor de Nationale ombudsman. Uit de beide volgende onderdelen van dit hoofdstuk zal blijken dat de Nationale ombudsman op institutioneel gebied ook voor het overige niet aan de zijlijn staat.

Taakvervulling en institutioneel handelen kan men samenvatten onder de algemene noemer 'ambtsuitoefening'. Met betrekking tot zijn ambtsuitoefening brengt de Nationale ombudsman jaarlijks een openbaar verslag uit (zie 6.5). Overigens is het opstellen en uitbrengen van dat jaarverslag weer een onderdeel van de (wettelijke) taakvervulling. Vandaar dat daaraan op deze plaats geen aandacht wordt besteed.

Tot de ambtsuitoefening behoren ook bijkomstigheden. In de eerste plaats zijn dat de representatieve activiteiten die onlosmakelijk zijn verbonden aan het bekleden van een hoog ambt of het vertegenwoordigen van een instituut, zoals het bijwonen van officiële gelegenheden (bijvoorbeeld de viering van een jubileum) en het verrichten van ceremoniële handelingen. Dergelijke representatieve aangelegenheden *pur sang*, die uiteraard doorgaans participatie van de ambtsdrager(s) met zich meebrengen, moeten wel worden onderscheiden van werkzaamheden 'met een officieel tintje' die de taakvervulling betreffen, zoals het afleggen van een werkbezoek bij een bestuursorgaan (zie 3.4) of het ontvangen en voorlichten van een groep buitenlandse collega's (zie 6.4).

Van zijn kant organiseert de Nationale ombudsman ook officiële activiteiten. Daarbij dienen vooral de lustra van het instituut te worden genoemd. Ook in dergelijke gevallen geldt dat voor zover een gelegenheid te baat wordt genomen om bijvoorbeeld een symposium over het werk te organiseren (zie 6.4), de desbetreffende activiteiten in dit rapport als deel van de taakvervulling worden beschouwd. Bij representatieve activiteiten behoeft trouwens niet uitsluitend te worden gedacht aan ceremoniële bijeenkomsten; ook het versturen of beantwoorden van nieuwjaarswensen en andere sociale uitingen mogen onder deze noemer worden geschaard.

Afgezien van de onderzoekscorrespondentie en de communicatie buiten het kader van een onderzoek met politieke, bestuurlijke en professionele relaties wordt de Nationale ombudsman in zijn ambtsuitoefening uiteraard overspoeld met verzoeken en kennisgevingen. Verreweg de meeste verzoeken, met name als die kennelijk van gewone burgers afkomstig zijn, worden in eerste instantie beschouwd als een verzoekschrift (klacht of verzoek om informatie) of desnoods als een 'kennisgeving' (zie 4.2). Andere brieven of faxen kunnen worden afgedaan door middel van voorlichting over de taak of de werkwijze van de Nationale ombudsman of door het ter beschikking stellen van uitkomsten van zijn werk (zie 6.2). In een aantal gevallen is dit echter niet van toepassing. De Nationale ombudsman wordt dan wel in zijn hoedanigheid van ambtsdrager benaderd, maar met een verzoek of

kennisgeving waarop zijn taak niet is berekend, zoals een adhesiebetuiging, dan wel een verzoek om (ideële of morele) steun of deelname aan een maatschappelijke actie. Daar de ambtseed uiteraard wel in dergelijke aangelegenheden van toepassing is, is beantwoording van een dergelijk schrijven wel degelijk een 'ambtskwestie', die dus zorgvuldig moet gebeuren.

Vanzelfsprekend wordt de Nationale ombudsman ook vanuit heel andere invalshoeken ongevraagd benaderd buiten het kader van zijn taakvervulling, in vormen variërend van reclamebrochures tot open sollicitaties en van vragenlijsten tot 'bedelbrieven'. In die gevallen gaat het dan om een aanschrijven dat in wezen betrekking heeft op het BNo, niet op het instituut of de ambtsdrager en dat inderdaad dan ook vaak is gericht aan de directeur of andere functionaris van het BNo. Ook voor zover de bedoelde verzoeken of aanbiedingen wel aan de persoon van de ambtsdrager (lijken te) zijn geadresseerd, wordt deze dan toch hooguit aangeschreven als 'het bevoegd gezag' van het BNo en niet als drager van het ambt als zodanig. Lastig is uiteraard dat door de dubbelzinnigheid van de adressering 'Nationale ombudsman' dit onderscheid soms pas duidelijk wordt als van de inhoud van de ingekomen brief of fax ook inderdaad kennis is genomen. De verdere afhandeling van de ongevraagde 'bureaupost' geschiedt in het kader van het beheer van de organisatie van de Nationale ombudsman en blijft conform de beperking van dit rapport buiten verdere beschouwing.

Per definitie buiten de ambtsuitoefening staan de nevenfuncties van de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsman(en). In het jaarverslag worden de nevenfuncties van de ambtsdragers wel vermeld, maar van de uitoefening wordt geen verslag gedaan.

Nevenfuncties komen hier aan de orde omdat ze wel voor de ambtsuitoefening van belang zijn. Zoals hierboven werd vermeld (zie 2.3.2) kan een (substituut-)ombudsman immers niet zonder meer een nevenfunctie aanvaarden en is het vervullen van bepaalde functies zelfs onverenigbaar met het ambt.

Nevenfuncties zijn te scheiden in functionele en personele nevenfuncties. Voor functionele nevenfuncties geldt dat bij het neerleggen van het ambt ook de uitoefening van de nevenfunctie stopt; het ambt is een noodzakelijke voorwaarde voor het vervullen van de nevenfunctie. Voor personele functies, waar ambt en nevenfunctie alleen in de persoon zijn verenigd, geldt dit niet.

De vervulling van personele nevenfuncties valt buiten het hier beschreven terrein, ongeacht of daarbij al dan niet sprake is van een inhoudelijke overeenkomst tussen ambt en nevenfunctie. Een personele nevenfunctie kan een bestaande betrekking van een ambtsdrager zijn, die (mits in overeenstemming met de incompatibiliteitsbepalingen van de WNo) wordt gecontinueerd na aanvaarding van zijn ambt. Een bestaand voorbeeld is het vervullen van een functie als rechter- of raadsheer-plaatsvervanger. Daarnaast kan een ambtsdrager voor een personele nevenfunctie worden gevraagd als hij reeds in functie is. Het al dan niet aanvaarden van een zodanige nevenfunctie als ambtsdrager behoort wel binnen het hier beschreven beleidsterrein, daar hierbij per definitie de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van de ambtsdrager in het geding zijn. Dezen hebben zich ter zake echter altijd zeer terughoudend opgesteld, juist met het oog op handhaving daarvan.

Wat betreft functionele nevenfuncties zijn in theorie twee soorten te onderscheiden:

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

- a. functies waarvoor het bekleden van het ambt van (substituut-)ombudsman niet alleen een noodzakelijke, maar ook een voldoende voorwaarde is;
- b. functies waarvoor het bekleden van het ambt van (substituut-)ombudsman weliswaar een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is.

In het eerste geval vervult de ambtsdrager *qualitate qua* de nevenfunctie. Deze mogelijkheid is tot op heden niet gerealiseerd en lijkt in het geval van de Nationale ombudsman, gelet op de vereiste onafhankelijkheid van het ambt, slechts in een uitzonderlijk geval te verwezenlijken. In het tweede geval moet worden gedacht aan de situatie dat een betrekking alleen openstaat voor 'een' Nationale ombudsman. Daar de Nationale ombudsman in Nederland een uniek ambt bekleedt, is die variant alleen realiseerbaar in internationaal verband. Inderdaad vervult de huidige Nationale ombudsman verschillende internationale nevenfuncties met name binnen het International Ombudsman Institute (IOI). Op de inhoud van de internationale nevenfuncties zal in hoofdstuk 6 nader worden ingegaan, daar zij rechtstreeks in verband staan met de buitenlandse en internationale betrekkingen van de ombudsman.

2.3.5 *Handelingen*

Ambtsbekleding en continuïteit

11

Actor Commissie aanbeveling Nationale ombudsman (CANO).
 Handeling **Het opmaken van een aanbeveling voor de (her)benoeming van de Nationale ombudsman door de Tweede Kamer.**
 Periode 1981 - heden.
 Grondslag WNo art. 2, lid 2.
 Opmerking De uitgebrachte aanbeveling kent in de voorgekomen gevallen geen motivering.

12

Actor Nationale ombudsman.
 Handeling **Het (opnieuw) treden in het ambt, alsmede het afleggen van de eed of verklaring en belofte als bedoeld onder a en de eed of belofte als bedoeld onder b van art. 8 van de Wet Nationale ombudsman.**
 Periode 1981 - heden.
 Grondslag WNo art. 8.
 Opmerking De ambtsdrager in kwestie kan ook een So zijn.

13

Actor Nationale ombudsman.
 Handeling **Het opstellen van een verzoek om (her)benoeming door de Tweede Kamer van een of meer substituut-ombudsmannen en het opmaken van een aanbeveling ter zake.**
 Periode 1982 - heden.
 Grondslag WNo 1981 art. 9, lid 1 en 2; 1989 art. 9, lid 1.

Opmerking Een aanbeveling wordt niet opgemaakt als de Kamer (na overleg met de No) herbenoeming voornemens is.

- 14
 Actor Nationale ombudsman.
 Handeling **Het opmaken van een voordracht voor de Tweede Kamer, strekkende tot verlenging van de ambtstermijn van een substituut-ombudsman voor de duur van ten hoogste zes maanden.**
 Periode 1989 - heden.
 Grondslag WNo 1989 art. 9, lid 2.
- 15
 Actor Nationale ombudsman.
 Handeling **Het verzoeken om ontslag of anderszins voorbereiden van uittreding uit het ambt.**
 Periode 1981 - heden.
 Grondslag WNo art. 3.
 Opmerking De ambtsdrager in kwestie kan ook een So zijn. Onder de handeling zijn ook te begrijpen activiteiten in verband met ontslag, zoals bijdragen aan een regeling van de gevolgen.
- 16
 Actor (vervangend) Nationale ombudsman.
 Handeling **Het aanvaarden en neerleggen van een functie als vervangend Nationale ombudsman, als tijdelijke voorziening vanwege de Tweede Kamer.**
 Periode 1989 - heden.
 Grondslag WNo 1989 art. 10, lid 2.
 Opmerking De ambtsdrager in kwestie is een vervangend No; deze kan in het geval van deze handeling geen So zijn.
- 17
 Actor (waarnemend) Nationale ombudsman.
 Handeling **Het aanvaarden en neerleggen van een functie als waarnemend Nationale ombudsman, als tijdelijke voorziening vanwege de Tweede Kamer.**
 Periode 1989 - heden.
 Grondslag WNo 1989 art. 10, lid 4.
 Opmerking De ambtsdrager in kwestie is een waarnemend No. De waarnemer zal in de regel een So zijn. De handeling betreft tevens het afwikkelen van de gevolgen van het defungeren van de No (bijv. bij overlijden).
- 18
 Actor Nationale ombudsman.
 Handeling **Het door middel van overleg of (nadere) correspondentie met de vaste kamercommissie die de Nationale ombudsman (mede) tot haar terrein heeft onder de aandacht brengen van een aangelegenheid of standpunt betreffende het functioneren van het instituut of de ambtsuitoefening.**
 Periode 1982 - heden.
 Bron Archief BNo (huishoudelijk archief).
 Opmerking Betreft algemeen overleg en briefwisseling met de vaste Commissie voor de

Nationale ombudsman, sinds 1994 met de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken.

19

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het voeren van verweer voor de vaste kamercommissie die de Nationale ombudsman (mede) tot haar terrein heeft naar aanleiding van een vermoeden voor het bestaan van feiten of omstandigheden die tot verwijdering uit het ambt zouden kunnen leiden.**
Periode 1981 - heden.
Grondslag WNo art. 4, lid 2.
Opmerking De TK kan de ombudsman vervolgens op non-activiteit stellen.

20

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het desgevraagd (nader) informeren van (een lid van) een Kamer van de Staten-Generaal over een aangelegenheid met betrekking tot het functioneren van het instituut.**
Periode c 1983.
Bron Kamerstukken.
Opmerking Deze praktijk (feitelijk in strijd met het Reglement van Orde van de TK), heeft in 1982/83 plaatsgevonden naar aanleiding van de plenaire behandeling van het jaarverslag van de No (zie hoofdstuk 6 van het RIO).

21

Actor Minister van Binnenlandse Zaken.
Handeling **Het (nader) informeren van (een lid van) een Kamer van de Staten-Generaal over een aangelegenheid met betrekking tot het functioneren van de Nationale ombudsman.**
Periode 1982 - heden.
Bron Kamerstukken.
Opmerking Geschiedt met name naar aanleiding van (het institutionele gedeelte van) het jaarverslag van de Nationale ombudsman.

22

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het deelnemen aan een evenement van representatieve aard.**
Periode 1982 - heden.
Bron No-actueel 1993 e.v.; vraaggesprekken BNo.

23

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het organiseren en houden van een evenement van representatieve aard betreffende ambt of instituut.**
Periode 1987 - heden.
Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).

- Opmerking Bijv. lustrumviering, vakinhoudelijke activiteiten niet inbegrepen (zie hoofdstuk 6 van het RIO).
- 24
 Actor Nationale ombudsman.
 Handeling **Het ontplooiën van een representatieve activiteit, anders dan in de vorm van een evenement.**
 Periode 1982 - heden.
 Bron Archief BNo (huishoudelijk archief).
- 25
 Actor Nationale ombudsman.
 Handeling **Het afdoen van een verzoek, aanbod of mededeling bestemd voor de ambtsdrager doch niet gerelateerd aan de functie van het ambt of de taakvervulling.**
 Periode 1982 - heden.
 Bron Archief BNo (huishoudelijk archief).
 Opmerking Betreft bijv. adhesiebetuigingen en verzoeken om (ideële of morele) steun of participatie aan een maatschappelijke actie. Voor aanbieding van een nevenfunctie, zie onder.
- 26
 Actor Nationale ombudsman.
 Handeling **Het uitoefenen van een nevenfunctie waarvoor bekleding van het ambt van (substituut-)ombudsman een voldoende en noodzakelijke voorwaarde is.**
 Periode 1982 - heden.
 Bron Jaarverslagen No.
 Opmerking Een dergelijke 'q.q.-functie' is tot op heden niet aan de orde.
- 27
 Actor Nationale ombudsman.
 Handeling **Het al dan niet aanvaarden en uitoefenen van een nevenfunctie waarvoor bekleding van het ambt van (substituut-)ombudsman een noodzakelijke voorwaarde is.**
 Periode 1982 - heden.
 Bron Jaarverslagen No.
 Opmerking Dergelijke nevenfuncties worden alleen in internationaal verband uitgeoefend (zie hoofdstuk 6 van het RIO).
- 28
 Actor Nationale ombudsman.
 Handeling **Het al dan niet aanvaarden van een nevenfunctie waarvoor bekleding van het ambt van (substituut-)ombudsman geen noodzakelijke voorwaarde is.**
 Periode 1982 - heden.
 Bron Jaarverslagen No.

Opmerking *Uitoefening* van een dergelijke functie (bijv. bestuurslid maatschappelijke organisatie) valt buiten het bestek.

2.4 Institutionele ontwikkeling en beheer

2.4.1 Inleiding

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft de wet- en regelgeving met betrekking tot de Nationale ombudsman in portefeuille en draagt de verantwoordelijkheid voor het beheer voor de instelling. De beheersverantwoordelijkheid geldt niet alleen de Nationale ombudsman maar ook de overige Hoge Colleges van Staat, alsmede het Kabinet van de Koningin. Zij omvat ook de begrotingswetgeving ten aanzien van deze instellingen, die jaarlijks wordt geregeld in hoofdstuk II van de Rijksbegroting.

Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de wet- en regelgeving is de Minister van BiZa naast de Nationale ombudsman tevens de actor die een beleid met betrekking tot het instituut ontwikkelt. Dit beleid heeft tot op heden vooral in het teken gestaan van de competentie-uitbreiding van de Nationale ombudsman tot andere bestuursorganen dan bij de wet bepaald (zie ook 2.2.3). Een uitbreiding of wijziging van de taak stelt de minister voor financiële en organisatorische vragen. De zorg voor het beheer staat dan ook niet los van het beleid.

Op de wetgevende activiteiten met betrekking tot het instituut (exclusief de Rijksbegroting en de amvb's in verband met competentie-uitbreiding) wordt in de volgende paragraaf (2.4.2) ingegaan. Ook aan het beleid van de Minister van Binnenlandse Zaken met betrekking tot het instituut is een aparte paragraaf gewijd (2.4.3). Daarop volgt een onderdeel dat de diverse afzonderlijke competentie-uitbreidingen tot onderwerp heeft die in het kader van het institutionele beleid tot stand komen (zie 2.4.4). Hierbij gaat het onder meer om de behandeling door BiZa van verzoeken van bestuursorganen om tot de werkingssfeer van de Nationale ombudsman te mogen worden toegelaten. Deze resulteren, voor zover met succes bekroond, behalve in een amvb ingevolge art. 1a van de WNo ook in financiële en organisatorische afspraken. Het dagelijks beheer en de jaarlijkse totstandkoming van hoofdstuk II van de Rijksbegroting komen in de laatste paragraaf van dit onderdeel aan de orde (zie 2.4.5).

Sinds de kabinetsformatie van 1994 heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken het beleid en de wet- en regelgeving met betrekking tot de Nationale ombudsman 'in portefeuille' en houdt de Minister van BiZa zich met name bezig met de aangelegenheden (voor zover) die een financiële component hebben.

Binnen het ministerie zijn twee organisatie-onderdelen vooral betrokken bij de Nationale ombudsman. De stafafdeling CZWI staat voor de bestuurlijk-juridische kant van de bemoeienis met de Nationale ombudsman en is met name belast met de voorbereiding van wet- en regelgeving en het adviseren van de bewindspersonen inzake het te voeren beleid. De directie FEZ staat voor de financieel-economische betrokkenheid bij de instelling; zij zorgt voor de beheersaangelegenheden en ondersteunt de minister wat betreft de financiële en organisatorische aspecten van zijn beleid.

De beide organisatie-onderdelen treden niet altijd gescheiden op. Met name in het lopende proefproject inzake competentie-uitbreiding naar de provincies en bepaalde gemeenten (zie

2.4.4) wordt gezamenlijk gewerkt.

Overigens is bij dit project begrijpelijkerwijs ook het DG Openbaar Bestuur ingeschakeld. Dat is ook het geval bij de beleidsontwikkeling ten aanzien van het instituut voor zover die mede gerelateerd is aan de organisatie van het openbaar bestuur, bijvoorbeeld waar het gaat om de afstemming van de (ontwikkeling van) klachtbehandelingsfuncties bij mede-overheden op de functie van de Nationale ombudsman.

De uitgebreide betrokkenheid van de Minister van Binnenlandse Zaken bij het instituut brengt met zich mee dat er een intensieve communicatie bestaat tussen de actoren Nationale ombudsman en Minister van Binnenlandse Zaken.

Op ambtelijk niveau onderhouden CZWI en FEZ elk contacten met het BNo. Het vaste aanspreekpunt van de directie FEZ is de directeur van het BNo. De communicatie van CZWI verloopt vooral met de senior-staffunctionaris van het bureau. Voor beleidsmatige zaken wordt soms een bestuurlijk overleg belegd. Betreft dat overleg geen aangelegenheid met financiële of organisatorische repercussies dan wordt dit sinds 1994 met de staatssecretaris gevoerd, in de andere gevallen met de minister. De ambtelijke voorbereiding van een bestuurlijk overleg geschiedt door de stafafdeling CZWI en wordt uitgebreid tot de directie FEZ wanneer het (mede) gaat om zaken met een financieel-organisatorisch aspect. Een deel van het ambtelijke overleg is zuiver informatief van aard en betreft bijvoorbeeld van de zijde van het instituut een weergave van wat er ten aanzien van een lopende zaak in de kamer leeft of wat het algemene gedeelte van het jaarverslag zal bevatten.

2.4.2 *Wetgeving*

De activiteiten op het gebied van wet- en regelgeving met betrekking tot de Nationale ombudsman behelzen in hoofdzaak voorgenomen wijzigingen van de WNo. In een volgende paragraaf zal worden ingegaan op de totstandkoming van de amvb's waarbij de competentie van de Nationale ombudsman wordt uitgebreid tot andere bestuursorganen dan bij de wet bepaald. Voor de volledigheid wordt eraan herinnerd dat in april 1997 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend dat moet leiden tot expliciete vermelding van de Nationale ombudsman in de geschreven constitutie. De handelingen met betrekking tot de Grondwet zijn begrepen in het RIO over het beleidsterrein constitutie.

De verantwoordelijkheid van BiZa voor de WNo is terug te voeren tot de zorg van de Minister van Binnenlandse Zaken voor het bestuursprocesrecht. Sinds 1994 behoort de WNo tot de portefeuille van de staatssecretaris. De ambtelijke voorbereiding van een wijziging van de WNo ligt bij de stafafdeling CZWI; bestuursprocesrecht vormt een afzonderlijk beleidsveld in de stafafdeling. Het agenderen van een wetswijziging vindt vaak plaats door de Nationale ombudsman. In elk geval vindt in het kader van de voorbereiding van een wijziging een intensief overleg plaats met het instituut, terwijl in het eindtraject samenwerking plaatsvindt met de Minister van Justitie (directie Rechtspleging), die mede-ondertekenaar is. De betrokkenheid van dit ministerie bij de WNo vloeit voort uit de zorg voor de (administratieve) rechtsbescherming. Deze specifieke inbreng van Justitie dient wel te worden onderscheiden van de 'algemene' taak van de Minister van Justitie om wetsvoorstellen technisch te toetsen.

De WNo is sinds haar totstandkoming veelvuldig onderwerp geweest van juridisch onderhoud, mede op aangeven van de Nationale ombudsman, die met deze wet in de hand zijn ambt moest uitoefenen. Desalniettemin heeft het tot medio 1989 geduurd voordat een uitgebreide revisie haar beslag kreeg. Deze bevatte onder meer de lang ontbeerde vervangings- en waarnemingsregeling (zie 2.3.2). Wat betreft de taakvervulling moet voorts melding worden gemaakt van de invoering in de WNo van het zogeheten 'kenbaarheidsvereiste', dat inhoudt dat de Nationale ombudsman niet verplicht is tot onderzoek als een klacht niet eerst aan het betrokken bestuursorgaan is medegedeeld. De wijziging betekende voor de Nationale ombudsman de gewenste formalisering van een al gehanteerde praktijk, terwijl zij voor het ministerie vanuit haar beheersverantwoordelijkheid van belang was omdat zo een wettelijk instrument voorhanden kwam dat de druk op de onderzoekscapaciteit kon verlichten.

Een meer technische wetwijziging, in werking vanaf 1994, betrof aanpassing van de WNo aan de tranches I en III van de Awb. In het kader daarvan werd het begrip 'administratief orgaan' verruild voor de term 'bestuursorgaan'. Dat bracht met zich mee dat het oude artikel 1, dat de institutionele werkingssfeer van de WNo afbakende, werd herzien onder toevoeging van een nieuw artikel 1a. Een volgende wijziging valt te verwachten na afloop van het proefproject inzake competentie-uitbreiding tot de provincies en sommige gemeenten (zie 2.4.4). In het desbetreffende wetsvoorstel, dat in juli 1997 bij de Tweede Kamer is ingediend, wordt onder meer geregeld dat de Minister van Binnenlandse Zaken provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen op hun verzoek voor een bepaalde, telkens te verlengen periode binnen het toepassingsbereik van de WNo (dus binnen de competentie van de Nationale ombudsman) kan brengen.

Wat betreft de WNo speelt de Minister van Binnenlandse Zaken ook een juridisch-adviserende rol ten opzichte van de Nationale ombudsman. Deze is krachtens zijn onafhankelijkheid vrij in de interpretatie die hij in verband met zijn taakvervulling zelf aan de wet geeft. Dat confronteert hem zo nu en dan wel met 'juridische puzzels', met name competentie- en bevoegdheidskwesties. Soms gaat het instituut dan te rade bij het ministerie, waar immers de deskundigheid bij uitstek aanwezig is om de WNo te duiden. Op basis van die deskundigheid geeft het ministerie ook wel voorlichting over de WNo, vooral gericht op het openbaar bestuur. Zo zijn naar aanleiding van de wetwijziging van 1989 inlichtingen verschaft aan uiteenlopende organisaties.

Behalve dat de Nationale ombudsman de Minister van Binnenlandse Zaken adviseert met betrekking tot een wijziging van de WNo, wordt de ombudsman, meestal vanwege of door tussenkomst van de Minister van BiZa (i.c. CZWI), in dezelfde zin ook betrokken bij de voorbereiding van andere (wijzigings)wetten of regelingen die hem betreffen. In verband hiermee moet ook worden herinnerd aan de procedure-afspraken die de Minister van Binnenlandse Zaken eind 1981 in het kabinet heeft voorbereid (zie 2.2.4) en die in grote trekken hierop neerkomt dat de ministers verplicht zijn om alle voorgenomen regelgeving die op de Nationale ombudsman betrekking heeft voor commentaar aan hem voor te leggen (zie: TK 1982/83 17 299, nr. 2).

Ter becommentariëring kunnen zeer uiteenlopende voorstellen voor wet- en regelgeving

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

worden voorgelegd. In de regel zal een wetsvoorstel voor de Nationale ombudsman vooral relevant zijn voor zijn taakvervulling. In dat verband is te denken aan wetgeving waarbij zijn competentie in het geding is, zoals bij een verzelfstandigingswet met betrekking tot een 'buitendienst' van een ministerie, of bij een wet die zijn bevoegdheid of ontvankelijkheid tot het behandelen van bepaalde klachten raakt. Een van de nieuwe onderwerpen waarover CZWI en de Nationale ombudsman van gedachten wisselen is de vierde tranche van de Awb, dat een hoofdstuk klachtenbehandeling bevat, dat in concept is voorgelegd aan de ombudsman. In veel gevallen gaat het bij de becommentariëring echter niet om een formele wet in voorbereiding, maar wordt de Nationale ombudsman gevraagd te reageren op het concept voor een lagere regeling, met name inzake klachtbehandeling bij een bestuursorgaan.

2.4.3 *Beleidsontwikkeling*

Algemeen

De Nationale ombudsman is vormgegeven in een groei-model. De wetgever van 1981 heeft niet meer dan de basis willen leggen voor het instituut, ervan uitgaande dat de instelling zich eerst in de praktijk zou moeten bewijzen. Daarmee is, in het verlengde van de totstandkoming, de ontwikkeling van het ombudsmaninstituut een voorwerp van overheidsbeleid geworden. Dat is uiteraard voor een Hoog College van Staat tamelijk bijzonder. Weliswaar zijn bijvoorbeeld de Raad van State of de Algemene Rekenkamer ook in het meer recente gedeelte van hun lange historie onderhevig geweest aan diverse taakuitbreidingen, maar daarbij gaat het eerder om een proces van natuurlijke groei (aanpassingen aan de eisen des tijds) en niet zozeer om een 'geleide ontwikkeling'.

Het ontwikkelingsbeleid met betrekking tot de Nationale ombudsman heeft allereerst en in hoofdzaak betrekking (gehad) op diens institutionele werkingssfeer, de competentie om aangelegenheden ten aanzien van bepaalde categorieën bestuursorganen te onderzoeken. Hoewel dit proces nog niet is afgesloten moet bedacht worden dat het in beginsel begrensd is, namelijk wanneer voor het gehele openbaar bestuur de ombudsmanfunctie verwezenlijkt is. In hoeverre in dat eindstadium de Nationale ombudsman die functie voor zijn rekening neemt, is hier niet van belang. De ontwikkeling van het instituut kan zich in beginsel echter ook in andere opzichten voortzetten. Daarbij valt te denken aan verdere bevoegdheden of aanverwante taken. Ook zonder te hoeven speculeren kan worden vastgesteld dat de functies van het ambt (zie het inleidende hoofdstuk) van een dermate algemene strekking zijn, dat daaraan naar gelang de omstandigheden altijd wel een verdere ontwikkeling van het 'takenpakket' valt te verbinden.

In de praktijk zijn de Nationale ombudsman en de Minister van Binnenlandse Zaken beiden in onderling overleg betrokken bij de beleidsontwikkeling, waarbij de Tweede Kamer, met name de desbetreffende kamercommissie (zie 2.3.3), de functie heeft de minister kritisch te volgen, mede gelet op de visie en de standpunten van de Nationale ombudsman ten aanzien van ambt en instituut. De inbreng van de Nationale ombudsman is in beginsel adviserend; de besluitvorming over het beleid ligt, als uitvloeisel van zijn politieke verantwoordelijkheid, bij de Minister (en de Staatssecretaris) van Binnenlandse Zaken.

Competentie

Overeenkomstig de uitkomsten van de ambtelijke overleggroep Ombudsfunctie lagere publiekrechtelijke lichamen (zie 2.2.3) is in de tweede helft van jaren 1980 weinig aandacht meer besteed aan het vraagstuk van de competentie-uitbreiding tot wat nu de mede-overheden heten: provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Wel is in die tijd in opdracht van BiZa een studie verricht door onderzoekers aan de RU Utrecht, waarbij onder meer een berekening van de te verwachten klachteninstroom is gemaakt. Intern heeft op het BNo toen een 'werkgroep LPL-en' bestaan.

Het standpunt van de in 1987 aangetreden Nationale ombudsman luidde dat alle LPL-en onder de bevoegdheid van de ombudsman zouden moeten worden gebracht. Het onderwerp werd via het overleg met BiZa onder de aandacht van het kabinet gebracht, dat aanvoerde dat voor uitbreiding geen geld beschikbaar was. Daarmee werd de kwestie doorgeschoven naar een volgend kabinet. Het financiële argument werd door de achtereenvolgende kabinetten Lubbers telkens herhaald en speelt ook nu nog een belangrijke rol: uitgangspunt was en blijft dat waar competentie-uitbreiding betrekking heeft op mede-overheden, deze zelf voor de 'aansluitkosten' (als gevolg van het 'meerwerk' van de Nationale ombudsman) dienen op te draaien en dat deze niet ten laste mogen komen van het budget voor het Rijk.

Intussen was de Minister van BiZa mede naar aanleiding van de sterke groei van het aantal zelfstandige bestuursorganen van de centrale overheid (zbo's) en de tekortschietende controle daarop in 1991 weer in gesprek geraakt met de Tweede Kamer over de bevoegdheidsuitbreiding van de Nationale ombudsman. Een motie (Van den Berg-Kohnstamm) met de strekking dat bij competentie-uitbreiding de prioriteit zou moeten worden gelegd bij de zbo's kreeg brede steun en werd door het kabinet overgenomen. Zij is afdoende gerealiseerd met de amvb die op 1 november 1993 van kracht werd, het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo (zie onder). Te zelfder tijd werden ook de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (pbo's) door middel van een aparte amvb onder het toepassingsbereik van de WNo gebracht.

De betreffende organen behoren tot de centrale overheid en anders dan in het geval van de mede-overheden is financiering van competentie-uitbreiding uit de Rijksbegroting dan ook geen struikelblok geweest. Daarbij moet worden bedacht dat vele zbo's alvorens te zijn verzelfstandigd opereerden als rijksdiensten, die als zodanig reeds onder de competentie van de Nationale ombudsman vielen, terwijl ook het aantal zbo's dat veel klachten bij het ombudsmaninstituut genereert zeer beperkt is. Daardoor had de toevoeging van de zbo's en pbo's aan de institutionele werkingssfeer van de WNo geen grote gevolgen voor de bestaande budgetruimte voor de Nationale ombudsman.

Toen de Kamer in 1991 de discussie over de competentie-uitbreiding weer had aangezwengeld, reageerde de minister (Dales) wat betreft de mede-overheden met het voorstel dat het volgende kabinet daaromtrent een definitieve beslissing zou nemen. Vooruitlopend daarop zegde zij de kamer wel al een technisch-juridische notitie daarover toe. De notitie werd pas gerealiseerd in 1995 onder het kabinet Kok, door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken (Kohnstamm). Reeds kort na zijn aantreden was deze overgegaan tot bestuurlijk en ambtelijk overleg met de ombudsman om de bestuurlijke *sur place* inzake de toetreding van mede-overheden te doorbreken. In zijn overleg met de Tweede Kamer en de

Nationale ombudsman stelde de bewindspersoon zich op het standpunt dat een verplichte uitbreiding van de bevoegdheid van de ombudsman tot mede-overheden onhaalbaar was, omdat de vereiste financiële compensatie door de betrokken besturen voor het 'meerwerk' van het ombudsmaninstituut niet kon worden afgedwongen.

De Nationale ombudsman heeft zich in zoverre geschikt in het standpunt van het kabinet, dat hij afziet van verplichte toetreding van mede-overheden mits ten aanzien daarvan een andere vorm van externe klachtbehandeling zal worden verwezenlijkt. Wat de financiële regeling betreft stelt de Nationale ombudsman zich op het standpunt dat, als hij de benodigde extra-gelden niet uit een verruiming van zijn eigen begroting kan verkrijgen, hij anderzijds niet met 'gouden koorden' wil worden gebonden aan de organen waarover hij oordeelt. Dit standpunt is gehonoreerd in de proef met de toetreding van mede-overheden die in 1996 van start is gegaan: de 'contributie' van de provincies en de deelnemende gemeenten loopt via BiZa, op een titel die wordt verschaft door de toetredings-amvb.

De al genoemde notitie-Kohnstamm (mei 1995) heeft als kernpunt dat primair moet worden gestreefd naar verbetering van de interne klachtbehandeling bij mede-overheden. Op dit punt acht BiZa wel enige dwang mogelijk. Toegezegd wordt dat de Commissie Scheltema ter zake om advies zal worden gevraagd. Secundair dient externe klachtbehandeling te worden gestimuleerd, enerzijds door het mogelijk te maken dat mede-overheden zich tegen betaling van een 'contributie' aansluiten bij de Nationale ombudsman en anderzijds door met name de gemeenten aan te sporen een gemeentelijke ombudsman aan te stellen, dan wel met andere een intergemeentelijke ombudsman te benoemen. De notitie verwierf brede goedkeuring in de Kamer, al werd zij door sommigen niet genoeg vergaand bevonden, met name omdat de staatssecretaris had afgezien van een verplichting tot het instellen van een externe klachtvoorziening.

Taakontwikkeling

Vooropgesteld zij dat de invulling die de Nationale ombudsman aan de hem opgedragen taak geeft, geheel en al zijn eigen zaak is. Aan deze taakinrichting van de Nationale ombudsman zal in het volgende hoofdstuk aandacht worden besteed. De onafhankelijkheid van de ombudsman laat echter onverlet dat de Minister van Binnenlandse Zaken de Nationale ombudsman, evenals trouwens ook andere Hoge Colleges van Staat, wel heeft willen stimuleren om de eigen taakvervulling te evalueren. Mede in verband daarmee heeft de ombudsman in 1991 een empirisch onderzoek doen verrichten door de UvA naar het functioneren van het instituut. Een parallelle ontwikkeling vormde de verschijning van een aantal publicaties (waaronder dissertaties), met medewerking van de Nationale ombudsman tot stand gekomen, waarin het ambt, zijn functies en de effecten van het werk van het instituut aan een analyse werden onderworpen (zie 6.4).

In het klimaat van toegenomen aandacht, ook van derden, voor de effecten van de taakvervulling werd de tijd rijp voor een grondige bezinning op taak en taakvervulling. Hoewel zonder directe relatie met de genoemde evaluatie nam de Nationale ombudsman in 1996 het initiatief tot het instellen van een project (No 2000+), behelzende een opdracht aan een groep onderzoekers van de RU Utrecht ten behoeve van het ontwikkelen van een

langetermijnvisie op ambt en instituut (1996). Het ministerie van BiZa was in het initiatief van de ombudsman geïnteresseerd en sloot zich daarbij aan. De samenwerking tussen ombudsmaninstituut en ministerie kreeg onder meer gestalte in een ambtelijke stuurgroep. In het kader van het project is vanuit het ministerie niet alleen onderzoeksgeld ter beschikking gesteld; ook is BiZa betrokken geweest bij de formulering van de onderzoeksvragen en heeft het ministerie een rol gespeeld in de discussie over de uitkomsten en aanbevelingen. Gezien de financiële en bestuurlijke aspecten is vanuit BiZa niet alleen de stafafdeling CZWI ingeschakeld maar zijn ook de directie FEZ en het DGOB vertegenwoordigd. De uitkomsten van het project No 2000+ hebben geresulteerd in een eindrapport, dat najaar 1997 ook in druk verschijnt.

2.4.4 *Competentie-uitbreidingen*

In paragraaf 2.2.3 kwam aan de orde dat de competentie van de Nationale ombudsman ingevolge de WNo van 1981 vooralsnog beperkt was tot de ministers en tot de burgemeesters (en commissarissen van de Koningin) voor zover die laatste de politie aansturen. In de vorige paragraaf zijn de hoofdlijnen van de beleidsontwikkeling met betrekking tot het toepassingsbereik van de WNo geschetst. Hieronder wordt ingegaan op de praktijk van de diverse competentie-uitbreidingen tot op heden.

Uit art. 1a van de huidige WNo volgt dat een bevoegdheidsuitbreiding van de Nationale ombudsman bij amvb wordt geregeld, op voordracht van de Minister van BiZa. Bij de daadwerkelijke uitbreiding van de competentie tot een (categorie) bestuursorganen gaat het in het geval van de mede-overheden (provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen) niet alleen om de totstandbrenging van een amvb, maar ook om het treffen van een financiële regeling met de betrokken overheden. Daarover wordt onderhandeld tussen aan de ene kant de Minister van BiZa en aan de andere kant (de koepelorganisatie van) de betrokken besturen.

Bij de competentie-uitbreidingen die organen van de centrale overheid buiten de ministeriële verantwoordelijkheid betroffen, met name de zbo's en pbo's, uitbreidingen dus waarin de Rijksbegroting voorziet, is een financiële regeling getroffen waarover uitsluitend behoefde te worden onderhandeld binnen het kabinet. De desbetreffende organen is de amvb 'opgelegd' en ze stonden buiten het (interdepartementale) overleg van BiZa. Hooguit via de hen regarderende minister (indien deze 'aansluitkosten' wil verhalen) worden zij betrokken bij de competentie-uitbreiding.

Binnen het ministerie van BiZa is bij een bevoegdheidsuitbreiding in elk geval betrokken de stafafdeling CZWI, die onder de huidige WNo de amvb opstelt; voorts speelt de directie FEZ een rol waar het gaat om de financieel-organisatorische aspecten, met name ten behoeve van de inpassing van de uitbreiding in het onderdeel 'Nationale ombudsman' van hoofdstuk II van de Rijksbegroting; ten slotte treedt het directoraat-generaal Openbaar Bestuur (DGOB) op als de uitbreiding betrekking heeft op de (vrijwillige) toetreding van mede-overheden: provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. In dat geval is in de regel in het voortraject reeds overlegd tussen de initiatiefnemer en DGOB, dat verder ook het eerste aanspreekpunt voor betrokkenen is waar het gaat om het hoofdpunt: de financiële regeling en de afwikkeling daarvan, oftewel de 'coördinatie incasso' (die in het geval van een

gemeente via de BNG verloopt), inclusief de controle van de betalingen.

Benadrukt moet worden dat de directie FEZ met de incasso van 'contributies' van mede-overheden niets van doen heeft, daar deze zich uitsluitend bezig houdt met de andere kant, de financiële repercussies voor de Nationale ombudsman. Uit hoofde van zijn beheerstaak voert FEZ ambtelijk overleg met het BNo over de gemiddelde kosten per klacht en kan zij een externe toetsing van het uitgekomen bedrag doen uitvoeren. Voorts voert de directie onderhandelingen met de betrokkene over de (financiële) voorwaarden voor deelname. De inbreng van FEZ is derhalve beperkt tot de financiële aspecten van de bevoegdheidsuitbreiding met betrekking tot het ombudsmaninstituut, dat wil zeggen de capaciteitsproblematiek.

De ambtelijke voorbereiding van de uitbreiding berust bij CZWI, en haar bijdrage in het 'eindproduct' is het realiseren van een wettelijke basis, te weten een amvb. In verband daarmee voert zij ambtelijk overleg met enerzijds het BNo en anderzijds met FEZ.

Formeel staat de Nationale ombudsman buiten de onderhandelingen van BiZa met (koepelorganisaties van) mede-overheden over toetreding. Uiteraard is hij ook niet direct betrokken (geweest) bij het interdepartementale overleg en de kabinetsberaadslagingen over competentie-uitbreiding tot de zbo's en pbo's. Wel fungeert de Nationale ombudsman als belangrijke gesprekspartner van BiZa waar het gaat om het concipiëren van de wettelijke kaders (CZWI) en het regelen van de financiële gevolgen voor het instituut (FEZ), met name de te verwachten instroom van klachten en de noodzakelijke capaciteitsvergroting. De contacten bestaan behalve uit intensief ambtelijk overleg ook uit bestuurlijk overleg, zowel met de staatssecretaris als de minister. Op de praktische gevolgen van een bevoegdheidsuitbreiding voor de taakvervulling door de Nationale ombudsman wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

Zelfstandige bestuursorganen en organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie

Zoals reeds werd opgemerkt is de competentie-uitbreiding tot de zbo's (en in het kielzog daarvan de uitbreiding tot de pbo's) aan de desbetreffende organen 'opgelegd', mede om de in 1991 door de Tweede Kamer gesignaleerde tekortschietende parlementaire controle en de slechts deels functionerende ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van deze organen te kunnen compenseren. De zbo's zijn (enumeratief) binnen de competentie van de Nationale ombudsman gebracht met het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo (amvb van 16 oktober 1993, Stb. 535), in werking sedert 1 november 1993. Overigens waren in 1991 al enkele zbo's, waaronder de Pensioen- en Uitkeringsraad en het Centraal Bestuur en de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening door middel van diverse afzonderlijke amvb's aan het toepassingsbereik van de WNo toegevoegd.

Bij amvb van 16 december 1993 (Stb. 683), in werking vanaf 1 januari 1994, zijn ook de bestuursorganen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie binnen de werkingsfeer van de WNo gebracht, zoals de Sociaal-Economische Raad, de (hoofd)productschappen, de (hoofd)bedrijfschappen en de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf.

Voordat de competentie-uitbreiding tot de zbo's in 1991 op de politieke agenda verscheen, had men zich binnen het ministerie van BiZa al lange tijd bezig gehouden met

voorbereidende werkzaamheden. Voorlopige lijsten van zbo's waren reeds in de jaren 1980 opgesteld. Ook na de totstandkoming van het aanwijzingsbesluit moet (tot aan de intrekking met de inwerkingtreding van een gewijzigde WNo in 1998) de enumeratieve bijlage voortdurend geactualiseerd te worden, wat met zich meebrengt dat tal van nieuwe wet- en regelgeving moet worden nageplozen, op zoek naar nieuwe (en soms verdwenen) zbo's. Veel informatie kan evenwel worden ingewonnen via de desbetreffende vakdepartementen. Wijziging van de enumeratieve bijlage betekent uiteraard tevens een wijziging van de amvb zelf. Hoewel de Minister van Algemene Zaken formeel verantwoordelijk voor de aanwijzing van de organen onder de Wob, is de inbreng van AZ in de praktijk beperkt tot het laatste stadium van de actualisering, overeenkomstig de gang van zaken bij het proces van de totstandkoming van het aanwijzingsbesluit.

De uitvoerig en tot drie keer toe in het kabinet besproken financiële constructie voor de uitbreiding met de zbo's houdt in dat alle ministeries (met uitzondering van Algemene Zaken, waaronder geen zbo's ressorteren) jaarlijks aan BiZa een initieel bedrag voor klachtonderzoek betalen, te ramen op hoofdstuk II van de Rijksbegroting en te verrekenen met het reële bedrag via de Rijksrekening. De kabinetsdiscussie werd gecompliceerd doordat onenigheid rees over het punt of ministeries met zbo's die veel klachten genereren een hogere initiële inleg zouden moeten opbrengen en zo ja, hoeveel meer die zou moeten bedragen. De departementen zijn in de uiteindelijk gekozen constructie vrij gelaten of zij hun bijdragen (deels) verhalen op of verrekenen met de onder hen ressorterende zbo's.

Waterschappen

In 1991/92 werd de Minister van Binnenlandse Zaken benaderd door de Unie van waterschappen (UvW) met het verzoek de Nationale ombudsman ten aanzien van de waterschappen bevoegd te maken, onder het aanbod zelf de lasten voor de financiële gevolgen te dragen zolang een wettelijke regeling ontbrak. Het verzoek van de UvW kon in redelijkheid niet worden geweigerd en gaf dan ook aanleiding tot enerzijds het realiseren van een amvb die alle waterschappen onder de competentie van de Nationale ombudsman bracht en anderzijds het treffen van een financiële constructie. Deze hield in dat de UvW jaarlijks een schenking aan BiZa zou doen, speciaal bestemd voor de Nationale ombudsman ten behoeve van het onderzoek van klachten over waterschappen. De bedoelde amvb (1 september 1993, Stb. 488) is per 1 januari 1994 in werking getreden, gelijktijdig dus met de amvb ten aanzien van de pbo's.

Provincies

Dat staatssecretaris Kohnstamm spoedig na zijn aantreden aanstalten maakte de *sur place* ter zake van de competentie-uitbreiding tot mede-overheden te doorbreken, vond mede zijn aanleiding in het feit dat bij monde van het IPO de provincies al met een toetredingsvoorstel naar BiZa waren gekomen dat sterk overeen kwam met het eerder aangenomen aanbod van de UvW. Het was een tegenvaller voor de provincies toen het IPO-voorstel voor een definitieve toetreding werd ingepast in het bredere kader van een tijdelijke proef die ook een groep geïnteresseerde gemeenten zou omvatten (zie onder). Minder aangenaam was dat de inpassing betekende dat de besluitvormingsprocedure, die gericht was geweest op definitieve

toetreding, opnieuw van voor af aan moest worden doorlopen, dus inclusief een hernieuwde besluitvormingsronde door alle afzonderlijke provincies. De bitterste pil wellicht was dat het aanvankelijke, 'gunstige' rekenmodel op basis van de UvW-contributie, gehanteerd omdat ook provincies weinig klachten zouden genereren, niet in de proef kon worden toegepast en de provincies onder hetzelfde financieel-bestuurlijke juk moesten doorgaan als de gemeenten.

Gemeenten

Rond de tijd dat de UvW haar verzoek tot aansluiting bij de Nationale ombudsman deed werd de Minister van Binnenlandse Zaken los daarvan benaderd door de gemeente Nijmegen met een verzoek tot aansluiting vergezeld van een soortgelijk aanbod, namelijk dat zij zelf de financiële lasten zou dragen zolang men een wettelijke regeling ontbeerde. Het verzoek van Nijmegen werd na lange bedenktijd geweigerd wegens de niet te voorziene gevolgen van een dergelijk precedent.

Hoewel uit de notitie-Kohnstamm (1995) mocht worden opgemaakt dat de tot dan toe opgeworpen blokkade doorbroken was, waren de effecten aanvankelijk minimaal, daar aan het nieuwe beginsel dat het mede-overheden mogelijk moest zijn zich vrijwillig bij de Nationale ombudsman aan te sluiten, geen speciale richtbaarheid werd gegeven. Zo raakte slechts een willekeurig groepje geïnteresseerde gemeenten in gesprek met het ministerie. Daarbij bleken de financiële voorwaarden een geducht struikelblok. De eis van een vaste contributie vooraf was op zich geen probleem. Wel bleek dat het basisbedrag per onderzoek dat ten grondslag had gelegen aan de 'aansluitkosten' voor de UvW niet van toepassing kon zijn op de gemeenten, met hun vele en velerlei publiekscontacten en de vele te verwachten klachten. Hoe hoog het basisbedrag dan wel diende te zijn was echter zeer omstrede. Daarbij kwam het punt of verschillende tarieven (voor groot of klein onderzoek) zouden moeten worden gehanteerd. Een volgende kwestie betrof het aantal jaarlijks te verwachten klachten en de vraag of hierbij alleen het inwonertal van belang was of ook minder meetbare zaken zoals geneigdheid tot klagen. Bij dit alles rees op de achtergrond dan nog het spookbeeld van calculerende actiegroepen, die kostbare klachtlawines zouden ontketenen om zo, door middel van financiële uitputting, een tegenstrevende gemeente alsnog tot gewenste concessies te bewegen.

Proefneming

Nadat over met name de financiële regeling van een aansluiting geen overeenstemming kon worden bereikt tussen de geïnteresseerde gemeenten en het ministerie van BiZa, is uiteindelijk gekozen voor een zodanige opzet, in de vorm van een tijdelijk proefproject, dat het ministerie noch de gemeenten veel financieel risico lopen. Bij die proef hebben zich ook de provincies aangesloten (zie boven). Het aantal gemeenten dat uiteindelijk aan het proefproject deelneemt, bedraagt zeven. De proef is uitdrukkelijk geen ambtelijk, maar een politiek project.

In het kader van de voorbereidingsfase van het project heeft er financieel en organisatorisch overleg plaatsgevonden tussen de Minister van BiZa met enerzijds de provincies en de deelnemende gemeenten en anderzijds met de Nationale ombudsman. Dat heeft in eerste

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

instantie geresulteerd in een aantal onderzoeksopdrachten en -rapporten. Uit de verdere onderhandelingen is ten slotte een concept-kabinetsbesluit voortgekomen voor de te hanteren financiële constructie. Ook zijn er praktische afspraken gemaakt met de betrokken bestuursorganen en de Nationale ombudsman over de toetreding. Ten slotte is door BiZa, in samenspraak met de ombudsman, een amvb ex art. 1a van de WNo opgesteld om de titel te leveren voor de proef.

De uitvoeringsfase van het proefproject is gestart op 1 juli 1996 met de inwerkingtreding van de genoemde amvb. Thans, in de tweede helft van 1997, vindt de politieke en bestuurlijke evaluatie van het project plaats, waarna dit per 1 januari 1998 zal worden beëindigd. Het streven is dat na het proefproject een wijziging van de WNo wordt geëffectueerd. Deze zal inhouden dat de Minister van Binnenlandse Zaken (dus zonder amvb) een gemeente, provincie, waterschap of gemeenschappelijke regeling desgevraagd voor een bepaalde, telkens te verlengen periode kan toevoegen aan het ressort van de Nationale ombudsman (zie 2.4.2). Het is derhalve de bedoeling dat het proefproject, conform het beleid uiteengezet in de notitie-Kohnstamm, een structurele bevoegdheidsuitbreiding op vrijwillige basis oplevert (mits de uitkomsten van de evaluatie dit toelaten).

De voorgestelde wetwijziging is inmiddels bij de Tweede Kamer ingediend, maar zal om technische redenen pas na een overgangperiode van een jaar vanaf het einde (per 1 januari 1998) van het proefproject haar beslag kunnen krijgen. De in verband met de proef tot stand gebrachte deelname van de provincies en de zeven gemeenten is daarom verlengd. In dat kader is per 1 november 1997 tevens een 'tweede instap' van andere belangstellende gemeenten gerealiseerd, zodat alles bijeen nu (eind 1997) achttien gemeenten zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman.

2.4.5 *Beheer en beheersverantwoordelijkheid*

Zoals in hoofdstuk 1 werd aangekondigd zijn in dit rapport niet de handelingen opgenomen van de Nationale ombudsman en de Minister van BiZa met betrekking tot het beheer van, resp. de beheersverantwoordelijkheid voor het instituut. De reden voor het weglaten van de handelingen is dat deze in kaart worden gebracht in 'overheidsbrede' PIVOT-onderzoeken dan wel in (aanvullende) onderzoeken die op de Hoge Colleges van Staat in het algemeen betrekking hebben. Hoewel 'beheer' uiteraard meer omvat dan financiën en personeel, maar ook huisvesting, materiële voorzieningen en installaties, etc. behelst, worden in het onderstaande alleen de twee eerstgenoemde onderdelen behandeld. Daarin komt de relatie tussen ombudsman en ministerie ook het duidelijkst tot uiting.

De ministeriële bemoeienis met het beheer van het instituut is met name gedurende de aanloopfase en de beginjaren van het instituut niet zonder strubbelingen verlopen. De Nationale ombudsman wilde ook maar de geringste schijn vermijden dat de instelling als 'buitendienst' van BiZa zou worden behandeld, waarmee hij zijn geloofwaardigheid in het geding achtte, terwijl van zijn kant de Minister van Binnenlandse Zaken, gelet op de 'prilheid' van het instituut, in die tijd een meer directe betrokkenheid bij de organisatie uit het oogpunt van zijn beheersverantwoordelijkheid juist wenselijk achtte.

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft vanaf 1981/82 werkafspraken gemaakt met de Nationale ombudsman over de uitvoering van personeelszaken en financiële

aangelegenheden van het BNo. De afspraken voorzien erin dat een deel van de praktische uitvoering van het beheer van het BNo door het ministerie van BiZa geschiedt. Daarnaast kan de Minister van Binnenlandse Zaken desgevraagd de Nationale ombudsman bijstaan bij de uitvoering van het beheer in een bijzondere aangelegenheid. Inderdaad heeft de minister in voorkomende gevallen onderzoek doen verrichten naar bijzondere financiële of personele problemen van het Bureau Nationale ombudsman.

Financiën

Wat betreft het algemene proces van het financiële beheer van het Rijk, gebaseerd op de Comptabiliteitswet 1976, wordt hier verwezen naar het desbetreffende Pivot-rapport (Per slot van Rijksrekening), waarin de Minister van Financiën de centrale actor is. In dat kader is de Minister van Binnenlandse Zaken niet alleen belast met de begroting en rekening van zijn eigen ministerie. Uit hoofde van zijn beheersverantwoordelijkheid voor de Hoge Colleges van Staat heeft de Minister van BiZa ook de 'delicate taak' de voorstellen te doen voor de toewijzing van de financiële middelen aan instanties die zijn belast met een controlerende taak ten aanzien van het bestuur en die dus ook zijn eigen taakvervulling controleren. Wat het ombudsmaninstituut aangaat omvat de financiële verantwoordelijkheid van de minister de algehele financiering van het instituut, dus zowel de salarissen van de ambtsdragers als de kosten van het BNo (met uitzondering van de huisvestingskosten, waarvoor de Minister van VROM, onder wie de Rijksgebouwendienst ressorteert, verantwoording draagt).

Uitgaande van zijn beheersverantwoordelijkheid voert de Minister van Binnenlandse Zaken om praktische redenen ook een deel van de beheerszaak ten aanzien van het BNo uit, zoals het externe betalingsverkeer. Reeds vanaf 1982 is de directeur van het BNo de rekenplichtige van het bureau, die daarvoor rechtstreeks verantwoording aflegt aan de Algemene Rekenkamer. Van de kant van het ministerie is het aanspreekpunt de directie FEZ.

Naast (en deels in de plaats van) de algemene beheersafspraken die de Minister van Binnenlandse Zaken in 1981/2 specifiek met de Nationale ombudsman heeft gemaakt (zie boven), is de verantwoordelijkheid van Binnenlandse Zaken voor het financiële beheer van de Hoge Colleges van Staat c.a. in 1991 vastgelegd in een aantal beheersafspraken, fungerend binnen het kader van de Comptabiliteitswet 1976. Belangrijkste aanleiding voor het maken van de beheersafspraken was dat nogal eens tegenstellingen waren opgetreden tussen Binnenlandse Zaken en de Tweede Kamer over haar eigen begroting, waarbij het parlement enige malen blijk had gegeven zich wel bewust te zijn van de mogelijkheid om een door de regering ingediend begrotingsvoorstel te amenderen in een voor haar voordeliger richting.

De financiële beheersafspraken tonen in detail hoe BiZa en de instanties begrepen in Hoofdstuk II van de Rijksbegroting met elkaar omgaan. Er zijn werkafspraken die uitsluitend gelden voor de Tweede en de Eerste Kamer en daarnaast afspraken die specifiek van toepassing zijn op de overige instellingen. De beheersafspraken zijn vastgelegd in een aantal als kamerstukken gepubliceerde brieven van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer en hebben, na enige jaren bevredigend te hebben gefunctioneerd, in 1995 aanleiding gegeven tot wijziging van de Comptabiliteitswet 1976.

De kosten van het BNo bestaan voor het grootste gedeelte uit personeelslasten. De toewijzing van personeelsplaatsen aan de Nationale ombudsman gebeurt op basis van een door het instituut opgesteld rekenmodel met een raming van de te verwachten klachteninstroom. Het rekenmodel wordt soms bijgesteld, steeds in nauw overleg met het ministerie. Een dergelijke bijstelling kan betrekking hebben op een aanpassing van de normen voor de verwerkingscapaciteit. Die zijn bijvoorbeeld in 1995 verscherpt als gevolg van de sterke intensivering van de door de Nationale ombudsman toegepaste interventiemethode (zie hoofdstuk 4). Voorts kunnen ook de ramingen van de klachteninstroom onderhevig zijn aan structurele veranderingen, zoals hierboven reeds in verband met de competentie-uitbreiding van de Nationale ombudsman werd gesignaleerd.

Hoewel het 'financiële plaatje' op grond van bijstelling van normen en ramingen weliswaar aan wijzigingen onderhevig is, staat het de Minister van Binnenlandse Zaken niet vrij de begroting te benutten om de inhoud van het werk te bepalen, dan wel om de geldkraan te hanteren zonder acht te slaan op de repercussies voor het functioneren van het instituut. Dat laat onverlet dat Minister doet wat wel op zijn terrein ligt (wet- en regelgeving, bestuurlijke afspraken) om de klachtenstroom beheersbaar te houden, bijvoorbeeld door zich in te spannen voor de totstandkoming van adequate interne klachtenregelingen bij mede-overheden (zie 2.4.3). Ook de langdurige *sur place* met betrekking tot de competentie-uitbreiding van de ombudsman tot de 'lagere overheden' werd vooral ingegeven door financiële overwegingen.

Ten behoeve van de begrotingcyclus voor de Hoge Colleges van Staat c.a. hanteert de directie FEZ van het ministerie van BiZa van oudsher een vast draaiboek, dat met de inwerkingtreding van de genoemde financiële beheersafspraken enige wijzigingen heeft ondergaan. Na de (eerste) aanschrijving van de Minister van Financiën maakt BiZa een eigen, tweede aanschrijving voor de betrokken colleges, nadat met de afzonderlijke colleges eerst ambtelijk overleg heeft plaatsgevonden. Voor de Nationale ombudsman wordt dit 'gebruikelijke begrotingsoverleg' gevoerd met de directeur van het BNo. Vervolgens dienen de colleges elk afzonderlijk in februari bij BiZa hun begrotingsvoorstellen in, alweer na hierover met het ministerie ambtelijk overleg te hebben gevoerd. Voorgestelde claims die het vorige budget niet overschrijden, worden na verder overleg tussen BiZa en de afzonderlijke colleges ingediend bij Financiën, terwijl claims die het vorige budget wel overstijgen ter afdoening naar de ministerraad gaan. Die laatste stap is een element dat direct voortkomt uit de beheersafspraken van 1991. Voordien handelde de Minister van Binnenlandse Zaken op dat punt naar eigen goeddunken. In de nieuwe situatie is de rol van de Minister van BiZa dus teruggebracht tot het voorbereiden van een kabinetsstandpunt. Wanneer de Minister van BiZa dat standpunt kenbaar heeft gemaakt aan het desbetreffende college, volgt over nog bestaande tegenstellingen een bestuurlijk overleg met het desbetreffende college. Blijft dit afwijzend staan ten opzichte van het kabinet, dan maakt de Minister van BiZa het ingenomen standpunt van het college bekend in de ontwerp-begroting, ter kennisneming dus van een ieder en van de Staten-Generaal in het bijzonder.

Afhankelijk van de duur van het overleg kan een eventuele wijziging in de suppletoire begroting (Voorjaarsnota), dan wel in de begroting voor het volgende jaar worden gerealiseerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken verantwoordt het financiële beheer van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin in de rekening die hij ten aanzien van elke instelling opmaakt. Sinds 1988 is het uitbrengen van de Rijksrekening gebonden aan een zeker tijdstip, te weten Prinsjesdag. Naast de begrotingcyclus bestaat er sindsdien dan ook tevens een vaste rekeningcyclus voor de Hoge Colleges van Staat, ten behoeve waarvan de directie FEZ van het ministerie van BiZa wederom een intern draaiboek hanteert. In het kader van deze cyclus stuurt de Nationale ombudsman onder meer maandelijks een financiële verantwoording naar het ministerie, die in gecomprimeerde vorm in de financiële administratie van BiZa wordt verwerkt.

Ook op de rekeningen van de Hoge Colleges van Staat c.a. zijn de eerder genoemde beheersafspraken van toepassing. De jaarrekening wordt opgesteld op basis van een algemeen rekeningschema, dat het stramien volgt van het interne rekeningschema van het ministerie. Hoewel het ministerie het schema op alle betrokken colleges toepast, bevat dit voor afzonderlijke colleges wel bepaalde uitzonderingen.

De interne controle op de jaarrekeningen van de Nationale ombudsman en de overige instellingen gebeurt door de accountantsdienst van het ministerie van BiZa. Deze biedt haar rapport aan zowel de Minister als de Nationale ombudsman aan. Daarop volgt een gezamenlijke bespreking, waarbij de Minister, gelet op de onafhankelijkheid van de betrokken colleges, zijn rol ondanks zijn politieke verantwoordelijkheid voor het financiële beheer eerder adviserend dan directief opvat. Over de jaarrekening worden althans wat de Nationale ombudsman aangaat nauwelijks kamervragen gesteld, daar de belangrijke punten meestal reeds bij de plenaire behandeling van diens jaarverslag aan de orde zijn gekomen. Die vindt meestal plaats tussen de behandeling van de Voorjaarsnota en de behandeling van de ontwerp-Rijksbegroting van het volgende jaar.

Personeel

De ambtsdrager fungeert als het bevoegd gezag van het personeel van het BNo, dat onder toepassing van het gehanteerde middelentoe wijzingsmodel (zie 2.5.2) thans tot ca. 100 personen is uitgebreid. Daarvan zijn verreweg de meesten werkzaam als onderzoeker. Op de organisatie van het BNo wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

Om recht te doen aan de geloofwaardigheid van de instelling, zonder nochtans voorbij te gaan aan de beheersverantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken, stelt de WNo (art. 11, lid 2) dat de personen behorende tot het BNo op voordracht van de Nationale ombudsman door de Kroon worden benoemd, alsook bevorderd, geschorst en ontslagen. Politiek verantwoordelijk voor een benoeming, ontslag, etc. aan het BNo bij Kb is uiteraard de Minister van Binnenlandse Zaken. Voorts stelt de wet evenwel dat de Kroon op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken kan bepalen in welke gevallen een benoeming, etc. aan de Nationale ombudsman wordt gedelegeerd (WNo art. 11, lid 3). Van deze laatste bepaling is inderdaad zeer ruim gebruik gemaakt. Nog voor de inwerkingtreding van de WNo heeft de Minister van Binnenlandse Zaken een Kb voorbereid, waarbij het recht van benoeming, etc. van een BNo-functionaris tot het niveau van administrateur aan de Nationale ombudsman wordt gedelegeerd (Kb van 25 september 1981, nr. 19), zodat in de afzonderlijke gevallen een Kb niet meer nodig is. Bij Kb van 15 mei 1990, nr. 388 heeft een

verdere delegatie plaatsgevonden, tot het niveau van afdelingshoofd. Dat betekent in de praktijk dat alleen nog maar inzake de functie van directeur van het BNo een afzonderlijk Kb is vereist en de Nationale ombudsman met betrekking tot alle andere functies geen voordracht hoeft op te stellen maar kan volstaan met een eigen besluit.

In een enkel geval heeft de betrokkenheid van de Kroon (lees: de Minister van Binnenlandse Zaken) bij het personeelsbeleid van het BNo en de zorg van het parlement voor het functioneren van het instituut (zie 2.3.3) tot een nadere bemoeienis bij de interne gang van zaken aanleiding gegeven. Eind 1982 heeft de minister in overleg met de vaste Commissie voor de Nationale ombudsman uit de Tweede Kamer een tijdelijke onderzoekscommissie ingesteld in verband met de schorsing (bij Kb) van de toenmalige directeur (Commissie Scheltema-Roethof-Wieringa).

De aan het BNo benoemde functionarissen hebben de rechtspositionele status van rijksambtenaar. Wat betreft de arbeidsvoorwaarden zijn op het personeel de normale regelingen ten aanzien van het burgerlijk rijkspersoneel van toepassing. De Nationale ombudsman voert samen met de directeur in de regel eens per jaar overleg met vertegenwoordigers van de ambtenarencentrales.

Ingevolge de algemene beheersafspraken tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de Nationale ombudsman (zie boven) wordt een deel van de personele beheerstaken door het ministerie uitgevoerd, dat bijvoorbeeld voor de administratieve verwerking van de personeels- en salarisadministratie zorgt. Voorts adviseert BiZa op grond van de beheersafspraken bij functiewaardering en -wijziging, geeft het ministerie ondersteuning ter zake van vorming en opleiding van personeel en verzorgt het zo nodig de bijstand van een managementadviseur. Een aparte personeelsfunctionaris is nog slechts kort aan het bureau verbonden.

Als het bevoegd gezag van het BNo heeft de Nationale ombudsman in 1984 besloten tot het instellen van een dienstcommissie ('nieuwe stijl') van het BNo, als opvolger van een tijdelijke commissie van overleg. In 1996 is de dienstcommissie ten gevolge van een wetwijziging vervangen door een ondernemingsraad. De dienstcommissie, nu de ondernemingsraad, overlegt geregeld met de directeur van het BNo. Bij een (voortdurend) geschil tussen dienstcommissie en directeur was het aan de Nationale ombudsman de knoop door te hakken. Om hem desgevraagd te adviseren heeft de Nationale ombudsman indertijd het College van Advies inzake het overleg met de Dienstcommissie in het leven geroepen, waarvan hij de voorzitter en de leden, alsmede hun plaatsvervangers, benoemt en ontslaat. Met het College van Advies, dat nog steeds bestaat, beleggen de Nationale ombudsman en de directeur jaarlijks een informatieve bijeenkomst.

2.4.6 *Handelingen*

Wetgeving

29

Actor	Minister van Binnenlandse Zaken.
Handeling	Het voorbereiden van een wijziging van de WNo.
Periode	1982 - heden.

Bron	Kamerstukken.
30	
Actor	Minister van Justitie.
Handeling	Het bijdragen aan de totstandkoming van een wijziging van de WNo.
Periode	1982 - heden.
Bron	Kamerstukken.
31	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het adviseren aan de Minister van Binnenlandse Zaken omtrent een voorgenomen wijziging van de WNo.
Periode	1982 - heden.
Bron	Archief BNo (huishoudelijk archief).
32	
Actor	Minister van Binnenlandse Zaken.
Handeling	Het ondersteunen van de Nationale ombudsman bij interpretatie van de WNo.
Periode	1982 - heden.
Bron	Vraaggesprek BiZa.
33	
Actor	Minister van Binnenlandse Zaken.
Handeling	Het geven van voorlichting over (een wijziging van) de WNo.
Bron	Vraaggesprek BiZa.
Opmerking	Bijv. bij wetwijziging WNo in 1989 is een folder uitgebracht over de gewijzigde wet en naar aanleiding daarvan desgevraagd nadere voorlichting verstrekt.
34	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het becommentariëren van voorgenomen wet- en regelgeving met betrekking tot de Nationale ombudsman, anders dan de WNo of in verband met een competentie-uitbreiding.
Periode	1982 - heden.
Bron	Archief BNo (huishoudelijk archief).
	<u>Beleid</u>
35	
Actor	Minister van Binnenlandse Zaken.
Handeling	Het voorbereiden van het regeringsbeleid inzake de ontwikkeling van de Nationale ombudsman.
Periode	1982 - heden.
Product	Bijv. <i>Notitie betreffende de bevoegdheid van de Nationale ombudsman ten</i>

Bron *aanzien van mede-overheden*, TK 94/95 24 206 nr 1.
Kamerstukken.

- 36
 Actor Nationale ombudsman.
 Handeling **Het formuleren van een standpunt in het kader van de ontwikkeling van het beleid van de Minister van Binnenlandse Zaken ten aanzien van de ontwikkeling van het instituut.**
 Periode 1982 - heden.
 Bron Archief BNo (huishoudelijk archief).
- 37
 Actor Nationale ombudsman.
 Handeling **Het al dan niet samen met de Minister van Binnenlandse Zaken doen verrichten van beleidsondersteunend onderzoek betreffende de ontwikkeling van het instituut.**
 Periode 1982 - heden.
 Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
- 38
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken.
 Handeling **Het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van een algemeen beleid door de Nationale ombudsman.**
 Periode 1996 - heden.
 Opmerking Bijv. bijdrage aan het project No 2000, een gezamenlijke opdracht (met No) aan onderzoekers RU Utrecht voor het ontwikkelen van een langetermijnvisie op het instituut.
- Competentie-uitbreiding
- 39
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken.
 Handeling **Het behandelen van een verzoek om tot de competentie van de Nationale ombudsman te behoren.**
 Periode 1982 - heden.
 Product Bijv. verslagen van bijeenkomsten.
 Bron Vraaggesprekken BNo en BiZa.
 Opmerking Betreft gevallen waarin een verzoek wordt afgewezen of aangehouden, dus als geen amvb en financieel-organisatorische regeling tot stand komt.
- 40
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken.
 Handeling **Het voorbereiden van een uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman tot een bepaalde groep bestuursorganen.**
 Periode 1982 - heden.
 Grondslag WNo 1981 art. 1; 1989 art. 1a.
 Product Financiële en organisatorische regeling (kabinetsbesluit) en amvb.

- 41
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken.
 Handeling **Het voorbereiden van een uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman tot een afzonderlijk bestuursorgaan.**
 Periode 1982 - heden.
 Grondslag WNo 1981 art. 1; 1989 art. 1a.
 Product Financiële en organisatorische regeling (kabinetsbesluit) en amvb.
 Opmerking Bijvoorbeeld bij verzelfstandiging van een rijksdienst tot zbo.
- 42
 Actor Minister van Binnenlandse Zaken.
 Handeling **Het met betrokkenen voorbereiden, uitvoeren en evalueren van een proefproject inzake uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman tot de provincies en een aantal gemeenten.**
 Periode 1994 - 1997.
 Bron Vraaggesprekken BiZa en BNo.
 Opmerking De voorbereiding behelst met name de totstandbrenging van een amvb en een financieel-organisatorische regeling; het project dient uit te monden in een wijziging van de WNo.
- 43
 Actor Nationale ombudsman.
 Handeling **Het bijdragen aan de voorbereiding van een uitbreiding van de eigen competentie.**
 Periode 1982 - heden.
 Bron Jaarverslagen No; vraaggesprekken BiZa en BNo.
 Opmerking Met name door het adviseren over het voorgenomen amvb en het overleg over financiële gevolgen voor het BNo.

3.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk betrof het 'beleidsterrein Nationale ombudsman' en concentreerde zich derhalve op wat vanuit het perspectief van de ombudsman de randvoorwaarden voor zijn taakvervulling zijn (wet- en regelgeving, benoeming, regeringsbeleid, etc.). Voordat in de verdere hoofdstukken de uitvoering van de taak aan bod komt, wordt hier het handelen belicht waarmee de Nationale ombudsman binnen de geschetste randvoorwaarden aan de taakuitvoering verder vorm en inhoud geeft. In dit hoofdstuk zijn derhalve aan de orde de functionele en operationele kaders voor de taakuitvoering. Deze conditioneren de wijze waarop de uitvoering van de taak plaatsvindt.

Terwijl de Nationale ombudsman (in het kader van zijn ambtsuitoefening) een beperkte inbreng heeft bij de formulering van de randvoorwaarden voor zijn taakvervulling, heeft de wetgever hem met het oog op zijn onafhankelijkheid wat betreft de afbakening en inrichting van zijn werk een grote mate van vrijheid gegeven. Deze vrijheid manifesteert zich in de WNo in diverse opzichten. Ten eerste gaat de regelgeving van het ambt vooral in op de functie van 'commissaris van onderzoek'; andere functies (zie hoofdstuk 1) worden slechts her en der aangestipt. In de tweede plaats is het hoofdstuk dat de wet aan de taakvervulling wijdt tamelijk algemeen waar het gaat om de wijze waarop de Nationale ombudsman zijn taak uitvoert. In de derde plaats stelt de WNo ook geen nadere regelgeving (bijvoorbeeld van 'Onze Minister' van Binnenlandse Zaken) houdende een inrichting van de taak in het verschiet. Ten vierde verleent de wet geen bevoegdheden aan enige instantie om de Nationale ombudsman aanwijzingen te geven over de wijze waarop hij zijn onderzoekstaak opvat of zijn onderzoek uitvoert.

Het voorgaande wil natuurlijk niet zeggen dat de Nationale ombudsman in de praktijk van zijn taakvervulling geheel en al de vrije hand heeft: beleidsvrijheid is 'vrijheid tot' en geen 'vrijheid van'. De taakvervulling van de Nationale ombudsman houdt dus meer in dan het uitvoeren van wat hem strikt bij wet is opgedragen. Het is aan de ombudsman om (binnen de gegeven kaders) zijn taakopvatting uit te werken, de organisatie daarvan ter hand te nemen en vervolgens op basis daarvan zowel de uitvoering van zijn onderzoekstaak nader in te vullen als zijn verdere taakuitvoering vorm en inhoud te geven.

Met die 'inwendige' kaderstellende activiteiten kan het echte werk evenwel nog niet beginnen. Voor het operationaliseren van haar taak is de instelling mede afhankelijk van derden. Dat houdt in dat de ombudsman de beschikking krijgt over professionele informatie en contacten legt met bestuursorganen en klachtbehandelings- en (rechts)hulpinstanties, met de desbetreffende instellingen en personen praktische informatie uitwisselt en daarmee zo nodig ook werkafspraken maakt. Daarnaast dient de Nationale ombudsman als zodanig ook bekend en herkenbaar te zijn bij het publiek. Het voldoen aan deze 'uitwendige' voorwaarden wordt hier tot de operationalisering van de taak gerekend.

De opzet van dit hoofdstuk gaat volgens het bovenstaande van algemeen via specifiek naar concreet. Allereerst (3.2) gaat de aandacht uit naar het algemene beleid van de Nationale ombudsman ten aanzien van zijn taak en naar de organisatie daarvan. Vervolgens (3.3) komt de uitwerking van de taakopvatting aan bod, enerzijds met betrekking tot zijn primaire proces en anderzijds ten aanzien van zijn secundaire taakvervulling. Tot slot (3.4) wordt ingegaan op de wijze waarop de Nationale ombudsman zijn taak operationaliseert. Hoewel het kader van dit hoofdstuk wordt gevormd door het handelen van de Nationale ombudsman, zijn in de handelingenparagrafen ook de relevante handelingen van de actor bestuursorgaan geformuleerd.

3.2 Algemeen beleid en taakorganisatie

3.2.1 Inleiding

In dit onderdeel staat een tweetal aangelegenheden van algemene aard centraal: het beleid van de Nationale ombudsman ten aanzien van zijn taak in de meest ruime zin en de verdeling van het geheel van werkzaamheden over de ambtsdragers en de ondersteunende organisatie, het BNo.

Zoals uit het voorgaande (3.1) blijkt, heeft het instituut de ruimte om binnen de gegeven randvoorwaarden een 'algemeen beleid' te ontwikkelen. Een dergelijk algemeen beleid betreft het ontwikkelen van een (toekomst)visie op ambt en instituut en formulering van uitgangspunten en doelstellingen ten aanzien van de taakvervulling.

De organisatie van de taak heeft betrekking op de inrichting van de taak in haar algemeenheid. Zij weerspiegelt in haar structuur tot op zekere hoogte de algemene taakopvatting en is zelf weer mede bepalend voor de wijze waarop de verdere taakinrichting plaatsvindt, die in het volgende onderdeel aan bod komt.

3.2.2 Algemeen beleid

Het algemene beleid van de Nationale ombudsman gaat noodzakelijkerwijs uit van een bepaalde visie op de maatschappelijke werkelijkheid, met name de relatie tussen overheid en burger. Elementen daarvan zijn al eerder ter sprake gekomen: vooral bij het schetsen van de achtergronden van het ambt (zie 1.2.1) en de totstandkoming van de WNo (zie 2.2.3).

In de visie van de Nationale ombudsman wordt de verhouding tussen bestuur en bestuurde gekenmerkt door een onvermijdelijke machtsongelijkheid en een in de grond evenzeer onafwendbare eenzijdige afhankelijkheid. De onderworpenheid van de burger aan het bestuur, dat zijn betrekkingen met de burgers eenzijdig bepaalt, brengt met zich mee dat een bestuurde in de praktijk veelal ongevraagd en onverwacht wordt 'overvallen' door de overheid. Omgekeerd ziet een bestuurde in vele en uiteenlopende situaties zich genooddaakt, ten einde een civiel bestaan te kunnen leiden, om een beroep te doen op 'zijn' overheid, die het monopolie bezit op de verstrekking van tal van voor uitoefening van het burgerschap benodigde middelen.

Ongeacht of een verzocht dan wel ongevraagd overheidsoptreden ten opzichte van een burger de voltrekking van een rechtshandeling behelst, zoals een beschikking, is daarbij altijd sprake van feitelijk overheidshandelen. Soms bestaat een (verzochte) actie zelfs uitsluitend uit het verrichten van een feitelijke handeling, bijvoorbeeld tijdige mededeling van bepaalde

informatie.

Uitgangspunt is dat de verhouding burger-bestuurde door de Nationale ombudsman altijd vanuit twee invalshoeken wordt bekeken: die van de rechtsbetrekking en die van de sociale betrekking. De eerste, formele invalshoek brengt met zich mee dat een overheidsoptreden ten opzichte van een burger wordt gezien als een geval van toepassing van het recht. De tweede invalshoek dicteert dat overheidshandelen mede wordt beschouwd als vorm van menselijk gedrag, als een uiting van bejegening van burgers door ambtenaren en bestuurders.

Het algemene beleid van de Nationale ombudsman betreft primair de rol die de Nationale ombudsman kan en wil spelen in de relatie tussen bestuur en bestuurde, gelet op bovenstaande uitgangspunten. Het zal duidelijk zijn dat de aangestipte punten beide ten nauwste samenhangen met de verschillende onderscheiden (kern- en afgeleide) functies van een ombudsman, die in hoofdstuk 1 werden vermeld (zie 1.2). Hoe geeft de Nationale ombudsman enerzijds invulling aan zijn beschermingsfunctie en anderzijds aan zijn preventieve functie en hoe stemt hij deze op elkaar af? Voorts moet worden afgewogen in hoeverre de ombudsman uitgaande van zijn beschermingsfunctie zich tevens opwerpt als instantie waar individuele problemen van burgers persoonlijke aandacht krijgen. Dit brede beleidsvraagstuk kan vervolgens weer worden toegespitst op de vraag naar de inhoud die de Nationale ombudsman wenst te geven aan de eerder gesignaleerde afgeleide informatieve functie van het instituut voor de burger. Evenzo staat het ter beoordeling van de Nationale ombudsman in hoeverre hij zich op basis van zijn preventieve functie tevens profileert als een instituut dat ten aanzien van bestuursorganen een adviserende of educatieve rol vervult. Deze ruime afweging kan op haar beurt weer worden geconcretiseerd rond de vraag naar de invulling die de Nationale ombudsman wenst te geven aan zijn eerder genoemde afgeleide normatieve functie ten opzichte van het bestuur.

Een wezenlijk onderwerp van algemeen beleid betreft de externe communicatie van de Nationale ombudsman in relatie tot zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid, een punt dat reeds aan de orde kwam in verband met de bekleding van nevenfuncties (zie 2.3.4). Om zijn onderzoekstaak adequaat te kunnen vervullen, dient de ombudsman bijvoorbeeld werkafspraken te maken met onder meer bestuursorganen (zie 3.4.4). Anderzijds dient hij de nodige distantie tot het bestuur te houden, om het publieke vertrouwen in zijn onafhankelijkheid niet te verliezen. Evenzo dient hij zijn overige functionele relaties te definiëren. Hoe ver kan de ombudsman gaan in zijn informatieve contacten met onder meer de talloze intermediaire en doorverwijsinstanties in zijn omgeving (zie 3.4.5)? Tot het algemeen beleid van de Nationale ombudsman kan derhalve ook worden gerekend het beleid met betrekking tot wat in dit rapport de operationalisering van de taak wordt genoemd (zie 3.4).

Gerelateerd aan de rol die de Nationale ombudsman wil spelen in de verhouding tussen bestuur en bestuurde is voorts het vraagstuk van de maatstaf voor zijn effectiviteit. Wordt deze vooral afgemeten naar de hoeveelheid uitgebrachte rapporten of speelt ook het oplossen van problemen van burgers een rol? Wordt volstaan met het doen van aanbevelingen of kan succes pas blijken uit het opvolgen daarvan? De effectiviteit van het werk kan op haar beurt niet los worden gezien van de externe acceptatie van het instituut. Zo is het een punt van overweging hoe de Nationale ombudsman zich denkt te verzekeren van het voor hem

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

noodzakelijke vertrouwen van de burger en langs welke wegen hij zich voorstelt het nodige gezag bij het bestuur op te bouwen en te onderhouden. Speelt hierbij de kwaliteit van het onderzoekswerk een alles overheersende rol of dient ook ruime aandacht te worden geschonken aan voorlichting, publiciteit en educatie?

Een nadere aangelegenheid van algemeen beleid, dat raakvlakken heeft met de voorgaande vraagstukken, betreft de verhouding tussen het primaire proces van de Nationale ombudsman, het afdoen van verzoekschriften en uitvoeren van onderzoek, en de aandacht die naar de secundaire taakvervulling dient uit te gaan, waarbij het openbaar maken van en naar andere actoren communiceren van de uitkomsten van het werk, met inbegrip van de normering van overheidsgedrag, centraal staan. Het zal duidelijk zijn dat in verband hiermee ook het punt van het beleid met betrekking tot de externe communicatie in haar algemeenheid weer opduikt. Zo staat de Nationale ombudsman ook hier bijvoorbeeld weer voor de keuze in hoeverre hij in het kader van zijn secundaire taakvervulling afstand bewaart tot de bestuursorganen, dan wel tracht door overreding en nadere contacten met bestuurders zijn normen ingang te doen vinden (zie 6.3).

Bij wijze van afsluiting van deze ruwe schets behoort ten slotte ook de organisatie van het instituut tot de punten van algemeen beleid. Zo is recentelijk (in het kader van het project Nationale ombudsman 2000+: zie onder) wederom de vraag opgeworpen naar de wenselijkheid van de eenhoofdigheid van het ambt en is in relatie daarmee onder meer ook de rol van substituut-ombudsmannen op de agenda geplaatst. Het zal duidelijk zijn dat waar deze en andere institutionele vraagstukken aan de orde worden gesteld, de beleidsvorming in nauwe samenwerking met de Minister van Binnenlandse Zaken dient plaats te vinden (zie hoofdstuk 2). In het onderstaande wordt hierop teruggekomen.

Wat betreft de ontwikkeling van een algemeen beleid door de Nationale ombudsman spelen verschillende factoren een rol: opvattingen van de ambtsdrager, terugkoppeling van resultaten van het werk en de eigen reactie op de politieke beleidsontwikkeling. De eigen taakopvatting van de ambtsdrager vertaalt zich in een bepaalde visie op en aanpak van zijn taak. De eerste ambtsdrager placht zijn ambt wel als 'personalistisch' te betitelen; de huidige is op dit punt geneigd tot meer distantie en presenteert de Nationale ombudsman vooral als instituut. Anderzijds vertegenwoordigt ook een benadering die de nadruk legt op een objectieve taakvervulling, uiteraard op zichzelf ook een persoonlijke ambtsopvatting. Bovendien vormt ook in de voorlichting over het werk de persoon van de ambtsdrager het referentiepunt. Zolang het ambt eenhoofdig is voltrekt zich derhalve met elke wisseling van de wacht een zekere accentverschuiving in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het ambt en in de manier waarop het instituut en (de uitkomsten van) zijn werk naar buiten worden gepresenteerd.

De tweede factor die een rol speelt bij de ontwikkeling van een algemeen beleid betreft de terugkoppeling vanuit de praktijk van de taakvervulling. Het zal duidelijk zijn dat een analyse van de effectiviteit van de primaire taakuitvoering hierbij het voor de hand liggende aangrijpingspunt vormt. Het ontwikkelen van nieuw beleid is in dit opzicht een aanpassingsproces waarbij het instituut resultaten uit de eigen uitvoeringspraktijk tot nieuwe inzichten verwerkt. De factor is uiteraard continu werkzaam. Signalen uit de praktijk van het

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

onderzoek en de weerklank van het werk in de professionele en wetenschappelijke wereld worden vrij snel opgepikt, vooral als gevolg van de uitgebreide externe contacten (zie 3.4 en 6.4). Het ombudsmanbedrijf houdt ook zelf de vinger vrij strak aan de pols, de jaarlijkse verslaggeving legt daarvan getuigenis af en is er trouwens met zijn uitgebreide bedrijfsanalyses bij uitstek een voorbeeld van. Anderzijds geeft een periodieke analyse van de stand van zaken natuurlijk lang niet altijd aanleiding tot het formuleren van algemene beleidsregels, -voornemens of aanzetten daartoe, evenmin als een willekeurig signaal uit de praktijk van de taakvervulling dat doet.

Een algehele evaluatie van het werk behoort onder de gegeven omstandigheden vanzelfsprekend tot de bijzonderheden, met dien verstande dat er in de schoot van het instituut uiteraard wel doorlopend wordt gereflecteerd op allerlei aspecten van de eigen taakvervulling. Het uitvoeren van een reguliere, gerichte evaluatie doet de Nationale ombudsman niet zelf, dat wordt uitbesteed aan onafhankelijke deskundigen. Zo is in opdracht van de Nationale ombudsman het werk van het instituut in 1990 geëvalueerd door het Hugo Sinzheimer Instituut van de Universiteit van Amsterdam. De terugkoppeling van een dergelijke extern uitgevoerde evaluatie, op basis van de gegeven analyse of gedane aanbevelingen is natuurlijk wel geheel en al een zaak van het instituut.

Als ander voorbeeld van een evaluerend onderzoek, dat niet zozeer op de effectiviteit van het onderzoekswerk betrekking heeft als wel op de externe communicatie (eveneens een thema van algemeen beleid), kan worden genoemd het empirisch onderzoek naar de bekendheid van de Nationale ombudsman, zijn taak, werkwijze en bevoegdheden, dat in 1995 heeft plaatsgevonden.

De derde hier te bespreken factor bij het ontwikkelen van een algemeen beleid door de Nationale ombudsman vormt de prikkel die uitgaat van de veranderende perspectieven voor het instituut, zoals die gestalte krijgen in de zich wijzigende randvoorwaarden die regering, parlement en wetgever aan de instelling stellen en door de opvattingen die in de politiek over de verdere ontwikkeling van de Nationale ombudsman leven. Doordat de ombudsman uitdrukkelijk in adviserende zin betrokken wordt bij de wet- en regelgeving en het beleid ten aanzien van de instelling en via de hem regarderende commissie in dialoog is met het parlement (zie hoofdstuk 2), is hij ook wel min of meer genoodzaakt om regelmatig beleidsmatige standpunten van algemene strekking te formuleren.

Tot het ontwerpen van een totaalvisie was tot voor kort nog geen sprake. Dat is onlangs wel gebeurd in het kader van het project Nationale ombudsman 2000+, uitgevoerd in opdracht van de Nationale ombudsman en de stafafdeling CZWI van het ministerie van Binnenlandse Zaken (zie hoofdstuk 2), waarbij onder regie van een groep wetenschappers van de afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Rijks Universiteit Utrecht een breed gezelschap, geselecteerd uit de professionele en wetenschappelijke relaties van het instituut, zich op de toekomst van ambt en instituut heeft bezonnen. De resultaten van de gehouden gesprekken en van verdere analyses, gekoppeld aan velerlei aanbevelingen, onder meer voor wetswijzigingen, zijn inmiddels in boekvorm gepubliceerd en voorzien van een commentaar door de Nationale ombudsman aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer en staatssecretaris Kohnstamm.

Voor zover de Nationale ombudsman zijn algemene beleid of aspecten daarvan zelf vorm

geeft, vindt dat zijn neerslag niet in formele handelingen. Wel wordt het uitgezette of voorgenomen beleid kenbaar gemaakt, met name in de jaarverslagen, eventueel ook in andere publicaties (zie hoofdstuk 6), terwijl dit uiteraard ook een belangrijk ingrediënt uitmaakt van het overleg met de hem regarderende parlementaire commissie en in de contacten met de Minister van Binnenlandse Zaken (zie hoofdstuk 2).

Het tot stand brengen van algemeen beleid is daarmee een activiteit die zijn administratieve neerslag vooral vindt in interne notities, notulen en werkgroepverslagen. De documentatie van de sporadisch voorkomende algemene beleidsmatige onderzoeksopdrachten en -projecten waarbij derden zijn betrokken (zie boven), betreft behalve stukken die betrekking hebben op de verlening van opdrachten en de voortgang (stuurgroepverslagen e.d.) ook verslagen van inhoudelijke gesprekken en andere rapportages.

3.2.3 *Taakorganisatie*

Met taakorganisatie wordt hier het instituut Nationale ombudsman bedoeld, dat zowel de ambtsdragers omvat als het Bureau Nationale ombudsman (BNo), de ondersteunende ambtelijke organisatie. Eerder (zie 2.3.2) kwam al aan de orde dat de ambtsdragers, Nationale ombudsman en substituut-ombudsmannen, geen deel uitmaken van het bureau. De totstandkoming van het BNo, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken, werd reeds geschetst (zie 2.2.4). Bij het ontwerpen van de organisatie heeft men bij Binnenlandse Zaken vooral gekeken naar buitenlandse voorbeelden. Uit de jaarverslagen van de Nationale ombudsman kan de ontwikkeling van de organisatie van jaar tot jaar worden afgelezen.

De algemene leiding van het instituut bestaat uit de Nationale ombudsman, sinds juni 1984 versterkt met een substituut-ombudsman, en de directeur van het BNo. Aan de algemene leiding is van oudsher een stafmedewerker toegevoegd, in 1996 aangevuld met een tweede functionaris. Voorts beschikt de algemene leiding over een eigen secretariaat.

De taak van de directeur ligt op het terrein van de bedrijfsvoering. Die heeft de Nationale ombudsman van het begin van het bestaan van het BNo aan hem gemandateerd. De functionaris is met name verantwoordelijk voor het beheer ter zake van personeel, financiën, huisvesting, facilitaire voorzieningen, informatievoorziening (inclusief automatisering) en centrale administratie (waaronder postregistratie en archivering). Voorts bewaakt hij de voortgang van het werk van de onderzoeksafdelingen.

De substituut-ombudsman werd in hoofdstuk 2 reeds geïntroduceerd als de figuur bij uitsteking om de Nationale ombudsman tijdelijk te vervangen of (bij blijvend defungeren) het ambt waar te nemen. Een substituut heeft echter vooral een belangrijke rol bij het uitvoeren van het onderzoek door de Nationale ombudsman. Wat dat betreft ontzegt ook de oorspronkelijke WNo van 1981 een substituut slechts weinig bevoegdheden die bij wet niet ook (primair) aan de Nationale ombudsman toevallen. De WNo laat uitdrukkelijk de mogelijkheid open dat er meer substituten kunnen worden benoemd.

Conform de facultatieve instelling van het ambt zijn een substituut geen speciale bevoegdheden geattribueerd, maar kan hij slechts delen in de rechten en plichten van de Nationale ombudsman. In dat verband bepaalt de WNo dat de formele onderzoeksbevoegdheden (en

-beperkingen) van de Nationale ombudsman zonder meer mede van toepassing zijn op een substituut. Voorts stelt de wet dat de oordeelsbevoegdheid in en de rapportage over een onderzoek aan een substituut kunnen toevallen, namelijk wanneer deze bevoegdheden hem door de Nationale ombudsman zijn overgedragen. Het uitbrengen van het jaarverslag (vreemd genoeg ook van een 'afschrijfbrief') kan de Nationale ombudsman ingevolge de huidige WNo echter niet expliciet aan een substituut overdragen.

De bedoelde overdracht laat zich trouwens niet vangen met behulp van de begrippen delegatie of mandaat; de relatie tussen Nationale ombudsman en substituut is *sui generis* (eigensoortig) en laat zich enigszins vergelijken met de verhouding tussen een minister en staatssecretaris. De invoering van de derde tranche van de Awb, waarin onder meer de begrippen delegatie en mandaat worden gedefinieerd, zal dan ook met zich meebrengen dat de WNo op het onderhavige punt (zonder dat aan de materiële bevoegdheidsverdeling zal worden getornd) niet meer van 'overdragen' zal reppen.

In een notitie aan de vaste Commissie voor de Nationale ombudsman uit de Tweede Kamer onderscheidde de Nationale ombudsman reeds in 1982 als functies van een substituut een algehele ontlasting van de Nationale ombudsman. Zijn opdracht zou kunnen zijn het uitvoeren van complexe onderzoekingen, dan wel het behandelen van klachten op een specifiek terrein (zoals politie of defensie). Sinds (in 1984) de eerste substituut werd benoemd, is deze ambtsdrager, behalve als plaatsvervanger, vooral belast met de sturing van het proces van het feitenonderzoek (zie hoofdstuk 5). Die aansturing is vooral inhoudelijk en methodisch van aard. Het leiding geven aan de medewerkers van de twee betrokken onderzoeksafdelingen (zie onder) geschiedt door de respectieve (plaatsvervangende) afdelingshoofden. Dezen staan op hun beurt hiërarchisch onder de directeur van het BNo. Deze bemoeit zich niet met de inhoud van het onderzoekswerk, noch op het niveau van de hoofden, noch op het niveau van de afzonderlijke onderzoekers.

De verdere structuur van het bureau is vrij eenvoudig. De basis wordt thans gevormd door een drietal onderzoeksafdelingen, elk bestaande uit een aantal onderzoekers en een secretariaat met diverse administratieve krachten, het geheel onder leiding van een afdelingshoofd en een plaatsvervangend hoofd. Alle onderzoekers bijeen maken ongeveer twee derden van het totale personeelsbestand van het bureau uit.

De eerste jaren van zijn bestaan telde het BNo vier, later drie onderzoeksafdelingen.

Uiteraard was het aantal onderzoekers in die eerste periode nog vrij gering, niet meer dan enige tientallen. Voor de secretariële ondersteuning van de onderzoekers had men de beschikking over een centrale typekamer.

Eén van de onderzoeksafdelingen (I) hield zich uitsluitend bezig met de afdoening van de evident buitenwettelijke verzoekschriften, klachten die duidelijk geheel buiten de competentie van de Nationale ombudsman vallen, alsmede met de telefonische verzoeken. Deze afdeling was dus gericht op de informatieve functie van de Nationale ombudsman.

De afdelingen II en III (en IV) hadden elk een werkterrein dat samenviel met een aantal ministeriële taakgebieden. Elke afdeling toetste de op het eerste gezicht binnenwettelijke klachten op haar onderwerpgebied, zowel met betrekking tot de competentie en de bevoegdheid van de ombudsman als wat betreft de ontvankelijkheid van verzoeker.

Aansluitend werden de verzoeken die bij de toetsing strandden zonder verder (inhoudelijk)

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

onderzoek afgedaan. Voorts voerden de afdelingen in de wel daarvoor in aanmerking komende zaken op hun onderwerpgebied de op de toetsing volgende onderzoeken uit naar de gedraging(en) waarop de verzoekschriften betrekking hadden. Ook verrichtten zij, elk op hun eigen gebied, de (weinig) onderzoeken op eigen initiatief, waartoe de Nationale ombudsman had besloten.

Na enige jaren praktijkervaring vond in 1985 een reorganisatie van het BNo plaats, die in 1987 werd geïmplementeerd. Om te beginnen werd de bestaande centrale typekamer opgesplitst: elke onderzoeksafdeling kreeg nu haar eigen secretariaat. Voorts werd het werkterrein van afdeling I uitgebreid tot alle ingekomen verzoekschriften. De afdoening van de evident buitenwettelijke klachten en de telefonische verzoeken werd dus samengebracht met de toetsing van de op het eerste gezicht binnenwettelijke klachten (ongeacht het onderwerp) en de afdoening van de op grond daarvan niet (inhoudelijk) in onderzoek genomen zaken. Wel werd binnen de nieuwe afdeling I de taak van de oude afdeling in de vorm van een specialistische buitenwettelijke sectie voortgezet.

Daarnaast bleven er twee naar werkterrein gescheiden afdelingen (II en III) bestaan. Deze waren met de reorganisatie ontlast van de toetsing van ingekomen verzoekschriften en de afdoening van niet (verder) in onderzoek genomen klachten. Het werk beperkte zich derhalve tot het vervolgtraject, het uitvoeren van feitenonderzoek en het rapporteren over onderzochte gedragingen.

De indeling van 1985 is tot op heden bewaard gebleven. Afdeling II doet de onderzoeken op het terrein van de politie, van het ministerie van Justitie en de ministeries van Algemene en Buitenlandse Zaken. Afdeling III neemt de zaken in behandeling op de terreinen van de overige ministeries.

Op het werkproces van afdeling I wordt in hoofdstuk 4 ingegaan, terwijl dat van afdelingen II en III in hoofdstuk 5 wordt behandeld.

Sinds de start van het BNo is de onderzoekscapaciteit, als gevolg van de toenemende werklast van de Nationale ombudsman, gestaag toegenomen. Van die algemene capaciteitstoename hebben alle onderzoeksafdelingen geprofiteerd. Daarnaast zijn de werkgebieden van de afdelingen II en III uitgebreid als gevolg van de successieve competentie-uitbreidingen (zie 2.4.4). Bij de uitbreiding tot de zbo's en pbo's is besloten de onderzoeken ter zake van de desbetreffende bestuursorganen te verdelen over de afdelingen II en III naar gelang de ministeriële taakgebieden (conform de indeling van het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo). Met de uitbreiding van het toepassingsbereik van de WNo tot de waterschappen zijn de daarop betrekking hebbende onderzoeken toebedeeld aan afdeling III. In het proefproject provincies en gemeenten, gestart per 1 juli 1996, zijn afzonderlijke onderzoekers van de afdelingen I, II en III ingeschakeld. De organisatie van de werkzaamheden loopt echter via laatstgenoemde afdeling.

Naast de onderzoeksafdelingen kent het BNo nog een drietal kleinere afdelingen, die in de loop der tijd zijn ontstaan (deels uit eerder gecreëerde afzonderlijke centrale functies) en sindsdien, met de uitbreiding van de werkzaamheden van het instituut, verder zijn uitgegroeid.

De afdeling Voorlichting en Bibliotheek bestaat thans uit de voorlichter (afdelingshoofd), een

medewerker voorlichting, de bibliothecaris en enige bibliotheekmedewerkers. De functie van bibliothecaris bestond reeds in de startformatie van het bureau; de voorlichter is daar later bijgekomen. Vervolgens is de afdeling als zodanig ingesteld. Op het werk van de afdeling wordt met name hieronder (zie 3.4) en in een volgend hoofdstuk (zie 6.2) ingegaan.

De ondersteunende afdeling Informatievoorziening en Centrale Administratie (ICA) bestaat uit een hoofd en een aantal medewerkers. De afdeling verdeelt de inkomende post en faxen, vormt de dossiers van de in behandeling genomen zaken en slaat de daarop betrekking hebbende behandelingsgegevens op in het door haar beheerde en onderhouden dossierregistratiesysteem (zie 3.3). Ook is zij belast met de archivering van de onderzoeksdossiers en het beheer van het (semi-statisch) archief van het BNo. De dossiervorming, registratie en archivering door ICA betreffen alleen de zaken voor de onderzoeksafdelingen. De registratie van alle andere stukken, bijvoorbeeld die van en voor de algemene leiding, alsmede de vorming en de archivering van desbetreffende dossiers, geschieden door (administratieve) medewerkers van de desbetreffende geleding van het BNo. Wel heeft de afdeling ICA de (verdere) kantoorautomatisering van het instituut onder haar hoede en beheert en onderhoudt zij de daarbij gebruikte toepassingen, met inbegrip van het onlangs door haar ontwikkelde postregistratiesysteem voor de secretariaten.

Ten slotte kent het BNo als aparte afdeling een kleine Facilitaire dienst, werkend onder een huismeester.

Voor de volledigheid zij nog vermeld dat van oudsher een medewerker financiële en personele zaken aan het BNo is verbonden en daarnaast sinds kort een aparte personeelsfunctionaris is aangesteld.

Ook voor de hoofden van de kleine afdelingen geldt dat zij hiërarchisch direct ressorteren onder de directeur van het BNo. Dat gaat ook op voor de beide financiële en personele functionarissen en de al eerder genoemde staf- en administratieve medewerkers van de algemene leiding.

De hiërarchische ondergeschiktheid aan de directeur laat uiteraard onverlet dat waar de taak van een afdeling of afzonderlijke functionaris direct aansluit bij het werk van de ambtsdragers, dezen in de regel directe werkrelaties onderhouden met een afdelingshoofd of een andere functionaris. Zo werd reedsesignaleerd dat de substituut-ombudsman sterk is betrokken bij de inhoudelijke en methodische kant van de onderzoeksafdelingen II en III. Meer in het algemeen is de Nationale ombudsman degene die de kwaliteit van het werk van de onderzoeksafdelingen bewaakt, al was het maar doordat hem alle concepten van de uit te brengen rapporten worden voorgelegd. Tot voor kort beoordeelde en ondertekende de ambtsdrager ook alle afschrijfbrieven. Sinds ongeveer een jaar is de substituut-ombudsman evenwel met de afhandeling daarvan belast. Voorts staat de ambtsdrager natuurlijk in nauw contact met de (senior) staffunctionaris en - vooral waar het gaat om perscontacten - de voorlichter.

Vanzelfsprekend kennen de afdelingen elk een min of meer geregeld afdelingsoverleg. Daarboven fungeert als overlegorgaan van de leiding van het BNo het management-team. In dit 'MT' hebben zitting de directeur en de afdelingshoofden, ook die van de kleinere afdelingen. Het georganiseerde overleg tussen de leiding van het BNo en het personeel is

reeds eerder aan de orde gekomen (zie 2.4.5).

Een overleg met een duidelijk beleidsmatig karakter is het stafoverleg, dat tamelijk frequent plaatsvindt. Hieraan wordt deelgenomen door de ambtsdragers, de directeur, de (senior) stafmedewerker, de hoofden van de drie onderzoeksafdelingen en het hoofd Voorlichting en Bibliotheek. Het overleg heeft vooral een 'brainstormend' karakter. Voorts worden in voorkomende gevallen werkgroepen ingesteld, onder leiding van een ambtsdrager, die met betrekking tot een bepaalde aangelegenheid eveneens van betekenis kunnen zijn voor de beleidsvorming (zie 3.3).

3.2.4 *Handelingen*

Algemeen beleid

44

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het ten aanzien van de taakvervulling in het algemeen voorbereiden of vaststellen van nieuw beleid, dan wel (doen) evalueren of wijzigen van gevoerd beleid.**

Periode 1982 - heden.

Grondslag [onafhankelijkheid van het ambt].

Product Interne rapporten, nota's, verslagen, etc.

Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).

Opmerking Voorbeeld is de evaluatie van de No in 1990 door het Hugo Sinzheimer Instituut van de Universiteit van Amsterdam, in opdracht van de No uitgevoerd.

Taakorganisatie

45

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het vaststellen of wijzigen van de taken van een substituut-ombudsman, houdende:**

*** regeling van de werkzaamheden;**

*** bepalingen omtrent toedeling van wettelijke bevoegdheden;**

*** richtlijnen voor uitoefening van toegepaste bevoegdheden;**

*** regeling van de vervanging van de ambtsdragers.**

Periode 1982 - heden.

Grondslag WNo 1981 art. 10, lid 2 en 3; 1989 art. 9, lid 5 en 6, art 10, lid 1.

Product Intern besluit Nationale ombudsman.

46

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het vaststellen of wijzigen van de taken van een directeur of andere functionaris van het Bureau Nationale ombudsman specifiek belast met (een onderdeel van) het dagelijkse beheer van de instelling.**

Periode 1982 - heden.

Grondslag WNo 1981 art. 10, lid 2 en 3; 1989 art. 9, lid 5 en 6, art 10, lid 1.
Product Intern besluit Nationale ombudsman.

47

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het voorbereiden, vaststellen of evalueren van een wijziging van de organisatie van het Bureau Nationale ombudsman.**

Periode 1982 - heden.

Grondslag WNo art. 11, lid 1.

Product Intern besluit Nationale ombudsman.

Opmerking Bijv. een (organisatie)besluit waarbij een onderdeel van het BNo zoals een afdeling, sectie of specifieke (staf)functie (bijv. voorlichter) wordt ingesteld dan wel opgeheven of het takenpakket daarvan wezenlijk wordt gewijzigd.

3.3 Taakinrichting

3.3.1 Inleiding

Tot de taak van de Nationale ombudsman behoort in de eerste plaats het uitvoeren van onderzoek in de ruimste zin van het woord. Dat wil zeggen het in behandeling nemen en toetsen van de ingekomen verzoeken (om onderzoek) en het al dan niet met een rapport afdoen van de onderzochte zaken. De uitvoering van dit primaire proces wordt in de hoofdstukken 4 en 5 behandeld. Daarnaast valt een secundaire taakvervulling te onderscheiden. Deze betreft vooral de openbaarheid van en de publiciteit over het werk, de verslaglegging aan het parlement en de nadere contacten met bestuur en professionele relaties. De secundaire taakvervulling komt in hoofdstuk 6 aan de orde.

Hieronder wordt ingegaan op de wijze waarop de Nationale ombudsman, mede op basis van zijn algemene beleid of taakopvatting (zie het voorgaande onderdeel), met gebruikmaking van de hem toegemeten beleidsvrijheid enerzijds zijn primaire proces invult (3.3.2) en anderzijds zijn secundaire taakvervulling vormgeeft (3.3.3).

De onafhankelijkheid van de Nationale ombudsman brengt met zich mee dat de taakinrichting grotendeels plaatsvindt door middel van het formuleren van interne beleidsregels en uitvoeringsvoorschriften. Specifieke normering en regelgeving geschieden, met name met betrekking tot het primaire proces, doorgaans niet op basis van een vooropgezette agenda, maar naar aanleiding van de behandeling van een specifieke zaak. Daar het instituut een vrij informele cultuur kent, worden normen en regels gewoonlijk niet in de vorm van formele besluiten van de Nationale ombudsman gegoten. Ze vinden veeleer uitdrukking in interne nota's en memoranda, die (met name waar het om het primaire proces gaat) dan integraal of in gesystematiseerde vorm in het handboek van het BNo worden opgenomen. Uiteraard zijn er ook beleidsstukken die de status van voorstel, ontwerp of plan niet te boven komen. Wijzigingen of ontwikkelingen van het eigen beleid, met betrekking tot zowel het primaire proces als de verdere taakvervulling, worden in de regel wel expliciet in de openbaarheid gebracht. Wat dat aangaat speelt het jaarverslag van de Nationale ombudsman ook op dit punt een belangrijke rol.

3.3.2 *Het primaire proces*

Het primaire proces van de Nationale ombudsman volgens de WNo begint in zijn standaardvorm met het ontvangen van een verzoekschrift van een burger. Het verzoekschrift wordt eerst getoetst aan het toepassingsbereik van de WNo: is de Nationale ombudsman competent ten aanzien van de instelling of persoon waarover wordt geklaagd? Zo ja, dan wordt getoetst of de ombudsman in de zaak wel bevoegd is tot een onderzoek. Blijkt ook dit het geval, dan vindt een toetsing plaats van de ontvankelijkheid van de verzoeker in zijn verzoek. Voldoet een verzoekschrift ook op dat punt, dan is de Nationale ombudsman verplicht tot een onderzoek naar de ter discussie gestelde gedraging. Het dan volgende onderzoeksproces is inquisitoir van aard en wordt gekenmerkt door hoor en wederhoor van de verzoeker en het bestuursorgaan waarover geklaagd wordt. Zo nodig maakt de ombudsman bij zijn feitenonderzoek gebruik van zijn ruime onderzoeksbevoegdheden. Het is aan de Nationale ombudsman te bepalen wanneer er voldoende feiten boven tafel zijn gekomen. Dan stelt hij een verslag van bevindingen op, dat wordt voorgelegd aan betrokkenen en op basis waarvan hij ten slotte komt tot een beoordeling van de behoorlijkheid van de onderzochte gedraging, die wordt neergelegd in een openbaar te maken rapport (al dan niet voorzien van aanbevelingen).

De wetgever heeft uitgaande van de onafhankelijkheid van het ambt zowel de procesgang als de normering van de beoordeling aan de Nationale ombudsman overgelaten. Meer in het algemeen heeft de Nationale ombudsman de vrijheid gekregen om de WNo zelfstandig te interpreteren en toe te passen. Van een onderzoeksbeleid in algemene zin kan echter niet worden gesproken. Wel zijn regelmatig beleidskeuzen aan de orde met gevolgen voor het primaire proces in haar totaliteit. Belangrijke voorbeelden van dergelijke beleidskeuzen, meestal uiteengezet en toegelicht in het algemene gedeelte van een jaarverslag waren bijvoorbeeld de aanpak van de buitenwettelijke klachten (1982); de keuze voor intensivering van de interventiemethode (1994), de (hernieuwde) afweging om de bevoegdheid tot onderzoek uit eigen beweging extensief te benutten (1989) en de invulling van de aan te leggen behoorlijkheidsnorm (1988). In het navolgende zal op deze kwesties nog afzonderlijk worden teruggekomen.

Voorts kan men vaststellen dat ten aanzien van het onderzoek in de loop der tijd wel beleidsmatige accentverschuivingen zijn opgetreden, die eveneens uit het algemene gedeelte van de jaarverslagen kunnen worden afgelezen. Zo kan worden gesteld dat nadat onder de eerste ambtsdrager, Rang, vooral aan het opbouwen van een adequate werkwijze was gewerkt, na het aantreden van diens opvolger Oosting de nadruk kwam te liggen op de kwaliteitsaspecten, terwijl in de loop van de jaren 1990 de probleemoplossende aspecten van het onderzoek sterker naar voren zijn gekomen. Voorts zagen de eerste jaren van Oosting als ambtsdrager een uitgebreide 'codificatie' van beleidsregels van de Nationale ombudsman, grotendeels gepubliceerd in de jaarverslagen van 1988 en 1989 en van tal van uitvoeringsrichtlijnen of -voorschriften, die hun plaats hebben gevonden in het handboek van het BNo, dat betrekking heeft op het werk van de onderzoeksafdelingen.

De ontwikkeling of wijziging van onderzoeksbeleid is uiteraard bij uitstek een zaak van de

ambtsdragers, met name de Nationale ombudsman. Van een 'eenrichtingverkeer' is echter geen sprake. Hierboven (zie 3.2.3) werd het stafoverleg als intern discussieplatform reeds genoemd. Soms worden ook wel werkgroepen ingesteld om een bepaalde kwestie uit te werken of beleidsvoorstellen te doen. In enkele gevallen komt het tot een min of meer permanente overlegstructuur. De zogeheten werkgroep De Bruin, enige jaren geleden ingesteld met de (tijdelijke) opdracht te komen tot aanpassingen in de structuur van de rapporten, heeft zich inmiddels tot zo'n semi-permanent overleg omgevormd. Zij heeft overigens onlangs gezelschap gekregen van een andere, de W Werkgroep Oosting, die zich met name bezig houdt met strategische beleidsaangelegenheden en beoordelingskwesties. Een dergelijke 'institutionalisering' van de beleidsontwikkeling laat uiteraard onverlet dat ook afzonderlijke functionarissen in voorkomende gevallen notities en memoranda produceren over werkwijze en procedure.

Zoals hierboven al werd vermeld moest reeds in het eerste jaar van het instituut, dat toen werd overstelpt met verzoekschriften over instanties die geheel buiten de competentie van de Nationale ombudsman vielen, een standpunt worden bepaald ten aanzien van de behandeling van deze evident buitenwettelijke klachten. Besloten werd om, zich basierend op de informatieve functie van de Nationale ombudsman ten opzichte van de burger (toen nog veelal aangeduid met de term sociaal-raadsmanfunctie), de bewuste klachten niet te negeren maar verzoekers zoveel mogelijk verder te helpen door middel van doorverwijzing of een andere vorm van informeren. Het werk van (de buitenwettelijke sectie van) afdeling I (zie 3.2.3) reflecteert dit sindsdien niet wezenlijk gewijzigde beleid (zie 4.2).

Een ander punt met betrekking tot de toegankelijkheid van de Nationale ombudsman betreft de zeer uiteenlopende gevallen van art. 14 van de WNo, waarin de Nationale ombudsman gezien de gedraging of de klacht niet verplicht maar wel bevoegd is tot een klachtonderzoek. De reeds genoemde ontvankelijkheidstoets van een verzoekschrift heeft betrekking op een beoordeling van het verzoekschrift aan de hand van de bepalingen van dit artikel (deels in relatie tot art. 12, dat vormvereisten ten aanzien van een verzoekschrift en zijn indiening geeft).

De zogeheten discretionaire bevoegdheid van de Nationale ombudsman is reeds in de eerste jaren van het instituut ingevuld met de stelregel dat wanneer art. 14 op een verzoek van toepassing blijkt, in deze gevallen in het algemeen geen onderzoek plaatsvindt. Die algemene regel is op basis van vele praktijkervaringen vervolgens uitgewerkt in een groot aantal interne richtlijnen met betrekking tot de toepassing van de afzonderlijke bepalingen van art. 14, waarbij per bepaling weer van specifieke uitzonderingsgevallen sprake kan zijn. In hoofdstuk 4 zal op de inhoud van art. 14 en de daarop betrekking hebbende regels en uitvoeringsrichtlijnen worden ingegaan (zie 4.3).

Ook al in de eerste jaren van het instituut werd vanuit de praktijk het beleid ontwikkeld dat een gedraging in de regel niet in onderzoek wordt genomen, zolang verzoeker zijn klacht niet eerst kenbaar heeft gemaakt bij het bestuursorgaan waarover wordt geklaagd (zodat wellicht de klacht kan worden weggenomen). Die gangbare praktijk is in 1989 vertaald in een wijziging van de artikelen 14 en 12 van de WNo. Op haar beurt bracht de formele invoering van dit zogeheten kenbaarheidsvereiste met zich mee dat het proces van de beoordeling van een verzoekschrift diende te worden uitgebreid met een aanvullende behandelingsfase (zie

4.4).

Voorts heeft de Nationale ombudsman met betrekking tot de afbakening van zijn competentie (het toepassingsbereik van de WNo) en van zijn bevoegdheid tot onderzoek in bepaalde zaken op grond van de praktijk vele beleidsmatige beslissingen moeten nemen, bij wijze van interpretatie en nadere invulling van de desbetreffende wetsartikelen (art. 1, sinds 1994 1a; resp. art. 16). Hoewel bij of krachtens de WNo is aangegeven ten aanzien van welke (categorieën) bestuursorganen de Nationale ombudsman niet competent is en de wet zijn onbevoegdheid in bepaalde zaken gedetailleerd afbakt, bijvoorbeeld ten opzichte van de bestuursrechter, moeten in voorkomende gevallen toch juridische puzzels worden opgelost (zie ook 2.4.2).

Uiteraard vormen de gekozen interpretaties belangrijke jurisprudentie in overeenkomstige zaken (zie onder). Uit de in de praktijk gekozen oplossingen zijn natuurlijk ook interne beleidsregels en uitvoeringsrichtlijnen voortgekomen.

Niet alleen heeft de ombudsman de vrijheid de WNo te interpreteren, hij kan zoals bleek met betrekking tot de behandeling van buitenwettelijke klachten in de praktijk ook zijn wettelijke taak aanvullen. Zo heeft de ombudsman met inachtneming van zijn wettelijke plichten als 'commissaris van onderzoek' de in het begin van deze paragraaf in kort bestek weergegeven klassieke onderzoeksmethode gecombineerd met een niet wettelijk geregelde, zelf ontwikkelde methode, de interventiemethode, die vooral gericht is op het oplossen van het probleem dat ten grondslag ligt aan een klacht (zie 4.4.3 en 5.3.6).

Hoewel de ombudsman van oudsher al getracht heeft om door middel van een tussenkomst bij het betrokken bestuursorgaan probleemoplossend te werken, werden zaken die voor onderzoek in aanmerking kwamen tot in 1994 doorgaans toch afgedaan met een rapport. Afhankelijk van het type klacht weegt een (snelle) oplossing van zijn probleem voor de burger evenwel vaak zwaarder dan het op termijn verkrijgen van een rapport. Om deze en andere (nog te noemen) redenen is het gebruik van de interventiemethode in eenvoudige en vooral voor de klager van belang zijnde zaken medio 1994 sterk geïntensiveerd. De methode is 'ingebouwd' in de bestaande procesorde en vormt als het ware een parallelweg langs een beperkt traject van de onderzoeksroute. Leidt de ingeslagen weg van een tussenkomst inderdaad tot een wegnemen van de klacht, dan heeft doorgaans verzoeker zijn belang bij verder onderzoek verloren en wordt het verzoekschrift in de regel in verband met die grond afgedaan, zodat het uitvoeren van verder onderzoek en het uitbrengen van een rapport achterwege kunnen blijven.

De beleidsmatige afweging tot intensivering van de interventiemethode is uiteraard gepaard gegaan met het opstellen van beleidsregels om te bepalen waar de methode van toepassing is en van uitvoeringsrichtlijnen die vastleggen hoe een interventie wordt uitgevoerd. Hieronder wordt daarop teruggekomen.

Uitdrukkelijk geeft de WNo in art. 15 de Nationale ombudsman de bevoegdheid om eigener beweging een onderzoek naar een discutabele overheidsgedraging jegens een (groep) burger(s) in te stellen, dus zonder dat er sprake is van een verzoekschrift. Het beleid inzake toepassing van de bevoegdheid tot een onderzoek op eigen initiatief is tot nog toe altijd terughoudend geweest, mede gelet op de zware onderzoekslast die de verplichte klachtonderzoeken met zich mee brengt. In een beleidsnotitie in 1989 zijn de inhoudelijke en

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

formele kaders en de functionele en operationele eisen geëxpliciteerd inzake het instellen van een artikel-15-onderzoek.

Hoewel een onderzoek op eigen initiatief niet mag worden gelijkgesteld met een onderzoek naar een structureel knelpunt (ook klachtonderzoeken gaan trouwens vaak over structurele tekortkomingen) is het wel een uitgangspunt dat een onderzoek op eigen initiatief vooral dient aan te sluiten op de preventieve functie van de Nationale ombudsman (zie 5.2).

Voor de procesorde geeft de WNo wel voorschriften. Zo wordt het principe van hoor en wederhoor genoemd en bevat de wet uitvoerige bepalingen inzake onderzoeksbevoegdheden en vertrouwelijkheid. De uitwerking van de procesorde en de interpretatie van de WNo ten deze zijn echter weer een zaak voor de Nationale ombudsman. Dat bleek al uit het bovenstaande, waar werd gewezen op de procesmatige verwerking van de invoering van het kenbaarheidsvereiste en de inpassing van de interventiemethode binnen het onderzoeksproces. De procesorde is neergelegd in het handboek van het Bureau Nationale ombudsman. In de twee hierna volgende hoofdstukken zal die orde, die hierboven reeds kort werd geschetst, worden gevolgd en deze behoeft op deze plaats als zodanig dan ook niet nader te worden beschreven.

Essentieel is dat de ombudsman in het onderzoeksproces een actieve rol speelt, dit in tegenstelling tot de 'lijdelijke' rechter. Hij stuurt het onderzoek en onderneemt in dat kader die activiteiten die nodig zijn om zo snel en direct mogelijk te komen tot een zodanige vaststelling van de feitelijke toedracht, dat deze naderhand niet meer voor betwisting of aanvulling vatbaar is. De invulling die de Nationale ombudsman aan zijn actieve rol geeft is evenwel weer een zaak van eigen beleid. Zo beschouwt de Nationale ombudsman zich als *dominus litis*, dat wil zeggen dat hij zich op het standpunt stelt dat zijn actieve rol zover gaat dat hij ook uitmaakt of gevolg wordt gegeven aan een eventueel verzoek tot intrekking van een klacht, een opvatting waarover in vakkringen enige verdeeldheid heerst - waarmee overigens niet gesuggereerd wil zijn dat de Nationale ombudsman niet het recht zou hebben een zodanig beginsel te koesteren of toe te passen.

De WNo schrijft in art. 18 voor dat de ombudsman het bestuursorgaan, degene op wiens gedraging het onderzoek betrekking heeft en (in het geval van een klachtonderzoek) de verzoeker in de gelegenheid moet stellen hun standpunt schriftelijk of mondeling toe te lichten. Dit beginsel van hoor en wederhoor is door de Nationale ombudsman in enige notities procesmatig uitgewerkt en in combinatie met het beginsel van de actieve eigen rol tot leidraad van het onderzoek gemaakt. Simpel gezegd komt de uitwerking hier op neer dat de in een zaak beschikbare relevante informatie, te beginnen met een door de Nationale ombudsman opgestelde klachtomschrijving, aan de wederpartij wordt toegespeeld, met verzoek om commentaar en vergezeld van gerichte vragen. Als de verzochte reactie weer relevante informatie biedt, herhaalt de cyclus zich, voor zover nodig, totdat de Nationale ombudsman besluit dat er onder zijn regie genoeg feiten boven tafel zijn gekomen om een verslag van bevindingen op te stellen, een document dat trouwens ook aan (ten minste) een ronde van hoor en wederhoor is onderworpen.

Ten behoeve van zijn onderzoek naar een gedraging kent de WNo de Nationale ombudsman een aantal onderzoeksbevoegdheden toe die het hem mogelijk moeten maken de feiten vast te

stellen (WNo art. 19 t/m 24). Zo is de ombudsman bevoegd het bestuursorgaan, de betrokken ambtenaar, getuigen en de eventuele verzoeker op te roepen voor hem te verschijnen en hem alle inlichtingen te verstrekken die hij voor het onderzoek nodig heeft. De Nationale ombudsman kan zelfs bevelen dat een niet verschenen opgeroepen persoon door de sterke arm voor hem wordt gebracht. Getuigen kunnen onder ede worden gehoord. Indien nodig worden tolken ingeschakeld, die dan eveneens de eed of belofte afleggen.

Verder is de ombudsman bevoegd ten dienste van het onderzoek werkzaamheden aan deskundigen op te dragen, die hij ook kan oproepen voor hem te verschijnen. Tevens is bepaald dat op schriftelijk verzoek van de ombudsman bescheiden gebezigd bij de vervulling van de overheidstaak in de aangelegenheid waarop het onderzoek betrekking heeft, al dan niet in afschrift, aan hem worden overgelegd. Ook mag hij zonder toestemming alle plaatsen, behalve woonhuizen, betreden waar onderzochte gedragingen zich hebben afgespeeld. Wel gelden enige beperkingen van de bevoegdheden (zie onder).

De wettelijke bevoegdheden die zijn opgesomd in de art. 19 t/m 24 van de WNo zijn, met het beginsel van hoor en wederhoor waarop art. 18 betrekking heeft, door de ombudsman in een aantal onderzoeksinstrumenten 'vertaald'. Dit instrumentarium omvat: schriftelijk of telefonisch inwinnen van informatie; horen van betrokkenen of getuigen; doen van waarnemingen ter plaatse; uitvoeren van een dossieronderzoek; raadplegen van deskundigen. Ten aanzien van alle instrumenten zijn verder interne beleidsregels gegeven inzake de toepassing en voorschriften inzake de te volgen procedure. Zo geldt bijvoorbeeld voor het horen, dat daarvan een verslag wordt opgemaakt, te ondertekenen door degene die is gehoord. Wat het horen betreft zijn trouwens verschillende subprocedures onderscheiden, variërend van het naar verhouding informele vraaggesprek door een of meer onderzoekers tot het formele horen onder ede door een substituut-ombudsman op een speciaal daartoe belegde zitting. Het schriftelijk of telefonisch inwinnen van inlichtingen is overigens verreweg het meest gebruikte en in veel zaken ook het enig toegepaste onderzoeksmiddel. De andere instrumenten moeten in beginsel als aanvullende middelen worden gezien, alleen toe te passen als de gewone informatieverwerving per brief, fax of telefoon niet afdoende blijkt te zijn geweest.

De interne beleidsregels voor de toepassing van de onderzoeksinstrumenten betreffen ook het omgaan met de wettelijk vastgelegde beperkingen daarvan. Zo kan de ombudsman bescheiden die betrekking hebben op het beleid van het betrokken orgaan, bijvoorbeeld een minister, slechts raadplegen door tussenkomst van dat orgaan. De wettelijke beperkingen betreffen echter met name regels ten aanzien van geheimhouding (WNo art. 19, lid 3 en 4). Een minister kan het betreden van bepaalde plaatsen verbieden met het oog op de staatsveiligheid. Ook kan een bestuursorgaan geheime stukken achterhouden, evenwel alleen op grond van een zo nodig te staven bijzondere (geen algemene) geheimhoudingsplicht. Hetzelfde beperkte verschoningsrecht geldt ook een ambtenaar die door de Nationale ombudsman wordt gehoord. Ten slotte kan het orgaan bepalen dat de geheimhoudingsplicht slechts wordt opgeheven onder voorwaarde dat het geheime karakter van de informatie wordt gehandhaafd. De bepalingen inzake vertrouwelijkheid zijn met name van belang voor onderzoek naar gedragingen van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, maar ook voor het inwinnen van bepaalde justitiële of fiscale gegevens. Het door de ombudsman ontwikkelde beleid komt erop neer dat een (weinig voorkomend) beroep op een beperkende bepaling slechts wordt aanvaard als daarvoor goede gronden worden aangevoerd, ter beoordeling door de Nationale ombudsman. Werkafspraken met afzonderlijke bestuursorganen (zie 3.4.4) voorzien in subprocedures die dit uitgangspunt ook onder bijzondere omstandigheden operationeel maken.

Naast de hierboven aangegeven onderzoeksmiddelen voor een 'klassiek' feitenonderzoek heeft de Nationale ook instrumenten ontwikkeld voor het hanteren van de interventiemethode (zie boven) en interne richtlijnen gegeven voor de toepassing daarvan. Zo onderscheidt de ombudsman drie interventiemiddelen, samen te vatten onder de noemers informeren, uitnodigen en bemiddelen. Wat de toepassing betreft zij bij wijze van voorbeeld vermeld dat het meest gebruikte instrument, het informeren, vooral plaatsvindt als verzoeker tevergeefs heeft getracht bij een overheidsorganisatie bepaalde inlichtingen of een of andere beschikking te verkrijgen. De activiteit van de ombudsman blijft dan beperkt tot het informeren van het bestuursorgaan over de klacht, met de vraag of men verzoeker niet

tegemoet wil komen. Voorts wordt de klager ingelicht over de tussenkomst, terwijl ten slotte wordt nagegaan of het bestuursorgaan inderdaad heeft gedaan wat het mocht hebben toegezegd. Als naar de mening van de Nationale ombudsman het probleem dat tot de klacht had geleid, is opgelost, is er doorgaans geen gegronde reden meer een onderzoek in te stellen of te voltooien.

De WNo kent geen bepalingen over het gebruik van bewijsmiddelen en de verdeling van de bewijslast. De wijze van waarheidsvinding in het onderzoek is dus aan de ombudsman overgelaten. Deze hanteert dan ook als uitgangspunt dat vergelijkbaar met het administratief procesrecht voor hem de zogenaamde vrije bewijsleer geldt. In zijn verslag over 1989 heeft de Nationale ombudsman een aantal regels als uitgangspunt voor de waarheidsvinding naar buiten gebracht. Zo wordt gesteld dat niet in de WNo gedefinieerde termen als getuigen, deskundigen, etc. worden gehanteerd volgens de desbetreffende bepalingen uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Wetboek van Strafvordering. Verder moet degene die een feitelijke stelling inneemt, in staat zijn voldoende inlichtingen te verschaffen waaruit de juistheid van die stelling blijkt. Heeft een orgaan echter gebruik gemaakt van een wettelijke bevoegdheid om dwangmaatregelen toe te passen of is anderszins sprake van de toepassing van geweld, dan ligt de bewijslast wat betreft het juiste gebruik daarvan bij het betreffende orgaan. Dit uitgangspunt wordt tevens gehanteerd met betrekking tot zogeheten gebonden beslissingen, dat wil zeggen besluiten die alleen mogen of moeten worden genomen als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Ook zal de ombudsman een weigering van een bestuursorgaan (of klager) om door hem verzochte inlichtingen of bescheiden te verstrekken, resp. over te leggen in zijn beslissing over de feitelijke toedracht in de regel uitleggen in het nadeel van betrokkene.

Als het onderzoek naar de feiten is voltooid, dient de verkregen informatie te worden gewaardeerd. Als enige wettelijke beperking ter zake geldt het bepaalde in art. 26, lid 2 van de WNo, dat voorschrijft dat de Nationale ombudsman als er door een rechterlijke instantie (anders dan ingevolge een administratiefrechtelijke voorziening) ten aanzien van de onderzochte gedraging uitspraak is gedaan, de rechtsgronden in acht neemt waarop die uitspraak (mede) steunt. Voor het overige staat de waardering van feiten ter invulling door de Nationale ombudsman. Deze heeft wat dit aangaat in een beleidsnotitie, opgenomen in een van zijn jaarverslagen, een viertal onderdelen onderscheiden: een uitwendige toetsing, een inwendige toetsing, een analyse van de totale informatie en uiteindelijk een beslissing waarbij vaststelling plaatsvindt van de feitelijke toedracht.

De bevindingen van een feitenonderzoek worden ingevolge de WNo naar buiten gebracht in een verslag van bevindingen. De beoordeling dient te volgen in een rapport, dat mede het verslag van bevindingen omvat (zoals vastgesteld nadat betrokkenen op het concept daarvan hebben gereageerd).

Uitgaande van te stellen kwaliteitseisen zijn voor de opzet en indeling, alsmede het taalgebruik van het verslag van bevindingen en het rapport door de Nationale ombudsman gedetailleerde richtlijnen en voorschriften vastgesteld. Dergelijke regels gelden trouwens ook voor andere formele stukken in een onderzoek, zoals de openingsbrief en de afschrijfbrief.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

De beoordeling van de Nationale ombudsman heeft ingevolge art. 26, lid 1 van de WNo betrekking op de 'behoorlijkheid' van een overheidsgedraging. Wat dat oordeel betreft staan de ombudsman slechts twee mogelijkheden open: een gedraging is behoorlijk of niet. Behoorlijksnormen of uitgangspunten daarvoor zijn welbewust (zie 2.2) niet opgenomen in de WNo, evenmin dus als bepalingen over de toepassing van beoordelingsnormen in het licht van de waardering van de feiten. Ook de regels voor het materiële ombudsmanrecht zijn dus door het instituut zelf ontwikkeld. Nadat een aantal jaren was gewerkt met 'impliciete' criteria heeft de Nationale ombudsman in 1988 de behoorlijksnorm ingevuld door een uitgewerkt stelsel van expliciete beoordelingscriteria te ontwikkelen en van toepassing te doen zijn (gepubliceerd in het desbetreffende jaarverslag).

Het stelsel is in eerste instantie van belang voor de motivering van het oordeel in een onderzoeksrapport en de uniformiteit van de beoordeling. Behalve voor de kwaliteit van het onderzoekswerk van de Nationale ombudsman is het systeem echter van essentiële betekenis in verband met de normatieve functie van de Nationale ombudsman ten aanzien van het bestuur, een functie die niet alleen in het kader van het primaire proces, maar ook in de secundaire taakvervulling wordt uitgeoefend (zie hoofdstuk 6). De positief geformuleerde en sterk uitgewerkte criteria kunnen immers dienen als richtsnoer bij het streven naar kwaliteitsverbetering van de uitvoering van overheidstaken. In overeenstemming hiermee worden de criteria ook elk jaar, voorzien van een toelichting, opgenomen (als bijlage) in het openbare jaarverslag van de Nationale ombudsman, dat ook naar de ministers en andere bestuursorganen gaat.

De lijst van beoordelingscriteria baseert zich duidelijk op het eerder genoemde (zie 3.2.2) uitgangspunt van de Nationale ombudsman, dat de verhouding tussen burger en overheid enerzijds als rechtsbetrekking en anderzijds als een sociale betrekking moet worden gezien. De criteria betreffen namelijk slechts ten dele de rechtmatigheid van een overheidsgedraging. In hoofdstuk 5 zal de lijst van beoordelingscriteria uitgebreider aan de orde komen. Ter oriëntatie volgt hier een opsomming van de lijst op hoofdpunten, zoals zij sinds 1996 (enigszins gewijzigd in verband met de codificatie van een aantal onderdelen in de Awb) wordt toegepast:

1. Overeenstemming met algemeen verbindende voorschriften
2. Geen misbruik van bevoegdheid
3. Belangenafweging/redelijkheid
4. Rechtszekerheid/vertrouwen
5. Gelijkheid (voor zover niet vastgelegd in algemeen verbindende voorschriften, c.q. mensen- of grondrechten)
6. Motivering (juistheid, toereikendheid en kenbaarheid)
7. Zorgvuldigheid;
8. Overige eisen van behoorlijkheid

Met name het zorgvuldigheidsvereiste is voor het werk van de ombudsman van groot belang, omdat veel verzoekschriften juist klachten bevatten over de manier waarop de overheid burgers bejegt. Het criterium is dan ook nader gespecificeerd in een uitgebreide checklist. Op de hantering van de criteria wordt ook in hoofdstuk 5 ingegaan.

3.3.3 *Secundaire taakvervulling*

De Nationale ombudsman ziet zich er niet alleen voor gesteld zijn onderzoeksproces te structureren, maar staat ook voor beleidsmatige keuzes ten aanzien van zijn secundaire taakvervulling, dat wil zeggen de onderdelen van zijn taak die (logisch gezien) in het verlengde van zijn primaire proces liggen. Deze onderdelen worden in hoofdstuk 6 behandeld onder een viertal noemers: publiek, bestuurlijk, professioneel en politiek domein. Daarnaast wordt onder overige taakvervulling mede begrepen het handelen van de Nationale ombudsman dat dient ter operationalisering van zijn taak (zie 3.4).

De secundaire taakvervulling staat geheel in het teken van de externe communicatie van de Nationale ombudsman, dat als belangrijk thema van algemeen beleid werd aangemerkt (zie 3.2.2). Het beleid ten aanzien van de secundaire taakvervulling moet verder ook tegen de achtergrond worden gezien van de inhoud die de Nationale ombudsman, eveneens in het kader van zijn algemene beleid, wil geven aan zijn afgeleide functies (idem).

Wat betreft het publieke domein (zie 6.2) staan vooral openbaarheid en actieve openbaarmaking van (de uitkomsten van) het werk van de ombudsman centraal. De beleidskeuzes die zich aandienen hebben betrekking op de invulling die wordt gegeven aan de wettelijke verplichtingen in verband met de openbaarmaking van onderzoeksresultaten, maar vooral (in aanvulling op de WNo) op de nadruk die al dan niet op een publiciteitsbeleid wordt gelegd. In hoeverre de Nationale ombudsman een eigen publiciteitsbeleid ontwikkelt en welke vorm dat zou moeten hebben, is door de wetgever aan het instituut zelf overgelaten. Actieve publiciteit en 'popularisering' van de uitkomsten van het onderzoekswerk blazen enerzijds leven in de vertrouwensrelatie met de burger, maar zouden anderzijds de schijn van partijdigheid kunnen wekken of althans het gezag van het instituut bij het bestuur kunnen aantasten.

Voorts heeft de wetgever geheel opengelaten hoe de Nationale ombudsman omgaat met klachten over zijn taakvervulling. Evenmin is voorzien in een onafhankelijke instantie die oordeelt over dergelijke klachten. Het is derhalve een beleidsmatige aangelegenheid voor de Nationale ombudsman hoe in het algemeen met klachten over zijn werk om te gaan.

Met betrekking tot het bestuurlijke domein (zie 6.3) gaat de beleidsmatige afweging vooral om de vorm en de inhoud die de Nationale ombudsman wil geven aan zijn normatieve functie door middel van directe contacten met bestuursorganen buiten het onderzoeksproces om. Op dit punt is van enigerlei regelgeving geen sprake. Beleidsmatige vragen daarbij zijn of en zo ja, in hoeverre de Nationale ombudsman het tot zijn taak rekent om een actief voorlichtingsbeleid met een duidelijk educatief karakter te ontwikkelen, gericht op (bepaalde doelgroepen) ambtenaren. Voorts staat de ombudsman voor de afweging hoe nauw hij banden met bestuurders en verantwoordelijke ambtenaren aanhaalt ten einde zijn normen uit te dragen en aan te dringen op structurele verbeteringen in de uitvoeringspraktijk, zonder zich teveel te vereenzelvigen met de gesignaleerde bestuurlijke problematiek.

Wat het professionele domein aangaat (zie 6.4) moet ervan worden uitgegaan dat wetenschappelijke en vakinhoudelijke relaties een belangrijke terugkoppelingsfunctie hebben voor de Nationale ombudsman wat betreft zijn algehele taakvervulling. Dit uitgangspunt ligt

althans ten grondslag aan het actief betrekken door de Nationale ombudsman van externe deskundigen als klankbord bij zijn ontwikkeling van een algemeen beleid (zie 3.2.2). De beleidsafweging ten aanzien van het professionele domein betreft dan ook niet zozeer de vraag of de Nationale ombudsman zich in het kader van zijn secundaire taakvervulling actief mengt in een wetenschappelijk of vakinhoudelijk debat dat is gerelateerd aan zijn werk. Wel staat de ombudsman voor de keuze hoe hij zijn taak definieert wat betreft de actieve bevordering van de ontwikkeling van het verschijnsel ombudsman. Deze kwestie laat zich onder meer concretiseren tot de vraag in hoeverre de Nationale ombudsman ook een actief 'buitenlands beleid' wenst te voeren, gericht op een wereldwijde verbreiding van het ombudsmaninstituut.

Ter zake van het politieke domein (zie 6.5) staat de Nationale ombudsman voor de keuze hoe hij zijn wettelijke taak met betrekking tot de verslaglegging naar de Staten-Generaal invult. Hoe intensief wenst hij de Kamers te benaderen over de uitkomsten van afzonderlijke onderzoeken, waartoe hij bevoegd is (WNo art. 28, lid 3)? Welke inhoud geeft hij aan zijn wettelijke verplichting tot het uitbrengen van een jaarverslag over zijn werkzaamheden (WNo art. 28, lid 1)? Voor de traditioneel uitvoerige opzet van zijn jaarverslag heeft de Nationale ombudsman indertijd welbewust gekozen, gelet op de diverse functies van het verslag. Dat dient immers niet alleen de informatievoorziening aan het parlement, maar is mede bedoeld voor het bestuur (en geïnteresseerde buitenstaanders). In de praktijk heeft de Nationale ombudsman ervoor gekozen om het jaarverslag mede te gebruiken om zijn normenpatroon uit te dragen en algemene problemen en knelpunten te signaleren.

Op basis van (soms impliciete) beleidsmatige keuzes komt de Nationale ombudsman ook wat de secundaire taakvervulling betreft waar nodig tot het opstellen van interne regels en uitvoeringsvoorschriften. Het gaat hierbij algemeen gesproken om een nadere invulling van de externe communicatie. Wat betreft de openbaarheid bijvoorbeeld kan worden genoemd de procedure van het anonimiseren van rapporten en de wijze waarop de terinzagelegging van rapporten en afschrijfbrieven is geregeld. Ook ten aanzien van de behandeling van klachten over gedragingen van (functionarissen van) de Nationale ombudsman is een procedure ontworpen. Tevens kan de vaste indeling van het jaarverslag worden beschouwd als een nadere invulling van het beleid ter zake van de verslaglegging.

Het moet evenwel gezegd dat waar de primaire taakvervulling nauwkeurig is gereguleerd, dit in het algemeen niet geldt voor de onderdelen van de secundaire taakvervulling. Een reden hiervoor is ongetwijfeld dat de noodzaak daartoe veelal ontbreekt. Immers, een groot deel van de activiteiten die in het kader van de secundaire taakvervulling plaatsvinden, wordt door de Nationale ombudsman, als ambtsdrager, zelf verricht of uitgevoerd in een directe werkrelatie met een bepaalde functionaris van het BNo.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

3.3.4 *Handelingen*

Het primaire proces

48

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het ten aanzien van (een onderdeel van) de onderzoekstaak voorbereiden en vaststellen van nieuw beleid, dan wel (doen) evalueren of wijzigen van gevoerd beleid.**

Periode 1982 - heden.

Grondslag [onafhankelijkheid van het ambt].

Product Bijv. beleidsnotities, zoals Oplossingsgericht werken (1994), over de interventiemethode, en verslagen, zoals van de werkgroep De Bruin (1993 e.v).

Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).

Opmerking Betreft beleidskeuzen met gevolgen voor de onderzoeksfunctie in haar totaliteit: bijv. hoe om te gaan met buitenwettelijke klachten (1982); de keuze voor intensivering van de interventiemethode (1994); de afweging om de bevoegdheid tot onderzoek uit eigen beweging extensief te benutten (1989).

49

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het opstellen van interne beleidsregels, uitvoeringsrichtlijnen en -voorschriften over:**
a. de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan de wettelijke bepalingen betreffende de (on)bevoegdheid tot het instellen of voortzetten van een klachtonderzoek;
b. de te volgen werkwijze bij de behandeling van een verzoekschrift en het (verdere) onderzoeksproces;
c. de inhoudelijke beoordeling in te behandelen aangelegenheden.

Periode 1982 - heden.

Grondslag [onafhankelijkheid van het ambt i.v.m. WNo art. 12 t/m 27].

Product Bijv. beleidsnotities en (werkgroep)verslagen over: procedure hoor en wederhoor; uitgangspunten voor waarheidsvinding; vertaling inquisitoire bevoegdheden in onderzoeksinstrumenten; wijzen van interventie; behoorlijkheidsnormen.

Uitvoeringsvoorschriften: bijv. lijst van afdoeningsgronden verzoekschriften, lijst beoordelingscriteria, handboek BNo, (sub)procedures, zoals voor correspondentie met ambassades, behandeling klachten over inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).

Secundaire taakvervulling

50

Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het ten aanzien van (een onderdeel van) de secundaire taakvervulling voorbereiden of vaststellen van nieuw beleid, dan wel (doen) evalueren of wijzigen van gevoerd beleid.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	[onafhankelijkheid van het ambt mede i.v.m. WNo art. 27, lid 4 en 5, art. 28].
Product	Bijv. beleidsnotities en werkgroepverslagen.
Bron	Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
Opmerking	Betreft beleidskeuzen t.a.v. openbaarheid, voorlichting, buitenlandse betrekkingen, etc. (zie hoofdstuk 6 van het RIO).

51

Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het opstellen van interne beleidsregels, uitvoeringsrichtlijnen en -voorschriften over: * openbaarheid, voorlichting en publiciteit; * behandeling van klachten over de Nationale ombudsman; * verslaglegging en verdere informatieverstrekking aan de Staten-Generaal; * overige secundaire taakvervulling.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	[onafhankelijkheid van het ambt mede in relatie tot WNo art. 27, lid 4 en 5, art. 28].
Product	Bijv. beleidsnotities en werkgroepverslagen; uitvoeringsvoorschriften over bijv. procedure behandeling klachten over de No; werkwijze anonimisering en terinzagelegging van rapporten, etc.
Bron	Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
Opmerking	Zie voor de secundaire taakvervulling hoofdstuk 6 van het RIO).

3.4 Operationalisering

3.4.1 Inleiding

De operationalisering van de taak betreft de extern gerichte activiteiten van de Nationale ombudsman die verband houden met het scheppen van de praktische voorwaarden voor een adequate taakvervulling. In verband hiermee wordt vooral ingegaan op de activiteiten van de Nationale ombudsman (en van bestuursorganen) die van belang zijn voor een goed verloop van het onderzoeksproces (hoofdstukken 4 en 5). Ook aan de operationalisering van de secundaire taakvervulling, waarin de uitkomsten van het onderzoekswerk centraal staan (hoofdstuk 6), wordt echter waar nodig aandacht besteed. Daar de operationalisering van de taak voor een belangrijk deel neerkomt op een actieve benadering van de omgeving van de Nationale ombudsman, spelen de door het instituut gehanteerde beleidsvisies ten aanzien van zijn externe communicatie (zie 3.2.2), op de achtergrond een belangrijke rol.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

In het onderstaande wordt conform de beperking van dit rapport voorbij gegaan aan de velerlei voorzieningen en maatregelen die de bedrijfsvoering van het instituut betreffen (variërend van catering tot archiefzorg). Deze zijn uiteraard wel essentieel voor het operationaliseren van de taak! Dit aspect van de operationalisering behoort tot het werkterrein van de directeur van het BNo (zie 3.2).

Hieronder wordt eerst (3.4.2) aandacht besteed aan de kennissystemen die de Nationale ombudsman gebruikt in het kader van zijn taakvervulling. Deze worden deels beheerd door de afdeling Voorlichting en Bibliotheek, deels door de afdeling ICA, volgens een historisch gegroeide verdeling. Ook wordt aan de opbouw van het wetenschappelijke en vakinhoudelijke netwerk gerefereerd. Gesignaleerd werd al dat dit netwerk een klankbordfunctie speelt bij de formulering van het beleid ten aanzien van de taakvervulling (zie 3.2.2). De bijdragen van de Nationale ombudsman aan vakontwikkeling, wetenschapsbedrijf en stimulering van het instituut ombudsman komen in hoofdstuk 6 aan de orde (zie 6.4).

Vervolgens (3.4.3) komt de algemene voorlichting over de Nationale ombudsman aan bod, de voorlichting waarmee hij zich (als instantie) bekend maakt, met name bij het grote publiek. In hoofdstuk 6 wordt aandacht besteed aan de voorlichting over het werk en zijn uitkomsten (zie 6.2).

Aansluitend (3.4.4) wordt geschetst op welke wijze de Nationale ombudsman vorm geeft aan zijn functionele relaties met bestuursorganen en andere instellingen die direct bij zijn primaire proces zijn betrokken, met name (andere) klachtbehandelings- en (rechts)hulpverleningsinstanties. Ook op deze functionele relaties wordt in hoofdstuk 6 teruggekomen.

Ten slotte (3.4.5) komen aan de orde de instrumentele relaties die worden aangegaan met het oog op de vervulling van secundaire taken, met name de publiciteit.

3.4.2 *Professionele kennis en informatie*

Een ruime professionele kennis is een vereiste voor een adequate taakvervulling. Afgezien van de intellectuele bagage van de ambtsdragers en hun medewerkers wordt in deze behoefte bij uitstek voorzien door de bibliotheek van het BNo. De collectie is grotendeels toegespitst op het onderzoekswerk en dus voornamelijk juridisch van aard. Vanzelfsprekend omvat zij naast zelfstandige uitgaven (deels in digitale vorm) ook velerlei tijdschriften en documentatiemateriaal. Tevens zijn aansluitingen aanwezig naar vakbibliotheken elders.

De bibliotheek van het BNo staat niet alleen ten dienste van het onderzoekswerk. Zij dient ook de beleidsontwikkeling en de verdere taakvervulling en betreft dientengevolge tevens een verzameling publicaties over het ambt en (de uitkomsten van) het ombudsmanwerk, waaronder met name de collectie jaarverslagen en andere publicaties van buitenlandse ombudsman(-achtige) instituten en internationale werkverbanden uniek is. Die collectie is deels het resultaat van schenkingen, meestal in het kader van een uitwisseling van publicaties.

De bibliotheek staat ook open voor buitenstaanders, zodat dit onderdeel van het bureau een directe functie heeft in het kader van de secundaire taakvervulling.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Naast de collectie in de bibliotheek zijn ten behoeve van de interne informatievoorziening specifieke documentatieverzamelingen aangelegd. Zo is na de competentie-uitbreidingen van eind 1993, begin 1994 een zbo-databank opgezet met praktische en juridische informatie over deze zeer grote categorie bestuursorganen, aan de hand van gegevens die onder meer door rondzending van een eigen vragenlijst werden verzameld. Voorts wordt op afdeling I van oudsher gebruik gemaakt van een (door derden opgezet) bestand van doorverwijnsinstellingen (zie hoofdstuk 4).

Daarnaast beheert elke onderzoeksafdeling op haar secretariaat een bestand van afschriften van de door de afdeling uitgebrachte afschrijfbrieven en rapporten (geordend op jaarverslagparagraaf), dat dus feitelijk een schaduwarchief vormt. Natuurlijk staat de verschillende afdelingen ter raadpleging ook het (centrale) onderzoeksarchief ter beschikking, dat de complete dossiers van alle door de Nationale ombudsman behandelde zaken omvat. In verband met de vastlegging van eigen gegevens verdienen voorts een tweetal centrale geautomatiseerde gegevensbestanden speciale vermelding: het dossierregistratiesysteem en het jurisprudentiesysteem.

Een geautomatiseerd dossierregistratiesysteem is reeds in 1981 (door BiZa) ontwikkeld, ter vastlegging van de basisgegevens van de binnengekomen verzoekschriften en van relevante data met betrekking tot het verloop en de afdoening van de desbetreffende (en eigen) onderzoeken. Zo kon bijvoorbeeld de afdoeningsgrond van elk afgewezen verzoekschrift worden nagegaan. In de tweede helft van de jaren 1980 is na aanhoudende problemen met de programmatuur overgegaan op een overeenkomstig systeem, waarin de eerder verzamelde data echter niet zijn overgenomen (de ingevoerde gegevens zijn op papier, in de vorm van formulieren, nog wel beschikbaar). Het systeem wordt uitdrukkelijk niet gebruikt voor de registratie en behandeling van de overige post van het BNo, zoals correspondentie met externe relaties.

Benadrukt moet worden dat het dossierregistratiesysteem meer is dan alleen een postregistratiesysteem. Ook als zodanig bevat het echter reeds veel informatie, bijvoorbeeld over de geografische herkomst of het geslacht van verzoekers. Het is echter vooral een bestand dat inzicht geeft in de behandeling van de onderzoekszaken, met inbegrip van de daarbij gemaakte (inhoudelijke) keuzes. Het systeem wordt niet alleen gebruikt als beheersinstrument, maar ook om kengetallen te kunnen produceren, vooral in het kader van een analyse van het onderzoekswerk ten behoeve van de jaarverslaggeving. De basisgegevens van de verzoekschriften worden vastgelegd en ingevoerd door de afdeling ICA (zie 3.2.3), dat ook het systeem beheert. De behandelingsgegevens van een zaak worden door de (achtereenvolgende) behandelende onderzoekers gecodeerd aangeleverd aan ICA op speciale formulieren (zie de hoofdstukken 4 en 5). Het systeem kan door vrijwel de gehele organisatie zo nodig worden geraadpleegd.

In 1989 werden voor het eerst voorbereidingen getroffen voor een geautomatiseerd jurisprudentiesysteem met betrekking tot de uitspraken (in rapporten en afschrijfbrieven) van de Nationale ombudsman. Na een aantal jaren onderzoek begon de behoefte te ontstaan aan een toegankelijk en snel te raadplegen overzicht van maat- en richtinggevende uitspraken,

zowel op het gebied van het ombudsman-procesrecht als het materiële ombudsmanrecht. Na een oriënterende fase is in 1992 op het BNo het project Jurisprudentie Nationale ombudsman gestart. Een speciale werkgroep van het bureau boog zich over de ontwikkeling van selectienormen voor de opname van uitspraken in het te ontwerpen jurisprudentiesysteem. Aansluiting werd gezocht bij de criteria die de redactie van het tijdschrift Nederlandse Jurisprudentie hanteert. Deze normen betreffen naast het juridisch belang van de casus onder meer de actualiteitswaarde, de rechtsvorming en de invulling van open rechtsnormen. Na de inhoudelijke normering kwamen uiteraard de functionele en operationele eisen met betrekking tot het systeem aan de orde. De ontwerpfase daarvan werd in 1993/94 afgerond en sinds 1994 is het systeem operationeel. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat ook 'structurele interventies' in het systeem zullen worden opgenomen.

Het daadwerkelijk invoeren van de jurisprudentie gebeurt door de afdeling ICA, die ook het beheer over het systeem heeft. De invoer van een relevante uitspraak geschiedt op aanwijzen van de behandelend onderzoeker, die op zijn of haar registratieformulier (zie boven) moet aangeven of opname in het jurisprudentiesysteem al dan niet gewenst is; de ambtsdrager beslist of een uitspraak inderdaad wordt ingevoerd (zie de hoofdstukken 4 en 5). In het systeem worden voorsnog de meeste rapporten opgenomen. Het oude systeem, waarbij van alle rapporten en afschrijfbrieven een afschrift bij de afdelingssecretariaten wordt bewaard, blijft daarnaast wel gehandhaafd.

Ook het jurisprudentiesysteem kan door vrijwel alle medewerkers van het BNo worden geraadpleegd. Het systeem is wel zo ontworpen dat op termijn ook geïnteresseerde buitenstaanders daarvan gebruik zouden kunnen maken, c.q. daartoe toegang zouden kunnen verkrijgen. Het voornemen bij het BNo is om het bestand niet periodiek op te schonen. Interne of externe onderzoekers zullen op die manier een volledig beeld kunnen krijgen van de ontwikkeling van de jurisprudentie van de Nationale ombudsman.

Tot de kennisverwerving behoort ook dat de Nationale ombudsman zich oriënteert op de ontwikkelingen op de voor hem relevante vakgebieden (vooral het bestuursrecht) en daartoe ook een vakinhoudelijk netwerk opbouwt en in stand houdt. De opbouw geschiedt uiteraard vooral door middel van lidmaatschappen van organisaties, variërend van algemene, zoals de Nederlandse Juristen Vereniging, tot meer specialistische verbanden als de Vereniging voor Administratief Recht, een belangrijke 'actor uit de private sector' op het terrein van de Nationale ombudsman (zie hoofdstuk 1).

Vanzelfsprekend wordt de Nationale ombudsman voorts uit hoofde van een of ander lidmaatschap, dan wel gewoon op grond van de bekendheid van het ambt, geregeld door uiteenlopende instellingen of personen benaderd met uitnodigingen voor het bijwonen van of deelnemen aan activiteiten van wetenschappelijke of beroepsorganisaties. Zoals hierboven werd vermeld, zal op de daaruit voortvloeiende inhoudelijke activiteiten van de Nationale ombudsman in een volgend hoofdstuk worden ingegaan (zie 6.4), daar deze buiten het bestek van de operationalisering van de taak vallen. Binnen het kader van de kennisverwerving vallen uitsluitend de behandeling van uitnodigingen, alsmede het (zonder meer) deelnemen aan, of kennis nemen van activiteiten van vakorganisaties en instellingen van wetenschap of onderwijs.

De voorlichting die de Nationale ombudsman geeft, bestaat uit twee componenten: het bekend maken van het instituut als zodanig en het openbaar maken (van de uitkomsten) van het ombudsmanwerk. In het kader van dit hoofdstuk is alleen de eerste component aan de orde, voorlichting over het instituut Nationale ombudsman, met inbegrip van zijn taak, bevoegdheden en werkwijze; deze wordt hier verder gemakshalve als 'algemene voorlichting' aangeduid. De berichtgeving over de inhoud van het werk van de Nationale ombudsman (die natuurlijk wel mede tot grotere bekendheid van het instituut leidt) komt in hoofdstuk 6 aan bod (zie 6.2). Overigens vindt de algemene voorlichting die de Nationale ombudsman geeft aan afzonderlijke functionele relaties (intermediaire en doorverwijsinstanties, contactambtenaren, wetenschappers, etc.) plaats in het kader van de informatie-uitwisseling die in de volgende paragraaf wordt behandeld.

Algemene of institutionele voorlichting betreft het geven van richtbaarheid aan (wijzigingen van) de inhoud van de WNo, waarbij de aanhef van art. 2, eerste lid ook figuurlijk voorop staat: 'Er is een Nationale ombudsman'. Er wordt aan herinnerd dat de Minister van Binnenlandse Zaken een eigen verantwoordelijkheid heeft inzake het geven van voorlichting over de WNo (zie 2.4.2). In de praktijk wordt voorlichting over een wetswijziging aan het bestuur door BiZa gedaan, terwijl de Nationale ombudsman het grote publiek voorlicht over het instituut en in voorkomend geval ook functionele relaties actief benadert.

Reeds in het kader van de invoering van de Nationale ombudsman heeft men zich bij Binnenlandse Zaken bezonnen over het beeld van de ombudsman in de voorlichting. Als gevolg daarvan is in 1981/82 een uitgebreide landelijke campagne uitgevoerd, uitgezet door de ambtelijke Commissie voorbereiding en invoering Nationale ombudsman (zie 2.2.4). Een belangrijk element van de campagne behelsde de productie en verspreiding van een publieksfolder en een affiche, bestemd voor postkantoren, openbare bibliotheken, e.d. Tevens werd in samenwerking met de Rijks Voorlichtingsdienst een Postbus-51-spot voor radio en televisie vervaardigd, kwamen er advertenties in diverse dagbladen en bracht men een persbericht uit. Daarnaast werd medewerking verleend aan artikelen in dag-, week- en vakbladen en aan informatieve televisie- en radioprogramma's. In de praktijk bleek de niet-geregisseerde publiciteit rond de benoeming van de Nationale ombudsman al zoveel klachten op te leveren, dat de campagne deels later en meer gespreid in de tijd is uitgevoerd. De startcampagne omvatte ook voorlichting aan rijksoverheidspersoneel en gemeentepolitie. Specifieke elementen van de ambtelijke voorlichting betroffen het opstellen en doen verspreiden van een algemene circulaire en het produceren en doen vertonen van een diapresentatie en een videoband op speciale bijeenkomsten. Een en ander geschiedde deels in overleg met het Centraal Instituut Vorming en Opleiding Bestuursdienst (CIVOB). Opgemerkt moet worden dat de startcampagne mede inhield het ontwikkelen van een eigen logo en een huisstijl voor het Bureau Nationale ombudsman.

De voorlichtingscampagne van 1981/82 was uiteraard bedoeld om het publiek (en het bestuur) op de hoogte te stellen van het bestaan van de instelling en in te lichten over haar taak en bevoegdheden. De Nationale ombudsman wordt in de regel pas geactiveerd als hij een klacht van een burger ontvangt (zie hoofdstuk 4). Het ombudsmaninstituut kan dus zijn

functie alleen dan goed vervullen als iedere burger die de ombudsman in een zeker geval nodig heeft, hem kent en ook weet te vinden.

Sinds 1982 geschiedt algemene voorlichting om een grotere naambekendheid te verwerven en opgetreden veranderingen in de taak, bijvoorbeeld als gevolg van een competentie-uitbreiding of wetswijziging, op ruime schaal bekend te maken. Wat het 'grote publiek' aangaat is de doelstelling dit voldoende te informeren om van zijn klachtrecht gebruik te kunnen maken; publieksreclame is dus buiten de orde. De algemene voorlichting wordt dan ook zorgvuldig gedoseerd en blijft beperkt tot sobere, zakelijke informatie waarbij ook de beperkingen van de functie(s) van de Nationale ombudsman worden aangegeven.

De kennis in de samenleving over de Nationale ombudsman is sinds 1982 gaandeweg toegenomen, maar hoewel het overgrote deel van de Nederlandse bevolking intussen wel het instituut blijkt te kennen, weet de meerderheid daarvan nog steeds niet goed wat dit nu eigenlijk voor haar kan en mag doen. Een belemmerende factor wordt gevormd door de vele en relatief ingewikkelde wettelijke beperkingen die gelden ten aanzien van het toepassingsbereik van de WNo, de bevoegdheid in bepaalde zaken en de ontvankelijkheid van verzoeken om onderzoek. Voorts kan erop worden gewezen dat de publiciteit in publieksmedia hoofdzakelijk betrekking heeft op de uitkomsten van het ombudsmanwerk, waarbij 'technische' of institutionele informatie achterblijft, zodat misverstanden of valse verwachtingen worden gewekt. Ook tooien tal van klacht- en hulpverleningsinstellingen zich met het voorvoegsel 'ombuds-', met als gevolg dat veel burgers in verwarring raken.

De algemene voorlichting van de Nationale ombudsman betreft voor een deel het verzorgen van vermeldingen van het instituut in uiteenlopende gidsen en naslagwerken. Zo treft men bijvoorbeeld sinds vele jaren praktische algemene informatie over het instituut aan op een vaste plaats in de serie Gele Gidsen. Het is de bedoeling dat de vanaf 1998 te bezetten plek op het Internet behalve inhoudelijke informatie onder meer ook dergelijke zakelijke, feitelijke inlichtingen zal bevatten (zie 6.2.).

Voorlichtingscampagnes van de Nationale ombudsman komen vrij zelden voor en geschieden in de regel naar aanleiding van een belangrijke uitbreiding van zijn werkterrein of een significante wijziging van zijn werkwijze. Onder een (algemene) voorlichtingscampagne wordt hier verstaan het gedurende een beperkte periode actief en stelselmatig bevorderen van de kennis over (een aspect van het werk van) de Nationale ombudsman bij een of meer bepaalde doelgroepen, waarbij ten minste sprake is van het produceren en gericht (doen) verspreiden van speciaal voorlichtingsmateriaal, met gebruikmaking van verschillende media. Soms kan bij de voorbereiding van een campagne worden uitgegaan van de resultaten van een eerder gehouden evaluerend onderzoek inzake de kennis over (het werk van) het instituut, terwijl een dergelijk onderzoek enige tijd na afloop inzicht kan geven in de effecten daarvan (zie 3.2.2). De afdeling Voorlichting en bibliotheek is vanzelfsprekend het meest betrokken onderdeel van het BNo bij de voorbereiding en uitvoering van een voorlichtingscampagne. Twee recente voorbeelden mogen een indruk geven.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Zo is bij de invoering van het kenbaarheidsvereiste in de WNo een brochure vervaardigd, verspreid en publicitair begeleid, die met name was bestemd voor overheidsorganisaties en intermediaire instanties ('De hantering van het kenbaarheidsvereiste door de Nationale ombudsman', juli 1989).

Voorts is na de achtereenvolgende competentie-uitbreidingen van eind 1993 en begin 1994 (zie 2.4.4) in 1994/95 een uitgebreide landelijke voorlichtingscampagne opgezet onder het motto 'Fouten maken is menselijk ... klagen is redelijk', die ongeveer dezelfde ingrediënten bevatte als de startcampagne (zie boven). Het werkproces omvatte onder meer het doen produceren van een Postbus-51-spot, het vervaardigen en doen verspreiden van een folder en een poster, alsmede het uitbrengen en toezenden van een persbericht voor de schrijvende pers (dag-, week-, consumenten-, vak- en huis-aan-huisbladen), terwijl ook medewerking werd verleend aan artikelen en informatieve televisie- en radioprogramma's. Voor de bestuursorganen werd een circulaire vervaardigd, die ook gericht werd toegezonden. Ten slotte zijn tevens speciale voorlichtingsbijeenkomsten belegd voor bepaalde functionele relaties van de Nationale ombudsman (zoals de sociaal-raadslieden).

Uit het voorgaande blijkt dat het produceren van voorlichtingsmateriaal een activiteit kan zijn die onderdeel uitmaakt van een werkproces, te weten het houden van een voorlichtingscampagne, die ten minste ook de publicitaire begeleiding en de verspreiding van het geproduceerde materiaal omvat. Het maken van voorlichtingsmateriaal kan echter ook een zelfstandige handeling zijn, met als product standaardmateriaal dat is bestemd om in het kader van een ander werkproces te worden verspreid.

Het meest in het oog springende standaard-voorlichtingsmateriaal betreft reguliere publicaties, zoals de brochure 'De Nationale ombudsman' en de publieksfolder die informeert over de werkwijze van de ombudsman, speciaal bestemd voor burgers die een klacht willen indienen of hebben ingediend. Het gebruikelijke overzicht van de publicaties van de Nationale ombudsman in zijn jaarverslag vermeldt naast diens wetenschappelijke werk ook de weinige zelfstandige voorlichtingspublicaties.

Behalve reguliere uitgaven wordt ook standaard-voorlichtingsmateriaal geproduceerd dat vooral bestemd is om door derden bij hun werk te worden gebruikt, zoals de tekst van de WNo in verschillende vreemde talen, fact-sheets ter verspreiding door ambassades en consulaten, curricula van de ambtsdragers voor congres- of persmappen, etc. Uiteraard zijn onder voorlichtingsmateriaal ook audiovisuele producten te begrijpen, zoals foto's, dia's en videofilms. Het spreekt vanzelf dat alle producten die vallen onder de noemer voorlichtingsmateriaal na verloop van tijd komen te vervallen en al dan niet worden vervangen, dan wel periodiek of bij speciale gelegenheden worden geactualiseerd.

De distributie van het door de Nationale ombudsman geproduceerde standaard-voorlichtingsmateriaal maakt als gezegd altijd deel uit van een of ander specifiek werkproces. De distributie in het kader van een algemene voorlichtingscampagne kwam hierboven reeds ter sprake.

Voorts geschiedt de verspreiding van de hierboven genoemde publieksfolder vooral door medewerkers van afdeling I, ter informatie van individuele burgers die een klacht hebben ingediend of willen indienen, dus in het kader van het primaire proces van de Nationale ombudsman (zie 4.2).

Ook worden nieuwe uitgaven op afspraak of ongevraagd verspreid onder functionele relaties,

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

zoals intermediaire en doorverwijsinstanties, contactambtenaren, etc. Deze activiteit vindt plaats in het kader van de met deze relaties bestaande professionele informatie-uitwisseling (zie 3.4.4). Voor het overige vindt de verspreiding van voorlichtingsmateriaal veelal plaats als secundaire activiteit, te weten in het kader van de openbaarheid over het werk (zie 6.2). De verspreiding betreft dan 'een ieder' die om informatie over het werk van de Nationale ombudsman verzoekt en geschiedt in de regel door de afdeling Voorlichting en Bibliotheek. Dat geldt ook voor de genoemde toezending aan functionele relaties in het kader van de professionele informatie-uitwisseling.

Ter afsluiting moet worden opgemerkt dat de telefonische algemene voorlichting aan individuele burgers is geïntegreerd in het primaire proces: ook zij wordt verricht door onderzoeksmedewerkers van afdeling I (zie hoofdstuk 4). Achtergrond van deze 'telefoon dienst' is dat het bij die informatievoorziening vooral gaat om het beantwoorden van vragen van burgers die overwegen een klacht in te dienen en zich eerst willen oriënteren op de mogelijkheden. Schriftelijke vragen van individuele burgers om voorlichting komen veelal bij de afdeling Voorlichting en Bibliotheek terecht en worden daar net zo behandeld als verzoeken om inhoudelijke voorlichting (zie 6.2.2).

Speciale groepen worden op verzoek wel mondeling voorgelicht over de taak, bevoegdheden en werkwijze van de Nationale ombudsman. Zo wordt voldaan aan voorkomende verzoeken (meestal van middelbare scholen of hogere onderwijsinstellingen) om een lezing of gastcollege te verzorgen over 'wat de Nationale ombudsman doet'. Ten slotte worden soms ook studenten of andere groepen op het BNo ontvangen en rondgeleid. Bij een en ander is de afdeling Voorlichting en Bibliotheek van het BNo in de regel ook betrokken.

3.4.4 Relaties met bestuursorganen

De Nationale ombudsman komt bij de uitvoering van zijn primaire proces met allerlei (organisaties en functionarissen van) bestuursorganen in aanraking. Om zijn onderzoekstaak adequaat te vervullen heeft de Nationale ombudsman niet genoeg aan zijn informatiebronnen 'binnenshuis' (zie 3.4.2) maar is het in veel gevallen nuttig om door middel van directe contacten met afzonderlijke bestuursorganen, buiten de procedure van een onderzoek om, inzicht krijgen in de algemene taakvervulling en de problemen van de uitvoeringspraktijk. Ook kunnen gelegde contacten een vlotte medewerking bij toekomstige onderzoeken bevorderen. In dat verband kan het voorts nodig of wenselijk zijn met afzonderlijke bestuursorganen werkafspraken te maken over de precieze gang van zaken bij een onderzoek. Ten slotte kan door middel van het leggen van relaties met de bestuursorganen de weg worden geplaveid voor het overbrengen van de normen van de Nationale ombudsman (zie 6.3).

Omgekeerd heeft een bestuursorgaan er alle belang bij zich door de Nationale ombudsman op de hoogte te laten stellen van diens werkwijze, met hem bijzondere werkafspraken te maken en het instituut, buiten de context van een onderzoek, in te lichten over de specifieke problematiek in de uitvoeringspraktijk van de desbetreffende organisatie(s).

Kennismaking en informatie-uitwisseling

Vooraf in de eerste jaren van het ombudsmaninstituut was de oriënterende kennismaking met (vertegenwoordigers van) bestuursorganen een belangrijk punt in de agenda van de ambtsdrager. Het instrument bij uitstek was het werkbezoek. Tot degenen met wie kennis werd gemaakt behoorden bijvoorbeeld ministers en staatssecretarissen, commissarissen der Koningin, burgemeesters, secretarissen-generaal en korpschefs. Medewerkers van het BNo ontmoetten op hun beurt uiteenlopende functionarissen van de organisaties van de betrokken bestuursorganen. Ook vonden werkontmoetingen plaats met speciale organisaties van bepaalde gremia, zoals het genootschap van burgemeesters of het overleg van procureurs-generaal. In het kader van de kennismaking met bestuur en ambtelijke organisatie ging het overigens niet alleen om werkbezoeken of -ontmoetingen, maar bijvoorbeeld ook om korte stages van functionarissen van het BNo.

Uit incidentele werkbezoeken en stages is in een aantal gevallen een min of meer regulier bestuurlijk overleg voortgevloeid, waarbij van de kant van de Nationale ombudsman de nadruk ligt op de preventie van klachten, het doen overnemen van gedane aanbevelingen en het uitdragen van de eigen normen. Aan een dergelijk overleg wordt aandacht besteed in het laatste hoofdstuk (zie 6.3.2). Hier hebben we alleen het oog op de contacten tussen ombudsman en bestuursorgaan (voor zover) die zijn bedoeld om een solide basis te leggen onder het onderzoeksproces als zodanig.

Kennismaking met bestuursorganen en hun functionarissen vindt nog steeds plaats, met name in verband met de uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman tot andere overheden. Zo is ten behoeve van het proefproject inzake de uitbreiding van de competentie tot de provincies en een zevental gemeenten (zie 2.4.4) een interne projectgroep van het BNo geformeerd die met de provincies en gemeenten kennismakingsgesprekken en korte stages organiseerde. In dat kader heeft de voorlichtingsafdeling van het BNo contacten gelegd met haar tegenvoeters bij de provincies en betrokken gemeenten. Overigens hadden vele gemeenten, meer dan uiteindelijk aan de proef meededen, voor de start daarvan al oriënterende contacten met het BNo gehad.

Uiteraard vindt in het kader van een kennismaking ook schriftelijke informatie-uitwisseling plaats. Zo werd in het geval van de toetredende gemeenten vanuit het BNo een informatiepakket toegestuurd. Omgekeerd verstrekken bestuursorganen desgevraagd de nodige schriftelijke informatie aan de Nationale ombudsman over (relevante aspecten van) hun taak en werkwijze, onder meer wat betreft de interne behandeling van klachten van burgers. Informatievoorziening treedt niet alleen op in het kader van een kennismaking, al dan niet in het geval van een toetreding (of instelling) van een bestuursorgaan, maar uiteraard ook bij een wijziging in de taak, bevoegdheden of werkwijze van dat orgaan.

De contacten tussen een bestuursorgaan en de Nationale ombudsman kunnen ook verder gaan dan (wederzijds) informeren. Zo zonden korpsbeheerders, toen in de Politiewet 1993 een interne procedure voor de behandeling van klachten van burgers over gedragingen van de politie dwingend werd voorgeschreven, vrij massaal het concept van hun plaatselijke politiekklachten-regeling op, met het verzoek aan de Nationale ombudsman om commentaar.

Meer in het algemeen adviseert de ombudsman in voorkomende gevallen desgevraagd een bestuur of andere overheidsinstelling over de te volgen werkwijze bij de behandeling van klachten of de inrichting van een (al dan niet onafhankelijke) voorziening daartoe. Deze vrijblijvende advisering en becommentariëring ter zake van klachtbehandeling moet wel worden onderscheiden van het aandringen door de ombudsman op verbeteringen van de uitvoeringspraktijk van een overheidsorganisatie, op basis van door hem verricht onderzoek (zie 6.3).

Uiteraard is het aan bestuursorganen zelf om te besluiten over de inrichting van een klachtvoorziening, rekening houdend met de schaal van de organisatie en met de aard en omvang van de publiekscontacten. Wel heeft de invoering van het kenbaarheidsvereiste in de WNo in 1989 gefungeerd als stimulans voor het tot stand brengen van interne klachtvoorzieningen. Door de Nationale ombudsman is toen in zijn reeds vermelde voorlichtingsbrochure (zie 3.4.3) gesteld, dat het van belang is dat bestuursorganen bij het inrichten van een klachtvoorziening voor ogen houden dat een inkomende klacht snel en adequaat als zodanig wordt herkend en intern doorgeleid, dat een klacht wordt behandeld binnen een redelijke termijn (in beginsel maximaal zes weken) en dat de gelegenheid om op een klacht een zienswijze te geven, vooral wordt benut om het geschonden vertrouwen te herstellen.

Conform de beperking van dit rapport wordt hier niet ingegaan op de daadwerkelijke inrichting van interne klachtvoorzieningen bij overheidsorganisaties.

Werkafspraken

Om zijn primaire proces ten opzichte van het bestuur zo doelgericht en doelmatig mogelijk te kunnen verrichten, is het in veel gevallen noodzakelijk dat de Nationale ombudsman met een bepaald bestuursorgaan praktische afspraken maakt. Werkafspraken bestaan vooral met grote en veel klachten genererende bestuursorganen.

Het gaat bij deze afspraken in de regel om afstemming of verfijning van de werkwijze van Nationale ombudsman ten aanzien van een bepaalde organisatie op grond van bijzondere omstandigheden die gelden voor (onderdelen van) het werk van die instantie. Werkafspraken kunnen gezien de onafhankelijkheid van de Nationale ombudsman vanzelfsprekend nimmer betrekking hebben op de inhoudelijke behandeling van een aangelegenheid of op bevoegdheidskwesties. Ze betreffen uitsluitend procedurele aspecten, met name de wijze waarop de onderlinge communicatie bij een onderzoek dient te verlopen.

Dat laat onverlet dat aangelegenheden die niet op de procesorde betrekking hebben, zoals een bevoegdheidskwestie, wel aanleiding kunnen vormen tot (nadere) werkafspraken. Zo heeft een slepend competentiegeschil tussen de Nationale ombudsman en de bewindspersonen van Sociale Zaken met betrekking tot klachten over de Sociale Verzekeringsraad en de Ziekenfondsraad in 1986 geleid tot de werkafpraak dat ter zake tijdelijk een procedure zou worden gevolgd inhoudende dat de betrokken bewindslieden bij genoemde organen informatie inwinnen, die zij vervolgens ter beschikking van de ombudsman stellen.

Niet alleen betreffen werkafspraken uitsluitend procedurele aspecten, ze blijven veelal ook binnen het kader van het vaste beleid dat de Nationale ombudsman heeft uitgestippeld (zie 3.3.2). Dat is echter geen ijzeren wet. Zo is het een algemeen uitgangspunt van de

ombudsman dat een bestuursorgaan dat in het kader van een onderzoek om inlichtingen of commentaar wordt gevraagd, zelf als zodanig reageert (zie ook 5.6). Desalniettemin bestaat ten aanzien van de sterk hiërarchisch gelede en wijdvertakte belastingdienst een werkafspraken met het desbetreffende bestuursorgaan, dat reacties op vragen van de Nationale ombudsman op een lager niveau worden afgegeven. Gemaakte afspraken kunnen voorts leiden tot afwijkende subprocedures voor het primaire proces van de Nationale ombudsman wat betreft de behandeling op onderdelen van specifieke klachten. Zo gelden bijvoorbeeld aangepaste interne regels bij het BNo over de werkwijze bij de behandeling van en rapportage over klachten omtrent gedragingen van ambtenaren van inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Het zal duidelijk zijn dat werkafspraken soms tot stand komen naar aanleiding van knelpunten in het verloop van een bepaald onderzoek. Het komt evenwel ook voor dat werkafspraken worden gemaakt op het moment dat de eerste klacht over een organisatie is binnengekomen of wanneer de Nationale ombudsman met een bestuursorgaan kennis maakt (zie boven). Zo zijn vooral in de eerste jaren van het ombudsmaninstituut vele werkafspraken ontstaan. Evenzo worden nog steeds nieuwe afspraken gemaakt wanneer (een categorie) bestuursorganen bij uitbreiding van de institutionele werkingssfeer van de WNo binnen de werkterrein van de Nationale ombudsman is gekomen. Bestaande afspraken worden uiteraard in overleg veranderd, aangevuld of vervangen als er relevante wijzigingen optreden in de werkwijze van de betrokken organisatie of de Nationale ombudsman zelf. In alle gevallen geldt dat werkafspraken op bestuurlijk niveau worden aangegaan, met dien verstande dat het bestuursorgaan uiteraard kan worden vertegenwoordigd door een gemandateerde ambtenaar, zoals de directeur van de dienst ten aanzien waarvan de werkafpraak geldig is.

Niet altijd komt een procedureel knelpunt in aanmerking om door middel van een werkafpraak te worden geregeld. Soms dringt de Nationale ombudsman aan op eenzijdige aanpassing van de werkwijze van een overheidsorganisatie. Dat doet zich met name voor als een organisatie niet voldoet aan de minimale eisen voor een adequate behandeling van bij de ombudsman binnengekomen klachten, bijvoorbeeld wanneer de organisatie een klager geen enkele mogelijkheid biedt zijn klacht eerst aan haar kenbaar te maken. Dergelijke kwesties zijn, evenals slepende bevoegdheidskwesties, bij uitstek onderwerpen om aan de orde te stellen bij een bestuurlijk overleg tussen Nationale ombudsman en bestuursorgaan naar aanleiding van de primaire taakvervulling (zie 6.3.2).

Werkafspraken met een bestuursorgaan behoeven niet altijd betrekking te hebben op regulering van het onderzoeksproces. Ook wat de secundaire taakvervulling aangaat worden op bestuurlijk niveau met afzonderlijke organen soms werkafspraken gemaakt, bijvoorbeeld inzake het houden van een jaarlijks regulier bestuurlijk overleg. Ook kunnen, al dan niet naar aanleiding van de uitkomsten van eerdere onderzoeken, met een orgaan of organisatie afspraken worden gemaakt over specifieke bijdragen die de Nationale ombudsman levert aan de educatie of de voorlichting van bepaalde groepen ambtenaren over de inhoud van het ombudsmanwerk (zie 6.3.3).

Contactambtenaren

De instelling van de Nationale ombudsman per 1 januari 1982 heeft de overheidsorganen binnen zijn competentie, toen nog alleen de ministeries en de diverse politiekorpsen, ertoe gebracht om zogeheten contactambtenaren te benoemen of aan te wijzen. Afzonderlijke contactambtenaren kwamen er ook spoedig bij enkele grote (toenmalige) buitendiensten van ministeries die veel klachten genereerden.

De contactambtenaren dienen enerzijds als aanspreekpunt voor de medewerkers van het BNo die een zaak welke op de desbetreffende organisatie betrekking heeft, in onderzoek hebben en anderzijds als deskundige schakel voor de bij het onderzoek betrokken organisatie inzake de medewerking aan het onderzoek. Bij de successieve uitbreidingen van het werkerterrein van de ombudsman zijn er vanzelfsprekend ook contactambtenaren bij andere bestuursorganen gekomen. Jaarlijks vinden bijeenkomsten van de Nationale ombudsman met verschillende groepen contactambtenaren plaats, vooral ter bespreking van zijn jaarverslag (zie 6.3). Onderling hebben de diverse contactambtenaren niet veel contact, daar het werk van de meesten weinig gemeenschappelijke punten vertoont, gezien de grote verschillen in de aard van de klachten waarmee zij in aanraking komen.

De meeste contactambtenaren houden zich slechts een deel van hun tijd bezig met ombudsmanzaken. Meestal is een contactambtenaar ook of hoofdzakelijk belast met andere bijzondere externe contacten, zoals het afdoen van verzoeken om inzage ingevolge de Wob, publieksvoorlichting of het behandelen van beroep- en bezwaarschriften. De positionering binnen de organisatie varieert, maar vaak zijn de functionarissen ingedeeld bij een of ander centraal (staf)bureau. Verreweg de meeste contactambtenaren bij de departementen zijn jurist.

Vaak bereidt de contactambtenaar het officiële standpunt van de leiding van zijn organisatie, c.q. het verantwoordelijke bestuursorgaan, ter zake van een klacht voor. Een contactambtenaar is echter binnen zijn organisatie niet verantwoordelijk voor de uiteindelijke opinie van het bestuursorgaan in een zaak, noch voor de medewerking die aan een onderzoek wordt gegeven. Bij grote organisaties ligt de ambtelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de behandeling van een zaak (inclusief termijnbewaking) in de regel in handen van de leiding van het onderdeel waarop de klacht betrekking heeft.

In een enkel geval, met name bij het ministerie van Justitie, is gezien de veelheid en de diversiteit van publiekscontacten, klachten en betrokken werkprocessen zelfs een speciale coördinator voor Nationale-ombudsmanzaken ingesteld. In het onderstaande zal op de stand van zaken bij dit ministerie nader worden ingegaan, omdat dit een naar het lijkt uitputtend overzicht geeft van wat er voor een bestuursorgaan ambtelijk-organisatorisch kan 'komen kijken' in verband met Nationale-ombudsmanzaken.

Reeds in 1982 was op het departement een contactambtenaar aangesteld voor Nationale-ombudsmanzaken, eerst ressorterend onder de departementale voorlichtingsafdeling, later bij de directie Staats- en Strafrecht. Vooral met het oog op de nogal eens opduikende bevoegdheidsvraagstukken heeft in de jaren 1980 daarnaast ook nog een departementale commissie voor Nationale-ombudsmanzaken gefungeerd. Voorts werden in de loop van de jaren 1980 bij de stafbureaus van de verschillende sectoren (directies en diensten) aparte

contactambtenaren aangewezen als deskundigen voor de behandeling van zaken voor zover die specifiek op hun terrein betrekking hadden.

Sinds september 1991 is bij Justitie als opvolger van de centrale contactambtenaar en de bedoelde commissie de functie van coördinator Nationale-ombudsmanaangelegenheden ingesteld, sinds 1995 ondergebracht bij het Bureau Ondersteuning Departementsleiding. De coördinator vervult zijn rol ten aanzien van de ministeriële organisatie als geheel, dus inclusief agentschappen zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Dit laat onverlet dat zich bij de verschillende sectoren ook nog steeds decentrale aanspreekpunten bevinden, veelal jurist bij een staf-onderdeel. De IND heeft op haar beurt zelfs een eigen interne coördinator. De coördinator houdt zich niet bezig met de feitelijke behandeling van binnengekomen klachten. In het kader van het onderzoek heeft hij als taak te fungeren als contactambtenaar voor (de medewerkers van) de Nationale ombudsman, bevoegdheidsvragen in Nationale-ombudsmanzaken te beoordelen en te waken over de uniformiteit en de kwaliteit van de medewerking van de diverse sectoren aan een onderzoek. In hoofdstuk 5 wordt hierop teruggekomen.

Tot de werkzaamheden van de coördinator behoort ook het registreren en signaleren van sector-overschrijdende rapporten in het geautomatiseerde documentaire informatiesysteem van het ministerie (JUDIS). Voorts controleert hij de voortgang in de uitvoering van overgenomen aanbevelingen van de Nationale ombudsman en signaleert hij de bij onderzoek gebleken structurele tekortkomingen en knelpunten in het beleid van de sectoren. Ten slotte coördineert hij de ambtelijke voorbereiding van het ministerie met betrekking tot de behandeling van het jaarverslag van de Nationale ombudsman in de Tweede Kamer. Aan de genoemde activiteiten wordt in hoofdstuk 6 aandacht besteed.

3.4.5 *Overige functionele relaties*

In zijn primaire proces komt de Nationale ombudsman naast bestuursorganen ook talloze klachtbehandelings- en (rechts)hulpverleningsinstanties uit de publieke of private sector tegen, die daarin een rol als intermediair of doorverwijsinstantie spelen, variërend van de inspecteur-generaal van de krijgsmacht tot een rechtswinkel. Overigens kunnen sommige van de bedoelde instanties in het ene geval een rol als intermediair spelen en in een ander geval als doorverwijsinstantie fungeren.

Voorts heeft de Nationale ombudsman met zo'n verscheidenheid aan klachten te maken die buiten zijn competentie vallen, maar ten aanzien waarvan hij de mensen wel wil kunnen doorverwijzen, dat tot de functionele relaties mede allerlei maatschappelijke (belangen)organisaties behoren.

Daarbuiten kunnen tot de functionele relaties ook overheidsinstellingen en particuliere organisaties worden gerekend met wie de Nationale ombudsman in zijn dagelijks werk nauwelijks te maken heeft, maar die wel op beleidsmatig niveau voor het onderzoek interessant (kunnen) zijn, bijvoorbeeld omdat zij als onafhankelijke onderzoeksinstantie een verwante taakstelling kennen of beschikken over een specifieke deskundigheid op een bepaald maatschappelijk gebied.

Kennismaking en informatie-uitwisseling

Van een min of meer formele kennismakingsronde door de Nationale ombudsman, zoals langs de bestuursorganen, is bij de overige functionele relaties in de regel geen sprake (geweest), afgezien van de dragers van enige hogere overheidsambten die mede fungeren als klachtbehandelingsinstantie.

Dat neemt niet weg dat vele organisaties, met name op het terrein van rechtshulp en klachtbehandeling en vooral uit de private sector, in de eerste jaren van het instituut met de Nationale ombudsman een informatief gesprek aanvroegen of zich bij hem als doorverwijsinstantie ter zake van bepaalde klachten aanmerkten. Ook informeerden vele instanties bij de Nationale ombudsman naar de mogelijkheden om (omgekeerd) klagers naar hem te verwijzen. Ook thans nog wordt de Nationale ombudsman door tal van instanties geattendeerd op de mogelijkheid van door- of terugverwijzing.

De eenvoudigste contacten die de Nationale ombudsman met een functionele relatie buiten het bestand van bestuursorganen onderhoudt, beperken zich tot het kennisnemen van of mededelen van eenvoudige informatie over bestaan of oprichting, dan wel over taken, doelstellingen, bevoegdheden, werkwijzen, etc. Deze contacten betreffen in de regel de reeds vermelde categorie van klachtbehandelings- en (rechts)hulpverleningsinstellingen.

Een intensievere informatie-uitwisseling kenmerkt zich door incidenteel voorkomend overleg of een kortstondige correspondentie met betrekking tot een bepaald onderwerp. In de regel is het de relatie die het initiatief neemt en de Nationale ombudsman om inlichtingen verzoekt, veelal met het oog op een voorgenomen uitbreiding of nadere invulling van de eigen taak. Daarbij is sprake van uiteenlopende instanties en onderwerpen. Zo heeft incidenteel wel informatief overleg plaatsgevonden tussen Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer, onder meer ten aanzien van kwesties als het hanteren van beoordelingsnormen en de keuze van onderzoeksthema's.

Bij een dergelijke incidentele informatie-uitwisseling kunnen, met name waar de gesprekspartner een belangen- of consumentenorganisatie is, in plaats van organisatorische of beleidsmatige, inhoudelijke punten een rol spelen. Zo is het bijvoorbeeld zowel voor een landelijke organisatie voor buitenlanders in Nederland als voor de Nationale ombudsman van belang dat de desbetreffende groep burgers op de hoogte is van het bestaan en de taak van de ombudsman. Het gesprek kan dan betrekking hebben op welke wijze buitenlanders ('een ieder' mag immers bij de Nationale ombudsman een klacht indienen) het beste zouden kunnen worden bereikt.

De Nationale ombudsman wordt ook wel eens rechtstreeks als vraagbaak benaderd door een functionele relatie, die ten behoeve van de eigen taakvervulling hetzij inhoudelijke informatie over bepaalde problemen vraagt, hetzij om algemene inlichtingen of organisatorische of methodische adviezen verzoekt. Zo zal het in het eerste geval bijvoorbeeld voor een mensenrechtenorganisatie van belang zijn de bevindingen van de Nationale ombudsman te vernemen ten aanzien van de educatie van politie- en justitiefunctionarissen met betrekking tot de eerbiediging van de mensenrechten van vluchtelingen en asielzoekers. In het tweede geval gaat het dan bijvoorbeeld om het opzetten van een nieuwe organisatie voor

klachtbehandeling, of om een project of proefneming ter zake, waarbij men de deskundige opinie van de Nationale ombudsman wil vernemen.

Omgekeerd kan de Nationale ombudsman in verband met zijn secundaire taakvervulling, met name ten behoeve van het algemene gedeelte van zijn jaarverslag (zie 6.5) of een andere publicatie (zie 6.4), inlichtingen verzoeken over door een relatie gesignaleerde algemene knelpunten of problemen.

Intensievere relaties, gekenmerkt door min of meer regelmatige gesprekken en een langduriger correspondentie, onderhoudt de Nationale ombudsman met onafhankelijke klachtbehandelings- en (rechts)hulpverleningsinstanties die frequent als intermediair of doorverwijsinstelling fungeren (zie onder), dan wel met organisaties die werkverbanden daarvan vormen. In deze gevallen is meestal sprake van een wezenlijk proces van informatie-uitwisseling, waarin zowel inhoudelijke als organisatorische aspecten aanwezig zijn. Gesignaleerd werd reeds (zie 3.4.3) dat de Nationale ombudsman bij competentie-uitbreidingen ook wel specifieke voorlichting heeft gegeven aan bepaalde relaties (bijvoorbeeld sociaal-raadslieden) over de wijzigingen in zijn bevoegdheid met de invoering van het kenbaarheidsvereiste. In sporadische gevallen vinden ook wel werkbezoeken en korte stages plaats, met dien verstande dat de stagiair(e) dan meestal afkomstig is van de relatie. Tot dezelfde groep behoren ook de gemeentelijke ombudsmannen. De Nationale ombudsman bezoekt soms een afzonderlijke functionaris en onderhoudt met elk van hen wel enigerlei correspondentie. Voorts nodigt het instituut de gezamenlijke gemeentelijke ombudsmannen, verenigd in een collegiaal overleg, jaarlijks eenmaal uit op het BNo, bij voorkeur te beleggen na het verschijnen van het jaarverslag. Voorheen nam de Nationale ombudsman ook wel deel aan de bijeenkomsten van het collegiaal overleg van gemeentelijke ombudsmannen, waarover hij trouwens nog wel geïnformeerd wordt. Het overleg van gemeentelijke ombudsmannen legt ook werkbezoeken af en houdt themabijeenkomsten.

Werkafspraken

Waar raakvlakken met een functionele relatie bestaan, komt soms ook een afstemming van werkzaamheden aan de orde. Die kan beperkt blijven tot een wederzijds duidelijk maken van competentie en werkterrein. Zij kan echter ook inhouden dat er werkafspraken worden gemaakt over wederzijdse doorzending van klachten of het doorgeven van gesignaleerde algemene knelpunten of problemen.

De afspraken betreffen in het algemeen het (met instemming van de klager) al dan niet wederzijds doorzenden van bepaalde klachten, dan wel het niet gelijktijdig of naast elkaar behandelen van een zelfde zaak, en hebben dus betrekking op het primaire proces van de Nationale ombudsman. Dergelijke werkafspraken zijn gemaakt met talloze klachtbehandelings- en (rechts)hulpverleningsinstanties, variërend van het Kabinet der Koningin en (de griffie van) de Commissies voor de Verzoekschriften uit de Tweede en Eerste Kamer tot de Beroepscommissie Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen, de stichting De Ombudsman te Hilversum of de Ombudsman Levensverzekering en Pensioenen. De afspraken betreffen derhalve zowel overheidsinstellingen als instanties uit de private sector, en zowel instanties met een zeer algemeen werkterrein als sterk gespecialiseerde instellingen. Meestal worden werkafspraken gesloten tijdens en naar aanleiding van de

behandeling van een bepaalde zaak, maar het kan ook voorkomen dat een instantie of de Nationale ombudsman los van een concrete zaak een werkafspraken voorstelt.

Specifiek voor het primaire proces zijn voorts de (weinig voorkomende) werkafspraken die de Nationale ombudsman maakt met een deskundige, tolk of andere derde over het in bepaalde gevallen leveren van een technische, praktische of wetenschappelijke bijdrage aan de uitvoering van de onderzoekstaak. Deze werkafspraken kunnen een individuele persoon (zoals een arts) betreffen, maar bijvoorbeeld ook een onderzoeksinstituut.

In vervolg op de werkafspraken ten behoeve van het primaire proces dienen ten slotte ook te worden genoemd de overeenkomsten en afspraken met derden die tot stand komen ten behoeve van de verwezenlijking van de openbaarmaking van (de uitkomsten van) het werk van de Nationale ombudsman (zie 6.2). Hierbij gaat het dus om operationalisering van de secundaire taakvervulling van de Nationale ombudsman.

In de eerste plaats maakt de Nationale ombudsman afspraken met bepaalde media om de verkrijgbaarheid van de openbare producten van zijn werk (rapporten, jaarverslag, voorlichtingspublicaties, etc.) bekend te maken. Daarbij valt te denken aan een tot 1995 bestaande afspraak met de Staatscourant over de plaatsing van samenvattingen van recent uitgebrachte rapporten, resp. overeenkomsten betreffende het plaatsen van advertenties over de verkrijgbaarheid van rapporten, jaarverslag en andere publicaties van en over de ombudsman.

Evenzo vindt van oudsher op afspraak door het Bureau Nationale ombudsman een geregelde toezending (tegen betaling) plaats van rapporten, al dan niet met betrekking tot een bepaald terrein, het jaarverslag en andere publicaties van of over de Nationale ombudsman. De verzendlijsten betreffen een uiteenlopend gezelschap bestaande uit vertegenwoordigers van de vakpers, contactambtenaren, wetenschappers en andere professioneel geïnteresseerden in het werk van de Nationale ombudsman.

Tot slot maakt de ombudsman ook afspraken met derden ten behoeve van de publiciteit over het werk van de Nationale ombudsman. Hierbij gaat het in concreto onder meer om afspraken die bestaan met het dagblad De Telegraaf over de plaatsing van een vaste wekelijkse column over het werk van de Nationale ombudsman, met NOS-Teletekst over de Nationale-ombudsmanpagina (inmiddels beëindigd) en (nog in voorbereiding) met een Internet-provider.

Afspraken en overeenkomsten die van de Nationale ombudsman zelf uitgaan gelden vooral de media. Zo onderhoudt het instituut zeer vele relaties met uiteenlopende instellingen en personen, van de Staatscourant tot de uitgever van de Gouden Gids, van de Rijksvoorlichtingsdienst (Postbus 51) tot bureau Intomart, alsmede met afzonderlijke journalisten en publicisten.

3.4.6 *Handelingen*

Professionele kennis en informatie

52

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het verzamelen van wet- en regelgeving, jurisprudentie en (overige) vakliteratuur ten behoeve van de taakvervulling.**
Periode 1982 - heden.
Product Stukken betreffende vakbibliotheek BNo.
Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
Opmerking De bibliotheek van het BNo is ook toegankelijk voor derden.

53

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het verzamelen en registreren van basisgegevens en verdere praktische informatie over overheidsorganen en andere organisaties ten behoeve van de taakvervulling.**
Periode 1982 - heden.
Product Bijv. interne zbo-databank, samengesteld op basis van een 'enquête' van de No onder alle als zodanig bekende organen.
Bron Vraaggesprekken BNo.

54

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het ontwikkelen en onderhouden van een systeem ter registratie van basisgegevens van in behandeling genomen zaken.**
Periode 1982 - heden.
Product Dossierregistratiesysteem als zodanig (applicatie) met toebehoren (criteria voor invoer, gebruiksinstructie, etc).
Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
Opmerking Het systeem dient niet zozeer de postregistratie maar ook de beleidsinformatiebehoefte en de behandeling van inhoudelijke aangelegenheden.

55

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het vastleggen in een registratiesysteem van basisgegevens van in behandeling genomen zaken.**
Periode 1982 - heden.
Product Dossierregistratiesysteem als databank.
Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).

56

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het ontwikkelen en onderhouden van een systeem ter selectie en**

registratie van voor de verdere taakvervulling maat- en richtinggevende (uitspraken in) rapporten en afschrijfbrieven.

Periode (1988) 1992 - heden.
Product Jurisprudentiesysteem als zodanig (applicatie) met toebehoren (criteria voor invoer, gebruiksinstructie, etc).
Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
Opmerking Het systeem is niet alleen bedoeld voor intern gebruik maar kan mettertijd ook belangstellenden van buiten dienen (Jaarverslag No 1989, p. 104).

57

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het selecteren en vastleggen in een jurisprudentiesysteem van voor de verdere taakvervulling maat- en richtinggevende (uitspraken in) rapporten en afschrijfbrieven.**

Periode (1988) 1992 - heden.
Product Jurisprudentiesysteem als databank.
Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).

58

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het kennis nemen van activiteiten van een organisatie op het vakgebied.**
Periode 1982 - heden.
Product Correspondentie; interne verslagen.
Bron Archief BNo (huishoudelijk archief); vraaggesprekken BNo.
Opmerking Betreft bijv. uitnodigingen (al dan niet uit hoofde van een lidmaatschap verkregen) voor bijeenkomsten.

Algemene voorlichting

59

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het voorzien in de vermelding van basisgegevens en eventuele verdere praktische informatie over de Nationale ombudsman als bestaande voorziening in publicaties van derden.**

Periode 1982 - heden.
Product Bijv. afspraken over vermelding No in naslagwerken en gidsen.
Bron Archief BNo (huishoudelijk archief); vraaggesprekken BNo.

60

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het voorzien in de vervaardiging, actualisering en verkrijgbaarstelling van standaard-voorlichtingsmateriaal ten behoeve van publiek, media of overheid over de Nationale ombudsman als bestaande voorziening.**

Periode 1981/2 - heden.
Product * brochure, folder, fact-sheet, informatieblad;
* curricula en foto's ombudsman en substituten;

	* uitgaven tekst WNo; * voorlichtingsmateriaal op audiovisuele dragers; etc.
Bron	Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
Opmerking	Betreft ook opdrachten/overeenkomsten tot redigeren, vertalen, tekstanalyse, ontwerpen, drukken, fotograferen, filmen, etc. De producten worden in het kader van een andere handeling verspreid.
61	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het voorbereiden en uitvoeren van een algemene voorlichtingscampagne over de Nationale ombudsman als voorziening.
Periode	1981/2 - heden.
Product	Postbus-51-spot; via postkantoren, bibliotheken, etc. verspreide folder; mailings; advertenties in huis-aan-huisbladen en andere periodieken; medewerking aan informatieve artikelen in pers en audiovisuele programma's.
Bron	Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
Opmerking	Betreft op zichzelf staande, incidenteel uitgevoerde campagne, bijv. naar aanleiding van uitbreiding van het werkterrein van de ombudsman, zoals in 1994/5 de campagne "Fouten maken is menselijk ... klagen is redelijk".
62	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het geven van voorlichting aan een specifieke doelgroep over taak, beleid en werkwijze van de Nationale ombudsman.
Periode	1982 - heden.
Product	Lezingen, voordrachten e.d.
Bron	Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
<u>Relaties met bestuursorganen en overige functionele relaties</u>	
63	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het kennismaken met een overheidsorganisatie of andere functionele relatie en het wederzijds uitwisselen van informatie over (wijzigingen in) elkaars taak, bevoegdheden, doelstellingen, werkwijze of opinies.
Periode	1982 - heden.
Product	Bijv. verslagen van bijeenkomsten, stages, etc.
Bron	Verslag voorbereiding en invoering No (1981/2) en (volgende) jaarverslagen No; vraaggesprekken BNo.
Opmerking	Geschiedt door middel van werkbezoek of stage, dan wel overleg of correspondentie.
64	
Actor	Bestuursorgaan.
Handeling	Het kennismaken met de Nationale ombudsman en het wederzijds uitwisselen van informatie met over (wijzigingen in) elkaars taak,

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

	bevoegdheden, doelstellingen, werkwijze of opinies.
Periode	1982 - heden.
Product	Bijv. verslagen van bijeenkomsten.
Bron	Verslag voorbereiding en invoering No (1981/2) en (volgende) jaarverslagen; vraaggesprekken BNo.
65	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het desgevraagd adviseren aan een overheidsorganisatie of andere relatie over de te volgen werkwijze bij de behandeling van klachten of de inrichting van een voorziening daartoe.
Periode	1982 - heden.
Product	Adviezen, bijv. in de vorm van commentaar op een concept-verordening.
Bron	Archief BNo (huishoudelijk archief).
Opmerking	Betreft bijv. gemeenten die overwegen een externe klachtvoorziening in te stellen. Het hoeft in de praktijk echter niet per se om overheidsorganen te gaan. Wat betreft bestuursorganen die veel met klachten bij de No te maken hebben, gelden over de interne klachtbehandeling werkafspraken (zie hoofdstuk 3 van het RIO) of wordt geadviseerd in het kader van een algemeen overleg (zie hoofdstuk 6 van het RIO).
66	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het maken van werkafspraken met een bestuursorgaan over de praktische werkwijze bij een onderzoek door de Nationale ombudsman en afstemming daarvan met de interne klachtbehandeling.
Periode	1982 - heden.
Bron	Jaarverslagen No; Archief BNo (huishoudelijk archief).
Opmerking	Afspraken worden in de regel gemaakt op het hoogste ambtelijke of bestuurlijke beslissingsniveau. Dat kan (de secretaris van) een bestuur zijn, een secretaris-generaal zijn of een door de betreffende functionaris gemandateerde directeur van een dienst; wat betreft de politie een korpsbeheerder of korpschef.
67	
Actor	Bestuursorgaan.
Handeling	Het maken van werkafspraken met de Nationale ombudsman over de praktische werkwijze bij onderzoeken en afstemming daarvan met de interne klachtbehandeling.
Periode	1982 - heden.
Bron	Verslag voorbereiding en invoering No en (volgende) jaarverslagen.
Opmerking	Zie de voorgaande handeling. M.n de invoering van het kenbaarheidsvereiste (medio 1989) heeft met zich mee gebracht dat een bestuursorgaan ook 'thuis moet geven' bij klachten en dus op dat terrein een interne voorziening moet treffen (zie hoofdstuk 6 van het RIO).

68	
Actor	Bestuursorgaan.
Handeling	Het treffen van structurele voorzieningen en maatregelen ten behoeve van de medewerking aan onderzoeken van de Nationale ombudsman.
Periode	1982 - heden.
Product	Bijv. instructie voor een contactambtenaar.
Bron	Jaarverslagen No; vraaggesprek Justitie.
69	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het maken van werkafspraken over praktische afstemming ter zake van de klachtbehandeling met een doorverwijs- of (andere) klachtbehandelingsinstelling.
Periode	1982 - heden.
Bron	Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
Opmerking	Werkafspraken betreffen in het algemeen al dan niet wederzijdse doorzending van klachten (over derden) en zijn gemaakt met instanties variërend van het Kabinet der Koningin tot Stichting de Ombudsman te Hilversum.
70	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het maken of wijzigen van afspraken met een deskundige, tolk of andere derde over het leveren van een bij de opdracht te omschrijven technische, praktische of wetenschappelijke bijdrage aan de uitvoering van de onderzoekstaak.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	WNo art. 20 t/m art. 23.
Bron	Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
71	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het maken of wijzigen van afspraken met derden voor de bekendmaking van de algemene verkrijgbaarheid van openbaar gemaakte rapporten, het jaarverslag, voorlichtingspublicaties of andere openbare informatie van de Nationale ombudsman.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	WNo art. 27, lid 1 en 4; art. 28.2.
Product	Afspraken bijv. met de Staatscourant over toezending van samenvattingen van rapporten, resp. plaatsing van advertenties over de verkrijgbaarheid daarvan.
Bron	Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
Opmerking	Afspraken voorzien in de regel in een betaling door het BNo.

72

Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het maken of wijzigen van afspraken met derden ten behoeve van geregelde toezending van openbaar gemaakte rapporten, het jaarverslag, voorlichtingspublicaties of andere openbare informatie van de Nationale ombudsman.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	WNo art. 27, lid 1 en 4; art. 28.2.
Product	Afspraken met professioneel geïnteresseerden (vakgenoten, redacties algemene media of vakpers, contactambtenaren, wetenschappers e.d.) in binnen- en buitenland inzake reguliere toezending (tegen betaling) van (specifieke) rapporten, jaarverslag, etc.
Bron	Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
Opmerking	Afspraken voorzien in de regel in een vergoeding ten gunste van het BNo.

73

Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het maken of wijzigen van afspraken met derden ten behoeve van de openbaarheid van en de publiciteit over het werk van de Nationale ombudsman.
Periode	Jaren 1980 - heden.
Product	Bijv. afspraken met dagblad, NOS-Teletext, Internet-provider.
Bron	Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief); vraaggesprekken BNo.

4 INGANG VAN HET ONDERZOEK

4.1 Inleiding

4.1.1 Algemeen

De Nationale ombudsman heeft tot taak onderzoek te doen naar de wijze waarop (een instantie of ambtenaar van) een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen. De uitvoering van deze taak vormt het primaire proces van het Bureau Nationale ombudsman. Dat primaire proces bestaat formeel uit drie onderdelen: de ingang van het onderzoek, het onderzoek zelf en de beoordeling. De beide laatste onderdelen zijn feitelijk sterk verweven tot een enkel werkproces, dat in het volgende hoofdstuk aan de orde wordt gesteld. De ingang van het onderzoek als onderdeel van het primaire proces vormt in de praktijk evenwel een afzonderlijk compartiment en kan dan ook als een zelfstandig werkproces worden beschreven. Dat geschiedt in het onderhavige hoofdstuk.

Voor de beschrijving van het werkproces is het interne handboek van het BNo (zie 3.3.2) een belangrijke bron, die in het navolgende als leidraad dient. Daarnaast is onder meer gebruik gemaakt van de jaarverslagen van de Nationale ombudsman en van enige secundaire literatuur. Tot slot is aanvullende informatie verkregen uit vraaggesprekken met medewerkers van het BNo.

Een onderzoek van de Nationale ombudsman kan zijn ingang vinden in een verzoekschrift (art. 12 WNo) of in de bevoegdheid van de ombudsman tot het instellen van een onderzoek uit eigen beweging (art. 15 WNo). Bijna alle onderzoeken van de Nationale ombudsman komen echter voort uit een verzoek, terwijl een onderzoek op eigen initiatief slechts sporadisch wordt ingesteld, doorgaans enkele keren per jaar. Aan de wijze waarop het instellen van een dergelijk onderzoek wordt voorbereid, wordt aandacht geschonken in het volgende hoofdstuk (zie 5.2). In dit hoofdstuk wordt evenals in het volgende de systematiek van het werkproces gevolgd. De inrichting van de procesgang is in hoge mate bepaald door de Nationale ombudsman (zie hoofdstuk 3). De wetgever heeft deze bewust de ruimte gelaten zijn werkprocessen zelf te regelen.

Het beginpunt van de procesgang bestaat uit een eerste verwerking van de ingekomen klachten aan het adres van de ombudsman. In dat kader wordt de afhandeling beschreven van de (evident) buitenwettelijke verzoekschriften en van de (uitsluitend) telefonische of mondelinge contacten. Een buitenwettelijk verzoekschrift is een verzoekschrift dat geen betrekking heeft op een bestuursorgaan binnen de competentie van de Nationale ombudsman, zoals die is afgebakend in art. 1, sinds 1993 art. 1a van de WNo.

Aan de 'eerstelijnsbehandeling' is het volgende onderdeel van dit hoofdstuk gewijd. Daarna volgt een beschrijving van de gefaseerde behandeling van de overgebleven, op het eerste gezicht binnenwettelijke verzoekschriften. Deze behandeling mondt uit in een klachtsamenvatting voorzien van een intern advies omtrent het al of niet in onderzoek nemen van het verzoekschrift.

Het uiteindelijke besluit van de Nationale ombudsman tot het al dan niet instellen van een

onderzoek, de onderzoeksbeslissing, kan positief of negatief zijn. De beslissing wordt niet als zodanig op een formele, daartoe bestemde 'rol' geregistreerd. Extern vindt zij haar uitdrukking in de brief waarbij de Nationale ombudsman zijn besluit gemotiveerd aan betrokkene mededeelt.

Een positief besluit wordt uitgedrukt door en verwoord in de brief waarbij kennis wordt gegeven dat een onderzoek is geopend. Die openingsbrief komt aan de orde in verband met het in het volgende hoofdstuk beschreven werkproces. Een negatief besluit vindt zijn formulering in de (gemotiveerde) mededeling dat een verzoek tot onderzoek wordt afgewezen. Het uitbrengen van deze zogeheten afschrijfbrief maakt daarentegen deel uit van het hier beschreven werkproces. In verband daarmee wordt in dit hoofdstuk tot slot ook aandacht besteed aan de eventuele reacties op een negatieve onderzoeksbeslissing.

Het beschreven proces is in grote trekken reeds kort na de invoering van de Nationale ombudsman tot ontwikkeling gekomen en sindsdien niet zozeer gewijzigd als wel nader ingevuld en verder uitgebreid. Dit laatste betreft met name de invoering in 1989 van het kenbaarheidsvereiste en de daarmee samenhangende uitbreiding van de afwijzingsgronden van een verzoekschrift, alsmede de systematische intensivering van de interventiemethode in 1994 (zie voor een en ander onder meer hoofdstuk 3). Evenals in het volgende hoofdstuk is de huidige gang van zaken als uitgangspunt van de beschrijving genomen, waarbij zo nodig wordt verwezen naar vroegere situaties.

4.1.2 *Organisatie*

Met het onderhavige werkproces is sinds 1 juli 1985 steeds een aparte afdeling belast geweest, afdeling I genaamd. Voordien werd de toetsing, met de daaruit voortvloeiende activiteiten (zie onder), verricht door de onderzoekers van de afdelingen die (ook) met het feitenonderzoek en de beoordeling waren belast. Wel heeft al vanaf 1982 een gespecialiseerd onderdeel van het BNo bestaan voor de afdoening van evident buitenwettelijke verzoekschriften en de behandeling van telefonische verzoeken. Sinds de oprichting van afdeling I is die voorheen afzonderlijke buitenwettelijke sectie daar organisatorisch ondergebracht. In deze eerste lijn zijn enkele gespecialiseerde medewerkers volledig werkzaam; de telefonische vragen worden deels bij toerbeurt ook door andere medewerkers afgedaan.

Hoofdtak van afdeling I is de wettelijk voorgeschreven toetsing van de ingekomen (binnenwettelijke) verzoekschriften aan de bevoegdheid van de Nationale ombudsman en de ontvankelijkheid van de verzoekers. In vervolg hierop adviseert zij de Nationale ombudsman inzake het al dan niet in onderzoek geven van de verzoeken. Ten slotte doet zij de niet in onderzoek te geven verzoekschriften af. Andere belangrijke componenten zijn de behandeling van alle binnenkomende telefonische verzoeken, alsmede de afdoening van de (overige) evident buitenwettelijke verzoeken.

Aan het proefproject provincies en gemeenten (zie hoofdstuk 2), gestart per 1 juli 1996, participeren ook medewerkers van afdeling I, die hierbij dezelfde taken hebben als in het gewone werkproces.

Nadat een brief (of fax) van een burger die niet een reeds lopende zaak betreft door de

afdeling ICA is geregistreerd, wordt van daaruit aan de afzender een ontvangstbevestiging gestuurd. Gelijktijdig wordt het nieuwe verzoekschrift in dossiervorm doorgeleid naar afdeling I. Daar verdeelt het (plaatsvervangend) afdelingshoofd de ingekomen verzoekschriften. In dat kader wordt nagegaan welke daarvan duidelijk geen betrekking hebben op een bestuursorgaan binnen de competentie van de ombudsman. Deze evident buitenwettelijke verzoekschriften worden ter afdoening doorgegeven aan de sectie buitenwettelijke verzoekschriften. De overige gaan naar de 'gewone' onderzoeksmedewerkers. Tevens worden de zaken geselecteerd die bij voorrang moeten worden behandeld.

Het afdelingshoofd houdt toezicht op de voortgang van de behandeling. Het streven is dat binnen drie weken na ontvangst van een verzoekschrift dat niet leidt tot het advies onderzoek, inhoudelijk op het verzoekschrift wordt gereageerd. Wanneer duidelijk wordt dat een inhoudelijke reactie langer dan zes weken zal vergen, gaat er een behandelingsbericht uit. In de huidige praktijk wordt zo'n 80% van de door afdeling I afgedane verzoekschriften binnen 4 weken afgehandeld.

Het (plaatsvervangend) afdelingshoofd beoordeelt de onderzoeksadviezen en de concepten van de in een zaak uitgaande brieven voordat die stukken aan de Nationale ombudsman worden voorgelegd. Uitgaande brieven zijn met name die waardoor verzoekers de zogeheten kenbaarheidsronde worden ingestuurd (zie 4.4.2), waarin om het verstrekken van nadere informatie wordt verzocht (idem) en de brieven waarbij een verzoek om onderzoek wordt afgewezen (afschrijfbrieven: zie 4.5). Soms worden in het kader van de afhandeling van een verzoekschrift ook andere brieven, zoals dankbrieven opgesteld. Ook die worden na controle door het (plaatsvervangend) afdelingshoofd conform de taakverdeling tussen de huidige Nationale ombudsman en de fungerend substituut-ombudsman door de eerste persoonlijk beoordeeld en ondertekend. Hierbij speelt de ambtsopvatting van de Nationale ombudsman dat hij voor 'gewone burgers' een persoonlijk herkenbare, toegankelijke en bereikbare figuur moet zijn een belangrijke rol.

Het dagelijkse proces van afhandeling van verzoeken is in de regel een zaak van de individuele onderzoekers. In bijzondere gevallen is een ambtsdrager evenwel ook bij de dagelijkse voortgang van een zaak persoonlijk inzetbaar, bijvoorbeeld als het gaat om een zeer urgente interventie en het noodzakelijk is dat de zaak in kwestie ter directe attentie van de verantwoordelijke bestuurder of de Staten-Generaal wordt gebracht.

4.1.3 Informatie

Ter ondersteuning van hun werkzaamheden staan de medewerkers van afdeling I verschillende informatieverzamelingen ter beschikking. Daartoe kan worden gerekend het handboek van het BNo, een handleiding die vooral uitsluitel geeft over de te volgen werkwijze. Voor het opstellen van sommige brieven wordt kan een verzameling in het tekstverwerkingssysteem opgeslagen tekstbouwstenen (standaardteksten) worden gebruikt.

Wat betreft de inhoudelijke kant van het werkproces is de bibliotheek vooral van belang om de daarin aanwezige wet- en regelgeving en rechtswetenschappelijke publicaties (een en ander in toenemende mate in digitale vorm). Sinds enkele jaren kan via de

bibliotheekcomputer ook informatie over, resp. toegang tot elders aanwezige informatiebestanden worden verkregen.

Voor de behandeling van verzoekschriften maken de medewerkers ook van verschillende documentaire gegevensbestanden gebruik. Het eerste is het geautomatiseerde dossierregistratiesysteem, dat de basisgegevens van alle in behandeling genomen zaken vanaf 1988 bevat. Verder kan ook worden gezocht in een viertal andere documentaire bestanden: jurisprudentiesysteem, onderzoeksarchief, documentatiebestand van de afdeling en zbo-databank.

De in 1993 in gebruik genomen zbo-databank bevat feitelijke informatie (namen, adressen e.d) die van belang is voor het leggen van contacten met ambtenaren van het betrokken bestuursorgaan, maar ook basisgegevens over de taken en bevoegdheden van de vele zelfstandige bestuursorganen.

Is de onderzoeker vooral op zoek naar toepassingen van afwijzingscriteria of meer in het algemeen naar precedentes met betrekking tot de afhandeling van een bepaald type klacht of gedraging, dan wordt bij voorkeur het in 1994 in gebruik genomen jurisprudentiesysteem geraadpleegd, dat (onder meer) een selectie bevat van de in de loop der jaren uitgebrachte onderzoeksadviezen.

Het archief wordt sinds de invoering van het jurisprudentiesysteem niet frequent geraadpleegd. Door de afdeling ICA wordt bij de ontvangst van een verzoekschrift wel altijd nagegaan of er al is geklaagd door verzoeker. Zo ja, dan wordt op het nieuwe dossier een verwijzing geplaatst naar het eerdere. De onderzoeker kan dan uit het archief kennis nemen van andere klachten van dezelfde verzoeker. Het archief vervult ook een rol als de onderzoeker zich informeert over de behandeling van andere klachten over hetzelfde bestuursorgaan of dezelfde (soort) organisatie.

Het documentatiebestand van de afdeling bestaat in hoofdzaak uit een serie kopieën van de afschrijfbrieven uit de laatste jaren en fungeert dus als schaduwarchief.

Feitelijke raadpleegfuncties worden voorts vervuld door diverse gidsen en overzichten. Specifiek voor afdeling I is een overzicht van doorstuur- en verwijsinstanties door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), voortzetting van een bestand dat was opgezet door de Federatie Instituten Raadsliden (FIRA).

Behalve dat gestructureerde informatie ten behoeve van het werkproces wordt benut, levert dit proces van zelf ook nieuwe informatie op. De verworven informatie wordt (bijna geheel) primair opgeslagen in de al genoemde ter beschikking staande documentaire gegevensbestanden. Niet alleen dat elke zaak na afhandeling een nieuw onderzoeksdossier oplevert, ook de andere genoemde documentaire bestanden worden naar aanleiding van de uitvoering van het werkproces verder uitgebreid dan wel geactualiseerd. Zo wordt ten behoeve van de bijwerking van het dossierregistratiesysteem door de afdeling ICA bij elk dossier een formulier geleverd, dat gaandeweg de behandeling van de zaak door de betreffende medewerker (verder) dient te worden ingevuld (zie ook hoofdstuk 3).

De in de gegevensbestanden opgeslagen informatie wordt ook voor andere doeleinden dan het dagelijkse werkproces systematisch gebruikt, deels ten behoeve van de organisatie als

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

geheel (managementinformatie), deels in het kader van de externe informatievoorziening, waarbij de jaarverslaggeving op de eerste plaats moet worden genoemd. Het gaat in dat verband veelal om bewerkingen tot al dan niet cijfermatige (statistische) overzichten, maar ook om de presentatie van belangwekkende zaken. Een voor afdeling I kenmerkend voorbeeld van een bewerking van opgeslagen informatie voor het jaarverslag vormen de signaleringen betreffende problemen rond de invoering van nieuwe wet- en regelgeving (zie ook 4.2.5), waarbij vooral wordt geput uit de rijke bron van de (administratieve neerslag van) buitenwettelijke klachten en telefonische verzoeken.

4.2 Activering en afdoening in eerste lijn

4.2.1 Inleiding

Hoewel de Nationale ombudsman niet afhankelijk is van derden om een onderzoek te starten maar dit ingevolge de wet (art. 15 WNo) ook op eigen initiatief kan doen, geldt anderzijds voor hem in beginsel de plicht een verzoek om onderzoek te honoreren. Waar men de actieve rol van de ombudsman in de onderzoeksfase (zie hoofdstuk 5) met die van een strafrechter zou kunnen vergelijken, kan men hem in het voortraject daarvan echter niet op dezelfde lijn stellen met een officier van justitie of rechter-commissaris. Zo staat hem voor het signaleren van overheidsgedragingen die ter discussie (kunnen) worden gesteld geen opsporingsapparaat ten dienste, noch zijn hem ten behoeve van een vooronderzoek speciale bevoegdheden toebedeeld. Het ontbreken van een en ander wordt door het instituut trouwens niet als een reëel gemis ervaren.

De Nationale ombudsman is derhalve niet alleen afhankelijk van de burger in die zin dat hij verplicht is een ingekomen klacht te onderzoeken wanneer die aan bepaalde wettelijke vereisten voldoet, ook wat betreft het signaleren van discutabele overheidsgedragingen is hij in hoge mate afhankelijk van wat de burger aan informatie aandraagt. De activering van de Nationale ombudsman geschiedt dus in de regel door de burger in diens hoedanigheid van verzoeker.

4.2.2 Verzoeker en verzoekschrift

In navolging van de Zweedse en de Deense ombudsman, doch in tegenstelling tot de *médiateur* in Frankrijk en de *parliamentary commissioner* in Groot-Brittannië verkrijgt de burger directe toegang tot de Nationale ombudsman: een ieder kan zich volgens art. 12 van de WNo met een verzoekschrift tot hem richten. Onder een ieder zijn niet alleen natuurlijke maar ook rechtspersonen te begrijpen. Wat betreft natuurlijke personen gelden geen vereisten als Nederlanderschap, ingezetenschap, meerderjarigheid of handelingsbekwaamheid. Ook een groep (natuurlijke) personen, zoals een actiegroep of een schoolklas, kan zich tot de Nationale ombudsman wenden. Evenzo staat het in beginsel een overheidsinstelling vrij om bij de ombudsman over een overheidsorgaan te klagen.

De vrije, algemene en directe toegang tot de ombudsman houdt mede in dat ook een niet-belanghebbende in een zaak bij de Nationale ombudsman terecht kan. Als gevolg van het bestaan van die *actio popularis* wordt vanuit de optiek van de Nationale ombudsman diens 'opsporingsapparaat' in zekere zin gevormd door de voltallige bevolking, met dien verstande dat een ieder natuurlijk niet de plicht maar alleen het recht heeft bij de Nationale ombudsman een zaak te signaleren. Overigens is de ombudsman van zijn kant niet verplicht, doch slechts bevoegd tot onderzoek als een derde als klager optreedt (zie 4.3.4).

In de praktijk komt het weinig voor dat een derde klager is. Wel wordt een niet onaanzienlijk deel (meer dan 10%) van de verzoekschriften namens klager door een intermediair ingediend. In de overgrote meerderheid van die gevallen gaat het om professionele rechtshulpverleners, zoals advocaten, bureaus voor rechtshulp, juridische klachtenbureaus en administratiekantoren. Daarnaast komt het ook geregeld voor dat een verzoeker zich laat bijstaan door een particulier. Voorts geschiedt het wel dat een wettelijk vertegenwoordiger

optreedt namens degene jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden.

Hoewel het overgrote gedeelte van de Nederlandse bevolking (intussen) wel de Nationale ombudsman blijkt te kennen, weet de meerderheid van dit deel (nog steeds) niet goed wat hij nu eigenlijk voor haar kan en mag doen (zie 3.4.3). Die wijdverbreide onkundigheid leidt er in combinatie met de algemene en directe toegankelijkheid van de instelling uiteraard toe dat vele verzoeken van burgers niet naadloos aansluiten bij de taak van de ombudsman als 'commissaris van onderzoek'. Zoals al opgemerkt (zie 1.2.1) heeft de Nationale ombudsman echter niet alleen een onderzoeksfunctie, maar ook een informatieve functie voor de burger. Dat bleek ook reeds uit de wetsgeschiedenis (zie 2.2.1).

De WNo gaat vrijwel geheel voorbij aan de informatieve functie van de Nationale ombudsman en bevat dan ook geen bepalingen over hoe het instituut met buitenwettelijke klachten, hulpvragen, noodkreten en telefonische contacten dient om te gaan. Het beleid van de Nationale ombudsman is van meet af aan geweest, dat een ieder die hem benadert in verband met de uitoefening van zijn ambt, met alle connotaties van dien, wordt behandeld als een (potentiële) verzoeker (zie 3.3.2). Als zodanig geldt dus niet alleen degene die zich met een keurig verzoekschrift tot de Nationale ombudsman richt, maar ook een willekeurige burger die de ombudsman belt.

Een volgend uitgangspunt is dat elke ingekomen brief (of fax) waarin de Nationale ombudsman in de vermelde hoedanigheid wordt benaderd in beginsel als verzoekschrift in de zin van de WNo geldt (indien geen vervolgstuk in een lopende zaak). Tijdens de behandeling wordt dan wel uitgemaakt wat het geschrift (binnen de context van de ombudsman) 'werkelijk' betekent en welk gevolg aan de inhoud daarvan dient te worden gegeven. Daarbij is het vast beleid dat alle verzoekschriften, ook die reeds op het eerste gezicht niet valide zijn, inhoudelijk worden beantwoord. In veel gevallen komt dit neer op doorverwijzing van de verzoeker naar een instantie die hem of haar verder kan helpen. Non-respons van de zijde van de Nationale ombudsman treedt alleen op met betrekking tot briefschrijvers die herhaaldelijk een reeds afgehandelde zaak onder de aandacht van de Nationale ombudsman brengen. Deze krijgen bericht dat volgende brieven over dezelfde zaak niet meer zullen worden beantwoord. Eventuele brieven die voortgaan op de aangelegenheid worden nog wel (apart) geregistreerd, opgeborgen en bewaard, maar er wordt in beginsel niet meer op gereageerd.

In verband met het bovenstaande moet wel worden opgemerkt dat niet alle verzoeken van burgers als verzoekschrift worden aangemerkt. Zo worden bij het BNo verzoeken om ondersteuning van of deelname aan uiteenlopende maatschappelijke activiteiten niet naar afdeling I doorgeleid, maar naar de Nationale ombudsman zelf. Dit gebeurt ook met kennisgevingen inhoudende steunbetuigingen of adhesieverklaringen, dan wel aanbieding van diensten. De behandeling van dergelijke ingekomen stukken kwam al eerder aan de orde (zie 2.3.4).

Bij het BNo wordt een verzoekschrift gericht tegen de Nationale ombudsman wel als verzoekschrift gekenmerkt. Daar klachten over (gedragingen van medewerkers van) de Nationale ombudsman weliswaar in verband staan met de uitoefening van zijn taak doch uiteraard geen deel uitmaken van het primaire proces, wordt daaraan in dit hoofdstuk geen

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

aandacht besteed (zie 6.2.4).

Mede als gevolg van de toenemende naambekendheid (zie 3.4.3) en de publiciteit over het werk (zie 6.2.3) wordt het BNo geconfronteerd met een sterke en nog steeds toenemende respons. Bedroeg het aantal verzoekschriften in het eerste jaar (1982) zo'n 4.000, in 1995 registreerde het BNo meer dan 7.300 nieuw binnengekomen schriftelijke verzoeken. Daarbij dient te worden aangetekend dat de ontwikkeling van de zaakaantallen in de tussenliggende periode geen voortdurend stijgende lijn heeft vertoond, maar dat zich in de betreffende vijftien jaar diverse schommelingen hebben voorgedaan.

De WNo gaat ervan uit (art. 12) dat de Nationale ombudsman schriftelijk wordt benaderd, althans dat een verzoek om onderzoek schriftelijk wordt ingediend. Wordt de ombudsman telefonisch of mondeling benaderd en blijkt uit het contact dat er op het eerste gehoor sprake is van een klacht die in aanmerking komt voor onderzoek, dan wordt de burger geadviseerd een verzoekschrift in te dienen (zie onder). In geen geval kan een niet-schriftelijk verzoek in de plaats van een verzoekschrift treden. Dat neemt niet weg dat ook telefonische of mondelinge verzoekers wel degelijk inhoudelijk te woord worden gestaan. Deze eerstelijnsbehandeling maakt feitelijk een belangrijk deel uit van het werkproces van afdeling I.

4.2.3 *Afdoening van telefonische verzoeken*

Veel publiekscontacten van het BNo worden eerst of uitsluitend telefonisch gelegd. Het telefoonnummer van de Nationale ombudsman stond tot 1994 aan de binnenzijde van de achterflap van elke telefoongids, is thans in de Gouden Gids te vinden en wordt ook op andere manieren algemeen bekend gemaakt (zie 3.4.). De telefoongesprekken in eerste lijn worden door de vaste buitenwettelijke sectie, deels ook bij toerbeurt door andere onderzoekers van afdeling I behandeld. Sporadisch vindt ook wel (op afspraak) een mondeling onderhoud met een medewerker plaats. De telefonische contacten betreffen, evenals de directe mondelinge gesprekken, een drietal categorieën.

1. Er zijn de telefonische klachten, waarbij de Nationale ombudsman wordt verzocht om een oordeel over een bepaalde gedraging. Het gaat bij deze gesprekken vaak om een oriënterende vraagstelling, in die zin dat de beller alvorens een brief te schrijven eerst eens wil vernemen of zijn klacht niet 'iets voor de Nationale ombudsman' zou zijn. In andere gevallen gaat de beller er abusievelijk van uit dat ook mondelinge klachten door de ombudsman in behandeling worden genomen.

In het gesprek wordt van de kant van de ombudsman de klacht geanalyseerd en zo nodig informatie gegeven over de taken en bevoegdheden van de Nationale ombudsman. Betreft de klacht een bestuursorgaan dat valt binnen de werkingssfeer van de ombudsman en blijkt voorts uit het gesprek niet al op voorhand dat deze ten aanzien van de gedraging niet bevoegd is of dat verzoeker niet ontvankelijk moet worden geacht, dan wordt aangeraden een verzoekschrift in te dienen. In de overige gevallen wijst de betrokken medewerker de verzoeker erop dat er van onderzoek geen sprake kan zijn. Waar mogelijk verwijzen zij daarbij naar een andere instantie, of naar een te volgen procedure. Soms is het nodig iemand terug te bellen.

2. Voorts zijn er de concrete verzoeken om informatie of advies inzake de meest uiteenlopende maatschappelijke aangelegenheden, veelal samen te vatten in de vraag: "wat staat mij (in deze situatie) te doen?" In deze categorie vallen ook zakelijke vragen over de Nationale ombudsman als instelling, bijvoorbeeld inzake diens bevoegdheid. Van de zijde van de Nationale ombudsman wordt de vraag zo mogelijk inhoudelijk beantwoord. Vaak betekent dit een verwijzing naar een of andere hulpverlenende of bemiddelende instantie. Hierbij kunnen de medewerkers onder meer terugvallen op het al genoemde bestand van doorverwijsinstellingen (zie 4.1.3). Inhoudelijke juridische adviezen worden uitdrukkelijk niet verstrekt. Veelal kunnen de vragen direct worden beantwoord. Soms is het nodig iemand terug te bellen. Op verzoek wordt ook voorlichtingsmateriaal over de Nationale ombudsman opgestuurd.

3. Door sommige bellers wordt ten slotte volstaan met het doen van mededelingen. Men wil zijn hart luchten over een bepaald voorval, of vindt dat de Nationale ombudsman van het bestaan van een bepaalde situatie op de hoogte dient te zijn. Dergelijke vaak persoonlijke mededelingen worden voor kennisgeving aangenomen. Dat betekent dat de Nationale ombudsman zijn oor leent en dat getracht wordt een persoonlijk gesprek te ontwikkelen met als beoogd resultaat dat de beller zich enigszins bevrijd voelt.

Hoewel er jaarlijks zeer veel eerstelijns telefoongesprekken worden gevoerd (in 1995 meer dan 15.000), is de directe administratieve neerslag daarvan gering. Ten behoeve van de jaarverslaggeving worden de aantallen telefonisch afgehandelde zaken geregistreerd, onderscheiden in binnen- en buitenwettelijke en verder naar het type betrokken instelling.

4.2.4 *Ontvangst van verzoekschriften*

Zoals vermeld gaat aan het indienen van een verzoekschrift vaak (hoe vaak wordt niet bijgehouden) een telefonisch en in enkele gevallen een mondeling contact vooraf. Soms schiet de ombudsman een mondelinge of telefonische verzoeker zelfs wel eens te hulp bij het opstellen van een verzoekschrift. Voor analfabeten wordt door het Bureau Nationale ombudsman een verklaring opgesteld, die als verzoekschrift wordt beschouwd. Anderstaligen die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen, mogen een verzoekschrift in hun eigen taal opstellen mits deze op het BNo begrepen wordt.

In art. 12 van de WNo is aangegeven aan welke formele vereisten een verzoekschrift dient te voldoen. In de eerste plaats dienen naam en adres van de verzoeker te worden vermeld. Het verzoek dient voorts een omschrijving van de gewraakte gedraging te bevatten en de mededeling wie zich aldus heeft gedragen. Ook moet worden medegedeeld jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden. Daarnaast dient de reden te worden vermeld waarom verzoeker bezwaar maakt tegen de gedraging. Ten slotte stelt de gewijzigde WNo van 1989 dat wordt medegedeeld op welke wijze en aan wie verzoeker bij het betrokken orgaan kennis heeft gegeven van zijn bezwaar tegen de gedraging (kenbaarheidsvereiste: zie 4.3.4).

De formele vereisten worden door de Nationale ombudsman niet gebruikt om een drempel op te werpen, maar dienen hoofdzakelijk als stok achter de deur, opdat de ombudsman tijdens

zijn contactperiode voldoende inlichtingen en aanknopingspunten van verzoeker tot zijn beschikking krijgt om te kunnen bepalen of hij ten aanzien van het verzoek al dan niet bevoegd of verplicht is tot het instellen van een onderzoek.

Een ingekomen verzoek om onderzoek dat evident lacuneus is op bovengenoemde formele punten, wordt dan ook niet op voorhand afgewezen. Voor zover nodig wordt in het kader van de toetsing aanvullende informatie opgevraagd en aan het verzoekschrift toegevoegd.

Tussen de ingediende verzoekschriften bevinden zich - begrijpelijk gezien de onbekendheid bij velen met de taken en bevoegdheden van de Nationale ombudsman - ook brieven en faxen die helemaal geen verzoek om onderzoek behelzen (vergelijk de telefonische verzoeken). Het overgrote deel van die binnenkomende stukken waarbij een beroep wordt gedaan op de Nationale ombudsman kan worden geclassificeerd als een verzoek om informatie of advies, terwijl een klein percentage in het geheel geen verzoek is, maar een kennisgeving betreft.

De verzoeken om informatie of advies - jaarlijks goed voor vele honderden verzoekschriften - betreffen in het algemeen vragen over hoe te handelen of tot wie zich te richten in een bepaalde, in de regel als problematisch ervaren situatie (vergelijk de telefonische verzoeken om informatie of advies). Het verzoek kan evenwel ook een vraag over de Nationale ombudsman als instelling betreffen. Hoe dit ook zij, de briefschrijver benadert hier de Nationale ombudsman als een algemene maatschappelijke vraagbaak en wordt als zodanig ook behandeld.

Bij de kennisgevingen gaat het om berichten waarin burgers de Nationale ombudsman ongevraagd op de hoogte stellen van bepaalde toestanden, belevenissen of zienswijzen. Veelal bestaat de kennisgeving uit het sturen van een afschrift van een brief die de afzender aan een derde, bijvoorbeeld een bestuursorgaan heeft gericht en eventuele bijlagen.

Kennisgevingen en verzoeken om informatie of advies kunnen zowel binnen- als buitenwettelijk zijn. Indien de brief buitenwettelijk is, wordt deze afgedaan door de desbetreffende specialistische sectie; wanneer het geschrift binnenwettelijk is, volgt een behandeling als geschetst in de volgende onderdelen.

Dagelijks worden de nieuwe verzoekschriften door de afdeling ICA uit de binnengekomen post en faxberichten geselecteerd en geregistreerd, waarbij een dossier(volg)nummer wordt uitgegeven en een aantal primaire gegevens (datum, naam, adres, e.d.) wordt vastgelegd. Uitgangspunt van de Nationale ombudsman is dat op een verzoekschrift (mits dit naam en adres bevat) altijd met een schriftelijke ontvangstbevestiging wordt gereageerd. Ook deze standaardbrief wordt verzorgd door de ondersteunende afdeling ICA, die de ingekomen brief of fax in dossiervorm vervolgens doorleidt naar afdeling I. Daar vindt een eerste verdeling van de verzoekschriften plaats.

De verzoeken waarin sprake is van een orgaan binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman en die dus op het eerste gezicht binnenwettelijk zijn, worden gescheiden van de overige stukken. De eerste gaan ter toetsing naar de onderzoeksmedewerkers van afdeling I, terwijl de overige verzoekschriften ter afdoening naar de buitenwettelijke sectie van die afdeling gaan. Die evident buitenwettelijke verzoekschriften betreffen derhalve alle zaken die in geen enkel opzicht betrekking hebben op een bestuursorgaan in de zin van art. 1(a) van de

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

WNo, dat wil zeggen een instelling of persoon die binnen de institutionele werkingssfeer van de Nationale ombudsman valt. In feite wordt in het kader van de verdeling van de verzoekschriften dus reeds een eerste toetsing uitgevoerd.

4.2.5 *Afdoening van evident buitenwettelijke verzoekschriften*

Buitenwettelijke verzoekschriften kunnen evenals binnenwettelijke een klacht inhouden, al dan niet gekoppeld aan een expliciet verzoek om onderzoek, maar ook beperkt blijven tot vragen om informatie of advies of kennisgevingen.

De met de afdoening belaste sectie stelt geen onderzoeksadviezen op, daar deze toch altijd hetzelfde zouden luiden. Wel wordt de behandeling door de medewerker vastgelegd op het gewone registratieformulier van afdeling I, dat ook wordt gebruikt voor de op het eerste gezicht binnenwettelijke verzoekschriften.

Het eerste lid van artikel 1, sinds 1993 artikel 1a, van de WNo beperkt de competentie van de Nationale ombudsman tot de (bestuursorganen onder verantwoordelijkheid van) de ministers, alsmede tot de commissarissen van de Koningin en de burgemeesters op het gebied van de politie en ten slotte tot bij amvb aan te wijzen andere bestuursorganen (zie hoofdstuk 2). Voordat de Awb het begrip bestuursorgaan afbakende en art. 1 van de WNo in 1993 dienovereenkomstig (tot art. 1a) werd gewijzigd, rekende de Nationale ombudsman als onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallend (en dus tot zijn competentie behorend) alle instellingen ten aanzien waarvan een bewindspersoon de institutionele mogelijkheid heeft om deze door het geven van aanwijzingen, instructies, etc. overwegend te beïnvloeden.

Uitdrukkelijk buiten de bevoegdheid van de Nationale ombudsman bevinden zich het staatshoofd, de Hoge Colleges van Staat en alle rechterlijke instanties (zijnde geen bestuursorganen). Voorts is de WNo niet van toepassing op gedragingen waarop de rechterlijke macht toeziet. Sinds de wetwijziging van 1993 is die bepaling, die eerst in art. 1 onder g stond, in een tweede lid van art. 1a opgenomen. De met de bepaling corresponderende categorie buitenwettelijke verzoekschriften stelt procedurele gedragingen ter discussie of gedragingen ten aanzien waarvan de wetgever een beklag- of bezwaarschriftprocedure in het leven heeft geroepen. Een voorbeeld van een dergelijke procedure is de voorziening ex art. 12 van het Wetboek van Strafvordering, die het een belanghebbende mogelijk maakt te klagen bij het gerechtshof over de beslissing van een officier van justitie om geen strafvervolgung in te stellen.

Ondanks de diverse bij amvb gerealiseerde bevoegdheidsuitbreidingen van de Nationale ombudsman (zie hoofdstuk 2) is de categorie verzoekschriften met klachten over personen of instanties die buiten de competentie van de Nationale ombudsman vallen nog altijd groot. Bij de instelling van het instituut ging het om bijna 40% van alle klachten. Na een gestage afname bedraagt het aandeel thans ongeveer een kwart. De meeste buitenwettelijke klachten betreffen gemeenten, vooral op de terreinen van lokale belastingen en heffingen, bijstand, huisvesting en sociale zekerheid. Daarnaast vormen consumentenklachten ('defecte wasmachine'), klachten over de rechterlijke macht, advocaten, notarissen en medici belangrijke categorieën.

Een evident buitenwettelijk verzoekschrift wordt afgehandeld door middel van een afschrijfbrief. Bevat het verzoekschrift een klacht over een persoon of instantie buiten de competentie van de ombudsman, dan wordt in de afschrijfbrief de afwijzing van het verzoek om onderzoek gemotiveerd met een verwijzing naar de wet en een uitleg over de functie en bevoegdheden van de ombudsman. Zo mogelijk wordt de klager verwezen naar de geëigende instantie(s) en kanalen. Over de verschillende procedures, instellingen en organisaties die van betekenis zijn voor het behandelen van klachten is bij het BNo een uitgebreide kennis opgebouwd, die ten dele in systematische vorm is opgeslagen (zie 4.1.3). Ook het jurisprudentiesysteem vervult bij de afdoening een rol.

Indien of voor zover een evident buitenwettelijk verzoekschrift een vraag om informatie of advies behelst, wordt ook dit inhoudelijk afgehandeld. Bij de schriftelijke beantwoording (de term afschrijfbrief is in dit verband uiteraard minder op zijn plaats) wordt de vraag zo nodig in haar maatschappelijke context geplaatst en zal verzoeker in de regel worden verwezen naar de een of andere instantie die ter zake hulp verleent, bemiddelt of arbitreert. Is een concrete verwijzing niet mogelijk, of wordt deze niet gewenst, dan kan een bepaalde gedragslijn worden aangeraden. Hoewel er nogal eens om wordt gevraagd, gaat de Nationale ombudsman niet over tot het geven van (gratis) juridische adviezen, al is dit in de begintijd van het instituut in uitzonderlijke gevallen wel voorgekomen.

Daarnaast zijn met verschillende instellingen werkafspraken gemaakt over het doorverwijzen van bepaalde klachten (zie 3.4.5). Zo nodig wordt ter verkrijging van aanvullende informatie ten behoeve van een adequate doorverwijzing eerst (telefonisch) contact opgenomen met de verzoeker of met de doorstuurinstelling. Als verzoeker dit wenst, kan het verzoekschrift ook rechtstreeks door het BNo worden doorgezonden. Ten slotte wordt in voorkomende gevallen ook met de desbetreffende instantie wel (telefonisch) contact opgenomen om klaarheid over de klacht te krijgen. Dit kan er indirect in resulteren dat de klacht wordt weggenomen. Dergelijke buitenwettelijke 'uitstapjes' komen incidenteel voor en worden ook niet speciaal geregistreerd. In de begintijd van de Nationale ombudsman werd er op bescheiden schaal echter wel actief buitenwettelijk bemiddeld.

Ten behoeve van de registratie en de verdere administratie worden de buitenwettelijke verzoekschriften afgedaan onder verwijzing naar art. 1(a), waarbij van oudsher onderscheid wordt gemaakt tussen verzoekschriften betreffende een orgaan buiten de competentie van de ombudsman en verzoekschriften inzake gedragingen waarop de rechterlijke macht toeziet. In de antwoordbrief wordt ook naar deze afwijzingsgrond verwezen. Tot een gemotiveerde schriftelijke afwijzing, laat staan tot het verstrekken van adviezen tot wie zich te wenden of hoe te handelen, is de ombudsman niet wettelijk verplicht, daar de wettelijk verplichte afschrijfbrief ex art. 17 (zie 4.5.4) formeel alleen betrekking heeft op een verzoek dat wordt afgewezen op grond van art. 16 of art. 14 van de WNo.

De schriftelijke verzoeken die in de eerste lijn worden afgedaan, maar ook de telefonische contacten, geven door hun hoeveelheid en diversiteit alles bij uitstek een beeld van wat er speelt in de maatschappij, zo ook van onvrede over een (nieuwe) wet of regeling. Wijzigingen in bestaande wet- en regelgeving wekken niet zelden op ruime schaal onzekerheid, ongerustheid of woede, waarvan vervolgens (ook) de Nationale ombudsman

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

deelgenoot wordt gemaakt. De ombudsman laat deze onvrede niet voor wat zij is, maar heeft er van meet af aan gewoonte van gemaakt om invoeringsproblemen rond nieuwe wet- en regelgeving in zijn jaarverslagen te signaleren. Op deze signaleringsfunctie zal in hoofdstuk 6 worden teruggekomen.

4.2.6 *Handelingen*

74

Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het afdoen van een telefonisch of mondeling verzoek.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	Afwijzing onderzoek (intern): [geen verzoekschrift]. Afdoening: buitenwettelijke taak.
Product	Telefonisch antwoord, zo nodig met verwijzing, nadere inlichtingen of een (algemeen) advies. Intern houdt de No een registratie bij van categorieën contacten (o.m. voor zijn jaarverslag).
Bron	Jaarverslagen No; handboek BNo; vraagg gesprekken BNo.

75

Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het afdoen van een evident buitenwettelijk verzoekschrift.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	Buitenwettelijkheid: WNo 1981 art. 1, lid 1; 1993 art. 1a, lid 1 of 2; ook: WNo 1993 art. 30, gelet op datum inwerkingtreding van een amvb als bedoeld in WNo 1993 art. 1a, lid 1 onder d. Afdoening: buitenwettelijke taak, onder toepassing WNo art. 17, lid 1.
Product	Gemotiveerde afschrijfbrief, zo mogelijk met een verwijzing, nadere inlichtingen of een (algemeen) advies.
Bron	Jaarverslagen No; handboek BNo; vraagg gesprekken BNo.
Opmerking	Een verzoekschrift is evident buitenwettelijk als het reeds op het eerste gezicht in geen enkel opzicht betrekking heeft op een bestuursorgaan/gedraging binnen de competentie van de No, zoals afgebakend door art. 1(a) van de WNo.

4.3 **Standaardbehandeling van een verzoekschrift**

4.3.1 *Inleiding*

De verzoekschriften die niet evident buitenwettelijk zijn, ondergaan een (nadere) behandeling die ertoe strekt te kunnen besluiten of er ter zake al dan niet een onderzoek wordt ingesteld. De standaardbehandeling bestaat uit een analyse van de zaak, die dient uit te monden in een klachtsamenvatting. Op basis daarvan wordt de klacht getoetst aan de bevoegdheids- en ontvankelijkheidsbepalingen van de WNo. De toetsing resulteert in een onderzoeksadvies en een conclusie. Advies en conclusie kunnen aanleiding zijn de behandeling van het verzoekschrift voort te zetten en een nadere toetsing te doen uitvoeren (zie 4.4). De standaardbehandeling wordt ook wel als toetsing in eerste aanleg aangeduid, zo bijvoorbeeld

in het Jaarverslag van de Nationale ombudsman over 1989.

De toetsing betreft verschillende onderdelen. Daar in eerste lijn (zie 4.2) alleen de evident buitenwettelijke verzoekschriften zijn uitgeschild, dient het verzoekschrift allereerst toch wel op binnenwettelijkheid te worden onderzocht, dat wil zeggen te worden getoetst aan art. 1, sinds 1993 art. 1a van de WNo, dat de institutionele werkingssfeer van de wet aangeeft. Ten aanzien van de dan overgebleven verzoekschriften wordt achtereenvolgens ingevolge art. 16 van de WNo de bevoegdheid van de ombudsman ten opzichte van de gedraging en ingevolge art. 14 de ontvankelijkheid van verzoeker bepaald. Met betrekking tot de verzoekschriften waarop art. 16 onder c van toepassing is, wordt gekeken of het verzoekschrift ingevolge art. 13 in het kader van de afdoening in aanmerking komt voor doorzending naar een administratiefrechtelijke instantie (zie 4.3.3: art. 16 onder c; zie ook 4.5.4).

In de praktijk laten lang niet alle verzoekschriften zich eenvoudig analyseren. Sommige brieven zijn eerder als noodkreten dan als verzoeken te kwalificeren, bij andere daarentegen is het weer niet duidelijk of er eigenlijk wel sprake is van een klacht. In het kader van de analyse worden de verzoekschriften niet zozeer beoordeeld op hun redactie, maar onderzocht op hun informatieve inhoud. Het is de Nationale ombudsman, c.q. (in eerste instantie) de onderzoeker van afdeling I die uit het 'verhaal' van een burger, dat dikwijls een aaneenschakeling of conglomeraat van gewraakte toestanden, voorvallen en negatief ervaren belevenissen betreft, de relevante gegevens moet opmaken. Daarbij gaat het er dan om dat uit het gegeven relaas een of meer concrete en betekenisvolle gedragingen van een actor jegens een burger worden gedestilleerd.

Ook de beslissing of een verzoekschrift (mede) als een verzoek om onderzoek, een verzoek om informatie of een kennisgeving moet worden beschouwd, ligt bij de Nationale ombudsman, i.c. de onderzoeker van afdeling I. Om als een verzoek om onderzoek te worden beschouwd dient in het verzoekschrift in elk geval een gedraging ter discussie te worden gesteld. Is dat niet het geval, dan wordt het als een verzoek om informatie of advies gezien. Een verzoekschrift wordt alleen dan als kennisgeving beschouwd, als er van enig verzoek geen sprake is.

Ten behoeve van analyse en toetsing van het verzoekschrift wordt in voorkomende gevallen contact opgenomen met de betrokken instelling of de betreffende contactambtenaar (zie hoofdstuk 3). Punten van bespreking kunnen bevoegdheidskwesties zijn, maar ook het boven tafel krijgen van eenvoudige feitelijke informatie van algemene aard. Vaak wordt ook (telefonisch) contact met de verzoeker gelegd om vraagpunten op te helderen of aanvullende informatie te verkrijgen. Wanneer de uitkomst van de onderzoeken op een zeker punt (nog) niet duidelijk is, stopt de behandeling niet, maar gaat de onderzoeker zo mogelijk daarmee verder op resterende punten. Omgekeerd kan ook met een enkele oogopslag duidelijk zijn dat een verzoekschrift niet ontvankelijk is, bijvoorbeeld omdat het anoniem is gesteld (zie 4.3.4). In dat geval heeft het in de regel geen zin de formeel daaraan voorafgaande bevoegdheidstoetsing uit te voeren.

Meer in het algemeen is bij de behandeling van een verzoekschrift vaak enigerlei vooronderzoek nodig. Ten behoeve daarvan beschikt de Nationale ombudsman niet over de

onderzoeksbevoegdheden als genoemd in art. 18 en volgende artikelen van de WNo (zie hoofdstuk 5). Anderzijds is het wel geheel aan de ombudsman om uiteindelijk te beslissen of een instantie inderdaad tot zijn competentiebereik behoort, of hij bevoegd is ten aanzien van de gedraging en of verzoeker in zijn verzoek ontvankelijk is.

4.3.3 *Bevoegdheidstoetsing*

Bij de toetsing van een op het eerste gezicht binnenwettelijk verzoekschrift aan de bevoegdheid van de Nationale ombudsman speelt niet alleen de vraag over wie wordt geklaagd, in de zin van art. 1(a) van de WNo, maar is ook de gedraging zelf onderwerp van de toetsing. De ombudsman is niet bevoegd een onderzoek in te stellen ten aanzien van bepaalde gedragingen of in bepaalde aangelegenheden. Deze worden uitputtend opgesomd in art. 16 van de WNo en vormen evenzovele afwijzingsgronden voor een verzoekschrift.

Omdat de ombudsman uiteindelijk zelf zijn bevoegdheid in een bepaalde zaak vaststelt, geldt dat hij art. 1(a) en de onderdelen van art. 16. zelfstandig interpreteert en dat een betrokken bestuursorgaan die interpretatie niet eenzijdig kan wijzigen. Wel staat het een bestuursorgaan natuurlijk vrij ter zake met de ombudsman van mening te verschillen en hem dit ook kenbaar te maken. Om een werkbare relatie met een overheidsorgaan te verkrijgen of te behouden, is het evenwel geboden impasses te vermijden. Dit houdt in dat ook in het kader van de bevoegdheidstoetsing zo nodig contact met het bestuursorgaan wordt gelegd om competentievragen te bespreken.

Op de betekenis van art. 1, sinds 1993 art. 1(a) van de WNo voor de bevoegdheid van de Nationale ombudsman is hierboven reeds ingegaan, in het kader van de afdoening van de evident buitenwettelijke verzoekschriften (zie 4.2.5). De toetsing van een verzoekschrift aan art. 16 vindt plaats nadat is getoetst aan art. 1(a) van de WNo en wordt niet uitgevoerd ten aanzien van een verzoek dat die eerste toets niet heeft doorstaan.

De regeling van de onbevoegdheid ex art. 16 kan worden onderscheiden in onderdelen die betrekking hebben op de afbakening van het werkkerrein van de Nationale ombudsman ten opzichte van de wetgever, de regering (Koning en Ministers) en het parlement (16.a en 16.b) en in onderdelen die betrekking hebben op de relatie tussen ombudsman en rechterlijke macht (16.c t/m 16.f), vooral in verband met het aanvullend karakter van het instituut op het terrein van de administratieve rechtsbescherming (zie hoofdstuk 2). Wat betreft de afbakening ten opzichte van regering en parlement is de ombudsman altijd absoluut onbevoegd. De beslissing tot het niet in onderzoek nemen betekent een definitieve afwijzing van het verzoekschrift. Ter zake van de afbakening ten opzichte van de rechterlijke macht is de onbevoegdheid van de ombudsman in een aantal gevallen (zie onder: art. 16 onder c en d) tijdelijk.

art. 1 (1981); art. 1a (1993): buitenwettelijkheid

Het kan voorkomen dat bij de toetsing van een op het eerste gezicht binnenwettelijk verzoek blijkt dat art. 1(a) van de WNo toch van toepassing is. Een dergelijk geval is bijvoorbeeld goed denkbaar als een overheidstaak gedeeltelijk geprivatiseerd is, of als een zekere instelling slechts voor een deel overheidshandelingen verricht. In de jaarverslagen van de

Nationale ombudsman worden van dergelijke complexe competentiekwesties geregeld voorbeelden gepresenteerd.

Of de Nationale ombudsman al dan niet competent is, kan slechts worden beslist na het bestuderen van wet- en regelgeving, jurisprudentie en bijvoorbeeld statuten of andere stukken die inzicht bieden in de taken en bevoegdheden van de betrokken instelling en de wijze waarop deze formeel is vormgegeven. In verband daarmee worden ook wel inlichtingen gevraagd bij de betrokken instelling. Er zij echter aan herinnerd (zie 3.3.2) dat de ombudsman ten slotte zelf uitmaakt of een bepaald verzoekschrift wel of niet binnen zijn bevoegdheid valt.

art. 16 onder a: algemeen beleid

De ombudsman is niet bevoegd onderzoek te doen als de aangelegenheid behoort tot het algemene regeringsbeleid, inclusief het algemene beleid ter handhaving van de rechtsorde, bijvoorbeeld het sepotbeleid van het Openbaar Ministerie.

Daarnaast is de ombudsman niet bevoegd een onderzoek in te stellen naar een aangelegenheid die behoort tot het algemene beleid van het betrokken bestuursorgaan. Die aanvulling is indertijd bij amendement in de wet gebracht, met het oog op de bevoegdheid van de ombudsman ten aanzien van de niet onder ministeriële verantwoordelijkheid ressorterende bestuursorganen, wier algemene beleid immers geen regeringsbeleid is.

De in art. 16 onder a gegeven beperking dient ertoe het werkterrein van de ombudsman nader af te bakenen van de gebieden die worden bestreken door het parlement, dan wel door de vertegenwoordigende lichamen van provincies, waterschappen en gemeenten, waarbij deze in hun hoedanigheid van controlerende instantie worden beschouwd.

Een verzoek om onderzoek wijst de Nationale ombudsman op grond van art. 16 onder a af indien of voor zover daarin wordt geklaagd over een onderdeel van het algemene regeringsbeleid als zodanig. Het bepaalde van art. 16 onder a is niet zozeer van toepassing op een klacht welke een concrete gedraging betreft die niet meer blijkt te zijn dan een geval van regelrechte en juiste uitvoering van een onderdeel van het algemene regeringsbeleid. In dat geval is veeleer art. 14 van de WNo van toepassing (zie onder).

De eigen wijze waarop een bestuursorgaan het algemene regeringsbeleid toepast valt wel geheel binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman. Beschikkingen en dergelijke waarbij regeringsbeleid wordt toegepast mogen (behoudens andere bevoegdheidsgrenzen) dus wel worden onderzocht door de Nationale ombudsman.

Gaat het om een gedraging die een minister (of staatssecretaris) valt toe te rekenen, dan hanteert de ombudsman als uitgangspunt dat een zaak waarbij duidelijk niet meer in het geding is dan het beleid van de desbetreffende bewindspersoon wel mag worden onderzocht. De onbevoegdheid inzake een klacht die tot het algemene beleid van het betrokken bestuursorgaan behoort, wordt in overeenstemming met de strekking van het bedoelde amendement (zie boven) geïnterpreteerd als zijnde beperkt tot de bestuursorganen die buiten de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Overigens worden jaarlijks slechts zeer weinig verzoekschriften op grond van art. 16 onder a voor onderzoek afgewezen.

art. 16 onder b: algemeen verbindende voorschriften

De Nationale ombudsman is evenmin bevoegd om algemeen verbindende voorschriften te onderzoeken. De gegeven beperking dient ertoe het werkkterrein van de ombudsman nader af te bakenen van de exclusieve domeinen van de wetgever, op centraal overheidsniveau regering en parlement tezamen. Het gaat dan zowel om formele wetten als om gedelegeerde wetgeving, met name amvb's; een ministeriële regeling is ingevolge art. 16 onder b eveneens taboe als de bevoegdheid tot het stellen van de regels bij wet of amvb is bepaald. Op basis van art. 16 onder b kan de ombudsman ook geen gemeentelijke verordeningen, waterschapskeuren en dergelijke tot voorwerp van onderzoek maken.

Overeenkomstig de toetsing in verband met het algemene beleid (art. 16 onder a) wordt een verzoekschrift op grond van art. 16 onder b afgewezen indien of voor zover dit betrekking heeft op een klacht over een of ander algemeen verbindend voorschrift als zodanig. Echter, waar de WNo in art. 16 onder a de onbevoegdheid van de ombudsman in verband met het algemene beleid uitbreidt tot de daartoe behorende aangelegenheden, geldt in verband met de algemeen verbindende voorschriften slechts de onbevoegdheid tot een onderzoek *betreffende* die voorschriften. Als de klacht gaat over een gedraging die een geval is van regelrechte en juiste implementatie van een algemeen verbindend voorschrift kan art. 16 onder b dus niet worden toegepast. Wel volgt in een zodanig geval in de regel een afwijzing van het verzoekschrift, doch deze geschiedt dan op grond van art. 14 onder b (zie 4.3.4), namelijk wegens kennelijke ongegrondheid van de klacht.

Jaarlijks wordt een niet gering aantal zaken op grond van art. 16 onder b afgedaan, dus wegens een klacht over een wettelijk voorschrift als zodanig. Overigens worden tekortkomingen in wet- en regelgeving door de Nationale ombudsman wel openlijk gesignaleerd (zie hoofdstuk 6 en hierboven 4.2.5).

art. 16 onder c: samenloop met administratiefrechtelijke procedure

Als ten aanzien van een gedraging een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke procedure openstaat of aanhangig is, is de Nationale ombudsman tijdelijk onbevoegd tot onderzoek. In het eerste geval wordt de klacht ingevolge art. 13 van de WNo bovendien doorgezonden naar de bevoegde instantie, tenminste als verzoeker daar mee instemt (zie ook 4.5.4). In het tweede geval, wanneer een zaak bij de bevoegde rechterlijke instantie aanhangig is (gemaakt), gaat de tijdelijke onbevoegdheid ingevolge art. 16 onder e (zie verder) direct over in een permanente onbevoegdheid op het moment dat deze (na zich ontvankelijk te hebben verklaard) dienaangaande uitspraak heeft gedaan.

De tijdelijke onbevoegdheid van de ombudsman gaat niet in een permanente onbevoegdheid over wanneer verzoeker van een opengestaan hebbende voorziening geen gebruik heeft gemaakt. Dit geval speelt als een klacht wordt ingediend bij de Nationale ombudsman nadat de termijn waarbinnen beroep openstaat inmiddels is verstreken. In dat geval is de ombudsman wel bevoegd, maar niet verplicht tot onderzoek (WNo art. 14 onder e, sinds 1989 onder f: zie 4.3.4).

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

De tijdelijke onbevoegdheid ex art. 16 onder c resulteert in de praktijk niet in opschorting van de behandeling, maar in afwijzing van het verzoek. Het dossier van de zaak wordt gesloten. Als verzoeker met zijn verzoek bij de Nationale ombudsman terugkomt nadat de desbetreffende rechterlijke instantie een onherroepelijke uitspraak heeft gedaan is art. 16 onder e (zie verder) van toepassing en wordt dus ook dat hernieuwde verzoek afgewezen. Eindigt de procedure niet met een uitspraak van de betrokken rechterlijke instantie, dan herleeft de bevoegdheid van de Nationale ombudsman en heeft het derhalve wel zin dat verzoeker bij de ombudsman terugkomt.

In de praktijk wordt jaarlijks ongeveer een derde van de verzoeken die op grond van art. 16 niet in onderzoek worden gegeven, op basis van art. 16 onder c afgewezen, meestal omdat een voorziening nog openstaat.

Zoals gezegd is de Nationale ombudsman ingevolge art. 13 van de WNo verplicht een verzoeker onverwijld door te verwijzen als hij ingevolge art. 16 onder c niet bevoegd tot onderzoek is en een administratiefrechtelijke voorziening voor de klacht open staat. De Nationale ombudsman bestrijdt dat hij alleen dan van zijn wettelijke verplichting tot doorverwijzing is ontheven als klager formeel zijn klacht intrekt. Doorzending vindt dan ook uitsluitend plaats als verzoeker daarmee instemt, na eerst omtrent de mogelijkheden te zijn ingelicht.

Welke regelingen als wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening zijn aan te merken, is niet bij of krachtens de wet vastgelegd. De WNo laat het aan het oordeel van de Nationale ombudsman over om te bepalen of een regeling in een bepaald geval als een dergelijke voorziening zal gelden. Wat betreft de beroepsfase gelden in de huidige praktijk als verwijzingsinstanties bijvoorbeeld de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en de sector bestuursrechtspraak van de rechtbanken; voorheen de (inmiddels verdwenen) Raad van Beroep en de ambtenarenrechter. In de bezwaarfase wordt het betrokken bestuursorgaan als voorziening aangemerkt. Heeft een doorverwijzing ingevolge art. 13 eenmaal plaatsgevonden en is de zaak door de betreffende instantie met een uitspraak afgedaan, dan is de ombudsman nadien niet meer bevoegd dezelfde klacht nog eens zelf te behandelen, zo volgt uit art. 16 onder e van de WNo (zie verder).

Wanneer verzoeker een complex van samenhangende gedragingen in een klacht aan de ombudsman voorlegt en ten aanzien van (ten minste) één klachtonderdeel (c.q. gedraging) een administratiefrechtelijke voorziening openstaat, wordt de klager daarover geïnformeerd. Het verzoekschrift wordt conform het bovenstaande aan de bevoegde instantie ter afdoening overgedragen, terwijl de resterende onderdelen in de regel door de ombudsman nader worden behandeld. Op dit beleid worden wel uitzonderingen gemaakt, bijvoorbeeld als er op grond van een bijzondere samenhang van de klachtonderdelen aanleiding bestaat een onderzoek op te schorten met een beroep op art. 14, lid 2 van de WNo, sinds 1989 art. 14 onder i (zie 4.3.4).

art. 16 onder d: samenloop met andere rechters

Ook als ten aanzien van de gedraging een niet-administratiefrechtelijke procedure aanhangig is, dus voor de burgerlijke rechter of de strafrechter, dan wel als beroep openstaat tegen een uitspraak in het kader van een dergelijke procedure, is de Nationale ombudsman tijdelijk onbevoegd. Indien over de gewraakte gedraging door de desbetreffende rechterlijke instantie uitspraak is gedaan, gaat de tijdelijke onbevoegdheid van de Nationale ombudsman, anders dan in het geval van art. 16 onder c, evenwel niet over in een permanente onbevoegdheid; wel geldt dat de ombudsman vervolgens slechts bevoegd en niet verplicht is tot onderzoek (zie 4.3.4).

Ook de tijdelijke onbevoegdheid ex art. 16 onder d resulteert in de praktijk in een afwijzing van het verzoekschrift en niet in een opschorting van de behandeling. Als de verzoeker na de rechtszaak bij de ombudsman terugkomt, wordt een nieuw dossier geopend. Het nieuwe verzoekschrift wordt dan waarschijnlijk eveneens afgewezen, en wel op basis van art. 14, lid 1 onder f, sinds 1989 art. 14 onder g (zie 4.3.4).

Bij de toetsing van verzoekschriften wordt art. 16 onder d slechts sporadisch gebruikt als grond voor het niet instellen van een onderzoek: het aanbod van gevallen is gering. De ombudsman is voor een burger slechts zelden van nut in een zaak die voor de gewone rechter dient.

art. 16 onder e: uitspraak administratieve rechter

De Nationale ombudsman is niet bevoegd tot onderzoek indien ten aanzien van de gedraging ingevolge een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening door een rechterlijke instantie een (inhoudelijke) uitspraak is gedaan. Hoewel de Nationale ombudsman dus niet bevoegd is het werk van de administratieve rechter materieel over te doen, wordt een verzoekschrift niet op grond van art. 16 onder e afgewezen als de betreffende rechter of instantie de zaak niet ontvankelijk heeft verklaard.

Welke voorzieningen als wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening kunnen worden aangemerkt, is reeds in het bovenstaande aan de orde gekomen, in verband met de doorverwijzing ex art. 13 (hierboven behandeld bij art. 16 onder c). Tot de afschaffing van het Kroonberoep met de inwerkingtreding van de Awb gold de onbevoegdheid ex art. 16 onder e ook een zaak waarin de Kroon een uitspraak had gedaan. Evenwel worden jaarlijks maar weinig zaken op grond van art. 16 onder e afgewezen.

art. 16 onder f: zaken voor een belastingrechter

Wat betreft aangelegenheden betreffende belastingen en andere heffingen is de bevoegdheid van de Nationale ombudsman sterk ingeperkt. De wetgever achtte het voor de noodzakelijke uniformiteit in de interpretatie van de fiscale wetgeving raadzaam dat deze uitsluitend zou berusten op de jurisprudentie van de desbetreffende rechterlijke instanties, te weten de (inmiddels verdwenen) Tariefcommissie (voor in- en uitvoerrechten en accijnzen), de belastingkamers van de gerechtshoven en de derde kamer van de Hoge Raad. Ook werd in aanmerking genomen dat de administratie wat betreft de uitvoering van de belastingwetten weinig beleidsvrijheid heeft.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Vandaar dat art. 16 onder f bepaalt dat als in een belastingzaak een voorziening heeft opengestaan (dus ongeacht of daarvan gebruik is gemaakt of wat de uitkomst is geweest), het de Nationale ombudsman niet is toegestaan de zaak te onderzoeken. Uiteraard staat het de ombudsman wel vrij een belastingaangelegenheid te onderzoeken ten aanzien waarvan geen administratiefrechtelijke voorziening zou mogen zijn geregeld.

Vrij regelmatig stuiten zaken bij de toetsing af op het bepaalde van art. 16 onder f. De laatste jaren maken dergelijke gevallen 10 tot 20% uit van alle verzoekschriften ten aanzien waarvan de ombudsman zich op basis van art. 16 onbevoegd verklaart. Voordien lag dit aandeel nog hoger. Meestal ging en gaat het in dit soort zaken om klachten over de hoogte van belastingaanslagen. Overigens worden klachten over belastingen e.d. afgedaan op grond van art. 16 onder e indien klager reeds door een belastingrechter in het ongelijk is gesteld en op basis van art. 16 onder c als het beroep nog steeds openstaat.

4.3.4 *Ontvankelijkheidstoetsing*

Als een verzoekschrift met gunstig gevolg is getoetst aan art. 1(a) en art. 16 van de WNo is de Nationale ombudsman bevoegd tot het onderzoeken van een klacht. Hij is hiertoe evenwel pas verplicht als de verzoeker aan bepaalde vereisten heeft voldaan. Deze worden opgesomd in art. 14 van de WNo. Wordt aan een of meer van die vereisten niet voldaan, dan is de ombudsman dus wel bevoegd maar niet verplicht een onderzoek te starten. Dit is de discretionaire bevoegdheid van de Nationale ombudsman. De toetsing van een verzoek om onderzoek aan art. 14 heeft derhalve het karakter van een ontvankelijkheidstoets. De gronden in art. 14 tot afwijzing van een verzoek om onderzoek worden wel aangeduid als seponeringsgronden.

Zijn discretionaire bevoegdheid heeft de Nationale ombudsman reeds spoedig nadat de instelling van start was gegaan nader ingevuld (zie 3.3.2). Hoofregel is dat de ombudsman, in aansluiting op de intentie van de wet, van zijn bevoegdheid om wel een onderzoek in te stellen, slechts bij wijze van uitzondering gebruik maakt. Dit geschiedt in de regel in het algemeen belang, dan wel als er sprake is van een verschoonbare tekortkoming van de kant van verzoeker - en ook dan alleen bij bepaalde onderdelen van art. 14.

Wat precies onder het algemeen belang is te begrijpen en wat al dan niet verschoonbaar is, kan uiteraard nooit afdoende in beschrijvende termen worden gedefinieerd. Voor de onderzoeker is de ontvankelijkheidstoetsing binnen het kader van de gegeven uitvoeringsvoorschriften (zie 3.3.2) dan ook bij uitstek een activiteit waarbij de jurisprudentie van de ombudsman van belang is (en die in dat verband weer nieuwe precedënten oplevert).

Van algemeen belang zal in de regel sprake zijn als de gedraging in kwestie een structurele tekortkoming aan de orde stelt, die waarschijnlijk tot overeenkomstige gedragingen zal leiden en die niet reeds eerder als zodanig door de Nationale ombudsman is onderzocht.

Het oordeel over de verschoonbaarheid van de klager kan in zekere zin worden opgevat als tegenhanger van het oordeel over de gedraging van het overheidsorgaan. Dat wil echter niet zeggen dat de ombudsman voor de verzoeker in dezen dezelfde strikte maatstaven aanlegt als voor de overheid. Een van de redenen voor het bestaan van het instituut is immers de erkende ongelijkheid in de relatie tussen burger en overheid. Anderzijds mag de ombudsman de

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

burger ook bij de toetsing van diens verzoek niet zover tegemoetkomen, dat een uiteindelijke rapportage voor het betrokken bestuursorgaan aan overtuigingskracht en daarmee aan effectiviteit inboet.

art. 14, lid 1 onder a (1981); art. 14 onder a (1989): termijn en formele vereisten

In de jaarverslagen van de Nationale ombudsman is art. 14 (lid 1) onder a veelal koploper in het gangbare overzicht van toegepaste afwijzingsgronden met betrekking tot het geheel van niet in onderzoek genomen verzoekschriften. Een belangrijke reden hiervoor is dat de bepalingen onder a in een aantal uiteenlopende gevallen van toepassing kan zijn. De bepalingen betreffen de termijn van één jaar (nadat de te onderzoeken gedraging heeft plaatsgevonden) waarbinnen een verzoekschrift moet worden ingediend en de in art. 12, lid 3 vermelde formele vereisten voor een verzoekschrift (zie ook 4.2.4).

Een klacht wordt overeenkomstig de bedoeling van de wetgever in beginsel onmiddellijk afgewezen als een verzoek om onderzoek meer dan een jaar na het plaatsvinden van de aangelegenheid waarover geklaagd wordt, is ingediend (art. 12, lid 1 WNo). Achtergrond daarvan is dat relatief weinig effect valt te verwachten van een beoordeling van niet-actuele gebeurtenissen.

In het geval dat een gedraging zich over langere tijd heeft uitgestrekt, vat de ombudsman het einde van de gedraging in de regel op als het begin van de éénjaartermijn. Omgekeerd wordt bij een nog voortdurende gedraging soms wel gelet op het begin daarvan: bij een klacht die betrekking heeft op het alsmear uitblijven van een antwoord van een overheidsinstelling, zal de klacht niet betrekking mogen hebben op een brief die meer dan een jaar onbeantwoord is gebleven, maar zal verzoeker eerst (sinds de invoering van het kenbaarheidsvereiste: nogmaals) moeten rappelleren.

De termijn van één jaar wordt opgeschort in verband met art. 16 onder c en d (zie 4.3.3), alsmede in verband met art. 14, lid 2, sinds 1989 art. 14 onder i (zie hieronder), en wel als binnen een jaar na het plaatsvinden van de gedraging de bedoelde procedure voor de rechter of de betreffende administratiefrechtelijke instantie is afgesloten. Ten slotte vindt ingevolge de wetwijziging van 1989 eveneens opschorting plaats indien binnen een jaar na het plaatsvinden van de gedraging de verzoeker bij het betrokken orgaan heeft geklaagd over de gedraging (art. 12, lid 2: zie 4.4.2).

De formele vereisten van art. 12, lid 3 zijn er vooral op gericht dat de ombudsman een verzoekschrift onder ogen krijgt dat toetsbaar is en een basis biedt voor een adequate klachtsamenvatting, c.q. afbakening van het onderzoek. Art. 14 (lid 1) onder a wordt zoals reeds werd vermeld (4.2.3) niet gebruikt om een drempel op te werpen bij de ingang tot de ombudsman. Integendeel, zo nodig wordt de verzoeker door het BNo geholpen bij de totstandbrenging van een verzoekschrift. Ook stelt de Nationale ombudsman ten aanzien van de exactheid van omschrijvingen en vermeldingen aan een gewone burger niet dezelfde eisen als aan professionele rechtshulpverleners.

Natuurlijk dient een verzoekschrift, om een onderzoek mogelijk te maken, uiteindelijk wel aan de in art. 12, lid 3 genoemde vereisten te voldoen. Is een verzoekschrift onvoldoende concreet en heeft een eventueel telefonisch contact met de klager niet voldoende gegevens opgeleverd, dan wordt het weliswaar niet afgewezen maar is toch een schriftelijke aanvulling vereist, die een voortgezette toetsing met zich meebrengt (zie 4.4.2).

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

In enkele situaties worden de formele eisen van art. 14 (lid 1) onder a, juncto art. 12, lid 3 bij de ontvankelijkheidstoetsing wel als afdoeningsgrond gebruikt.

Zo stelt art. 12, lid 3 dat in een verzoekschrift naam en adres van de verzoeker moeten staan. Zijn discretionaire bevoegdheid heeft de ombudsman op dit punt zo ingevuld, dat anonieme klachten in beginsel niet in behandeling worden genomen. Deze regel lijkt slechts uitzondering als verzoeker een zwaarwegend motief aanvoert om zijn naam of verblijfplaats niet bekend te maken en het euvel geen belemmering lijkt te vormen voor het onderzoek. Dit is bijvoorbeeld het geval als verzoeker tevens verdachte is in een strafproces en daarbij gebruik heeft gemaakt van het recht zijn identiteit te verzwijgen.

Vervolgens dient ingevolge art. 12, lid 3 uit het verzoekschrift ook te blijken jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden. Ook deze bepaling wordt gebruikt bij de ontvankelijkheidstoetsing, en wel indien het verzoekschrift (ook nadat de beschikking is verkregen over aanvullende informatie), geen concrete gedraging vermeldt jegens een natuurlijk persoon of een rechtspersoon.

Ten slotte wordt art. 14 (lid 1) onder a ook als afdoeningsgrond gebruikt als het verzoekschrift ook na analyse daarvan geen vraag om onderzoek blijkt in te houden, maar uitsluitend een vraag om informatie of advies over een overheidsinstelling binnen de competentie van de Nationale ombudsman betreft. Ook weer in samenhang met art. 12, lid 3 volgt namelijk dat een verzoekschrift dat geen klacht bevat, niet in onderzoek behoeft te worden genomen. Het formele vereiste wordt dan als afwijzingsgrond pro forma gehanteerd, daar het verzoekschrift helemaal geen verzoek om onderzoek behelst.

art. 14, lid 1 onder b (1981): genoegzame gronden; art. 14 onder b (1989): gegrondheid

Een belangrijke seponeringsgrond in de 'oude' WNo is het bepaalde in art. 14, lid 1 onder b, dat zegt dat de ombudsman niet verplicht is een onderzoek in te stellen als het verzoekschrift naar zijn oordeel daarvoor geen genoegzame gronden inhoudt. Van deze bepaling, die het mogelijk maakt klachten te seponeren als het ernaar uitziet dat de uitkomst van het onderzoek zou zijn dat correct is gehandeld, is altijd een tamelijk ruim gebruik gemaakt. Thans is de kennelijke ongegrondheid in het algemeen de op een na meest frequent toegepaste seponeringsgrond.

De zinloosheid van een onderzoek zal veelal blijken uit het verzoekschrift zelf, maar zal in andere gevallen pas duidelijk naar voren komen als er ook een zienswijze van het bestuursorgaan op de klacht beschikbaar is. Dat betekent in concreto dat, vooral na invoering van het kenbaarheidsvereiste in 1989, de onderhavige bepaling tijdens de behandeling van een verzoekschrift in verschillende opzichten en in verschillende stadia aan bod kan komen. In het kader van de hier geschetste standaardbehandeling wordt eerst gekeken of het verzoekschrift zelf voldoende gegevens bevat voor een beslissing over een kennelijke ongegrondheid. Daarnaast wordt bezien of de verplichte inkennisstelling door verzoeker van het bestuursorgaan een reactie heeft opgeleverd welke een zienswijze bevat die tot een kennelijke ongegrondheid van het verzoekschrift kan doen besluiten. Indien een verzoekschrift nog niet aan het kenbaarheidsvereiste voldoet, vindt een nadere toetsing op dat punt plaats bij de aanvullende behandeling van het verzoekschrift, als de resultaten van de

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

kenbaarheidsronde zijn geanalyseerd (zie 4.4.4).

Voordat bij de wetwijziging van de WNo in 1989 aan art. 14 een nieuwe bepaling onder c werd toegevoegd (zie onder), bood het vereiste van de ongenoegzame gronden ook een grondslag voor de afwijzing van een verzoek om onderzoek wanneer de Nationale ombudsman in het kader van de behandeling van het verzoekschrift een succesvolle interventie bij het betrokken bestuursorgaan had ondernomen. In voorkomende gevallen kon namelijk worden geconcludeerd dat aangezien de tussenkomst van de ombudsman succes had gehad en het probleem van de klager was opgelost, het verzoekschrift geen genoegzame gronden (meer) inhield om een onderzoek in te stellen (zie 4.4.3). Met de wijziging in 1989 van de redactie van het gestelde van art. 14 onder b en de toevoeging van de bepaling van art. 14 onder c (nieuw) in 1989 is deze laatste functie naar de achtergrond verschoven. Het is overigens de vraag of succesvolle interventies in de praktijk wel systematisch onder de onderhavige bepaling werden weggeschreven en niet veel meer als intrekkingen werden geboekt.

art. 14 onder c (1989): belang verzoeker of gewicht gedraging

Volgens de oorspronkelijke WNo was de ombudsman ook verplicht tot het onderzoeken van futiele en irrelevante gedragingen. Bij de wijziging van de WNo in 1989 is het evenwel door toevoeging van een nieuwe bepaling aan art. 14 onder c, mogelijk geworden onbelangrijke zaken als zodanig af te wijzen. De wet spreekt van twee soorten gevallen: die waarbij verzoeker kennelijk onvoldoende belang heeft bij een onderzoek en die waarbij het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is. De bepaling vindt in haar algemeenheid sinds de invoering frequent toepassing.

De toevoeging van de bedoelde afwijzingsgrond kan niet los worden gezien van de invoering van het kenbaarheidsvereiste. Of een verzoek evident onbelangrijk is, zal immers veelal pas kunnen blijken in het licht van een reactie van het betrokken bestuursorgaan op de klacht. Daarnaast kan de inkennisstelling van het bestuursorgaan ertoe leiden dat dit een actie onderneemt die de klager tevreden stelt, zodat deze kennelijk geen belang meer heeft bij een onderzoek. Bij de toetsing wordt art. 14 onder c dan ook zowel betrokken op het verzoekschrift zelf als op de uitkomst van de inkennisstelling van het bestuursorgaan (zie 4.4.2).

Voor die gevallen waarin de inkennisstelling pas plaatsvindt wanneer verzoeker de kenbaarheidsronde is ingestuurd, betekent dit dat de toetsing aan art. 14 onder c evenals de toetsing aan art. 14 onder b (voorheen art. 14, lid 1 onder b) zowel tijdens de standaardbehandeling als in het kader van de aanvullende behandeling wordt toegepast.

Ten slotte - en dit is een zeer belangrijke functie van de bepaling als afwijzingsgrond, met name sinds de systematische invoering van de interventiemethode in 1994 - zal art. 14 onder c in het beschreven werkproces in de regel van toepassing zijn, als in het kader van de nadere behandeling van een verzoekschrift de Nationale ombudsman een succesvolle interventie bij het betrokken bestuursorgaan heeft gepleegd. Indien de tussenkomst van de ombudsman het beoogde resultaat heeft gehad, i.c. het wegnemen van de klacht, valt in de regel immers alsnog het belang van verzoeker bij het onderzoek weg (zie 4.4.3).

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

art. 14, lid 1 onder c (1981); 14 onder d (1989): klager is een derde

Sommige verzoekschriften zijn in de praktijk inderdaad afkomstig van een derde. Deze kan een particulier zijn, maar ook een actiegroep of belangenorganisatie, die zich een zaak waarbij deze niet direct betrokken is, ter harte neemt. Het begrip derde wordt door de ombudsman overigens beperkt opgevat. Als de verzoeker getuige is geweest van een gedraging die zijn rechtsgevoel heeft geschokt (bijvoorbeeld een gewelddadig politieoptreden) wordt diens klacht daarover niet beschouwd als afkomstig van een derde, omdat klager als gevolg van het ervaren van de gedraging als benadeelde mag gelden. Dit soort gevallen komt evenwel niet zo vaak voor.

In het algemeen wordt geen onderzoek ingesteld als een omstandigheid vermeld in art. 14 zich voordoet. Bij art. 14 onder d, voorheen (tot 1 juli 1989) art. 14, lid 1 onder c, is evenwel het omgekeerde het geval.

Aan het categorische 'ja' zijn overigens wel enige 'mitsen' verbonden.

Van het instellen van een onderzoek zal in de regel toch worden afgezien als degene jegens wie de gedraging heeft plaatsgevonden niet bereid is zijn toestemming aan het onderzoek te verlenen. Bij twijfel wordt verzoeker gevraagd een blijk van toestemming te verstrekken, bijvoorbeeld een schriftelijke verklaring van geen bezwaar of een handtekening waarbij volmacht wordt verleend.

Daarnaast kan het om praktische redenen noodzakelijk zijn dat de belanghebbende toch wel aan het onderzoek meewerkt. Doorgaans zal de betrokkene als hij zijn toestemming geeft ook inhoudelijke medewerking aan het onderzoek niet willen weigeren. Soms is medewerking echter niet te verkrijgen, bijvoorbeeld omdat de benadeelde onbereikbaar is (geworden). Er zijn dus ook zaken waarbij de onderzoeksbeslissing negatief moet uitvallen op grond van de hier bedoelde bepaling omdat benadeelde niet bij het onderzoek kan worden betrokken.

Ten slotte zij vermeld dat ook 'notoire bemoeials' nul op hun rekest krijgen met de onderhavige bepaling als motivering.

De toetsingsgrond wordt in de praktijk slechts sporadisch als afwijzingsgrond gebruikt, niet alleen omdat een derde als klager in de regel wel wordt geaccepteerd, ook omdat het aantal gevallen waarin verzoeker inderdaad een derde is relatief gering is.

art. 14, lid 1 onder d (1981); art. 14 onder e (1989): klacht (elders) in behandeling (geweest)

Op grond van de bedoelde bepaling is de ombudsman niet verplicht tot onderzoek als een verzoekschrift dat dezelfde gedraging betreft reeds bij hem of bij een tot de behandeling van verzoekschriften bevoegde commissie uit de Eerste of Tweede Kamer of uit de verenigde vergadering van de Staten-Generaal in behandeling is of door deze is afgedaan. Tot die commissies behoren in de eerste plaats die voor de verzoekschriften uit de Tweede en de Eerste Kamer, maar zijn overigens ook andere tot het behandelen van verzoekschriften bevoegde commissies te begrijpen, bijvoorbeeld de Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten uit de Tweede Kamer.

Of een zelfde gedraging al door de Nationale ombudsman is afgedaan of wordt behandeld, wordt gecontroleerd met behulp van de informatie van het dossierregistratiesysteem (zie hoofdstuk 3) van het BNo. Blijkt de gedraging inderdaad al behandeld te worden of te zijn geweest, dan wordt het verzoekschrift afgewezen.

Het tweede vraagpunt kan worden nagegaan aan de hand van een periodiek toegestuurde lijst van de griffie van de Commissies voor de verzoekschriften (zie hoofdstuk 3). Blijkt daaruit dat dezelfde zaak daar al in behandeling of afgedaan is, dan volgt eveneens afwijzing van het verzoek. Als een klacht tegelijkertijd bij de Nationale ombudsman en een verzoekschriftencommissie is ingediend en beide instellingen in beginsel bereid zijn een onderzoek in te stellen, wordt ingevolge de werkafspraken met deze commissies aan verzoeker gevraagd een keuze te maken. Kiest verzoeker dan niet voor de ombudsman, dan volgt vanzelf een afwijzing van het verzoekschrift op de betreffende grond.

De bedoelde situatie doet zich niet voor als een onderzoek naar dezelfde gedraging wel is afgedaan, maar er inmiddels een nieuw feit of een nieuwe omstandigheid aan het licht is gekomen dat tot een ander oordeel zou kunnen leiden. In dat geval wordt het verzoekschrift gewoon als een nieuw verzoek om onderzoek beschouwd. Al met al vindt art. 14 onder e, voorheen art. 14, lid 1 onder d jaarlijks slechts sporadisch toepassing.

In dit verband dient tevens te worden gewezen op een formeel niet op art. 14 van de WNo gestoelde, inmiddels obsoleet geworden werkafpraak met het Kabinet der Koningin (zie hoofdstuk 3). De afspraak hield in dat als mocht blijken dat een klacht tegelijkertijd aan H.M. de Koningin en aan de Nationale ombudsman werd voorgelegd, de laatste deze niet in behandeling zou nemen. Daarbij achtte de ombudsman het echter geen beletsel als verzoeker zich met zijn klacht ook tot de ombudsman zou wenden wanneer de Koningin de behandeling geheel had overgedragen aan een minister. De Nationale ombudsman onthield zich echter van onderzoek in geval H.M. de klacht zelf in behandeling had genomen (wat zeggen wil dat de klacht om bericht en raad wordt gezonden aan de betrokken minister, die uiteindelijk namens Haar de zaak afdoet).

Mochten zich na de afdoening van een klacht door de Koningin ter zake nieuwe feiten of omstandigheden voordoen, dan achtte de ombudsman zich wel gerechtigd tot een eigen onderzoek te besluiten, na daaromtrent overleg te hebben gevoerd met het Kabinet der Koningin.

art. 14, lid 1 onder e (1981); art. 14 onder f (1989): administratief beroep niet gebruikt

Zoals reeds ter sprake kwam (zie 4.3.3), volgt uit art. 16 van de WNo dat de Nationale ombudsman alleen dan niet onbevoegd is ten aanzien van een klacht (geen aangelegenheid betreffende belastingen of andere heffingen zijnde) waarvoor een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening openstaat, als verzoeker van die voorziening geen tijdig gebruik heeft gemaakt. Deze opening in art. 16 wordt in art. 14 van de WNo evenwel voorzien van een filter: als klager een opengestaan hebbend beroep op een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening heeft nagelaten, is de ombudsman niet verplicht later nog een onderzoek in te stellen.

Het beleid van de ombudsman ter zake is dat een klacht alleen wordt doorgelaten als het niet gebruiken van de geboden mogelijkheid verschoonbaar is, of als met een behandeling van de

klacht door onderzoek het algemeen belang wordt gediend. Achtergrond hiervan is dat wettelijke termijnen, zoals die bijvoorbeeld in de Awb voorkomen, niet met behulp van de WNo mogen worden uitgehold, wat een aantasting van de rechtszekerheid zou betekenen. Van de bevoegdheid tot afwijzing ex art. 14 onder f, voorheen art. 14, lid 1 onder e maakt de Nationale ombudsman in de praktijk nogal eens gebruik. Afgezien van het kenbaarheidsvereiste neemt de bepaling de laatste jaren de vierde plaats in binnen de rij van toegepaste seponeringsgronden.

art. 14, lid 1 onder f (1981); art. 14 onder g (1989): uitspraak niet-administratieve rechter

Hierboven (4.3.3) werd al geconstateerd dat de ombudsman tijdelijk onbevoegd is zolang een zaak *sub judice* is en het daarbij niet om een administratiefrechtelijke voorziening gaat. In vervolg hierop is in art. 14 bepaald, dat als ten aanzien van de gedraging in een dergelijke zaak uitspraak is gedaan, de ombudsman geen onderzoek hoeft te doen.

In de praktijk is een onderzoek naar een reeds door de rechter beoordeelde gedraging in het algemeen weinig zinvol. Immers, art. 26, lid 2 van de WNo bepaalt dat de ombudsman de rechtsgronden waarop de uitspraak door de rechter is gedaan, in acht dient te nemen. Dat houdt in dat de Nationale ombudsman in de praktijk tot een vergelijkbaar oordeel zou komen als de rechter. Inderdaad komt het slechts zelden voor dat iemand de Nationale ombudsman benadert wanneer de rechter de gedraging al heeft beoordeeld. In de betreffende gevallen wordt in de regel geen onderzoek ingesteld, tenzij het algemeen belang daarmee is gediend, bijvoorbeeld als de indruk bestaat dat de ter discussie gestelde gedraging een manifestatie is van een structurele tekortkoming in de uitvoeringspraktijk van het betrokken bestuursorgaan.

art. 14, lid 2 (1981); art. 14 onder i (1989): samenhangende gedraging voor de rechter

De Nationale ombudsman is evenmin verplicht een onderzoek in te stellen zolang ten aanzien van een gedraging die nauw samenhangt met het onderwerp van het verzoekschrift, een procedure loopt bij een rechterlijke of een administratiefrechtelijke instantie. Het gaat hierbij dus niet om een definitieve afwijzingsgrond, maar om een grond tot opschorting. In de praktijk wordt in een dergelijk geval geen onderzoek ingesteld, daar de uitspraak van de rechter hoe dan ook van belang is voor een besluit omtrent het al of niet in onderzoek geven van het verzoek. In dat verband kan ook worden verwezen naar art. 26, lid 2 van de WNo (zie boven).

Afhankelijk van de aard en de relevantie van de uitspraak van de betreffende instantie voor zowel de verzoeker als de ombudsman kan later wel worden besloten alsnog tot een onderzoek over te gaan.

De bepaling vindt wel geregeld maar niet zeer veelvuldig toepassing.

art. 14 onder h (1989): kenbaarheidsvereiste

Sinds de verandering van de WNo per 1 juli 1989 is in samenhang met andere, hierboven genoemde wijzigingen van art. 14 als belangrijk nieuw element van de toetsing het kenbaarheidsvereiste ingevoerd.

In hoofdstuk 2 is al enige aandacht besteed aan de beleidsmatige achtergrond van de

invoering en aan de strekking van het kenbaarheidsvereiste. Hier gaat het vooral om de toepassing van het vereiste. In dat verband moge het volgende volstaan.

Het vereiste, opgenomen in art. 12, lid 2 van de WNo 1989, is tweeledig: het houdt in dat klager, alvorens hij in zijn verzoek ontvankelijk is, bij de desbetreffende instantie of ambtenaar zijn beklag heeft gedaan over de gedraging waarop zijn verzoek betrekking heeft, alsmede dat verzoeker die instantie of ambtenaar in de gelegenheid stelt op zijn klacht te reageren. Bovendien moet klager in zijn verzoekschrift van de inkennisstelling en van de reactie daarop mededeling doen (art. 12, lid 3 onder d). De klacht mag zowel direct na de gedraging bij het orgaan zijn ingediend als ook na enige tijd; de WNo hanteert als termijn uiterlijk een jaar. Het niet voldoen aan het kenbaarheidsvereiste zoals geformuleerd in art. 12, lid 2 is ingevolge art. 14 onder h een grond om verzoeker niet ontvankelijk te verklaren.

Door de invoering van het kenbaarheidsvereiste wordt een verzoeker gestimuleerd de verstoorde dialoog met het bestuursorgaan weer aan te gaan en zo zelf mee te werken aan het verhelpen van zijn probleem, met als beoogd gevolg dat de klacht wordt weggenomen en het bestuursorgaan kan bijdragen aan een herstel van geschonden vertrouwen.

Zoals nog aan de orde zal komen, kan de zaak dan door de ombudsman alsnog zonder onderzoek worden afgedaan. Met de invoering van het kenbaarheidsvereiste heeft de wetgever derhalve tevens een verlichting van de onderzoeksplicht van de Nationale ombudsman beoogd (zie verder hoofdstuk 2).

Overigens had de Nationale ombudsman er voordien al een gewoonte van gemaakt om verzoekers aan te raden eerst hun klacht aan de desbetreffende instantie voor te leggen, als zij dit bij het indienen van hun verzoekschrift nog niet hadden gedaan.

De Nationale ombudsman hanteert het kenbaarheidsvereiste soepel, al tendeert het instituut met name sinds 1994/95 tot een meer stringente toepassing. Voor de inkennisstelling van het bestuursorgaan door klager geldt geen wettelijk vormvereiste en deze kan dus schriftelijk, telefonisch, of in een onderhoud hebben plaatsgevonden. Wel dient de klacht duidelijk als zodanig naar voren te zijn gebracht bij de betreffende instantie of ambtenaar en dient verzoeker het bestuursorgaan ook de tijd te hebben gegund om op de klacht te reageren. Hiervoor heeft de ombudsman een termijn van zes weken gesteld.

Verreweg de meeste verzoekschriften die getoetst worden, voldoen reeds aan het kenbaarheidsvereiste zoals dat door de ombudsman wordt gehanteerd. In die gevallen vindt de hierboven genoemde toetsing van het verzoekschrift aan de afwijzingsgronden van art. 14 onder b en c van de WNo 1989 mede plaats op basis van de door verzoeker meegestuurde reactie van het bestuursorgaan op de inkennisstelling.

In beginsel zal het verzoek om onderzoek worden afgewezen als verzoeker van het bestuursorgaan naar aanleiding van de inkennisstelling volledige genoegdoening heeft gekregen, of als de door hem aangevoerde gronden voor een onderzoek door de Nationale ombudsman, gelet op de zienswijze van het bestuursorgaan ten aanzien van de klacht, kennelijk ontoereikend zijn. In het eerste geval is de afwijzingsgrond art. 14 onder c, in het tweede geval art. 14 onder b van de WNo 1989.

Voldoet een verzoek (nog) niet aan het kenbaarheidsvereiste, dan wordt dit evenals wanneer

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

het te weinig concreet is, niet onmiddellijk afgewezen maar wordt de klager door middel van een brief de zogeheten kenbaarheidsronde ingestuurd (4.4.2), waarna een nadere toetsing volgt (zie 4.4.4).

Slechts bij uitzondering hanteert de ombudsman het kenbaarheidsvereiste niet als een noodzakelijke voorwaarde voor het instellen van een onderzoek. Dit geschiedt vanzelfsprekend op grond van het algemeen belang, alsmede bijvoorbeeld in uiterst spoedeisende zaken of als de klacht de uitkomst betreft van een procedure waarin de klagende burger al uitvoerig bij het bestuursorgaan aan bod is gekomen.

4.3.5 *Onderzoeksadvies*

Nadat een verzoekschrift dat op het eerste gezicht een binnenwettelijke klacht betreft is geanalyseerd en op de hierboven aangegeven gronden getoetst, met inachtneming van de daarbij geldende beleidsregels en uitgangspunten van de Nationale ombudsman, is het moment aangebroken om de balans op te maken met het oog op de beslissing of een verzoekschrift wel of niet in onderzoek zal worden genomen. Daartoe stelt de onderzoeker van afdeling I kort verslag op van de behandeling, uitmondend in een onderzoeksadvies. Voor de volledigheid zij nog eens vermeld dat de buitenwettelijke sectie van afdeling I voor de door haar behandelde zaken (zie 4.2.5) geen onderzoeksadviezen opstelt.

Het advies zoals dit thans is ingericht, vermeldt buiten diverse gebruikelijke kenmerken (naam verzoeker, dossiernummer, e.d.) allereerst een omschrijving van de klacht, eventueel voorzien van een nadere toelichting. Vervolgens worden in het kort de bevindingen van de toetsing weergegeven. Daar een verzoekschrift meer gedragingen kan betreffen en daarbij ook nog verschillende overheidsorganen een rol kunnen spelen, kunnen klachtomschrijving, toelichting en toetsingsverslag nogal uitgebreid zijn. Verder is het geen uitzondering als een verzoekschrift op uiteenlopende punten niet glansrijk door de toetsing komt. De verschillende minpunten worden in het verslag op een rij gezet. Wat betreft het bij wijze van conclusie daarop volgende eigenlijke onderzoeksadvies zijn er vier mogelijkheden: onderzoek; geen onderzoek; vooralsnog geen onderzoek; informatie vragen. Na de conclusie volgt sinds 1994 tot slot een advies over de vraag of het verslag al dan niet in het jurisprudentiesysteem van de Nationale ombudsman moet worden opgenomen.

De conclusie onderzoek wordt getrokken als een verzoekschrift de toetsing goed heeft doorstaan. De gevolgtrekking vooralsnog geen onderzoek bestaat sinds 1989 en wel ten aanzien van een verzoekschrift dat (nog) niet voldoet aan het kenbaarheidsvereiste. Luidt het advies informatie vragen, dan is bij de toetsing bevonden dat het verzoekschrift te weinig concreet is en dus niet voldoet aan de formele vereisten van art. 12, lid 3 van de WNo, waaraan art. 14 (lid 1) onder a (onder meer) refereert (zie 4.3.4). In alle andere gevallen wordt het advies geen onderzoek gegeven.

Wanneer de conclusie anders luidt dan onderzoek, wordt de wettelijke grondslag tot het (nog) niet instellen van een onderzoek vermeld.

De gevolgtrekkingen vooralsnog geen onderzoek en informatie vragen houden in dat het verzoekschrift niet in onderzoek wordt genomen tenzij is voldaan aan het kenbaarheidsvereiste, resp. de formele vereisten. In de regel brengt dit met zich mee dat het verzoekschrift aan een nadere toetsing zal worden onderworpen, nadat verzoeker de

gelegenheid heeft gekregen alsnog de gestelde condities te vervullen.

Het advies wordt door het (plaatsvervangend) afdelingshoofd beoordeeld en vastgesteld en werd tot 1985 vervolgens aan de Nationale ombudsman zelf voorgelegd. Die besloot dan op grond daarvan wat er met het verzoekschrift moest gebeuren, waarbij zijn keuze uiteraard tot de (toen nog drie) bovengenoemde mogelijkheden was beperkt. Sinds 1985 wordt het onderzoeksadvies niet meer afzonderlijk aan de Nationale ombudsman voorgelegd. Deze besluit weliswaar nog steeds in laatste instantie over de (verdere) behandeling van het verzoek, maar neemt zijn beslissing in het kader van de beoordeling van het concept van de brief aan verzoeker waarmee uitvoering wordt gegeven aan het door het (plaatsvervangend) hoofd van afdeling I vastgestelde onderzoeksadvies. Als bijlage bij het door de ombudsman goed te keuren concept gaat het complete zaakdossier tot dan toe, dus met inbegrip van het onderzoeksadvies.

Er zijn analoog aan de vier modaliteiten van het onderzoeksadvies vier soorten concept-brieven. De totstandkoming van de (positieve) openingsbrief wordt als deel van het eigenlijke onderzoeksproces in het volgende hoofdstuk geschetst, terwijl het opstellen van de (negatieve) afschrijfbrief deel uitmaakt van de in onderdeel 4.5 weergegeven procedure. De brieven waarmee een verzoeker de kenbaarheidsronde wordt ingestuurd of om aanvullende informatie wordt verzocht, komen in het hiernavolgende onderdeel aan de orde.

4.4 Aanvullende behandeling van een verzoekschrift

4.4.1 Inleiding

Een verzoekschrift komt voor een aanvullende behandeling in aanmerking als een verzoeker nog niet heeft voldaan aan het kenbaarheidsvereiste of als het verzoekschrift nog te weinig informatie geeft over de klacht, c.q. de gedraging. Of een verzoek inderdaad nader wordt bezien met het oog op de uiteindelijke beslissing omtrent het instellen van een onderzoek, wordt besloten door de Nationale ombudsman, tot 1988 op basis van het onderzoeksadvies zelf, sindsdien in het kader van de beoordeling van de concept-brief waarmee aan het in het advies gestelde uitvoering wordt gegeven (zie 4.5.4).

In de betreffende brief wordt verzoeker door de Nationale ombudsman op de hoogte gesteld dat zijn verzoek niet in onderzoek kan worden genomen voordat hij conform art. 14 onder h aan het kenbaarheidsvereiste, dan wel conform art. 14 (lid 1) onder a aan de vereisten met betrekking tot de omschrijving van de klacht, c.q. de gedraging in het verzoekschrift heeft voldaan. Vervolgens wordt op basis van de uitkomsten van de activiteiten die de verzoeker heeft ontplooid, diens verzoek nader getoetst.

Naast een aanvullende behandeling in de bovengemelde situaties wordt in de toetsingsfase ook wel de interventiemethode toegepast, wederom gevolgd door een nadere toetsing van het verzoekschrift op basis van de uitkomsten van de tussenkomst. De sinds 1994 stelselmatig gebruikte methode wordt dus niet alleen in de onderzoeksfase gebruikt, doch in voorkomende gevallen tevens toegepast op een verzoek dat nog niet in onderzoek is genomen. De beslissing tot het ondernemen van een interventie in het laatste geval wordt genomen en

uitgevoerd door afdeling I. Een voorstel daartoe maakt dan ook geen deel uit van de (eerdere) klachtsamenvatting.

Op grond van de resultaten van de nadere toetsing wordt een definitief onderzoeksadvies opgesteld, waarna uiteindelijk het besluit valt tot het al dan niet in onderzoek nemen van de klacht.

4.4.2 *Kenbaarheidsronde en informatie vragen*

Voldoet een verzoek nog niet (geheel) aan de kenbaarheidseis, dan wordt verzoeker sinds medio 1989 volgend op en als uitkomst van de standaardbehandeling in de regel eerst de zogeheten kenbaarheidsronde ingestuurd. Ook voordat het kenbaarheidsvereiste in de wet was opgenomen, spoorde de ombudsman verzoekers reeds aan om eerst hun beklag te doen bij de desbetreffende instantie, maar verder dan dat kon de ombudsman formeel niet gaan. Evenzo wordt een klager wanneer zijn verzoekschrift bij de standaardbehandeling onvoldoende concreet is bevonden, van oudsher vervolgens om aanvullende informatie gevraagd.

Zowel het een als het ander wordt in gang gezet door een brief die wordt geconcipieerd door de betreffende onderzoeker en beoordeeld door het (plaatsvervangend) afdelingshoofd. Het concept wordt doorgeleid naar de Nationale ombudsman, die de uiteindelijke brief vaststelt en ondertekent. In dat kader staat het de Nationale ombudsman trouwens in beginsel vrij te besluiten tot een geheel andere actie, bijv. definitieve afwijzing van het verzoek.

De brief waarmee de verzoeker op de hoogte wordt gesteld dat zijn verzoek wegens het kenbaarheidsvereiste voornamelijk niet in onderzoek kan worden genomen, informeert de verzoeker over de kenbaarheidseis en verstrekt hem zoveel informatie als nodig of mogelijk is over de persoon of instantie tot wie hij zich alsnog moet wenden. Tevens wordt medegedeeld dat hij daarna zes weken moet wachten om het betreffende bestuursorgaan de gelegenheid te geven te reageren.

Ten slotte biedt de ombudsman over het algemeen aan dat hij bereid is de klachtbrief door te sturen naar de bevoegde instantie, als verzoeker laat weten daarop prijs te stellen. Blijkt dat het geval te zijn, dan informeert de Nationale ombudsman de betreffende instantie in zijn begeleidend schrijven bij de klachtbrief over de in acht te nemen responstermijn. Ook zal hij het bestuursorgaan soms vragen of dat hem wil inlichten over de afhandeling. In de brief waarmee klager duidelijk wordt gemaakt dat zijn verzoek te weinig concreet is, wordt hem gevraagd welke aanvullende inlichtingen precies van hem worden verlangd.

In elk van beide brieven kan verzoeker worden medegedeeld dat wanneer deze binnen een aangegeven termijn niet aan het gevraagde heeft voldaan, het verzoekschrift hoe dan ook niet in onderzoek zal worden genomen. Bij de brief gaat in de regel de vigerende folder met algemene informatie over de Nationale ombudsman.

In de praktijk wordt het dossier van een klacht die de kenbaarheidsronde of de aanvullende-informatieronde is ingegaan drie maanden aangehouden, in afwachting van de reactie van verzoeker (en in het eerste geval eventueel van de reactie van een om respons gevraagd bestuursorgaan). Laat verzoeker binnen de gestelde termijn blijken dat hij nog steeds prijs stelt op onderzoek, dan wordt de zaak voortgezet. In dat geval vindt een nadere toetsing van het verzoek plaats.

4.4.3 *Interventie*

Toepassing van het kenbaarheidsvereiste kan ertoe leiden dat een klacht wordt weggenomen, het geschonden vertrouwen in een bestuursorgaan hersteld en een zaak door de ombudsman zonder onderzoek wordt afgedaan, waarmee deze zijn onderzoeksplicht ziet verlicht. De sinds 1994 sterk geïntensiveerde interventiemethode (zie hoofdstuk 3) gaat op deze weg voort. Bij de invoering daarvan heeft bovendien een rol gespeeld, dat een burger vaak meer belang hecht aan een spoedige oplossing voor zijn probleem dan aan het krijgen van een rapport. Ten slotte zijn zowel verzoeker als bestuursorgaan veelal gebaat bij een snelle en weinig omslachtige afhandeling van een klacht.

Bij een interventie tracht de Nationale ombudsman, i.c. (meestal) de behandelend medewerker van het BNo, het probleem dat ten grondslag ligt aan de klacht te verhelpen door middel van een tussenkost bij het betrokken bestuursorgaan. Lukt het inderdaad om de klacht weg te nemen, dan heeft verzoeker in de regel zijn belang bij een zaak verloren en kan het verzoek om onderzoek worden afgewezen, sinds 1989 met name op grond van art. 14 onder c van de WNo. Voordien bood voor een afwijzing trouwens art. 14, lid 1 onder b (ongenoegzame gronden voor onderzoek) ruimte, terwijl het daarnaast ook mogelijk was een zodanig aflopende zaak als een intrekking af te doen (zie 4.5.3).

Hoewel de methode vooral wordt benut in de onderzoeksfase (zie hoofdstuk 5), speelt zij ook een (bescheiden) rol in de toetsingsfase: een afdeling-I-interventie vindt derhalve plaats ter voorkoming van een onderzoek. De methode wordt in die context uitsluitend toegepast in op het eerste gezicht zeer eenvoudige en ook zeer eenvoudig op te lossen zaken, waarbij bovendien feitelijk alleen het belang van de verzoeker telt. Zij geschiedt doordat in het kader van de toetsing van een verzoekschrift door het BNo (telefonisch) contact gelegd wordt met de betrokken overheidsinstantie. Dit gebeurt met name bij klachten die betrekking hebben op de lange behandelingsduur van een verzoek of aanvraag, of anderszins op het uitblijven van actie van een bestuursorgaan, en waarbij verzoeker er zelf niet in is geslaagd om contact te krijgen of een bevredigende reactie aan de betreffende instantie te ontlokken.

De behandelend medewerker bevraagt het bestuursorgaan over de stand van zaken en sluit de verkregen informatie door aan verzoeker. Als daarmee kennelijk het (gehele) probleem is weggenomen dat de aanleiding was tot het indienen van de klacht, kan de zaak in beginsel worden afgedaan (zie onder). Evenals in de onderzoeksfase is toepassing van de interventiemethode ook in de toetsingsfase een tijdelijke optie. Dit betekent dat als een interventie mislukt, er in beginsel een onderzoek zal worden ingesteld. Met het oog daarop dient het echter wel in alle gevallen waarin tussenkost plaatsvindt mogelijk te zijn om op basis van de uitkomsten van de aan de tussenkost voorafgaande toetsing tot onderzoek over te gaan. Een afdeling-I-interventie kan dus alleen dan worden ondernomen als reeds in de daaraan voorafgaande toetsing en overeenkomstig de daarbij gehanteerde normen is vast komen te staan dat de Nationale ombudsman in de zaak bevoegd en verzoeker ter zake ontvankelijk is.

4.4.4 *Nadere toetsing*

Nadere toetsing van het verzoekschrift vindt plaats in de gevallen die in de voorgaande beide paragrafen zijn belicht en wel wanneer de uitkomsten van de kenbaarheidsronde, het informatie vragen of de interventie kunnen worden beoordeeld, aan de hand van de reactie van verzoeker of, indien van toepassing, van het bestuursorgaan.

Is verzoeker de kenbaarheidsronde ingestuurd, dan houdt de nadere toetsing allereerst in dat wordt nagegaan of blijkens de reactie inmiddels wel aan het kenbaarheidsvereiste is voldaan, zoals dat door de ombudsman wordt gehanteerd. Mocht dat nog steeds niet het geval zijn, dan is art. 14 onder h van toepassing (zie 4.3.4). Heeft verzoeker intussen kennelijk wel aan het kenbaarheidsvereiste voldaan, dan worden aan de hand van de ingekomen reactie(s) vervolgens de uitkomsten van de kenbaarheidsronde bezien. Hierbij gaat het vooral om een nadere toetsing van het verzoekschrift aan de afwijzingsgronden van art. 14 onder b en c van de WNo 1989, gelet op de reactie van het bestuursorgaan (zie 4.3.4). In beginsel is art. 14 onder c van toepassing als verzoeker in de kenbaarheidsronde volledige genoegdoening heeft gekregen, terwijl art. 14 onder b van toepassing is als de door klager aangevoerde gronden voor een onderzoek, gelet op de zienswijze van het bestuursorgaan in de kenbaarheidsronde, kennelijk ontoereikend zijn.

Eventueel kan uit de kenbaarheidsronde naar voren komen dat toch een of andere bepaling van art. 16 of een ander lid van art. 14 van de WNo op het verzoekschrift van toepassing is. Is dat inderdaad het geval, dan volgt uit de voortgezette toetsing geen andere conclusie ten aanzien van het verzoekschrift dan wanneer de toepasselijkheid van de betreffende bepaling reeds bij de toetsing in het kader van de standaardbehandeling naar voren zou zijn gekomen (zie 4.3).

Wanneer de klager de aanvullende-informatieronde is ingestuurd, dan houdt de voortgezette toetsing in de eerste plaats in dat wordt nagegaan of blijkens de respons inmiddels de betreffende aanvullende informatie is verschaft. Mocht dat nog steeds niet het geval zijn, dan is alsnog art. 14 (lid 1) onder a van toepassing, dat betrekking heeft op de formele vereisten van een verzoekschrift (zie 4.3.4). Is het verzoekschrift inmiddels wel concreet genoeg, dan wordt vervolgens gekeken of op het nu complete verzoekschrift enige andere bevoegdheids- of ontvankelijkheidsbepaling van toepassing is. Is dat inderdaad het geval, dan ligt een afwijzende conclusie ten aanzien van het verzoekschrift voor de hand, ook hier conform de uitgangspunten van de standaardbehandeling.

Laat verzoeker binnen de gestelde termijn niets van zich horen, dan krijgt deze bericht dat zijn verzoekschrift als afgedaan wordt beschouwd. Is de verzoeker de kenbaarheidsronde ingestuurd, dan is bij een dergelijk gebrek aan respons nog steeds art. 14 onder h (WNo 1989) van toepassing en verzoeker dus in de regel niet ontvankelijk. Indien de klager om aanvullende informatie is verzocht, is bij het uitblijven van een reactie in beginsel art. 14 onder a (WNo 1989) toepasselijk. Afhankelijk van de aard van de ontbrekende informatie wordt een dergelijk geval evenals een kennisgeving (zie 4.2.4) echter ook wel afgedaan zonder verwijzing naar een specifieke wettelijke bepaling. Als afdoeningsgrond geldt dan 'bevoegdheid/ontvankelijkheid niet te bepalen wegens gebrek aan informatie'.

Komt er na het verstrijken van de gestelde termijn voor de kenbaarheidsronde of de aanvullende-informatieronde toch nog een positieve reactie, i.c. een hernieuwd verzoek om onderzoek, dan wordt de zaak opnieuw bezien. Dat kan ertoe leiden dat een nieuw dossier wordt geopend. In dat geval geldt het hernieuwde verzoek dus als een nieuw verzoekschrift, dat in beginsel de gehele toetsing (zoals in het voorafgaande geschetst) moet doorlopen.

De nadere toetsing van een verzoekschrift dat betrekking heeft op een zaak waarin een interventie heeft plaatsgevonden, betreft de vraag of art. 14 onder c van de WNo 1989 nu alsnog van toepassing is op het verzoek. Is het betrokken bestuursorgaan verzoeker als gevolg van de interventie kennelijk voldoende tegemoetgekomen in zijn klacht, dan is in de regel de genoemde bepaling van toepassing, aangezien verzoeker als gevolg van de interventie kennelijk onvoldoende belang meer heeft bij een onderzoek. Of het belang kennelijk onvoldoende is geworden, vloeit voort uit de kennelijkheid waarmee het probleem is opgelost. Dit betekent dat een positieve uitkomst van de interventie in relatie tot de klacht volstrekt duidelijk moet zijn.

Laat verzoeker na een gelet op de aard van de klacht als geslaagd te beoordelen interventie niets meer van zich horen, dan wordt hem bij brief medegedeeld dat tenzij hij binnen een bepaalde termijn van het tegendeel blijkt zal hebben gegeven, na verstrijken daarvan zal worden aangenomen dat de klacht is verholpen en hij dus kennelijk geen belang meer heeft bij een onderzoek.

4.4.5 Nader onderzoeksadvies

Na afsluiting van de informatie- of de kenbaarheidsronde, dan wel na het toepassen van een interventie, worden de uitkomsten van de nadere toetsing toegevoegd aan het interne verslag (zie 4.3.5). Daarbij kan de omschrijving van de klacht of de toelichting daarop worden aangevuld of gewijzigd. Verder wordt een verslag van de aanvullende behandeling gegeven. Ten slotte volgt dan de (eind)conclusie, het uiteindelijke eigenlijke onderzoeksadvies op basis van de nadere toetsing. Daarbij staan nu nog slechts de mogelijkheden onderzoek en geen onderzoek open. In de bovenstaande paragraaf is aangegeven op grond waarvan en op welke wijze tot een van beide opties wordt geconcludeerd. De gevolgtrekking geen onderzoek wordt wederom gestaafd met een verwijzing naar de betreffende wettelijke bepaling.

Ook het uiteindelijke onderzoeksadvies wordt door het (plaatsvervangend) afdelingshoofd beoordeeld en zo nodig gewijzigd, waarna dit tot 1985 bovendien ter goedkeuring werd voorgelegd aan de Nationale ombudsman.

4.5 Afdoening van een verzoekschrift

4.5.1 Inleiding

Tot 1985 luidde de procedure dat de ambtsdrager op basis van het onderzoeksadvies besliste over het al of niet instellen van een onderzoek, waarna in het geval van een negatief besluit een afschrijfbrief en in het omgekeerde geval een openingsbrief werd opgesteld, die wederom aan de ambtsdrager ter beoordeling werd voorgelegd.

Sindsdien is de procedure vereenvoudigd. Bij een negatief onderzoeksadvies van afdeling I

wordt daar meteen de afschrijfbrief geconcipieerd, die dan vervolgens met het dossier van de zaak aan de algemene leiding wordt voorgelegd. Tot in 1996 was het de Nationale ombudsman zelf die de afschrijfbrief beoordeelde; sindsdien geschiedt dit door de substituut. Gaat de desbetreffende ambtsdrager akkoord met de strekking van de afschrijfbrief, dan is daarmee (impliciet) tevens besloten tot het niet instellen van een onderzoek.

Luidt het onderzoeksadvies van afdeling I positief, dan wordt het dossier overgedragen aan de betreffende onderzoeksafdeling. Daar wordt dan de openingsbrief geconcipieerd, die, met het dossier van de zaak, wordt doorgeleid naar de Nationale ombudsman. Ook dan geldt dat als deze met de strekking van de brief akkoord gaat, daarmee tevens het besluit tot het instellen van een onderzoek genomen (zie hoofdstuk 5).

De situatie dat de beslissing tot het niet instellen van een onderzoek zonder inmenging van verzoeker tot stand komt, moet worden onderscheiden van de situatie dat dit besluit op een initiatief van de verzoeker teruggaat; naast de afwijzing van een verzoekschrift door de ombudsman (zie 4.5.2) staat de intrekking daarvan door de verzoeker (zie 4.5.3). Telkenjare wordt inderdaad (om wat voor reden dan ook) een beperkt aantal verzoekschriften ingetrokken voordat de onderzoeksbeslissing is gevallen. Of een intrekking voor of na de daadwerkelijke toetsing van het verzoekschrift wordt gedaan, maakt in feite niet uit; de actie van de verzoeker staat immers los van het interne werkproces van de Nationale ombudsman.

De hieronder volgende bespreking van de verschillende soorten onderzoeksbeslissingen levert de basis voor de in de laatste paragraaf opgesomde handelingen.

4.5.2 *Afwijzingen*

Bij de beslissing tot het afwijzen van een verzoek om onderzoek vormen de verschillende wettelijke bepalingen in principe even zovele afwijzingsgronden, met dien verstande dat sommige afzonderlijke bepalingen, bijvoorbeeld art. 14 (lid 1) onder a, duidelijk verschillende gronden bevatten (zie 4.3.4).

Voor zowel het onderzoeksadvies als voor de uiteindelijke onderzoeksbeslissing geldt dat een afwijzing op basis van een enkele bepaling, resp. grondslag gebeurt, ook al vertoont een verzoek verschillende gebreken. Bij het kiezen van de afwijzingsgrond gelden vanzelfsprekend overwegingen van doeltreffendheid en doelmatigheid. Dat wil zeggen dat bij toepasselijkheid van verschillende artikelen die met de krachtigste werking prevaleert, dus allereerst art. 1(a) in aanmerking komt, dan art. 16 en ten slotte art. 14. Vervolgens geldt dat bij keuze tussen verschillende gronden onder een enkel artikel de best verdedigbare, dus de meest overtuigende, dan wel de minst aanvechtbare grond wordt aangewend.

Wat betreft de afwijzingen kan een onderscheid worden gemaakt tussen afwijzingen zonder meer en afwijzingen in verband met een wegnemen van de klacht. Die tweede categorie betreft dus de gevallen waarin wordt besloten een onderzoek niet in te stellen in verband met het feit dat verzoeker en bestuursorgaan voor de klacht intussen kennelijk een oplossing hebben gevonden. De oplossing kan op twee wijzen tot stand zijn gekomen. De klacht kan zijn verholpen na een doelgerichte actie van de ombudsman, i.c. als gevolg van de toepassing van een interventie (zie 4.4.3). Dergelijke gevallen hebben zich tot de systematische invoering van de interventiemethode in 1994 trouwens niet zeer frequent voorgedaan. De

tweede mogelijkheid is dat het probleem kennelijk is opgelost na een (nader) contact tussen de verzoeker en het bestuursorgaan, zonder inmenging van de ombudsman. Hiervan is vooral sprake als verzoeker in de kenbaarheidsronde (zie 4.4.2) naar het inzicht van de Nationale ombudsman genoegdoening heeft gekregen. Het kan echter ook voorkomen dat verzoeker geheel buiten de ombudsman om kennelijk genoegdoening heeft gekregen.

4.5.3 *Intrekkingen en non-respons*

Daar de Nationale ombudsman zich als 'dominus litis' beschouwt (zie hoofdstuk 3), volgt het niet instellen van een onderzoek niet zonder meer uit een intrekking van het verzoekschrift. Het beleid van de ombudsman dienaangaande houdt in dat geen onderzoek wordt ingesteld na een intrekking van de kant van de verzoeker, behalve als in het algemeen belang (eventueel ook in het belang van het bestuursorgaan) daar wel reden toe bestaat. In de praktijk volgt op een intrekking in de regel dus een besluit tot het niet instellen van een onderzoek en een staken van de behandeling. Daarbij is evenwel geen wettelijke afdoeningsgrond van toepassing: het verzoekschrift is immers vervallen.

Wat betreft de gehonoreerde intrekkingen kan wederom onderscheid worden gemaakt tussen die gevallen waarin sprake is van een intrekking zonder meer en die zaken waarbij de intrekking kennelijk het gevolg is van het feit dat aan de klacht is tegemoetgekomen.

De eerste categorie omvat zowel de voorkomende gevallen waarin de beweegredenen van verzoeker onbekend zijn, als die waarin verzoeker wel de moeite neemt zijn intrekking te motiveren, maar daarvoor andere beweegredenen aanvoert dan een wegnemen van de klacht. De intrekking kan bijvoorbeeld te maken hebben met persoonlijke omstandigheden of met een gebrek aan vertrouwen in de behandeling.

De tweede categorie - intrekking in verband met een wegnemen van de klacht - is thans van weinig betekenis. Wat betreft de oplossing van het probleem kan analoog aan het gestelde in de vorige paragraaf weer een onderscheid worden gemaakt tussen de gevallen waarin de klacht is weggenomen als gevolg van een interventie van de ombudsman en de gevallen waarin de klager genoegdoening kreeg uitsluitend als gevolg van (nader) contact tussen hem zelf en het betrokken bestuursorgaan, vooral in de kenbaarheidsronde.

Het gebeurt slechts sporadisch dat een verzoeker in de periode tussen een geslaagde interventie of een anderszins wegnemen van de klacht en de onderzoeksbeslissing aan de Nationale ombudsman mededeelt dat een onderzoek wat hem betreft 'niet meer hoeft'. Anderzijds schijnt het in de beginperiode van het instituut wel voorgekomen te zijn dat de Nationale ombudsman er bij een verzoeker op aandrang zijn verzoekschrift in te trekken wanneer er een succesvolle interventie had plaatsgevonden. Daarnaast moet er rekening mee worden gehouden dat met name in het verleden interventiezaken welke met een succes werden bekroond dat vervolgens een enthousiast onthaal bij verzoeker vond, intern zijn weggeschreven als intrekkingen en niet als afwijzingen zijn geboekt (dus onder vermelding van een wettelijke grondslag).

Ten slotte worden bij de intrekkingen zonder meer ook de gevallen betrokken waarin klager na zijn aanvankelijke verzoek om een onderzoek het er vervolgens bij laat zitten door niet

(meer) te reageren op een (herhaald) verzoek om aanvullende informatie (non-respons). Zoals reeds vermeld (4.4.4) wordt een dergelijk geval van non-respons in de praktijk afgedaan op grond van gebrek aan informatie, dan wel (afhankelijk van de aard van de ontbrekende informatie) op basis van art. 14 (lid 1) onder a. Indien een verzoeker niet laat blijken alsnog te willen voldoen of voldaan te hebben aan de kenbaarheidseis is er geen sprake van non-respons (zie 4.4.4). Verzoeker wordt in dat geval als niet ontvankelijk beschouwd omdat hij niet aan het kenbaarheidsvereiste heeft voldaan.

4.5.4 *Afschrijfbrief en reacties*

De WNo stelt in art. 17, lid 1 dat de Nationale ombudsman verzoeker ervan op de hoogte stelt als hij op grond van art. 14 of art. 16 van de wet geen onderzoek instelt. In feite wordt een afschrijfbrief opgesteld en verstuurd (tenzij verzoeker niet te traceren is) in alle gevallen waarbij de onderzoeksbeslissing negatief is uitgevallen, dus ook wanneer een verzoekschrift wordt afgewezen op grond van art. 1(a) van de WNo of indien een klacht is ingetrokken en de Nationale ombudsman naar aanleiding daarvan besluit inderdaad geen onderzoek in te stellen.

Ingevolge art. 17 dient de mededeling van (het besluit tot) het niet instellen van een onderzoek klacht gemotiveerd te geschieden. In zijn brief legt de Nationale ombudsman uit op basis van welke wettelijke grond hij niet bevoegd is tot onderzoek, resp. klager niet ontvankelijk is in zijn verzoek, dan wel om welke andere reden (intrekking of gebrek aan informatie) hij zijn besluit heeft genomen. Het vereiste van een goede motivering geldt temeer in een complexe bevoegdheidskwestie of na toepassing van een uitzondering op het gehanteerde seponeringsbeleid. Voorts verwijst de ombudsman, met name wanneer hij onbevoegd is, waar verzoeker wel terecht kan. Hier zij nogmaals vermeld dat een doorverwijzing ex art. 13 verplicht is indien de Nationale ombudsman in de zaak onbevoegd is op grond van art. 16 onder c. Doorzending van het verzoekschrift vindt in de praktijk echter uitsluitend plaats als verzoeker daarmee instemt.

Naast of in plaats van een concrete verwijzing, al dan niet ingevolge art. 13, geeft de Nationale ombudsman zo nodig ook wel nadere inlichtingen van algemene aard, die soms het karakter van een globaal advies kunnen aannemen. Zo adviseert hij bijvoorbeeld een klager die een aangelegenheid van algemeen beleid van de regering aan de orde heeft gesteld, zich met politieke partijen of bepaalde belangenorganisaties te verstaan.

Ook op een verzoek om informatie of advies wordt zo mogelijk tevens inhoudelijk gereageerd. Bij de schriftelijke beantwoording wordt de vraag zo nodig in zijn maatschappelijke context geplaatst en zal verzoeker in de regel worden verwezen naar de een of andere bevoegde, erkende of deskundige instantie die ter zake hulp of ondersteuning verleent, bemiddelt of arbitreert. In voorkomende gevallen kunnen bijvoorbeeld ook fracties of leden van de Tweede Kamer als doorstuurinstelling worden aangeraden. Evenals bij de buitenwettelijke verzoeken wordt hierbij gebruik gemaakt van de opgebouwde kennis van en de bestaande relaties met allerlei hulpverlenings- en andere instellingen. Is een concrete verwijzing niet mogelijk of wordt deze niet gewenst, dan kan een bepaalde gedragslijn worden aangeraden. Hoewel daar nogal eens om wordt gevraagd, gaat de Nationale

ombudsman echter niet over tot het verstrekken van (gratis) juridische adviezen, al is dit in de begintijd van de ombudsman in uitzonderlijke gevallen wel geschied.

Uiteraard wordt in de brief aan verzoeker de afwijzingsgrond niet vermeld, als hij of zij kennelijk alleen maar bepaalde informatie wenste en niet om een onderzoek vroeg. Wel wordt de afdoeningsgrond op het registratieformulier ingevuld en dus ook in het dossierregistratiesysteem van het BNo opgenomen.

Een kennisgeving wordt in de regel beantwoord met een brief waarin de ombudsman ten minste meldt dat hij van de brief kennis heeft genomen. Afhankelijk van de aard en de inhoud van de brief kan deze mededeling vergezeld gaan van specifieke informatie, bijvoorbeeld over de taak van de Nationale ombudsman, of van blijken van medeleven met de afzender, etc.

Kennisgevingen worden ten behoeve van het dossierregistratiesysteem wel apart geregistreerd, maar niet afgedaan onder verwijzing naar een wettelijke bepaling, daar in deze gevallen de informatie ontbreekt om de bevoegdheid of ontvankelijkheid van de ombudsman ten aanzien van een dergelijk 'verzoekschrift' te bepalen. Het aantal beantwoorde kennisgevingen belooft jaarlijks niet meer dan zo'n honderd stukken.

De afschrijfbrief wordt opgesteld door de behandelend onderzoeker en na te zijn beoordeeld door het (plaatsvervangend) hoofd van afdeling I, ter goedkeuring voorgelegd aan de ambtsdrager (zie 4.5.1), die de brief ook ondertekent. Merkwaardig is dat een afschrijfbrief blijkens art. 9, lid 4 juncto art. 9 lid 6 van de WNo niet van een substituut-ombudsman zou mogen uitgaan. De brief wordt gezonden aan de verzoeker, niet aan het betrokken bestuursorgaan.

Met de wetwijziging van 1989 is in een nieuw, derde lid van art. 17 bepaald dat afschrijfbrieven (in geanonimiseerde vorm) openbaar zijn. Anders dan van de onderzoeksrapporten van de ombudsman (zie hoofdstuk 6) wordt van de afschrijfbrieven evenwel geen geanonimiseerde versie gemaakt. Reden hiervoor is dat een verzoek om inzage in een afschrijfbrief of om verstrekking van een afschrift of uittreksel daarvan in de praktijk nooit plaatsvindt. Aan het bepaalde van de laatste volzin van art. 17, lid 3, dat de Nationale ombudsman afschrijfbrieven ter inzage legt op een door hem daarvoor aan te wijzen plaats is om dezelfde reden (vooralsnog) evenmin voldaan. Mocht zich desalniettemin eens een belangstellende melden, dan dient op dat moment uiteraard wel uitvoering aan art. 17, lid 3 te kunnen worden gegeven.

Een afschrijfbrief kan aanleiding zijn voor een afgewezen verzoeker om kritiek te leveren op de beslissing tot het niet in onderzoek nemen van een klacht. Uitgangspunt van de ombudsman is, dat hij enerzijds niet in discussie gaat over een door hem afgesloten zaak, anderzijds wel op schriftelijke kritiek (schriftelijk) reageert.

Een advies inzake de reactie wordt opgesteld door de behandelend onderzoeker en beoordeeld door het (plaatsvervangend) afdelingshoofd, waarna de Nationale ombudsman zelf de brief vaststelt en ondertekent. De kritiek en de reactie daarop behoren tot het onderzoeksdossier in kwestie.

Wanneer het geval zich mocht voordoen dat een reactie van de verzoeker een nieuwe gedraging mocht onthullen, wordt deze behandeld als een nieuwe klacht (waarbij dus een

nieuw dossier wordt geopend) die, als daartoe aanleiding bestaat, wel tot een onderzoek kan leiden.

Volstaat een afgewezen verzoeker niet met een kritische brief, maar tekent hij bezwaar aan tegen een negatieve onderzoeksbeslissing, dan leidt dit in de regel tot een heroverweging van het besluit. Deze kan leiden tot een nader gemotiveerde afwijzing, ofwel tot een wijziging van het eerdere besluit. In het laatste geval wordt de zaak voortgezet en volgt voor het overige de verdere gebruikelijke procedure.

Het kan zich voordoen dat een reactie in verband met de afhandeling van een onderzoek (mede) mag worden opgevat als een klacht over een gedraging van (een medewerker van) de Nationale ombudsman. Een dergelijke klacht kan zijn verpakt in een reactie van een verzoeker op een negatieve onderzoeksbeslissing, maar kan bijvoorbeeld ook worden geuit in een brief waarbij deze zijn klacht intrekt. De klacht wordt dan los van de afhandeling van de zaak zelf nader onderzocht (zie 6.2.4).

4.5.5 *Handelingen*

Geen onderzoek ingesteld op initiatief van de Nationale ombudsman, anders dan in verband met een kennelijk wegnemen van de klacht

76

Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens onbevoegdheid, daar het verzoekschrift een gedraging betreft: * die niet is toe te rekenen aan een bestuursorgaan binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman; * waarop de rechterlijke macht toeziet; * [1993-] van de Commissie gelijke behandeling; * [1993-] die plaatsvond voordat de Nationale ombudsman ten aanzien van het betrokken, bij amvb aangewezen bestuursorgaan bevoegd werd.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	Besluit: WNo 1981 art. 1, lid 1; 1993 art. 1a, lid 1 dan wel lid 2; ofwel WNo 1993 art. 30, gelet op datum inwerkingtreding van amvb als bedoeld in WNo 1993 art. 1a, lid 1 onder d. Afdoening: buitenwettelijke taak, onder toepassing van WNo art. 17, lid 1.
Product	Gemotiveerde afschrijfbrief, zo nodig met verwijzing, nadere inlichtingen of (algemeen) advies.
Bron	Handboek BNo; vraaggesprekken BNo.

77

Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens onbevoegdheid, daar het verzoekschrift een aangelegenheid betreft die behoort tot het algemeen beleid van de regering of van het betrokken bestuursorgaan.

Periode 1982 - heden.
Grondslag Besluit: WNo art. 16 onder a. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product Gemotiveerde afschrijfbrief, zo nodig met verwijzing, nadere inlichtingen of (algemeen) advies.

78

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens onbevoegdheid, daar het verzoekschrift algemeen verbindende voorschriften (als zodanig) betreft.**

Periode 1982 - heden.
Grondslag Besluit: WNo art. 16 onder b. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product Gemotiveerde afschrijfbrief, zo nodig met verwijzing, nadere inlichtingen of (algemeen) advies.

79

Handeling **Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens onbevoegdheid, daar het verzoekschrift een gedraging betreft ten aanzien waarvan een administratiefrechtelijke voorziening openstaat, onder doorzending van het verzoekschrift (zo verzoeker daarmee instemt) aan de desbetreffende instantie.**

Periode 1982 - heden.
Grondslag Besluit: WNo art. 16 onder c. Afdoening: WNo art. 13 (doorzending); WNo art. 17, lid 1 (afschrijving).
Product Gemotiveerde afschrijfbrief, zo nodig met nadere inlichtingen, aan verzoeker en doorzendbrief aan administratiefrechtelijke instantie.

80

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens onbevoegdheid, daar het verzoekschrift een gedraging betreft ten aanzien waarvan ingevolge een administratiefrechtelijke voorziening reeds een procedure aanhangig is.**

Periode 1982 - heden.
Grondslag Besluit: WNo art. 16 onder c. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product Gemotiveerde afschrijfbrief.

81

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens onbevoegdheid, daar het verzoekschrift een gedraging betreft ten aanzien waarvan bij een rechterlijke instantie, anders dan ingevolge een administratiefrechtelijke voorziening, reeds een procedure aanhangig is of beroep openstaat.**

Periode 1982 - heden.
Grondslag Besluit: WNo art. 16, onder d. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.

Product Gemotiveerde afschrijfbrief.

82	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens onbevoegdheid, daar het verzoekschrift een gedraging betreft ten aanzien waarvan ingevolge een administratiefrechtelijke voorziening door een rechterlijke instantie uitspraak is gedaan.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	Besluit: WNo art. 16 onder e. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product	Gemotiveerde afschrijfbrief.
83	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens onbevoegdheid, daar het verzoekschrift een gedraging betreft in aangelegenheden van belastingen of andere heffingen, ten aanzien waarvan een administratiefrechtelijke voorziening heeft opengestaan.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	Besluit: WNo art. 16 onder f. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product	Gemotiveerde afschrijfbrief.
84	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar het verzoekschrift slechts om informatie of advies over een bestuursorgaan binnen de competentie van de Nationale ombudsman vraagt.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	Afwijzing onderzoek (intern): WNo 1981 art. 14, lid 1 onder a; 1989 art. 14 onder a (geen klacht). Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product	Antwoordbrief, zo mogelijk met een verwijzing, nadere inlichtingen of een (algemeen) advies.
Bron	Jaarverslagen No; handboek BNo; vraaggesprekken BNo.
85	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar het verzoekschrift te laat is ingediend.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	Besluit: WNo 1981 art. 14 lid 1 onder a; 1989 art. 14 onder a (te laat). Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product	Gemotiveerde afschrijfbrief.
Bron	Jaarverslagen No; handboek BNo; vraaggesprekken BNo.

86

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar het verzoekschrift anoniem is ingediend.**
Periode 1982 - heden.
Grondslag Besluit: WNo 1981 art. 14, lid 1 onder a; 1989 art. 14 onder a (anoniem).
Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product - (een afschrijfbrief kan in de regel niet worden verzonden).
Bron Jaarverslagen No; handboek BNo; vraaggesprekken BNo.

87

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar het verzoekschrift ook na aanvullende informatie te hebben verkregen geen (concrete) gedraging bevat.**
Periode 1982 - heden.
Grondslag Besluit: WNo 1981 art. 14, lid 1 onder a; 1989 art. 14 onder a (geen gedraging). Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product Gemotiveerde afschrijfbrief.
Bron Jaarverslagen No; handboek BNo; vraaggesprekken BNo.
Opmerking De handeling is te onderscheiden van die waarbij verzoeker niet reageert op een verzoek om nadere informatie: zie handeling 4.30.

88

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar: [1981-1989] het verzoekschrift geen genoegzame gronden voor een onderzoek inhoudt; [1989-] het verzoek kennelijk ongegrond is.**
Periode 1982 - heden.
Grondslag Besluit: WNo 1981 art. 14, lid 1 onder b; 1989 art. 14 onder b. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product Gemotiveerde afschrijfbrief.
Opmerking Niet inbegrepen zijn gevallen waarin als gevolg van (nader) contact tussen verzoeker en orgaan, al dan niet met interventie van de No, de klacht is opgelost: zie handelingen 4.29, 4.30.

89

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar zijn belang bij een onderzoek kennelijk onvoldoende is.**
Periode 1989 - heden.
Grondslag Besluit: WNo 1989 art. 14 onder c (onvoldoende belang). Afdoening: WNo

art. 17, lid 1.
Product Gemotiveerde afschrijfbrief.
Opmerking Niet inbegrepen zijn gevallen waarin door interventie van de No of (nader) contact tussen verzoeker en orgaan, bijv. in de kenbaarheidsronde, de klacht is opgelost (zie verder).

90
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is.**
Periode 1989 - heden.
Grondslag Besluit: WNo 1989 art. 14 onder c (onvoldoende gewicht). Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product Gemotiveerde afschrijfbrief.

91
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar deze ten aanzien van de gedraging een derde is.**
Periode 1982 - heden.
Grondslag Besluit: WNo 1981 art. 14, lid 1 onder c; 1989 art. 14 onder d. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product Gemotiveerde afschrijfbrief.
Bron Jaarverslagen No; handboek BNo; vraaggesprekken BNo.

92
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar een verzoekschrift betreffende dezelfde gedraging reeds door de Nationale ombudsman wordt behandeld of is afgedaan.**
Periode 1982 - heden.
Grondslag Besluit: WNo 1981 art. 14, lid 1 onder d; 1989 art. 14 onder e. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product Gemotiveerde afschrijfbrief.

93
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar een verzoekschrift betreffende dezelfde gedraging al behandeld wordt of is afgedaan door een daartoe bevoegde commissie uit een Kamer van de Staten-Generaal.**
Periode 1982 - heden.
Grondslag Besluit: WNo 1981 art. 14, lid 1 onder d; 1989 art. 14 onder e. Afdoening:

Product WNo art. 17, lid 1.
Gemotiveerde afschrijfbrief.

94	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek, daar een verzoekschrift betreffende dezelfde gedraging reeds behandeld wordt of is afgedaan vanwege de Koningin.
Periode	1982 - voor 1990.
Grondslag	Besluit: werkafpraak met het Kabinet der Koningin, naar analogie van WNo 1981 art. 14, lid 1 onder d. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product	Gemotiveerde afschrijfbrief.
Bron	Handboek BNo; vraaggesprekken BNo.
Opmerking	De werkafpraak is wellicht nimmer geëffectueerd.
95	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar deze een ten aanzien van de gedraging openstaande administratiefrechtelijke voorziening niet heeft gebruikt.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	Besluit: WNo 1981 art. 14, lid 1 onder e; 1989 art. 14 onder f. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product	Gemotiveerde afschrijfbrief.
96	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar ten aanzien van de gedraging door een rechterlijke instantie, anders dan ingevolge een administratiefrechtelijke voorziening, uitspraak is gedaan.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	Besluit: WNo 1981 art. 14, lid 1 onder f; 1989 art. 14 onder g. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product	Gemotiveerde afschrijfbrief.
97	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar ten aanzien van een nauw samenhangende gedraging van het bestuursorgaan reeds een procedure aanhangig is bij een rechterlijke, of ingevolge een administratiefrechtelijke voorziening, een andere instantie.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	Besluit: WNo 1981 art. 14, lid 2; 1989 art. 14 onder i. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product	Gemotiveerde afschrijfbrief.

98	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar deze na daartoe door de Nationale ombudsman in de gelegenheid te zijn gesteld, niet alsnog aan het kenbaarheidsvereiste heeft voldaan.
Periode	1989 - heden.
Grondslag	Besluit: WNo 1989 art. 14 onder h. Afdoening: WNo art. 17, lid 1 en 2.
Product	Gemotiveerde afschrijfbrief.
Bron	Jaarverslagen No; handboek BNo; vraaggesprekken BNo.
99	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek, daar het verzoekschrift slechts een kennisgeving betreft over een bestuursorgaan binnen de competentie van de Nationale ombudsman.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	Afwijzing onderzoek (intern): [geen verzoekschrift]. Afdoening: buiten-wettelijke taak, onder toepassing van WNo art. 17, lid 1.
Product	Bericht van kennisneming, eventueel met (nadere) inlichtingen over de No.
Bron	Jaarverslagen No; handboek BNo; vraaggesprekken BNo.
	<u>Geen onderzoek ingesteld op initiatief van de Nationale ombudsman in verband met een kennelijk wegnemen van de klacht:</u>
100	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar deze na interventie van de Nationale ombudsman kennelijk voldoende is tegemoetgekomen in zijn klacht.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	Besluit: WNo 1981 art. 14, lid 1 onder b (ongenoegzame gronden); 1989 art. 14, onder c (onvoldoende belang). Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product	Gemotiveerde afschrijfbrief.
Bron	Jaarverslagen No; handboek BNo; vraaggesprekken BNo.
101	
Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar deze zonder interventie van de Nationale ombudsman inmiddels kennelijk voldoende is tegemoetgekomen in zijn klacht.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	Besluit: 1982-1989 WNo 1981 art. 14 onder b (ongenoegzame gronden); 1989- WNo 1989 art. 14, onder c (onvoldoende belang). Afdoening: WNo art.

17, lid 1.
Product Gemotiveerde afschrijfbrief.
Bron Jaarverslagen No; handboek BNo; vraaggesprekken BNo.
Opmerking Bijv. als verzoeker in de kenbaarheidsronde genoegdoening kreeg.

Geen onderzoek ingesteld wegens intrekking of non-respons, anders dan in verband met een kennelijk wegnemen van de klacht:

102
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens intrekking van het verzoekschrift (zonder meer).**
Periode 1982 - heden.
Grondslag Besluit: [intrekking]. Afdoening: toepass. WNo art. 17, lid 1.
Product Bericht van kennisneming.
Bron Jaarverslagen No; handboek BNo; vraaggesprekken BNo.

103
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens gebrek aan informatie, daar verzoeker niet heeft gereageerd op een (herhaald) verzoek om aanvullende informatie.**
Periode 1982 - heden.
Grondslag Besluit: [gebrek aan informatie]; ofwel WNo 1981 art. 14, lid 1 onder a; 1989 art. 14 onder a. Afdoening: toepass. WNo art. 17, lid 1.
Product Herhaald rappel met gemotiveerde afwijzing op gestelde termijn.
Bron Jaarverslagen No; handboek BNo; vraaggesprekken BNo.

Geen onderzoek ingesteld wegens intrekking i.v.m. wegnemen klacht:

104
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens intrekking van het verzoekschrift, kennelijk omdat verzoeker na interventie van de Nationale ombudsman in zijn klacht voldoende is tegemoetgekomen.**
Periode 1982 - heden.
Grondslag Besluit: [intrekking]. Afdoening: toepass. WNo art. 17, lid 1.
Product Bericht van kennisneming.
Bron Jaarverslagen No; handboek BNo; vraaggesprekken BNo.

105
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet instellen van een onderzoek op verzoek wegens intrekking van het verzoekschrift, kennelijk omdat verzoeker zonder interventie van de Nationale ombudsman inmiddels in zijn klacht voldoende is tegemoetgekomen.**

Periode	1982 - heden.
Grondslag	Besluit: [intrekking]. Afdoening: toepass. WNo art. 17, lid 1.
Product	Bericht van kennisneming.
Bron	Jaarverslagen No; handboek BNo; vraaggesprekken BNo.

5 ONDERZOEK EN BEOORDELING

5.1 Inleiding

5.1.1 Algemeen

De hoofdtaak van de Nationale ombudsman is het doen van onderzoek naar en het op basis daarvan geven van een oordeel over gedragingen van bestuursorganen. In dit hoofdstuk wordt vooral het werkproces beschreven waarmee de Nationale ombudsman naast, resp. in vervolg op de toetsing van verzoekschriften aan deze taak uitvoering geeft. Staat in dat verband het handelen van de ombudsman centraal, in het laatste onderdeel (5.6) wordt de rol van het bestuursorgaan bij een onderzoek door de Nationale ombudsman apart belicht.

Zoals in het vorige hoofdstuk werd geconstateerd, leiden lang niet alle bij de ombudsman ingekomen verzoekschriften tot het instellen van een onderzoek. Zo wordt grofweg minder dan een derde van de verzoekschriften uiteindelijk via deze weg afgedaan. De meeste zaken die op het BNo aan de orde komen, worden dus in het voortraject, door afdeling I afgehandeld (zie hoofdstuk 4). Het onderhavige hoofdstuk betreft derhalve de afhandeling van de resterende verzoeken, de ca. 30% van de klachten die de zeef van de bevoegdheids- en ontvankelijkheidstoetsing zijn gepasseerd en ook niet tijdens de behandeling door afdeling I zijn ingetrokken.

Behalve op grond van een daartoe strekkend verzoek kan een onderzoek echter ook plaatsvinden op initiatief van de Nationale ombudsman. Op de ingang van een dergelijk artikel-15-onderzoek wordt in 5.2.4 ingegaan. Tenzij uit de context anders blijkt, is de beschrijving van onderzoek en beoordeling in de daarop volgende onderdelen (5.3 t/m 5.6) tevens van toepassing op het uitvoeren van een artikel-15-onderzoek. Ter verklaring van die generalisering zij opgemerkt dat slechts de ingang van het onderzoek verschilt, niet de werkwijze of de aard van het product. Wel zal een onderzoek uit eigen beweging vaker leiden tot een rapport dat is voorzien van een structurele aanbeveling.

Het verloop van het proces van onderzoek en beoordeling is slechts summier bij wet geregeld en voltrekt zich grotendeels op basis van door de ombudsman zelf gestelde regels en uitgangspunten. De gang van zaken is nader uitgewerkt in het handboek van het BNo. In het navolgende zal mede aan de hand van dat interne handboek de procesorde worden beschreven. Evenals voor het vorige is ook voor dit hoofdstuk tevens gebruik gemaakt van de jaarverslagen van de Nationale ombudsman en enige secundaire literatuur, terwijl nadere informatie is verkregen uit gesprekken met medewerkers van het BNo.

Het proces van onderzoek en beoordeling als geheel zou men idealiter kunnen onderverdelen in een vijftal fasen:

1. het bepalen dat en naar welke gedraging een onderzoek wordt ingesteld;
2. het verwerven van informatie over de ter discussie gestelde gedraging;
3. het waarderen van verworven informatie ten behoeve van de beoordeling;
4. het beoordelen van de gedraging, al dan niet vergezeld van een aanbeveling;
5. het bevorderen van de verwezenlijking van een aanbeveling.

Afgezien daarvan dat dit schema in werkelijkheid niet als lineair proces wordt uitgevoerd, wordt het werkproces in de dagelijkse praktijk in hoge mate bepaald door de wijze van afhandeling van een zaak: met of zonder rapport, c.q. beoordeling. Bij de indeling van dit hoofdstuk is die tweedeling een belangrijk uitgangspunt geweest (zie de onderdelen 5.4 en 5.5). De derde tot en met de vijfde fase zijn alleen van toepassing als een zaak wordt afgedaan met een rapport, waarbij de laatste fase bovendien slechts voorkomt als het rapport een aanbeveling bevat. Daarnaast is ook de afronding van de tweede fase, de uitvoering van het onderzoek, afhankelijk van de wijze van afhandeling van de zaak. In het desbetreffende onderdeel (5.3) is de afsluiting van het onderzoek door middel van een verslag van de onderzoeksbevindingen dan ook niet opgenomen.

Het beschreven werkproces als zodanig heeft in de loop van bijna vijftien jaren weinig ingrijpende wijzigingen ondergaan. Dat wil niet zeggen dat er in de praktijk geen belangrijke accentverschuivingen hebben plaatsgevonden. Zo heeft de intensivering van de interventiemethode sinds medio 1994 met zich meegebracht dat in 1995 niet meer dan ca. 30% van de in onderzoek genomen verzoekschriften (en dus minder dan 10% van alle verzoekschriften: zie boven) inderdaad tot een rapport leidt. Voorts is het werkproces in de loop van de tijd uitgewerkt, gestandaardiseerd en vastgelegd in instructies (handboek BNo) en beschrijvingen (jaarverslagen). De huidige gang van zaken is, als zijnde de meest uitgewerkte, tot uitgangspunt van de onderstaande beschrijving genomen. Zo nodig wordt verwezen naar (de) vroegere situatie(s).

Evenals voor het werkproces van afdeling I geldt overigens dat de werkwijze nog steeds tamelijk informeel is en dat werkafspraken met afzonderlijke bestuursorganen aanleiding kunnen geven tot een afwijkende werkwijze op onderdelen. Zo zijn er bijvoorbeeld speciale regels voor de toezending van correspondentie aan bij een onderzoek betrokken ambtenaren bij Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen. Ook voor de behandeling van zaken waarbij overheidsgeheimen aan de orde zijn, bijvoorbeeld klachten over inlichtingen- of veiligheidsdiensten, gelden aangepaste regels. Deze verschillen niet wezenlijk van de algemene werkwijze en hebben vooral betrekking op de beveiliging van de gegevens. Uiteraard voltrekken ook de aangepaste werkwijzen zich binnen het kader van de WNo.

5.1.2 *Organisatie*

Met het uitvoeren van een onderzoek naar en het geven van een oordeel over een gedraging van een bestuursorganen zijn op het BNo thans twee aparte afdelingen belast. Afdeling II behandelt de klachten over gedragingen op het terrein van de politie, van het ministerie van Justitie, van het ministerie van Algemene Zaken en van het ministerie van Buitenlandse Zaken, alsmede de klachten over gedragingen van de (weinig) op genoemde terreinen werkzame zelfstandige bestuursorganen. Afdeling III neemt de klachten in behandeling op de terreinen van de overige ministeries, inclusief de daarbij behorende zelfstandige bestuursorganen. Voorts behandelt de afdeling de klachten over de bestuursorganen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en van de waterschappen. Bij het proefproject provincies en gemeenten (zie hoofdstuk 2), gestart per 1 juli 1996 zijn afzonderlijke onderzoekers van zowel afdeling II als III ingeschakeld. De organisatie van de werkzaamheden loopt evenwel via afdeling III.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Taak, werkwijze en te hanteren procedures van de betrokken afdelingen zijn in beginsel gelijk. De verdeling is indertijd gemaakt op grond van organisatorische en praktische overwegingen, die met name de eigen aard en het grote aandeel van de klachten over politie en justitie betroffen. De schotten tussen de afdelingen zijn overigens niet waterdicht: overdracht van een zaak gedurende de behandeling is mogelijk, evenals wederzijdse assistentie. Een en ander geschiedt als de aard of complexiteit van de klacht daartoe aanzet of om praktische redenen, met name een goede verdeling van de werklast. In dat verband kan ook de indeling naar werkterreinen worden aangepast.

In het navolgende zal, gezien de procedurele invalshoek van dit rapport, geen onderscheid worden gemaakt wat betreft de klachtbehandeling door genoemde afdelingen.

Bijna alle formele activiteiten die de Nationale ombudsman in het kader van onderzoek en beoordeling mag of moet verrichten (zie WNo artt. 17 t/m 27) zijn ingevolge art. 9 ook van toepassing op de substituut-ombudsman of door de Nationale ombudsman op hem over te dragen (zie 3.2.3). Vanaf het aantreden van de eerste substituut-ombudsman, in 1984, is het werk tussen de ambtsdragers zo verdeeld, dat de substituut als de onderzoeksleider fungeert. Het afdelingshoofd of diens plaatsvervanger verdeelt de overgedragen dossiers onder de onderzoekers en houdt toezicht op de voortgang van de behandeling. Ook beoordeelt de afdelingsleiding de concepten van de uitgaande bescheiden met betrekking tot het beschreven werkproces, voordat deze naar (een van) de ambtsdragers worden doorgeleid. De belangrijkste soorten stukken zijn:

1. de openingsbrief, de mededeling dat een onderzoek is ingesteld;
2. onderzoekscorrespondentie, zoals oproepingen en verzoeken om informatie;
3. de afschrijfbrief, de mededeling dat een onderzoek niet wordt voortgezet;
4. het verslag van bevindingen (met aanbiedingsbrief);
5. het rapport (met aanbiedingsbrief);
6. correspondentie betreffende aanbevelingen.

Ingevolge de regeling van de werkzaamheden van de substituut-ombudsman is de Nationale ombudsman zelf (sinds 1985) normaal gesproken alleen direct betrokken bij de opening en de afsluiting van een zaak. Hij stelt de openingsbrief vast en ofwel het afsluitende rapport (met bijbehorende aanbiedingsbrief) ofwel de brief waarin staat dat een onderzoek wordt afgebroken. In dat verband besluit de Nationale ombudsman ook in laatste instantie of een onderzoek wordt ingesteld en of een eenmaal ingesteld onderzoek wordt afgebroken. Ook werpt de Nationale ombudsman (evenals de substituut) in voorkomende gevallen bij een bestuursorgaan of lid van de Staten-Generaal zijn bestuurlijke gewicht in de schaal. Hierbij dient bijvoorbeeld te worden gedacht aan een zeer urgente of in een vastgelopen zaak. Daarnaast spant de Nationale ombudsman zich in om na het eigenlijke onderzoek een gedane aanbeveling inderdaad door het betreffende bestuursorgaan te doen overnemen.

Op de overige taken van de onderzoeksafdelingen, met name in verband met de openbaarheid van het werk van de Nationale ombudsman, wordt in het volgende hoofdstuk teruggekomen. Daarbij gaat het niet slechts om bijdragen tot openbaarmaking van werk en resultaten van de Nationale ombudsman in algemene zin, maar ook om bekendmaking en terbeschikkingstelling van de uitkomsten in afzonderlijke zaken.

5.1.3 *Informatie*

Ter ondersteuning en onderbouwing van onderzoek en beoordeling staan de onderzoekers van afdeling II en III in principe dezelfde centrale informatieverzamelingen ten dienste als de onderzoekers van afdeling I (zie 4.1.3). Wat de werkwijze betreft dient wederom het handboek Bureau Nationale ombudsman te worden genoemd. Voor het opstellen van brieven e.d. zijn de in het tekstverwerkingsysteem aanwezige verzameling bouwstenen (standaardteksten) van belang.

Met betrekking tot de vakinhoudelijke informatievoorziening, zowel bij het onderzoek als in verband met de beoordeling, neemt de bibliotheek van het BNo een kardinale plaats in, met name wegens de voorhanden wet- en regelgeving, jurisprudentie, commentaren, overige rechtswetenschappelijke publicaties e.d. (een en ander in toenemende mate in digitale vorm). Ook de serie eigen jaarverslagen in de bibliotheek is een rijke bron van informatie. Sinds enige jaren biedt de bibliotheek van het BNo ook geautomatiseerde informatie over elders aanwezige gegevensbestanden.

Ten slotte bevat de bibliotheek de rapporten van de Nationale ombudsman in hun geanonimiseerde versie, dat wil zeggen primair ten behoeve van externe gebruikers (zie hoofdstuk 6).

Voorts wordt in het werkproces gebruik gemaakt van de diverse centrale documentaire gegevensbestanden. Evenals bij afdeling I staat in dit verband ook hier het geautomatiseerde dossierregistratiesysteem voorop, met de basisgegevens van alle sinds 1988 in behandeling genomen zaken. Van belang zijn ook weer het jurisprudentiesysteem, het onderzoeksarchief, de documentatiebestanden van de eigen afdeling en de zbo-databank.

Voor bijzonderheden over de toepassing van de beoordelingscriteria of meer in het algemeen in precedenten met betrekking tot de behandeling van een bepaald soort klacht of gedraging wordt sinds 1994 vooral het toen in gebruik genomen jurisprudentiesysteem geraadpleegd. Dit bevat onder meer een selectie van de uitgebrachte rapporten.

Mocht het systeem niet de gezochte informatie opleveren, dan kan het documentatiebestand van de afdeling worden benut. Dit 'schaduwarchief' betreft in hoofdzaak een serie kopieën van de in de laatste jaren uitgebrachte rapporten op de werkterreinen van de afdeling. Voor het raadplegen van oudere rapporten biedt de bibliotheekverzameling uitkomst (zie boven).

Het archief wordt sinds de invoering van het jurisprudentiesysteem niet meer frequent geraadpleegd. Door de afdeling ICA wordt bij de ontvangst van een verzoekschrift wel altijd nagegaan of er al is geklaagd door verzoeker. Zo ja, dan wordt op het nieuwe dossier een verwijzing geplaatst naar het eerdere. De onderzoeker kan dan uit het archief kennis nemen van andere klachten van dezelfde verzoeker. Het archief vervult ook een rol als de onderzoeker zich informeert over de behandeling van andere klachten over hetzelfde bestuursorgaan of dezelfde (soort) organisatie.

De in 1993 in gebruik genomen zbo-databank is niet alleen van belang voor het leggen van contacten met ambtenaren van het betrokken bestuursorgaan (namen, adressen) maar dient

ook voor het verkrijgen van basisgegevens over taken en bevoegdheden.

De gedurende het werkproces in een zaak verworven informatie wordt op haar beurt weer opgeslagen in de al genoemde documentaire gegevensbestanden. Niet alleen dat elke zaak uiteindelijk een nieuw onderzoeksdossier in het archief oplevert, ook de andere bestanden worden in het kader van het werkproces uitgebreid dan wel geactualiseerd. Zo vult de onderzoeker het bij een dossier behorende registratieformulier (zie hoofdstuk 4) naar aanleiding van de behandeling op afdeling II of III verder in. Naast het registratieformulier wordt sinds 1989 door de behandelend onderzoeker in elke zaak ook een beoordelingsformulier ingevuld, waarop dient te worden vermeld hoe het stelsel van beoordelingscriteria is toegepast. Aan de hand van de gegevens op deze formulieren wordt het dossierregistratiesysteem geactualiseerd. Waar nodig wordt voorts met betrekking tot een in het jurisprudentiesysteem op te nemen zaak een 'cursiefje' opgesteld.

Eerder (zie 4.1.3) is al opgemerkt dat de in de gegevensbestanden opgeslagen informatie ook voor andere doeleinden dan de informatievoorziening van het dagelijkse werkproces wordt benut. In hoofdstuk 6 zal worden ingegaan op het gebruik van de bestanden in het kader van de externe informatievoorziening door de Nationale ombudsman en voor het ter beschikking stellen van informatie aan derden.

5.2 Instelling van het onderzoek

5.2.1 Inleiding

Het werkproces van de afdelingen II en III begint als een dossier ter verdere behandeling is overgedragen door afdeling I. Alvorens in te gaan op de uitvoering van het onderzoek (5.3) wordt hieronder eerst aandacht besteed aan de (positieve) beslissing van de Nationale ombudsman tot het in onderzoek nemen van een zaak. Vervolgens wordt de klachtformulering, de (nadere) bepaling van het object en de reikwijdte van het onderzoek behandeld.

Zijn de desbetreffende paragrafen (5.2.2 en 5.2.3) uitsluitend van toepassing op een onderzoek op basis van een verzoekschrift (artikel-12-onderzoek), in de laatste paragraaf van dit onderdeel (5.2.4) zijn de voorbereiding en de besluitvorming aan de orde inzake een onderzoek dat de Nationale ombudsman eigener beweging instelt.

5.2.2 Onderzoeksbeslissing

Aan het instellen van een onderzoek, evenals als aan het niet instellen daarvan, ligt altijd een besluit van de Nationale ombudsman zelf ten grondslag, de onderzoeksbeslissing. Wat betreft een klachtonderzoek neemt de ambtsdrager zijn besluit gelet op het onderzoeksadvies dat voortkomt uit de toetsing en de eventuele nadere behandeling van het verzoekschrift. In hoofdstuk 4 is de aandacht uitgegaan naar de negatieve beslissingen en hun uitwerking. In dat kader werd reeds opgemerkt dat tot in 1985 de onderzoeksbeslissing altijd expliciet plaatsvond. Dat wil zeggen dat alvorens een dossier al of niet werd overgedragen, de Nationale ombudsman het onderzoeksadvies inzake het verzoekschrift onder ogen kreeg en op basis daarvan een formeel besluit nam tot het al dan niet instellen van een onderzoek.

Keurde de Nationale ombudsman een positief advies goed, ofwel beschikte hij negatief over een negatief onderzoeksadvies, dan was het onderzoek ingesteld en werd vervolgens het dossier overgedragen. In de omgekeerde gevallen werd een verzoek zonder onderzoek afgedaan (zie hoofdstuk 4).

Sinds 1985 wordt een werkbeparende procedure gevolgd, waarbij in eerste instantie de afdelingsleiding van afdeling I de gang van zaken bepaalt.

Komt de leiding tot een positief onderzoeksadvies, gelet op het concept-advies van de behandelend medewerker, dan wordt het dossier direct overgedragen aan afdeling II of III. De Nationale ombudsman besluit dan pas of een onderzoek wel of niet zal plaatsvinden in het kader van zijn beoordeling van de door de desbetreffende onderzoeksafdeling opgestelde openingsbrief (zie 5.3.3).

Bij een negatief onderzoeksadvies beslist de Nationale ombudsman als de door afdeling I opgestelde afschrijfbrief aan hem wordt voorgelegd (zie hoofdstuk 4).

Keurt de Nationale ombudsman de strekking van een openingsbrief goed, dan is daarmee impliciet zijn besluit tot het instellen van een onderzoek genomen. De Nationale ombudsman kan ook een positieve onderzoeksbeslissing initiëren door het concept van een afschrijfbrief als zodanig geheel en al af te keuren.

In de geschetste, huidige situatie kan het zich voordoen dat de behandelend onderzoeker van afdeling II of III bij het bezien van een overgedragen dossier van mening is dat niettegenstaande het door afdeling I meegegeven positieve advies toch geen onderzoek dient te worden ingesteld, bijvoorbeeld omdat de klacht kennelijk ongegrond wordt geacht. In dat geval legt de onderzoeker in overleg met afdeling I een voorstel om geen onderzoek in te stellen voor aan de ambtsdrager. Besluit deze dienovereenkomstig, dan wordt het dossier alsnog zonder onderzoek gesloten. Het komt echter ook wel voor dat de leidinggevendenden van de betrokken afdelingen in goed overleg besluiten dat afdeling I de zaak zal terugnemen. Een en ander laat uiteraard onverlet dat de Nationale ombudsman in beginsel ook altijd nog kan besluiten tot het niet instellen van een onderzoek door een openingsbrief als zodanig af te keuren.

Hoe dan ook is bij een besluit tot het alsnog niet instellen van een onderzoek de in het vorige hoofdstuk beschreven afdoeningsprocedure van toepassing.

5.2.3 *Klachtomschrijving*

Een onderzoek op basis van een verzoekschrift (artikel-12-onderzoek) heeft als object een gedraging of complex van gedragingen van een bestuursorgaan die het onderwerp vormen van een klacht. Ten einde het onderzoeksterrein te kunnen afbakenen en om aanknopingspunten te verkrijgen voor de aanpak van het onderzoek en voor de opzet van de rapportage, zal een onderzoeker dus moeten beschikken over een adequate omschrijving van de klacht.

Aangezien de klachtomschrijving in het onderzoeksadvies is opgesteld met het oog op de bevoegdheids- en ontvankelijkheidstoetsing, is het mogelijk dat de betreffende onderzoeker ten behoeve van de verdere behandeling de redactie van de omschrijving wijzigt of aanvult. Soms zal verzoeker voorafgaand aan de formele opening van het onderzoek (zie 5.3.3) om aanvullende informatie worden gevraagd. In een enkel geval zal hem per brief worden

verzoekt om (binnen een bepaalde termijn) commentaar te geven op de daarbij gaande klachtomschrijving. Sporadisch wordt alvorens de openingsbrief wordt verzonden, aan een klager ook wel gevraagd of hij ermee instemt dat in verband daarmee een afschrift van (het relevante deel van) zijn verzoekschrift aan het betrokken bestuursorgaan wordt meegezonden.

De functie van de klachtomschrijving is niet die van een tenlastelegging. Het uitbreiden van een klachtformulering gedurende het onderzoeksproces, gelet op de bevindingen van het onderzoek tot dan toe, behoort daarom tot de mogelijkheden. Voorwaarde is wel dat de (soort) gedraging waarover wordt geklaagd, gelijk blijft. Het ter discussie stellen van een nieuwe gedraging noopt tot een geheel nieuw onderzoek, dat in beginsel weer bij af moet beginnen - derhalve met een nieuw verzoekschrift, dat dus ook weer een toetsing moet ondergaan. Alvorens een klachtformulering substantieel wordt gewijzigd of aangevuld, zullen de verzoeker en zo nodig het bestuursorgaan worden gevraagd om een inhoudelijk commentaar daarop te leveren. Wordt mede op basis van dit commentaar de klachtomschrijving inderdaad aangepast, dan worden de verzoeker en het betrokken bestuursorgaan, alsmede eventuele andere betrokkenen daarover ook geïnformeerd. De definitieve formulering van de klacht, waarop de uiteindelijke beoordeling (zie 5.5.3) is gestoeld, mag alleen afwijken van de voorgaande versie voor zover het gaat om een uitbreiding met een element dat samenhangt met de gegeven omschrijving en voor zover er geen feiten worden aangedragen die niet in het verslag van bevindingen zijn opgenomen.

5.2.4 *Artikel-15-onderzoek*

De bevoegdheid tot het instellen van een onderzoek uit eigen beweging is een van de kenmerken waardoor het ambt van Nationale ombudsman zich van rechterlijke colleges onderscheidt. Aan een onderzoek op eigen initiatief ligt geen verzoekschrift als bedoeld in art. 12 van de WNo.

Bij zijn besluit tot het instellen van een eigen onderzoek omschrijft de Nationale ombudsman, analoog aan de klachtformulering bij een onderzoek op verzoek, de te onderzoeken aangelegenheid. De zaak dient blijkens de wetsgeschiedenis van de WNo in elk geval betrekking te hebben op de interactie van een bestuursorgaan met een of meer personen in het kader van een bestaande uitvoeringspraktijk. Er moet derhalve sprake zijn van een gedraging jegens (een) identificeerbare (categorie) burgers. In alle gevallen dient er met betrekking tot die gedraging een initieel vermoeden van niet-behoorlijkheid te zijn, analoog aan het motiveringsvereiste (art. 12, lid 2 onder WNo) dat geldt voor het verzoekschrift dat aan de basis ligt van een artikel-12-onderzoek. Ten slotte moet de Nationale ombudsman uiteraard ook in de zaak bevoegd zijn. De vereisten van art. 16 van de WNo gelden onverkort voor een artikel-15-onderzoek.

De ombudsman maakt van zijn artikel-15-bevoegdheid een spaarzaam gebruik, in verhouding tot het aantal gevallen waarin een onderzoek op verzoek plaatsvindt. De reden voor dit beleid is voornamelijk gelegen in de beperkte onderzoekscapaciteit van het BNo (zie ook 3.3.2). Wel is sinds 1989 jaarlijks een beperkte formatieruimte van het bureau gereserveerd voor onderzoek op eigen initiatief. Dat heeft de Nationale ombudsman aangezet tot het formuleren

van een specifiek beleid ten aanzien van de inzet van die schaarse middelen. In dat kader is tevens een bijzondere procedure ontwikkeld om ter zake een weloverwogen besluitvorming te garanderen.

Ten aanzien van het artikel-15-onderzoek maakt de Nationale ombudsman sinds 1989 een globaal onderscheid in twee typen:

* Onderzoek naar een gedraging jegens een natuurlijk persoon of rechtspersoon, zonder dat een verzoekschrift als bedoeld in art. 12 van de WNo de basis vormt om een dergelijk onderzoek in te stellen.

* Onderzoek naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen, waarbij geen sprake is van een of enkele belanghebbende personen.

Een onderzoek van het eerste type betreft dus een gedraging jegens een of meer individuele burgers. In feite treedt de Nationale ombudsman hier op als een soort derde klager en onderscheidt het onderzoek zich voor het overige niet van een artikel-12-onderzoek. Dat wil niet zeggen dat een dergelijk onderzoek geen structurele dimensie zou kunnen hebben. Evenals bij een artikel-12-onderzoek kan naar aanleiding van een gedraging jegens een of meer individuele burgers een structureel probleem aan de orde worden gesteld. De aanleiding tot het overwegen van een eigen onderzoek kan zijn gelegen in een krantenbericht of andere externe informatiebron. Analoog aan het beleid dat de ombudsman hanteert inzake toetsing van een verzoekschrift van een derde (zie 4.3.4) zal in de regel niet tot onderzoek worden overgegaan voordat instemming van de bij de gedraging betrokken burger(s) is verworven. Als variant van dit type geldt het geval dat de Nationale ombudsman een klachtonderzoek dat hij besloten heeft te beëindigen op verzoek van klager (intrekking) bij nader inzien toch wenst voort te zetten. Deze casus, waarbij artikel 15 dus als grondslag in de plaats treedt van artikel 12, speelt in de praktijk nauwelijks een rol.

Een onderzoek van het tweede type overstijgt het individuele geval, met dien verstande (zie boven) dat ook een dergelijk onderzoek betrekking moet hebben op een bepaalde, zelfde soort gedraging ten opzichte van een identificeerbare categorie personen.

De aanleiding voor een dergelijk onderzoek is in de regel gelegen in de kennis die de Nationale ombudsman bij zijn werkzaamheden, vooral in het kader van de behandeling van verzoekschriften heeft opgedaan. Zo geven in verband daarmee ontvangen ambtsberichten niet zelden informatie over knelpunten en problemen bij het functioneren van een bepaalde organisatie. Evenzo kunnen steeds terugkerende overeenkomstige gedragingen van dezelfde instantie in klachten van verschillende afzonderlijke burgers aanwijzing vormen voor het bestaan van een achterliggend probleem dat voor een eigen onderzoek in aanmerking komt.

Eveneens in 1989 heeft de Nationale ombudsman een aantal criteria ontwikkeld om te kunnen beoordelen of een bepaalde aangelegenheid voor een onderzoek uit eigen beweging in aanmerking komt. Deze criteria hebben betrekking op de rechtvaardiging van de onderzoeksinspanning, de uitvoerbaarheid van het onderzoek en de relatie met andere onderzoeken.

Relevantie en opportuniteit

De onderzoeksinspanning wordt over het algemeen gerechtvaardigd als het onderzoek kan leiden tot een meer structurele verbetering in de taakuitvoering door de overheid, met dien verstande dat een meer beperkt onderzoek niet mag worden uitgesloten. Voor een goede afweging wordt gelet op de volgende elementen:

- * aard en ernst van het vermoeden van niet-behoorlijkheid;
- * betekenis van de gedraging in het kader van de uitvoeringspraktijk;
- * frequentie van de gedraging;
- * omvang van de betrokken groep burgers;
- * verwachting dat het onderzoek resulteert in een effectieve aanbeveling;
- * (politieke) opportuniteit.

Onderzoekbaarheid

Een onderzoek dient goed uitvoerbaar te zijn. Daartoe moet niet alleen rekenschap worden gegeven van de onderzoekstechnische aspecten, maar spelen ook overwegingen van ethische, financiële en capacitaire aard een rol, alsmede de onderzoeksduur.

Plaats in het werkplan

Ten einde een versnippering van onderzoekscapaciteit te voorkomen, dient een artikel-15-onderzoek zoveel mogelijk plaats te vinden in het kader van een inhoudelijke planning (werkplan), waarbij voor een zekere periode bepaalde thema's of gebieden bijzondere aandacht hebben.

Bij de interne besluitvorming ten aanzien van een artikel-15-onderzoek vindt een afweging plaats op basis van de bovengenoemde criteria. In de praktijk is het zo dat de weinige artikel-15-onderzoeken over het algemeen tot het hierboven vermelde tweede type behoren. Door onderzoek en rapportage en het eventueel doen van een aanbeveling kan immers een wezenlijke bijdrage worden geleverd aan verbetering van de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk bij de overheid. Anderzijds zal een geval van het eerste type gezien de aanleiding doorgaans tot andere en snellere vormen van actie leiden, zoals Kamervragen.

Het initiatief tot een artikel-15-onderzoek kan in eerste instantie worden genomen door een ambtsdrager, maar kan ook door de afdelingsleiding of door een of meer individuele onderzoekers worden voorgesteld. Wat betreft een onderzoek van het eerste type wordt de zaak, indien er overleg met betrokkenen heeft plaatsgevonden en het voorstel is goedgekeurd door de Nationale ombudsman, vervolgens op de voet van een gewoon artikel-12-onderzoek ter behandeling gegeven van een onderzoeker.

Een artikel-15-onderzoek van het tweede type wordt projectmatig aangepakt, met inbegrip van de voorbereiding en de besluitvorming. De te volgen procedure is daarbij als volgt, waarbij wel dient te worden aangetekend dat dit stramen in de praktijk niet zo strikt wordt gehanteerd.

Allereerst wordt in overleg met de afdelingsleiding door de indiener(s), aan de hand van een

bepaald model (checklist), een voorlopig projectvoorstel opgesteld. Uit het voorstel dient duidelijk te zijn dat het voorstel voldoet aan de algemene vereisten ten aanzien van een artikel-15-onderzoek (zie boven). Uiteraard dient, al dan niet door of via afdeling I, tevens een toetsing van het voorstel aan de wettelijke bevoegdheid van de Nationale ombudsman plaats te vinden zoals ook in het geval van een verzoekschrift gebeurt (zie hoofdstuk 4). Voorts dienen de eerder genoemde punten met betrekking tot de relevantie en de opportuniteit van het eventuele onderzoek zo goed mogelijk te worden behandeld. Daarnaast dient het voorstel onder meer een indicatie te geven van de onderzoekbaarheid en de relatie met het werkplan. Ook moet worden aangegeven of en zo ja, op welke punten een vooronderzoek nodig is.

Krijgt het voorlopige projectvoorstel het fiat van de Nationale ombudsman, dan treedt de voorbereidingsfase in. Daarin wordt door de indiener(s) een definitief projectvoorstel opgesteld. In dat kader zal doorgaans tevens een vooronderzoek plaatsvinden, dat de benodigde aanvullende informatie verschaft. Het vooronderzoek dient om het vermoeden van niet-behoorlijkheid te toetsen en meer in het algemeen ter controle en onderbouwing van de kennis en de veronderstellingen met betrekking tot de relevantie en opportuniteit die aan het voorlopige voorstel ten grondslag liggen. Daarnaast moet het vooronderzoek de onderzoekbaarheid van het voorlopige voorstel toetsen, gelet op de beschikbare middelen en capaciteit enerzijds en de benodigde inzet in methoden en technieken anderzijds. Meestal zal het nodig zijn in het kader van een vooronderzoek (nadere) informatie van betrokkenen te verwerven, waaronder dus het betreffende bestuursorgaan. Dit geschiedt door middel van een brief van de Nationale ombudsman, houdende 'vooraankondiging van een eventueel uit te voeren onderzoek'.

In het uiteindelijke projectvoorstel worden mede op basis van het vooronderzoek de aanleiding (motief), de probleemstelling en de doelstellingen van het project verwoord, en wel zodanig dat deze ook bruikbaar zijn voor het uit te brengen rapport. Tevens worden de werkwijze en de onderzoeksinstrumenten aangegeven, de benodigde personele en materiële inzet en de arbeids- en doorlooptijd. Op grond van het definitieve projectvoorstel besluit de Nationale ombudsman ten slotte over het al dan niet instellen van het onderzoek, waarbij deze zijn uiteindelijke afweging maakt uitgaande van de hierboven genoemde criteria.

Wat betreft de uitvoering kunnen al naar gelang aard en omvang van het project twee of meer onderzoekers worden ingezet, eventueel van verschillende afdelingen. In de regel komt supervisie door een aparte projectleider niet voor en berust de begeleiding bij een leidinggevende. Periodiek vindt een voortgangsoverleg tussen alle betrokkenen plaats.

Het komt wel voor dat een artikel-15-onderzoek in de aanzet blijft steken. Een al dan niet voorlopig projectvoorstel kan stranden op een negatieve beslissing van de ombudsman. In een enkel geval levert de vooraankondiging door de Nationale ombudsman een respons van het bestuursorgaan op, die er uiteindelijk toe leidt dat de uitvoeringspraktijk waarvan de te onderzoeken gedraging deel uitmaakt zodanig wordt verbeterd, dat het niet langer opportuun wordt geacht daaraan inderdaad een onderzoek te wijden.

5.2.5 *Handeling*

106

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het besluiten tot het niet instellen van een voorgesteld onderzoek uit eigen beweging wegens onbevoegdheid, of omdat het onvoldoende relevant, opportuun, uitvoerbaar of anderszins onwenselijk is.**

Periode 1982 - heden.

Grondslag WNo art. 15; art. 16.

Product Informatie aan betrokkenen.

Opmerking Geschiedt bijvoorbeeld aangezien het betrokken bestuursorgaan tijdens het vooronderzoek ter zake van de te onderzoeken gedraging maatregelen heeft genomen.

Bron Jaarverslag No 1995; handboek BNo.

5.3 **Uitvoering van het onderzoek**

5.3.1 *Inleiding*

Wanneer er een bruikbare en adequate omschrijving van de te onderzoeken gedraging(en) voorhanden is en het onderzoeksadvies van afdeling I is geaccepteerd, kan de daadwerkelijke uitvoering van het onderzoek naar een ter discussie gestelde gedraging beginnen.

Met de uitvoering van het onderzoek correspondeert het geheel van bepalingen in de artikelen 18 t/m 25 WNo. Deze bepalingen betreffen merendeels de onderzoeksbevoegdheden van de Nationale ombudsman. Veel procedurele voorschriften geeft de WNo niet. Bewust is ten aanzien van de uitvoering van het onderzoek de Nationale ombudsman een ruime vrijheid verleend, in overeenstemming met zijn actieve en sturende rol in het gehele proces van onderzoek en beoordeling. Vaste punten in de formele procedure zijn de opening, waarbij de Nationale ombudsman ingevolge art. 18, lid 1 aan (onder andere) het bestuursorgaan de (eerste) gelegenheid geeft een standpunt mede te delen over de in onderzoek genomen gedraging en het verslag van bevindingen met de daarop verkregen reacties, waarmee ingevolge art. 25 het onderzoek wordt afgesloten, tenzij dit op grond van art. 17 niet is voortgezet.

Het onderzoek wordt formeel derhalve ingeluid met een openingsbrief en afgerond met een verslag van bevindingen. In het geval van een tussentijdse afdoening van de zaak wordt het onderzoek echter met een afschrijfbrief afgerond. Daar de afronding van het onderzoek derhalve afhankelijk is van de wijze van afdoening van de zaak zelf, blijft die afronding in dit onderdeel buiten beschouwing (vgl. 5.1.1). Anderzijds wordt hieronder wel de toepassing van de interventiemethode aan de orde gesteld, daar een eventuele tussenkomst van de Nationale ombudsman bij het betrokken bestuursorgaan plaatsvindt in het kader van het onderzoek en de resultaten daarvan mede bepalend zijn of een onderzoek wordt afgerond met een rapport of een afschrijfbrief.

Centraal bij de uitvoering van het onderzoek staat het beginsel van hoor en wederhoor. Dit houdt in zijn algemeenheid in dat alle informatie die de Nationale ombudsman verwerft, zowel van een partij als van een ingeschakelde derde, voor zover deze relevant is aan de (overige) betrokkene(n) wordt medegedeeld, veelal met een uitdrukkelijk verzoek om commentaar. Om te voorkomen dat het beginsel van hoor en wederhoor aanleiding geeft tot een eindeloze discussie, vindt toepassing hiervan plaats onder strikte regie van het instituut. De Nationale ombudsman, i.c. in eerste instantie de behandelend onderzoeker bepaalt wanneer er gelegenheid wordt gegeven tot het leveren van een reactie of tegenreactie en wanneer er voldoende informatie is verkregen en uitgewisseld om het proces te kunnen beëindigen. Daarnaast is het geven van reacties en tegenreacties aan vaste responstermijnen verbonden. De behandelend onderzoeker bewaakt deze termijnen, onder verantwoordelijkheid van de afdelingsleiding.

De wijze waarop het beginsel van hoor en wederhoor wordt vormgegeven is uiteraard afhankelijk van de procedure waarbinnen het wordt toegepast. Dankzij de vrijheid die de WNo ter zake biedt, kan de manier waarop een onderzoek wordt uitgevoerd, in beginsel nogal variëren. In de praktijk heeft de Nationale ombudsman een eigen standaard-procedure ontwikkeld. Deze geheel schriftelijke procedure is de meest uitgebreide en zal in het onderhavige onderdeel de leidraad vormen.

Daarnaast evenwel hebben op verschillende terreinen, op basis van werkafspraken met de betrokken instelling(en), in de loop van de tijd diverse verkorte of vereenvoudigde procedures ingang gevonden, veelal ten aanzien van een bepaald soort klachten. Over de toepassing van dergelijke procedures bestaan bij het BNo vaste interne afspraken.

Verkorte en vereenvoudigde procedures betreffen eenvoudige en spoedeisende zaken. Wat de procedures betreft kunnen er diverse varianten worden onderscheiden, die zich in de praktijk hebben ontwikkeld. Zo is er vanaf eind 1987 ruime ervaring opgedaan met de zogenaamde repeteerklachtenprocedure. Het ging hierbij aanvankelijk om een behandelingsprocedure voor een bepaald soort klachten betreffende de handelwijze van de toenmalige Centrale directie studiefinanciering van het ministerie van OenW (thans Informatie Beheer Groep). Het per telefoon uitgevoerde onderzoek betrof aanvankelijk uitsluitend klachten over niet beantwoorde brieven, de lange behandelingsduur, het niet verwerken van mutaties en telefonische onbereikbaarheid. Naderhand werd dezelfde procedure ook toegepast bij andersoortige klachten en andere bestuursorganen.

Een inmiddels in onbruik geraakte verkorte procedure, de 'tien-dagenprocedure' geheten, bestond uit een schriftelijke opening, gevolgd door een of meer ronden waarin telefonische reacties worden verkregen. Daarnaast kende men de figuur dat een onderzoek telefonisch werd geopend en vervolgens (althans deels) schriftelijk werd voortgezet. De tegenwoordige verkorte en vereenvoudigde procedures verlopen evenwel uitsluitend telefonisch, zodat het verslag van bevindingen of de afschrijfbrief vaak het eerste schriftelijke stuk is. Het telefoonverkeer kan een mondelinge informatie-uitwisseling betreffen maar ook het doorbellen van faxberichten.

Er zij op gewezen dat vele eenvoudige en spoedeisende zaken thans door middel van een interventie door de Nationale ombudsman worden afgerond. De hantering van verkorte en vereenvoudigde onderzoeksprocedures geschiedt dus veelal in samenhang met een toepassing van de interventiemethode. Ook de daadwerkelijke uitvoering van een interventie geschiedt veelal telefonisch.

Vermeld werd reeds (5.1.1) dat voor de behandeling van bijvoorbeeld klachten over inlichtingen- of veiligheidsdiensten aangepaste regels gelden. Dergelijke regels, die het totale werkproces (dus ook de analyse en toetsing van een verzoekschrift: zie hoofdstuk 4) betreffen, brengen bij de uitvoering van het onderzoek speciale sub-procedures met zich mee. Andere voorbeelden daarvan hebben betrekking op het verkeer met ambassades en de correspondentie met gedetineerden (zie onder).

5.3.3 *Opening*

De standaard-schriftelijke opening vindt plaats door het doen uitgaan van een brief aan het bestuursorgaan met de klachtomschrijving. Deze officiële openingsbrief, op de betreffende afdeling opgesteld, wordt volgens de taakverdeling tussen ombudsman en substituut via de substituut-ombudsman door de Nationale ombudsman ondertekend, die daarmee sinds 1988 ook het formele besluit tot het instellen van het onderzoek neemt (zie 5.2.2). Als bijlagen fungeren het verzoekschrift en zo nodig kopieën van stukken (bijvoorbeeld correspondentie van verzoeker met betrokken ambtenaren of instanties) die verzoeker aan de ombudsman heeft doen toekomen.

Het betrokken bestuursorgaan wordt in de openingsbrief om een reactie op de klacht gevraagd, waarbij in beginsel wordt verzocht aan te geven of het (onderdelen van) de klacht gegrond acht en te laten weten tot welke actie dit leidt, in de richting van verzoeker dan wel in meer algemene zin. Voorts kunnen aan de hand van de klacht eventueel al specifieke vragen worden gesteld die voor het onderzoek van belang zijn.

Tegelijk met de brief aan het bestuursorgaan wordt ook de verzoeker een brief gestuurd met de klachtomschrijving en de mededeling dat zijn klacht in onderzoek is genomen, waarbij informatie wordt gezonden over de onderzoeksprocedure van de Nationale ombudsman. In voorkomende gevallen wordt de klager uitdrukkelijk medegedeeld dat de mogelijkheid bestaat aanvullende gegevens te verstrekken, of dat hem de gelegenheid wordt geboden zijn schriftelijk standpunt aan te vullen met een mondelinge toelichting. Gedetineerde verzoekers ontvangen de openingsbrief en alle overige correspondentie van de ombudsman in een gesloten envelop, gevoegd bij een brief aan de inrichting. Op de briefwisseling tussen gedetineerden en de Nationale ombudsman mag vanwege de penitentiaire inrichting geen controle worden uitgevoerd.

Vermeld werd reeds (5.2.3) dat soms aan de officiële openingsbrief een brief aan verzoeker om aanvullende informatie voorafgaat. Ook wordt voordat de openingsbrief uitgaat een verzoeker schriftelijk benaderd wanneer het (trouwens zelden voorkomende) vermoeden bestaat dat deze bezwaar heeft dat met de openingsbrief het betrokken bestuursorgaan ook een afschrift (van het relevante gedeelte) van het verzoekschrift ontvangt. Verzoeker wordt dan verzocht de ombudsman binnen een bepaalde termijn te laten weten of hij wel of niet

instemt met het ter kennis brengen van de inhoud van zijn verzoekschrift aan het orgaan. Blijft een (negatieve) reactie uit, dan volgen na verstrijken van de aangegeven termijn de openingsbrieven aan bestuursorgaan en verzoeker volgens de gewone procedure.

In veel gevallen wordt de officiële openingsbrief aan het bestuursorgaan in afschrift ook gezonden aan de instantie waar de gedraging plaatsvond en aan de contactambtenaar Nationale ombudsman van het desbetreffende bestuursorgaan. Is een te onderzoeken gedraging van een bestuursorgaan te herleiden tot het individuele gedrag van een eenduidig te identificeren ambtenaar, dan wordt indien nodig ook deze medewerker persoonlijk aangeschreven. De ambtenaar ontvangt bij zijn kopie van de openingsbrief de nodige informatie over hetgeen van hem in het kader van het onderzoek wordt verwacht. Ook eventuele getuigen worden in die zin direct aangeschreven.

Naast de standaard-schriftelijke opening bestaat, zoals in de vorige paragraaf werd aangestipt, ook de praktijk van de telefonische opening volgens een bepaalde verkorte of vereenvoudigde procedure.

5.3.4 *Gebruik van onderzoeksinstrumenten*

Zoals reeds vermeld (zie 3.3.2) heeft de Nationale ombudsman de hem bij wet toegekende bevoegdheden in een onderzoeksinstrumentarium vertaald, dat hem de middelen moet verschaffen om de informatie te verkrijgen, nodig om de toedracht van de onderzochte gedraging te kunnen vaststellen en de verschillende standpunten van de betrokkenen in kaart te kunnen brengen. In het onderstaande wordt aangegeven waaruit het instrumentarium bestaat en hoe de betreffende instrumenten worden toegepast.

Bij wijze van algemene opmerking vooraf moet worden opgemerkt dat de onderzoeker in de uitvoeringspraktijk een zekere mate van vrijheid heeft bij het gebruik van onderzoeksmiddelen. Het handboek BNo geeft ter zake evenwel ook toepassingsvoorschriften, welke ten dele weer zijn ontleend aan of worden aangevuld met regels of gedragslijnen uit interne beleidsnotities. Die regels en gedragslijnen zijn op hun beurt weer ten dele uiteengezet in de diverse jaarverslagen van de Nationale ombudsman. Juist wat betreft het gebruik van de onderzoeksinstrumenten geldt voorts de al eerder (5.1.1; 5.3.2) gemaakte algemene opmerking dat de praktijk wordt bepaald door gemaakte afspraken met bestuursorganen, bijvoorbeeld over de behandeling van bepaalde categorieën klachten.

Het standaard-instrument voor het vaststellen van feiten en standpunten is het schriftelijk vragen om informatie. Hiertoe wordt steeds al een aanzet gegeven in de openingsbrief. Daarin kan naar gelang de stand van de kennis over de zaak in algemene zin om een toelichting op het verzoek worden gevraagd of kunnen al bijzondere vraagpunten aan de orde worden gesteld. Hoe dan ook is de ombudsman ingevolge art. 18, lid 1 van de WNo verplicht het bestuursorgaan en degene op wiens gedraging het onderzoek betrekking heeft, alsmede in het geval van een klachtonderzoek de verzoeker, in de gelegenheid te stellen hun standpunt schriftelijk toe te lichten.

Bij een klachtonderzoek worden de ontvangen stukken, voor zover relevant, over en weer

toegezonden. Daarbij wordt betrokkenen telkens gevraagd te reageren op het door de wederpartij gestelde en op eventuele nadere vragen van de kant van de ombudsman. Zo kunnen even zovele ronden hoor-en-weder worden gehouden als nodig wordt geacht. Hoewel de behandelend onderzoeker, onder directe verantwoordelijkheid van de afdelingsleiding, in het algemeen met de uitvoering van hoor-en-wederhoor is belast, berust de regie steeds in laatste instantie in handen van de substituut-ombudsman. Als onderzoeksleider dient deze alle uitgaande brieven van meer dan routinematig belang, dat wil zeggen brieven die meer inhouden dan formulierteksten (standaard-bouwstenen), te beoordelen en te ondertekenen. Indien een verkorte of vereenvoudigde procedure wordt gevolgd, geschiedt het vergaren van informatie en het toepassen van hoor en wederhoor zoveel mogelijk telefonisch of per fax.

Naast het schriftelijk of telefonisch vragen en doorspelen van informatie kent de Nationale ombudsman een aantal onderzoeksinstrumenten dat in beginsel wordt benut ter aanvulling van de informatie, verkregen uit schriftelijke of telefonische reacties. In hoofdstuk 3 is aan de orde gekomen welke wettelijke bevoegdheden daarbij toepassing vinden. Het gaat hierbij om de volgende activiteiten:

- * het horen van betrokkenen of getuigen;
- * het doen van waarnemingen ter plaatse;
- * het uitvoeren van een dossieronderzoek;
- * het raadplegen van deskundigen.

Of en op welke wijze de genoemde onderzoeksinstrumenten worden toegepast, hangt af van de aard en de complexiteit van het onderzoek.

De meest frequent toegepaste en relatief meest informele vorm van horen is het vraaggesprek. Het gaat hierbij om een interview door de behandelend onderzoeker met een betrokken ambtenaar, de verzoeker of een derde. Een dergelijk vraaggesprek wordt in beginsel gehouden op het BNo, maar kan in bijzondere gevallen ook elders plaatsvinden. Voor een gesprek met een ambtenaar kan aanleiding zijn als een redelijke termijn voor het verstrekken van ambtsberichten is verstreken of wanneer schriftelijke reacties nog teveel vragen open laten. Een interview behoeft echter niet altijd op initiatief van de ombudsman plaats te vinden. Zo wordt in de regel een betrokken medewerker van het bestuursorgaan bij de opening uitdrukkelijk medegedeeld dat hij (ingevolge art. 18 van de WNo) de gelegenheid heeft om wanneer hij daartoe de behoefte heeft, zijn schriftelijke standpunt aan te vullen met een mondelinge toelichting.

Van een vraaggesprek wordt een verslag op schrift gesteld, ondertekend door degene die is gehoord, dat in beginsel ter kennis wordt gebracht van de wederpartij. Dit geschiedt evenwel pas als het verslag als zodanig door de betrokkene is becommentarieerd. Als een verkorte of vereenvoudigde procedure wordt toegepast zal een verzoek om bevestiging van de inhoud van een vraaggesprek pas plaatsvinden in het kader van het verzoek om een reactie op het verslag van bevindingen.

Of een horen van getuigen plaatsvindt, hangt vanzelfsprekend primair af van het feit of er wel getuigen zijn (een feit dat ook door de ombudsman moet worden vastgesteld).

De noodzaak tot het horen van getuigen doet zich in de regel alleen voor als er bij de mondelinge of schriftelijke toelichting van de standpunten als bedoeld in art. 18 van de WNo onvoldoende vaststaande feiten naar boven zijn gekomen. Het horen van getuigen is over het

algemeen een meer formele actie dan het vraaggesprek. Bij de uitvoering, die slechts mag geschieden na toestemming van de substituut-ombudsman, die ook de getuigen oproept, zijn in de regel (minstens) twee onderzoekers betrokken, soms tevens de substituut-ombudsman. Van hetgeen de gehoorde verklaart wordt een verslag opgesteld, dat zo mogelijk direct na het horen aan hem ter ondertekening wordt voorgelegd.

Getuigen (en deskundigen) kunnen ingevolge art. 19, lid 1 juncto art. 22 lid 1 van de WNo ook onder ede worden gehoord. Voor een dergelijk verhoor, dat slechts sporadisch plaatsvindt, wordt een speciale zitting belegd op het BNo. Aan de zitting gaat een speciale oproeping bij aangetekende brief vooraf, ondertekend door de substituut-ombudsman, die steeds persoonlijk hoort, samen met de betreffende onderzoeker. Van hetgeen op de zitting wordt verklaard, wordt wederom een verslag opgemaakt dat wordt ondertekend door degenen die zijn gehoord.

Indien nodig worden bij het horen tolken ingeschakeld, die dan eveneens de eed of belofte afleggen. Van de wettelijke bevoegdheid van de Nationale ombudsman om te bevelen dat een niet verschenen opgeroepen persoon door de sterke arm voor hem zal worden gebracht, heeft deze tot op heden nimmer direct gebruik behoeven te maken.

Het doen van eigen waarnemingen ter plaatse, dat wil zeggen op de locatie waar de onderzochte gedraging heeft plaatsgevonden (bijvoorbeeld een politiecel), geschiedt eveneens door de behandelend onderzoeker, zij het alleen na verkregen toestemming van de substituut-ombudsman. Hoewel de Nationale ombudsman verregaande wettelijke bevoegdheden heeft om ten behoeve van een onderzoek ongevraagd plaatsen te kunnen betreden, worden in de praktijk ter zake wel degelijk afspraken gemaakt met de betrokken instantie. Wel kan een verwijzing naar de wet in voorkomend geval het verkrijgen van toegang bespoedigen.

Ook een dossieronderzoek, dat zowel kan plaatsvinden op het BNo als elders, kan een onderzoeker alleen na toestemming van de substituut-ombudsman instellen, daar hiervoor wederom geldt dat dit moet worden ingeleid met een daartoe strekkend schriftelijk verzoek van de genoemde functionaris.

Zowel het dossieronderzoek als het verrichten van waarnemingen ter plaatse fungeren in de praktijk als onderzoeksinstrumenten die alleen worden toegepast als daarvoor een duidelijke noodzaak aanwezig is.

Een laatste onderzoeksmiddel betreft het inwinnen van advies van deskundigen. Het gaat hierbij in de regel om het uitbesteden van een onderdeel van het onderzoek, dat een bepaalde (veelal medische of technische) specialistische kennis vereist. In het kader van de verlening van een dergelijke opdracht kan met de deskundige worden afgesproken dat deze schriftelijk rapporteert. Het is ook mogelijk dat de ingeschakelde deskundige zijn bevindingen mondeling mededeelt, waarvan dan op de hierboven geschetste wijze een verslag wordt opgesteld.

Een dergelijke getuige-deskundige kan een ambtenaar zijn, maar dit hoeft geenszins het geval te zijn. Hoofdzaak is dat de betreffende persoon ten aanzien van (een aspect van) de onderzochte aangelegenheid naar het oordeel van de ombudsman deskundig en onafhankelijk is en de nodig geachte aanvullende informatie kan verschaffen. Soms wordt een bepaalde deskundige pas ingeschakeld, nadat betrokkenen met de persoon hebben ingestemd. Een en ander staat ter beoordeling van de substituut-ombudsman, die na goedkeuring ook de

opdracht verleent.

Het inwinnen van advies gebeurt in de praktijk slechts sporadisch. Ook hier moet een duidelijke noodzaak aanwezig zijn, al was het maar omdat de Nationale ombudsman de declaraties dient te voldoen uit de eigen middelen.

Wellicht ten overvloede zij vermeld dat ook op het gebruik van de bijzondere, aanvullende onderzoeksinstrumenten het beginsel van hoor en wederhoor onverkort van toepassing is. Dat wil zeggen dat de uitkomst van de activiteit, i.c. een verslag, voor zover relevant aan de (overige) betrokken partij(en) wordt medegedeeld, met het verzoek om een reactie.

Wanneer een verslag of reactie daarop geen informatie bevat die iets toevoegt aan de gegevens die noodzakelijk zijn voor een adequate beoordeling van de gedraging, of wanneer de feitelijke informatie van eenvoudige aard is, wordt die pas samen met het verslag van bevindingen (zie de volgende paragraaf) aan de wederpartij gestuurd. Ook bij toepassing van een verkorte of vereenvoudigde procedure zal verslaggeving aan de wederpartij, of een verzoek om bevestiging van de inhoud van een vraagggesprek, pas plaatsvinden in het kader van het verzoek om een reactie op het eindverslag.

Het principe van hoor en wederhoor wordt in voorkomende gevallen enigszins beperkt door de in acht te nemen vertrouwelijkheid (zie WNo art. 19, lid 4). Het verschoningsrecht van een ambtenaar ten overstaan van de Nationale ombudsman is evenwel zeer beperkt. Een beroep op een (vermeende) geheimhoudingsverplichting wordt dan ook niet voor kennisgeving aangenomen, maar van geval tot geval getoetst aan de desbetreffende wettelijke bepalingen. De ombudsman kan bovendien ter staving van een dergelijk beroep overlegging vragen van een bijzondere schriftelijke last van het orgaan waaronder de ambtenaar ressorteert. Ook een verzoek van het betrokken bestuursorgaan dat bepaalde gegevens niet ter kennis van verzoeker of andere betrokkenen worden gebracht wordt niet automatisch gehonoreerd. Het betrokken orgaan kan dit ingevolge de WNo alleen bedingen waar het gaat om gegevens die ingevolge een bijzondere wettelijke bepaling (of in verband met het staatsbelang) geheim dienen te blijven. Tot op heden heeft het geheime karakter van bepaalde gegevens trouwens nimmer de verstrekking van de voor onderzoek nodig geachte informatie in de weg gestaan. In de praktijk komt het daarnaast ook wel voor dat informanten inlichtingen verschaffen onder het voorbehoud dat bepaalde gegevens niet door de Nationale ombudsman zullen worden gebruikt of dat uit de rapportage niet zal blijken uit welke bron de informatie werd verkregen. Met het honoreren van een dergelijk 'buitenwettelijk' geheimhoudingsbeding wordt zeer behoedzaam omgegaan. De kwaliteit van een onderzoek hangt immers niet alleen af van de inhoud van de informatie, maar ook van de wijze waarop deze is verkregen en het beginsel van hoor en wederhoor is toegepast.

De Nationale ombudsman stuurt het onderzoek en alleen van die kant wordt dus bepaald wanneer er voldoende informatie is verkregen om de zaak te kunnen afdoen. In de praktijk zal de behandelend onderzoeker, onder directe verantwoordelijkheid van de afdelingsleiding, dit moment in eerste instantie bepalen, waarbij dient te worden gecontroleerd of het beginsel van hoor en wederhoor inderdaad genoegzaam is toegepast. Vervolgens legt de onderzoeker de bevindingen van het onderzoek vast in een afzonderlijk verslag, het verslag van bevindingen (zie 5.5.2), behoudens het geval dat er sprake is van een tussentijdse beëindiging

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

van het onderzoek (zie 5.4).

Zoals in het volgende onderdeel aan de orde komt, kan een onderzoek worden afgebroken als in de loop daarvan aan het licht komt dat de Nationale ombudsman in de zaak toch niet bevoegd of verzoeker bij nader inzien niet ontvankelijk is, dan wel omdat verzoeker zich zonder meer terugtrekt.

Afgezien van een dergelijke tussentijdse beëindiging, terug te voeren op een voldongen feit, staan vanaf het allereerste begin van het instituut wat betreft de richting waarin de Nationale ombudsman een onderzoek stuurt, in beginsel twee wegen open: de ene weg leidt tot een beoordeling van de onderzochte gedraging, terwijl de andere (uitsluitend) is gericht op het wegnemen van de klacht over de gedraging in kwestie door een tussenkomst van de Nationale ombudsman bij het betrokken bestuursorgaan. De eerste route voert tot een afdoening van de zaak door middel van het uitbrengen van een rapport (zie 5.5), terwijl de andere, als zij tenminste met succes wordt gevolgd, in de regel haar formele eindpunt vindt in een zogeheten afschrijfbrief, waarin de ombudsman mededeelt dat hij zijn onderzoek "niet voortzet" (zie 5.4).

De verschillende mogelijke onderzoeksrichtingen hebben niet alleen repercussies voor de formele en materiële afdoening van de zaak als geheel, maar ook voor de wijze waarop het desbetreffende onderzoek wordt afgerond. Is het onderzoek gericht op een beoordeling en dus op het uitbrengen van een rapport, dan wordt het onderzoek altijd in de zin van de WNo "voltooid" en derhalve afgerond met een verslag van bevindingen. Heeft het onderzoek de strekking (gekregen) om door middel van interventie overeenstemming tussen verzoeker en bestuursorgaan te bereiken, dan wordt, mits de tussenkomst met succes wordt bekroond, in de regel geen verslag van bevindingen opgesteld en worden de onderzoeksbevindingen in de al genoemde afschrijfbrief gepresenteerd (zie 5.4).

Beide behandelwijzen voltrekken zich geheel en al binnen het kader van de WNo, met dien verstande dat in het eerste geval het gehele onderzoekstraject dat door de wet wordt geregeld wordt doorlopen en dit in het tweede geval slechts ten dele plaatsvindt. De eerste methode zullen we verder gemakshalve als de rapportenmethode aanduiden; de methode waarbij de Nationale ombudsman tussenbeide komt om alsnog overeenstemming te bewerkstelligen tussen bestuursorgaan en verzoeker wordt thans als de interventiemethode aangeduid.

Benadrukt moet worden dat in beide gevallen hoe dan ook een onderzoek wordt uitgevoerd. Anders gezegd, een interventie speelt zich af binnen het kader van een onderzoek en op basis van de daarbij tot dan toe opgedane bevindingen. Om te kunnen beoordelen of interventie zinvol of wenselijk is en vervolgens wat die tussenkomst zou moeten inhouden en waarop die zich zou dienen te richten, is het nodig dat de van belang zijnde feiten omtrent de gedraging vaststaan en de standpunten van de betrokkenen duidelijk zijn. In feite vindt bij de afweging of zal worden voortgegaan in de richting van een beoordeling of alleen zal worden gestreefd naar probleemoplossing dus reeds een voorlopige analyse van de verworven informatie plaats. In het geval dat wordt overgegaan tot afdoening met een rapport, zullen de bevindingen vervolgens nader worden geanalyseerd met het oog op de beoordeling.

Het beleid van de Nationale ombudsman ten aanzien van de toepassing van interventies is in de loop van de tijd aan wijziging onderhevig geweest (zie ook 3.3.2). Daarbij is ook de verruiming van de wettelijke mogelijkheid tot het niet instellen van, resp. het tussentijds afbreken van een onderzoek van belang geweest. Met name heeft de invoering in 1989 van de nieuwe bepaling onder c in art. 14 van de WNo (zie hoofdstuk 4) het mogelijk gemaakt een onderzoek te beëindigen wanneer (onder meer) niet voldoende belang (meer) heeft bij het uitbrengen van een rapport, een grond die bij uitstek aan de orde is na een succesvolle interventie.

Zie voor wat betreft de toepassing van de interventiemethode bij de ingang van het onderzoek paragraaf 4.4.3.

Uiteraard kan de interventiemethode alleen worden toegepast bij een artikel-12-onderzoek. Op een artikel-15-onderzoek is alleen de rapportenmethode van toepassing. Wat betreft een klachtonderzoek lenen lang niet alle zaken zich voor een afhandeling via bemiddeling. De rapportenmethode wordt over het algemeen altijd gebruikt wanneer er sprake is van complexiteit. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer er verschillende bestuursorganen bij de zaak betrokken zijn, dan wel indien een uitgebreid onderzoek nodig is voor het genoegzaam vaststellen van feiten, achtergronden of verantwoordelijkheden. Ook gevallen uit de categorie 'gedane zaken nemen geen keer' lenen zich over het algemeen voor toepassing van een onderzoek en dus een beoordeling. Er valt dan met een interventie niet veel meer voor de verzoeker te bereiken.

Voorts kunnen er naast praktische ook inhoudelijke redenen zijn om in een zaak een rapport uit te brengen. Die situatie doet zich onder meer voor in zaken die een principieel belang hebben, of wanneer de oorzaak van een klacht is gelegen in omstandigheden van meer structurele aard waarover niet eerder, naar aanleiding van een soortgelijke klacht, is geoordeeld en gerapporteerd. Het is dan in het algemeen belang om in een openbaar rapport zichtbaar te maken wat is voorgevallen en daaraan eventueel een structurele aanbeveling te verbinden.

De interventiemethode wordt in het kader van het onderzoek derhalve in de regel toegepast op eenvoudige zaken, waarbij de klager vooral en direct belang heeft bij een snelle tussenkomst van de Nationale ombudsman en waarbij de verwachting bestaat dat zo'n interventie ook effectief zal kunnen zijn.

Het besluit of een onderzoek bij nader inzien gericht zal worden op het wegnemen van de klacht en niet op een beoordeling van de gedraging wordt in eerste instantie genomen door de behandelend onderzoeker, in overleg met en onder directe verantwoordelijkheid van de afdelingsleiding. In laatste instantie is het de substituut-ombudsman die als de onderzoeksleider daarover beslist. Een formeel besluit van de Nationale ombudsman ter zake is niet aan de orde. De ombudsman kan namelijk te allen tijde alsnog overgaan tot het uitbrengen van een rapport en het geven van een beoordeling (ook na een succesvolle bemiddeling).

5.3.6 *Interventie*

Bij een interventie is het doel van het onderzoek het bereiken van overeenstemming tussen een klager en een bestuursorgaan. De Nationale ombudsman tracht het probleem dat ten grondslag ligt aan de klacht te verhelpen door middel van een tussenkomst bij het betrokken bestuursorgaan. De toepassing van de methode in de toetsingsfase van een verzoekschrift is reeds aan de orde gekomen in het vorige hoofdstuk (zie 4.4.3).

De ombudsman heeft van oudsher al getracht om ook probleemoplossend te werken en dus interventies ondernomen. Een eenmaal in onderzoek genomen zaak kon onder de oude WNo evenwel niet eenvoudig tussentijds worden beëindigd als een klacht door bemiddeling van de Nationale ombudsman was weggenomen en het uitbrengen van een rapport voor betrokkene(n) geen redelijk doel meer diende. In voorkomende gevallen leidde een succesvolle interventie tot intrekking van het verzoekschrift. Een zaak werd altijd wel met een rapport afgerond als het onderzoek zich reeds in een vergevorderd stadium bevond. Medio 1994 is de toepassing van de interventiemethode sterk geïntensiveerd. De intensivering heeft met zich meegebracht dat laatstelijk (1995) niet meer dan ca. 30% van de in onderzoek genomen verzoekschriften (en dus minder dan 10% van alle verzoekschriften) inderdaad tot een rapport leidt.

De Nationale ombudsman onderscheidt op basis van de huidige praktijk drie verschillende vormen van interventie:

Informereren

Deze vorm van interventie wordt gebruikt als verzoeker er zelf niet in is geslaagd met het betreffende orgaan contact te krijgen, bijvoorbeeld ter verkrijging van inlichtingen over de stand van de behandeling of de te verwachten behandelingsduur van een verzoek of aanvraag. De onderzoeker vraagt het bestuursorgaan om de gewenste informatie en speelt deze door aan de klager met het verzoek om een reactie. Wanneer verzoeker duidelijk laat weten met de verkregen inlichtingen tevreden te zijn of wanneer de ombudsman vindt dat de verschaft informatie voldoende is, is er geen reden een ingesteld onderzoek te voltooien.

Uitnodigen

Het bestuursorgaan wordt door de onderzoeker uitdrukkelijk uitgenodigd om in contact te treden met de klager. Daarbij kan het bestuursorgaan worden gevraagd om zich tegenover verzoeker uit te spreken over de gegrondheid van de klacht of enigerlei actie te ondernemen naar aanleiding van de klacht. In afwachting van dat directe contact zal de Nationale ombudsman zich onthouden van het innemen van een eigen standpunt. Gaat het orgaan op de uitnodiging in, dan wordt de communicatie met de verzoeker hersteld. Dit kan ertoe leiden dat de aanleiding tot de klacht alsnog wordt weggenomen.

Bemiddelen

Deze intensieve vorm van interventie wordt (thans) slechts sporadisch toegepast, daar als voorwaarde geldt dat direct contact tussen beide partijen zonder aanwezigheid van een onpartijdige derde niet zinvol is, doch dat anderzijds wel mag worden verwacht dat een inbreng van de zijde van de ombudsman als derde een effectieve bijdrage kan leveren aan het

wegnemen van het probleem dat de aanleiding vormde voor de klacht.

De bemiddeling bestaat hieruit, dat de substituut-ombudsman op enigerlei wijze actief deelneemt aan de dialoog tussen bestuursorgaan en verzoeker. De ambtsdrager nodigt klager en bestuursorgaan uit om op het BNo in elkaars aanwezigheid in gesprek te gaan. Zo kan het bestuursorgaan tot het inzicht komen dat er reden is om verzoeker op een of andere manier tegemoet te komen. Ook kan het gesprek ertoe leiden dat verzoeker begrijpt waarom het bestuursorgaan op de gewraakte wijze heeft gehandeld. De substituut-ombudsman zal bij deze bemiddeling soms ook reden zien een voorstel te doen om tot een oplossing te komen.

De route van de interventiemethode wordt volgens de huidige praktijk in de regel al in een vroeg stadium van het onderzoek ingeslagen. Een interventie dient om aan haar doel te beantwoorden zo voortvarend en informeel mogelijk wordt gepleegd. Dat betekent dat er dienaangaande geen of weinig schriftelijke stukken worden gewisseld. Gelet op de beperking tot eenvoudige en urgente zaken zal de opening van het onderzoek vrijwel uitsluitend telefonisch zijn geschied, terwijl de eventuele daaropvolgende informatie-uitwisseling eveneens meestal over de telefoon, mondeling of per fax, zal hebben plaatsgevonden.

Opgemerkt werd reeds (5.3.5) dat te allen tijde de Nationale ombudsman kan besluiten om de methode te verlaten en alsnog over te gaan tot de rapportenmethode. Als een klacht overeind blijft, zal er veelal reden zijn deze alsnog te behandelen door middel van een voortgezet onderzoek. Een terugkeer tot de rapportenmethode vindt hoe dan ook plaats wanneer een probleem structureel blijkt te zijn, of er anderszins gegevens aan het licht komen die de aanvankelijke beoordeling dat vooral klager bij de zaak belang heeft, logenstraffen. Ook als een bestuursorgaan zich niet blijkt te houden aan gemaakte afspraken, zal in de regel direct worden besloten alsnog een rapport, zo nodig met een aanbeveling, uit te brengen. Ten slotte moet worden bedacht dat een bestuursorgaan niet wettelijk verplicht is om aan een interventie mee te werken. Dat betekent dat als een bestuursorgaan niet (of onvoldoende) meewerkt, ook onmiddellijk op de rapportenmethode wordt teruggegrepen.

Leidt de tussenkomst van de Nationale ombudsman evenwel tot het gewenste resultaat, dan heeft verzoeker doorgaans zijn belang bij verder onderzoek verloren. Dient een beoordeling van de gedraging ook anderszins geen redelijk doel, dan wordt de zaak zonder rapport afgedaan. Op die afdoening zal in het navolgende onderdeel worden teruggekomen.

5.4 Afdoeing zonder rapport

5.4.1 Inleiding

Een zaak van de Nationale ombudsman kan op twee manieren worden afgedaan: met een rapport of met een afschrijfbrief als bedoeld in art. 17, lid 1 van de WNo, waarin de Nationale ombudsman bericht dat hij een ingesteld onderzoek niet voortzet.

Een tussentijdse beëindiging dient wel te worden onderscheiden van het eerder (5.2.2) genoemde geval dat een verzoekschrift dat door afdeling I van het advies onderzoek is voorzien, toch niet in onderzoek wordt genomen of dat een dossier wordt geretourneerd aan afdeling I. Tussentijdse beëindiging heeft betrekking op een eenmaal ingesteld onderzoek en op een door afdeling II of III geaccepteerd dossier.

Het besluit tot het niet voortzetten van een onderzoek komt ingevolge de opvatting van de Nationale ombudsman als 'dominus litis' (zie 3.3.2) altijd van hemzelf, niet alleen bij een onderzoek uit eigen beweging maar ook bij een klachtonderzoek. Overigens is het hoogst onwaarschijnlijk dat het zal komen tot een tussentijds afbreken van een onderzoek dat uit eigen beweging is ondernomen (zie 5.2.4). Het navolgende heeft dan ook in de praktijk uitsluitend betrekking op een klachtonderzoek.

Het initiatief tot het tussentijds beëindigen van een onderzoek gaat gewoonlijk uit van de behandelend onderzoeker, die in verband daarmee het (eerste) concept voor een afschrijfbrief opstelt. Wanneer de brief door de afdelingsleiding is goedgekeurd en vervolgens ook de substituut-ombudsman daarmee instemt, wordt het al dan niet gewijzigde ontwerp uiteindelijk beoordeeld door de Nationale ombudsman. Tekent deze de afschrijfbrief, dan is daarmee ook het besluit tot het niet voortzetten van het onderzoek genomen.

Sinds de intensivering van de toepassing van de interventiemethode medio 1994 wordt een zeer groot aantal onderzoeken tussentijds beëindigd: in 1994 al 44%, in 1995 zelfs bijna 71% (waarvan ongeveer de helft IND-klachten). Voordien bedroeg dit aandeel jaarlijks meestal niet meer dan ca. 20%.

5.4.2 *Achtergronden en grondslagen*

In het onderstaande wordt een overzicht gegeven van de situaties waarin en de gronden waarop een eenmaal ingesteld onderzoek tussentijds wordt of werd beëindigd, alsmede van de wijze waarop een dergelijke zaak vervolgens wordt afgedaan. Het overzicht dient mede voor een goed begrip van de handelingenreeks in de laatste paragraaf van dit onderdeel.

Ondanks het feit dat het besluit tot niet-voortzetting door de Nationale ombudsman wordt genomen, maakt deze in zijn jaarverslagen wat betreft de tussentijdse beëindiging van een onderzoek onderscheid tussen de gevallen waarbij dit op initiatief van de ombudsman gebeurt en de zaken waarbij dit niet zo is en er dus sprake is van een intrekking door verzoeker van zijn verzoekschrift. Wat betreft de achtergrond van een tussentijdse afdoening kan de omstandigheid dat het probleem inmiddels niet kennelijk is opgelost, worden onderscheiden van de situatie dat dit kennelijk wel het geval is. Er zijn derhalve vier categorieën tussentijds afgedane zaken te onderscheiden.

Hieronder wordt eerst aandacht besteed aan de gevallen waarin de Nationale ombudsman op eigen initiatief besluit een onderzoek niet voort te zetten, zonder dat er sprake van is dat de klacht kennelijk is opgelost. Op grond van de praktijk bij het BNo worden in dit verband diverse gevallen onderscheiden.

Een klachtonderzoek wordt zonder meer geschorst als blijkt dat dezelfde klacht ook elders in behandeling is (gegeven) en de verwachting bestaat dat een uitspraak langer dan twee maanden zal uitblijven. De grondslag voor het afbreken van het onderzoek is dan art. 14 (lid 1) onder e, dan wel art. 16 onder c, d of e van de WNo.

Evenzo wordt een klachtonderzoek afgebroken wanneer gedurende het onderzoek blijkt dat een met de klacht nauw samenhangende andere gedraging elders wordt behandeld. De beëindiging (schorsing) wordt dan gemotiveerd met een beroep op art. 14 onder i.

Komt in een van beide genoemde gevallen de verzoeker op dezelfde klacht terug, dan wordt in beginsel het onderzoek heropend onder een nieuw dossiernummer.

Indien dezelfde klacht ook elders in behandeling is maar de verwachting bestaat dat een uitspraak wel binnen twee maanden zal volgen, wordt het dossier wel aangehouden.

Ook kan tijdens het onderzoek naar voren komen dat de ombudsman toch niet bevoegd is in de betreffende aangelegenheid. Dat wil zeggen dat art. 1(a), over de institutionele werkingssfeer, of art. 16, over de bevoegdheid ten aanzien van de gedraging of aangelegenheid, van toepassing blijken te zijn. Dit doet zich uiteraard vrijwel uitsluitend voor in zeer complexe of diffuse aangelegenheden. Te denken valt bijvoorbeeld aan een zaak waarbij in het onderzoek blijkt dat een gedraging toch als een uiting van het algemene regeringsbeleid valt aan te merken.

Ten slotte kan tijdens de behandeling van een klacht blijken dat een van de (overige) leden van art. 14 (ontvankelijkheid van verzoeker) van toepassing is en voortzetting ernstig in strijd is met de op dat punt gehanteerde beleidsregels (zie hoofdstuk 3 en 4).

Indien uit of tijdens het onderzoek naar voren komt dat een klachtdossier ten onrechte voor onderzoek is overgedragen, informeert de onderzoeker van afdeling II of III de leiding de eigen afdeling en vervolgens die van afdeling I hierover, waarna een voorstel tot het afbreken van het onderzoek via de afdelingsleiding en de substituut-ombudsman naar de Nationale ombudsman gaat, die ook bij een eventueel blijvend verschil van mening tussen de betrokken afdelingen beslist.

De ombudsman kan ook besluiten eigener beweging een onderzoek af te breken, indien en omdat aan de klacht kennelijk voldoende is tegemoet gekomen. Deze situatie doet zich vooral voor sinds de in de vorige paragraaf gememoreerde wijziging van de WNo in 1989, waarbij werd bepaald dat de ombudsman een onderzoek niet hoeft voort te zetten indien verzoeker daarbij kennelijk onvoldoende belang (meer) heeft (art. 14 onder c). Voordien kon de Nationale ombudsman zich wel beroepen op art. 14, lid onder b (ongenoegzame gronden), maar in de praktijk werd veelal aangestuurd op intrekking van het verzoekschrift (zie onder). Het beleid is thans dat een klachtonderzoek wordt beëindigd als op basis van verkregen informatie kan worden opgemaakt dat inmiddels op afdoende wijze aan de klacht is tegemoetgekomen en er geen gronden aanwezig zijn om in het algemeen belang of in het belang van het bestuursorgaan het onderzoek voort te zetten. Van alle in 1995 tussentijds beëindigde onderzoeken valt het overgrote deel in deze categorie.

De oplossing van het probleem kan op twee wijzen tot stand zijn gekomen. De eerste is dat de klacht is uit de wereld geholpen na een interventie van de ombudsman in het kader van het onderzoek. Dergelijke gevallen doen zich zeer veel voor sinds de sterke intensivering van de

interventiemethode in 1994. In de andere situatie is het probleem verholpen na een (nader) contact tussen verzoeker en het betrokken bestuursorgaan zonder inmenging van de Nationale ombudsman. Dit soort gevallen speelt, anders dan in de toetsingsfase (zie hoofdstuk 4), geen grote rol bij de tussentijdse afdoening van in onderzoek gegeven zaken.

Dan zijn er de zaken die tussentijds worden beëindigd op verzoek van de klager. Een wettelijke grond voor het besluit tot afbreken behoeft bij een intrekking niet te worden aangevoerd, daar het verzoekschrift is komen te vervallen. Het beleid van de ombudsman ter zake houdt in dat een onderzoek wordt afgebroken op een desbetreffend verzoek van de klager, tenzij er gronden aanwezig zijn om in het belang van het bestuursorgaan of de betrokken ambtenaar, dan wel om redenen van algemeen belang een rapport uit te brengen en dus het onderzoek voort te zetten. Wenst de ombudsman een aangelegenheid verder te onderzoeken, dan zou ook kunnen worden besloten tot het instellen van een onderzoek op eigen initiatief.

Ook wat betreft intrekkingen kan de situatie dat inmiddels kennelijk het probleem is opgelost, worden onderscheiden van de omstandigheid dat hiervan geen sprake is. In het laatstgenoemde geval wordt de Nationale ombudsman dus onverwacht geconfronteerd met een intrekking. Motieven, indien al opgegeven, kunnen velerlei en zeer persoonlijk zijn, bijvoorbeeld gebrek aan vertrouwen in de behandeling van de klacht of in een gunstige afloop van het onderzoek.

Met een verzoek tot intrekking wordt gelijkgesteld de vaststelling dat een verzoeker, ook na herhaald rappel, niet reageert op een uitdrukkelijk verzoek om inlichtingen te verstrekken of anderszins aan het onderzoek mee te werken. Als een verzoeker niets meer van zich laat horen, wordt hem ten slotte medegedeeld dat mits hij binnen een bepaalde termijn reageert, aangenomen wordt dat hij geen prijs meer stelt op voortzetting van het onderzoek.

Blijft ten slotte over de situatie dat de Nationale ombudsman besluit over een intrekking in een zaak waarbij het probleem kennelijk is opgelost. De geschetste situatie heeft een bijzondere betekenis voor de periode tot medio 1989, daar het onder de 'oude' WNo voor de ombudsman gebruikelijk was om op basis van een intrekking een klachtonderzoek tussentijds te beëindigen wanneer een probleem kennelijk was verholpen. Een intrekking in die situatie werd niet slechts in de regel gehonoreerd, maar in voorkomende gevallen zelfs gestimuleerd. Sinds de wetswijziging van 1989 zal de ombudsman doorgaans op grond van art. 14 onder c eigener beweging een zaak tussentijds afdoen als een klacht kennelijk is weggenomen (zie boven).

De oplossing van het probleem kan wederom op twee wijzen tot stand zijn gekomen. Ten eerste kan de klacht uit de wereld zijn geholpen door een doelgerichte actie van de ombudsman in het kader van het onderzoek. Het gaat hierbij dus weer om interventies. De variant heeft voornamelijk betrekking op de interventies uit de jaren 1980, maar is nog altijd actueel: het gebeurt regelmatig dat een klager na een succesvolle interventie zijn verzoekschrift intrekt, voordat de Nationale ombudsman is toegekomen aan een besluit tot tussentijdse beëindiging op eigen initiatief. Ten tweede kan het probleem zijn verholpen als gevolg van een (nader) contact tussen verzoeker en het betrokken bestuursorgaan buiten de Nationale ombudsman om. Dergelijke gevallen doen zich slechts sporadisch voor, evenals de

overeenkomstige gevallen waarin de Nationale ombudsman het initiatief tot de tussentijdse afdoening neemt.

5.4.3 *Afschrijfbrief en reacties*

De afschrijfbrief ex art. 17 wordt ondertekend door de Nationale ombudsman. Anders dan de overeenkomstige brief waarmee de ombudsman mededeelt dat er geen onderzoek zal worden ingesteld (zie hoofdstuk 4), wordt de brief waarin bericht wordt dat een onderzoek niet wordt voortgezet niet slechts gezonden aan verzoeker doch eveneens aan het betrokken bestuursorgaan en in voorkomend geval aan de betrokken ambtenaar. Uit de redactie van de wetstekst (in vergelijking met art. 18, lid 1 en art. 19, lid 1) kan worden opgemaakt dat de brief alleen wordt verstuurd in het geval van een klachtonderzoek. Uiteraard echter worden als een onderzoek op eigen initiatief mocht worden afgebroken, betrokkenen daarvan ook op de hoogte gesteld. In aanvulling op het wettelijk vereiste dat de brief de redenen van de beëindiging moet vermelden, bepalen de interne regels van de ombudsman dat uit de brief, evenals uit een VVB (zie 5.5.2), moet blijken hoe het verzoekschrift is behandeld, welk onderzoek is verricht en waarom het onderzoek wordt afgebroken. Om deze inhoudelijke reden werd de brief bij het BNo wel de VVB-brief genoemd.

Met de wetwijziging van 1989 is de afschrijfbrief in beginsel openbaar (art. 17, lid 3). Aanvankelijk werd dan ook getracht haar zo te formuleren dat ze eenvoudig te anonimiseren zou zijn, terwijl tevens een extra kopie voor openbaarmaking werd aangemaakt. Nadat was gebleken dat de belangstelling voor afschrijfbrieven minimaal was, is de genoemde praktijk losgelaten en ook anderszins geen gevolg gegeven aan de betreffende wettelijke bepaling (zie ook 4.5.4).

In de praktijk komt het wel voor dat toezending van het laatste officiële stuk in een zaak een reactie losmaakt, vooral bij de verzoeker. Bedankbrieven e.d. blijven hierbij buiten beschouwing; deze worden voor kennisgeving aangenomen. Kritische (schriftelijke) reacties volgen niet slechts op een rapport doch ook, wellicht juist op een afschrijfbrief. In tegenstelling tot wat geldt voor de toezending van documenten in het kader van het onderzoek (zoals het VVB) is het verkrijgen van een reactie na de beëindiging daarvan in beginsel niet functioneel: hoor en wederhoor spelen na afronding van een onderzoek uiteraard geen rol meer, daar de ombudsman juist het onderzoek afsluit wanneer het (weder)horen voldoende is toegepast. Het uitgangspunt van de ombudsman is echter dat deze op schriftelijke kritiek toch ook altijd schriftelijk reageert. In de betreffende tegenreactie legt de Nationale ombudsman zijn beslissing dan nog eens uit.

Volstaat een afgewezen verzoeker niet met een kritische opmerking, maar tekent hij bezwaar aan tegen een negatieve onderzoeksbeslissing, dan leidt dit in de regel tot het heroverwegen van het besluit. Dat kan leiden tot een nader gemotiveerde afwijzing, ofwel tot een herroepen van het eerdere negatieve besluit. Mocht worden geconcludeerd dat een voortzetting van het onderzoek inderdaad wenselijk is, dan wordt er in de regel dus een VVB en een rapport uitgebracht. Soms kan er echter gedurende de voortzetting in tweede termijn een bevredigender resultaat worden bereikt, op basis waarvan het onderzoek alsnog definitief wordt afgebroken of verzoeker zijn klacht intrekt.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Wanneer het geval zich zou voordoen dat een reactie van een verzoeker een nieuwe gedraging mocht onthullen, wordt de reactie behandeld als een nieuwe klacht die, als daartoe aanleiding bestaat, tot een nieuw onderzoek leidt.

Het advies voor de tegenreactie wordt opgesteld door de behandelend onderzoeker, beoordeeld door het (plaatsvervangend) afdelingshoofd en uiteindelijk ondertekend door de Nationale ombudsman. Reacties en antwoorden behoren tot het onderzoeksdossier in kwestie.

Ten slotte kan het gebeuren dat een reactie in verband met de afhandeling van een onderzoek (mede) mag worden opgevat als een klacht over een gedraging van (een medewerker van) de Nationale ombudsman. Een dergelijke klacht kan zijn verpakt in een reactie van een verzoeker op een besluit tot beëindiging van een onderzoek, maar bijvoorbeeld ook in een brief waarbij deze zijn klacht intrekt. De klacht wordt los van de afhandeling van de zaak zelf nader onderzocht (zie 6.2.4).

5.4.4 *Handelingen*

Onderzoek niet voortgezet op initiatief van de Nationale ombudsman, anders dan in verband met een kennelijk wegnemen van de klacht

107

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het besluiten tot het niet voortzetten van een onderzoek wegens alsnog gebleken onbevoegdheid van de Nationale ombudsman of niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar dezelfde klacht of een klacht over een nauw samenhangende gedraging elders wordt behandeld.**

Periode 1982 - heden.

Grondslag Besluit onbevoegd: WNo art. 16 onder c, d of e; besluit niet ontvankelijk: WNo 1981 art. 14, lid 1 onder d of art. 14, lid 2; 1989 art. 14 onder e of i. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.

Product Gemotiveerde mededeling aan betrokkenen.

Bron Handboek BNo.

108

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het besluiten tot het niet voortzetten van een onderzoek wegens alsnog gebleken onbevoegdheid, daar het verzoekschrift een gedraging blijkt te betreffen:**
* die niet is toe te rekenen aan een bestuursorgaan binnen de bevoegdheid van de Nationale ombudsman;
* waarop de rechterlijke macht toeziet;
* [1993-] van de Commissie gelijke behandeling;
* [1993-] die plaatsvond voordat de Nationale ombudsman ten aanzien van het betrokken, bij amvb aangewezen bestuursorgaan bevoegd werd.

Periode 1982 - heden.

Grondslag Besluit: WNo 1981 art. 1, lid 1; 1993 art. 1a, lid 1 onder a of lid 2; of WNo

1993 art. 30, gelet op datum inwerkingtreding van amvb als bedoeld in WNo 1993 art. 1a, lid 1 onder d. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product Gemotiveerde mededeling aan betrokkenen.
Bron Jaarverslagen No; handboek BNo.

109

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het besluiten tot het niet voortzetten van een onderzoek wegens alsnog gebleken onbevoegdheid, anders dan in verband met de behandeling elders van dezelfde klacht.**

Periode 1982 - heden.

Grondslag Besluit: WNo art. 16 onder a, b, e of f. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.

Product Gemotiveerde mededeling aan betrokkenen.

Bron Jaarverslagen No; handboek BNo.

110

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het besluiten tot het niet voortzetten van een onderzoek wegens alsnog gebleken niet-ontvankelijkheid van verzoeker, anders dan in verband met een wegnemen van de klacht of een behandeling elders van dezelfde klacht of een klacht over een samenhangende gedraging.**

Periode 1982 - heden.

Grondslag Besluit: WNo 1981 art. 14, lid 1 onder a, b, c, e of f; 1989 art. 14 onder a, b, c (gewicht gedraging), d, f, g, of h. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.

Product Gemotiveerde mededeling aan betrokkenen.

Bron Jaarverslagen No; handboek BNo.

Onderzoek niet voortgezet op initiatief van de Nationale ombudsman, in verband met een kennelijk wegnemen van de klacht

111

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het besluiten tot het niet voortzetten van een onderzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar deze na interventie van de Nationale ombudsman kennelijk voldoende is tegemoetgekomen in zijn klacht.**

Periode 1982 - heden.

Grondslag Besluit: WNo 1981 art. 14, lid 1 onder b (ongenoegzame gronden); 1989 art. 14, onder c (onvoldoende belang). Afdoening: WNo art. 17, lid 1.

Product Gemotiveerde mededeling aan betrokkenen.

Bron Jaarverslagen No; handboek BNo.

112
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet voortzetten van een onderzoek wegens niet-ontvankelijkheid van verzoeker, daar deze zonder interventie van de Nationale ombudsman inmiddels kennelijk voldoende is tegemoetkomen in zijn klacht.**
Periode 1982 - heden.
Grondslag Besluit: WNo 1981 art. 14, lid 1 onder b (ongenoegzame gronden); 1989 art. 14, onder c (onvoldoende belang). Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product Gemotiveerde mededeling aan betrokkenen.
Bron Jaarverslagen No; handboek BNo.

Onderzoek niet voortgezet wegens intrekking of non-respons, anders dan in verband met een kennelijk wegnemen van de klacht

113
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet voortzetten van een onderzoek daar verzoeker zijn verzoekschrift heeft ingetrokken of niet reageert op een (herhaald) verzoek om medewerking, zonder dat hij kennelijk voldoende is tegemoetgekomen in zijn klacht.**
Periode 1982 - heden.
Grondslag Besluit: - [intrekking]. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product Gemotiveerde mededeling aan betrokkenen.
Bron Jaarverslagen No; handboek BNo.

Onderzoek niet voortgezet wegens intrekking, in verband met een kennelijk wegnemen van de klacht

114
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet voortzetten van een onderzoek daar verzoeker zijn verzoek heeft ingetrokken, kennelijk daar deze na interventie van de Nationale ombudsman inmiddels voldoende is tegemoetgekomen in zijn klacht.**
Periode 1982 - heden.
Grondslag Besluit: - [intrekking]. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product Gemotiveerde mededeling aan betrokkenen.
Bron Jaarverslagen No; handboek BNo.

115
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het besluiten tot het niet voortzetten van een onderzoek daar verzoeker zijn verzoek heeft ingetrokken, kennelijk daar deze zonder interventie van de Nationale ombudsman inmiddels voldoende is tegemoetgekomen in zijn klacht.**

Periode	1982 - heden.
Grondslag	Besluit: - [intrekking]. Afdoening: WNo art. 17, lid 1.
Product	Gemotiveerde mededeling aan betrokkenen.
Bron	Jaarverslagen Nationale ombudsman; handboek BNo.

5.5 Afdoening met een rapport

5.5.1 Inleiding

Mits niet tussentijds beëindigd wordt een onderzoek na de uitvoeringsfase met het opstellen van een verslag van bevindingen afgerond. Vervolgens komt de beoordeling aan de orde. In dit stadium wordt de verkregen informatie gewaardeerd en de aldus vastgestelde feitelijke toedracht van de onderzochte gedraging vervolgens getoetst aan de normen van de ombudsman ten aanzien van de behoorlijkheid van overheidsgedragingen. De toetsing resulteert vervolgens in een rapport, dat in een geanonimiseerde versie ook openbaar is. Aan zijn oordeel kan de Nationale ombudsman ook aanbevelingen voor het betrokken bestuursorgaan verbinden. Het pogen een aanbeveling te verwezenlijken maakt ten slotte mede deel uit van het werkproces. Oftewel, een onderzoeksdossier wordt pas gesloten als over het al of niet opvolgen van de aanbeveling(en) volledige duidelijkheid bestaat.

Vooropgesteld moet worden dat het onderscheid in enerzijds een onderzoeks- en anderzijds een beoordelingsstadium gelet op de huidige uitvoeringspraktijk binnen het BNo eigenlijk kunstmatig is. De gewone activiteiten behorende tot de beide fasen worden en werden verricht door dezelfde afdeling, in beginsel zelfs door dezelfde persoon (de onderzoeker) en geschieden bovendien ten dele gelijktijdig. Dit blijkt wel uit het feit dat het concept van de beoordeling en conclusie tegelijk met het VVB ter goedkeuring aan de Nationale ombudsman worden voorgelegd. Het onderzoek is dus geen autonoom werkproces. Alleen in de beginperiode van het instituut werd het VVB eerst afzonderlijk door de Nationale ombudsman beoordeeld en niet eerder dan nadat dit was goedgekeurd het rapport opgesteld.

De vervlechting van feitelijk onderzoek en normatieve conclusie waarborgt dat het onderzoek volledig functioneel is ten opzichte van de beoordeling. Ook wordt zo bewerkstelligd dat de beoordeling optimaal aansluit op de uitkomsten van het onderzoek. Het nauwe verband tussen onderzoek en oordeel heeft als achtergrond de wettelijke bepaling dat een voltooid onderzoek altijd uitmondt in een beoordeling. In het geval dat een verzoeker zijn klacht intrekt nadat het onderzoek geheel is voltooid, dus wanneer het VVB is opgesteld, geldt dat de zaak toch met een rapport wordt afgerond.

5.5.2 Verslag van bevindingen en reacties

Een verslag van bevindingen (verder te noemen: VVB) is opgebouwd volgens een vast, in het handboek BNo omschreven schema, dat in essentie reeds in de begintijd van het instituut is ingevoerd. Het handboek bevat ook voorschriften ten aanzien van de te gebruiken terminologie en met betrekking tot het taalgebruik. De opbouw van een VVB is in grote trekken thans als volgt geregeld.

Allereerst wordt vermeld wie verzoeker is en indien van toepassing, wie als diens gemachtigde optreedt, wie de actor van de betreffende gedraging is geweest en welk bestuursorgaan de gedraging wordt toegerekend. In de dan volgende paragraaf Klacht wordt de klacht nauwkeurig omschreven en wordt tevens vermeld wanneer deze is ingediend en eventueel wanneer verzoeker de kenbaarheidsronde is ingestuurd (zie 4.4.2). Zoals hierboven (5.2.3) werd opgemerkt, mag de klachtformulering afwijken van de aanvankelijke klachtomschrijving, mits de gedraging gelijk is en de (laatste) wijziging of aanvulling als zodanig wordt vermeld.

Bij een VVB inzake een artikel-15-onderzoek is een aantal van de genoemde elementen, met name betreffende verzoeker en verzoekschrift, uiteraard niet van toepassing.

De volgende, facultatieve paragrafen Bevoegdheid en Achtergrond bevatten een uiteenzetting van de redenen waarom de Nationale ombudsman heeft besloten zich bevoegd (dan wel ten aanzien van een zeker klachtonderdeel onbevoegd) te verklaren, resp. een uiteenzetting van relevante wettelijke bepalingen, beleidsuitgangspunten e.d., bedoeld voor lezers die niet speciaal thuis zijn op het onderzoeksterrein.

Een vast onderdeel van het VVB is de paragraaf Onderzoek, die inzicht dient te geven in de wijze waarop de klacht is onderzocht (de voortgang van de behandeling inbegrepen), alsmede in de wijze waarop gepoogd is de feitelijke toedracht van de gewraakte gedraging vast te stellen. In het bijzonder moet uit dit onderdeel duidelijk worden dat en op welke wijze (schriftelijk of mondeling) gestalte is gegeven aan het beginsel van hoor en wederhoor.

Het sluitstuk van het VVB wordt gevormd door het hoofdbestanddeel, de paragraaf Bevindingen. Daarin wordt verwoord wat het onderzoek aan gegevens heeft opgeleverd. In dat kader worden allereerst de feiten omtrent de gedraging gepresenteerd, zoals die door de Nationale ombudsman zijn vastgesteld. Dan volgt een weergave van de standpunten van het bestuursorgaan en van de verzoeker te dien aanzien. Voorts worden de reacties en eventuele nadere reacties van de partijen verwoord. Ten slotte wordt de eventuele overige informatie, van of door middel van derden verkregen, naar voren gebracht.

Het door de onderzoeker opgestelde ontwerp van het VVB wordt eerst ter goedkeuring voorgelegd aan het (plaatsvervangend) afdelingshoofd en al dan niet gewijzigd vervolgens ter beoordeling gegeven aan de substituut-ombudsman, die volgens de huidige taakverdeling met de Nationale ombudsman als de onderzoeksleider optreedt. In het kader van de beoordeling van het ontwerp-VVB controleert de substituut tevens of het onderzoek inderdaad voldoende is geweest. Zo niet, dan volgt in nader overleg met de afdeling zo nodig een aanvullend onderzoek, dat uitmondt in een herzien ontwerp. Een nader overleg en eventueel een herziening van het concept zal ook plaatsvinden als het verslag anderszins vragen oproept. Uiteindelijk stelt de substituut het VVB vast en ondertekent dit.

De WNo bepaalt in art. 25 dat de ombudsman zijn bevindingen schriftelijk mededeelt aan het betrokken bestuursorgaan, in voorkomend geval ook aan de betrokken ambtenaar, alsmede bij een klachtonderzoek aan de verzoeker, ten einde betrokkenen in de gelegenheid te stellen hun commentaar op de feiten te geven alvorens de ombudsman zijn oordeel velt over de onderzochte gedraging. Het VVB wordt in de praktijk ook gestuurd aan eventuele derden die

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

bij het onderzoek betrokken waren, voor zover het wenselijk is dat zij de informatie controleren die zij hebben verstrekt. De ombudsman heeft krachtens art. 25, lid 2 van de WNo voor het toezenden van een reactie op een VVB een termijn van veertien dagen gesteld. Zoals vermeld kan het VVB bij een eenvoudig of spoedeisend onderzoek, wanneer een verkorte of vereenvoudigde procedure is toegepast, het eerste schriftelijke uitgaande stuk zijn. In dat geval fungeert het commentaar van het bestuursorgaan op het verslag tevens als de reactie op de klachtomschrijving.

Tevens wordt in herinnering gebracht dat met het VVB in voorkomende gevallen ter kennisneming ook andere stukken uit het onderzoek worden rondgestuurd, met name reacties en verslagen die voordien niet om commentaar waren gezonden, bijvoorbeeld daar zij slechts eenvoudige feitelijke informatie inhouden.

Indien de reacties op het VVB beperkt blijven tot voorstellen voor wijziging of aanvulling op ondergeschikte punten, worden deze verwerkt zonder dat de nieuwe versie om commentaar wordt gezonden. Een reactie die een wezenlijke verandering van de bevindingen betekent, kan leiden tot het opstellen van een herzien VVB, dat wederom (na de gebruikelijke interne beoordeling en goedkeuring) aan betrokkenen om commentaar wordt voorgelegd. Met de verwerking van de reacties op het VVB is de onderzoeksfase voltooid en breekt het stadium van de beoordeling aan.

5.5.3 *Waarheidsvinding en oordeelsvorming*

In het VVB wordt verslag gedaan van het uitgevoerde onderzoek en de verkregen informatie gepresenteerd. Vervolgens vindt ten behoeve van de beoordeling een waardering van de verkregen informatie plaats, ten einde tot een vaststelling van de feitelijke toedracht te kunnen komen.

Als enige wettelijke beperking ter zake geldt het bepaalde in art. 26, lid 2 van de WNo, dat als door een rechterlijke instantie (anders dan ingevolge een administratief-rechtelijke voorziening) ten aanzien van de onderzochte gedraging uitspraak is gedaan, de ombudsman de rechtsgronden in acht neemt waarop die uitspraak (mede) steunt.

Voor het overige vindt de waardering plaats op basis van de door de Nationale ombudsman vanaf 1988 ontwikkelde uitgangspunten en gedragslijnen ten aanzien van de waarheidsvinding (zie 3.3.2).

Opgemerkt moet worden dat een voorlopige waardering van de feiten reeds plaatsvindt tijdens de uitvoering van het onderzoek, als de vraag aan de orde is of het wenselijk is dat de zaak zal worden afgerond met een rapport of (eerst) zal worden getracht een interventie te plegen en de zaak vervolgens zonder rapport af te doen.

De waardering van de feiten kent verschillende onderdelen. Onderscheiden worden eerst een uitwendige en een inwendige toetsing van de verkregen inlichtingen. Bij de eerstgenoemde toetsing komen zaken aan de orde als de authenticiteit van overgelegde bescheiden, de betrouwbaarheid van als deskundigen ingeschakelde personen e.d. Bij de inwendige toetsing worden bijvoorbeeld vragen gesteld met betrekking tot de consistentie van de verklaringen en reacties van de afzonderlijke betrokkenen.

Vervolgens dient een analyse van de totale informatie plaats te vinden: daarbij wordt o.m. gelet op de verschillen en overeenkomsten van de diverse lezingen met betrekking tot de feitelijke toedracht van een gewraakte gedraging; in hoeverre de lezingen worden ondersteund door bewijsmateriaal, dan wel in hoeverre op basis van het bewijsmateriaal een derde lezing aannemelijk is. Dit alles wordt afgezet tegen de vraag in welke mate de beschikbare informatie bruikbaar en overtuigend is, gelet op de uitkomsten van de uit- en inwendige toetsing van het materiaal.

Ten slotte volgt een vaststelling omtrent de feitelijke toedracht, die uiteindelijk wordt geformuleerd in het rapport. De toedracht wordt vastgelegd in bewoordingen die variëren naar gelang de mate van stelligheid waarmee de feiten zijn vast komen te staan, dat wil zeggen van onomstotelijk tot voldoende aannemelijk. Is ondanks het onderzoek de feitelijke toedracht niet (voldoende) vast komen te staan, dan wordt dit feit bij wijze van conclusie vastgesteld.

De beoordeling van een onderzochte gedraging bestaat sinds 1988 uit de systematische toepassing van een stelsel van expliciete beoordelingscriteria, die een uitwerking vormen van het beginsel van behoorlijkheid (zie 3.3.2). De beoordelingscriteria zoals die vanaf 1988 als checklist zijn gehanteerd, vormen een lijst van zeven categorieën, te weten:

1. Overeenstemming met grondrechten
2. Overeenstemming met algemeen verbindende voorschriften
3. Redelijkheid
4. Rechtszekerheid
5. Gelijkheid
6. Motivering
7. Zorgvuldigheid.

De criteria 1 t/m 6 vereisen dat het overheidshandelen in overeenstemming is met geldende rechtsregels en -normen, inclusief verdragsbepalingen. Als een overheidsgedraging daarmee in strijd wordt bevonden, zal zij in beginsel als niet behoorlijk worden aangemerkt. Het gaat in dit verband zowel om geschreven als ongeschreven regels en normen. De ongeschreven regels, die in rechtspraak en doctrine zijn ontwikkeld, zijn evenzeer als de geschreven bepalend voor het oordeel over de rechtmatigheid van het overheidshandelen.

Criterium 7 is van belang omdat niet elk overheidsoptreden dat voldoet aan vereisten van rechtmatigheid daarmee ook in alle opzichten behoorlijk is. De ombudsman hanteert in dat kader normen die men kan zien als oriëntatienormen voor het openbaar bestuur ten aanzien van het uitvoerend handelen. Deze uitgangspunten zijn samen te vatten onder de noemer zorgvuldigheid.

Het bovengenoemde onderscheid tussen geschreven regels en ongeschreven normen is slechts tot op zekere hoogte van belang, in die zin dat er een voortschrijdende codificatie van algemeen aanvaarde ongeschreven normen plaatsvindt.

Nadat het stelsel een aantal jaren zonder noemenswaardige wijziging had gefungeerd, heeft per 1 januari 1996 een enigszins gewijzigd stelsel ingang gevonden, vooral in verband met de codificatie en uitwerking van een aantal behoorlijkheidsnormen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Hieronder volgen de vereisten volgens de sinds 1996 vigerende lijst van beoordelingscriteria,

voorzien van een korte toelichting die ook de meest van belang zijnde wijzigingen ten opzichte van de oude lijst aangeeft.

1. (tot 1996: 2) Overeenstemming met algemeen verbindende voorschriften

Hieronder zijn in de eerste plaats begrepen de mensen- (en grond)rechten, voorheen met een apart criterium (1) aangeduid. Deze worden geput uit de Grondwet en uit internationale verdragen. Voorts vallen onder dit criterium bevoegdheidsvoorschriften, vorm- en procedurevoorschriften (voor zover niet bepaald in de Awb) en inhoudelijke voorschriften.

2. Geen misbruik van bevoegdheid

Door de Nationale ombudsman werd *détournement de pouvoir* voorheen als een inbreuk op het geschreven recht beschouwd en was het criterium derhalve in het bovenstaande begrepen. Overeenkomstig art. 3:3 van de Awb, dat misbruik van bevoegdheid als een op zich zelf staande vorm van onrechtmatig handelen beziet, heeft de ombudsman daar thans een apart criterium van gemaakt.

3. Belangenafweging/redelijkheid

Wat betreft dit criterium wordt bij zijn toepassing op een gedraging een onderscheid gemaakt tussen feitelijk en formeel handelen (besluiten). Ten aanzien van formeel handelen berust het criterium ingevolge art. 3:4 van de Awb niet meer op ongeschreven normen. Analoog aan de Awb wordt met betrekking tot de redelijkheid van besluiten een (nader) onderscheid gemaakt tussen de beginselen belangenafweging en evenredigheid.

Indien of voor zover het bij een gedraging om feitelijk handelen gaat, betreft de toepassing van het redelijkheidscriterium met name een beoordeling van de proportionaliteit van dat handelen.

4. Rechtszekerheid/vertrouwen

Het vierde criterium betreft de beoordeling van een gedraging waarbij de betrouwbaarheid van een bestuursorgaan in het geding is. Nagegaan wordt of een gedane toezegging niet gestand is gedaan, gewekte (gerechtvaardigde) verwachtingen zijn beschaamd of het vertrouwen anderszins is geschonden. Het vereiste stelt niet alleen dat (eigen) toezeggingen of (zelf gewekte) verwachtingen worden gehonoreerd, maar houdt tevens in dat actief gevolg wordt gegeven aan een rechterlijke beslissing.

5. Gelijkheid

Dit beoordelingscriterium heeft niet betrekking op reeds in mensen- of grondrechten vastgelegde gelijkheidsbepalingen. Het criterium betreft het algemene vereiste dat in gelijke gevallen een gelijke behandeling dient plaats te vinden.

6. Motivering

Bij het motiveringsvereiste gaat het om een beoordeling van de juistheid, de toereikendheid en de kenbaarheid van de motivering die een bestuursorgaan geeft voor een zekere (voorgenomen) handeling. Sinds de inwerkingtreding van de Awb kan voor de toepassing van dit vereiste aansluiting worden gezocht bij diverse bepalingen, die met name op formele handelingen betrekking hebben.

7. Zorgvuldigheid

Het vereiste van zorgvuldigheid is nader uitgewerkt in normen die betrekking hebben op de bestuurlijke procesgang, de organisatorische voorzieningen en het gedrag van de actoren (individuele ambtenaren of instanties). Aangaande de procesgang wordt een gedraging beoordeeld op de onderdelen voortvarendheid, administratieve nauwkeurigheid, actieve/adequate informatieverstrekking en actieve opstelling. Onder de meeste van deze subrubrieken vallen op hun beurt weer verschillende concrete vereisten, zoals het geven van een behandelingsbericht (onder informatieverstrekking) en het horen van betrokkenen (onder actieve opstelling).

Uiteraard zijn vele vereisten met betrekking tot de procesgang inmiddels in de Awb opgenomen. Wat betreft de organisatorische voorzieningen is dat echter niet het geval. Ook dit onderdeel bestaat uit een aantal subrubrieken, waarbij in enkele gevallen weer een nadere onderverdeling in concrete vereisten is gemaakt. Als subrubrieken worden onder meer voorzieningen voor registratie (zoals voortgangsbewaking), voorzieningen ter bescherming van de privacy, voorzieningen met betrekking tot de toegankelijkheid (waaronder ook telefonische bereikbaarheid) en verblijfs- en bewaarvoorzieningen onderscheiden. Ten aanzien van de rubriek betreffende houding en het gedrag van ambtenaren in publiekscontacten is ook weer een aantal subrubrieken ingevoerd, met name correcte bejegening, attentie voor de positie en belangen van burgers, goede zorg voor toevertrouwde belangen, respect voor privacy en onbevooroordeeldheid. Met betrekking tot de twee laatste subrubrieken worden aanknopingspunten gevonden in de Awb. De overige subrubrieken betreffen vereisten die bij uitstek tot het exclusieve domein van de Nationale ombudsman behoren. Wat de correcte bejegening aangaat, wordt daarbij wederom een aantal concrete vereisten opgesomd. Voor het merendeel hebben deze betrekking op de ambtenaar als (mede)mens, zoals het achterwege laten van onbetamelijke opmerkingen, voor het overige op de uitoefening van de functie, zoals het tonen van de vereiste professionaliteit.

8. Overige eisen van behoorlijkheid

Dit criterium is per 1 januari 1996 volledigheidshalve toegevoegd.

Met name het zevende vereiste is voor de ombudsman van groot belang, omdat zeer veel verzoekschriften een (veelal als terecht beoordeelde) klacht bevatten die niet zozeer betrekking heeft op de rechtmatigheid van een gedraging, als wel op de bejegening van of de dienstverlening aan burgers in het algemeen, die bij de uitvoering van een overheidstaak plaatsvindt. De uitgebreide specificatie van het beginsel vloeit tevens voort uit de omstandigheid dat zorgvuldigheid in het algemeen een exclusieve toetsingsgrond is voor de

Nationale ombudsman - anders dan criteria zoals overeenstemming met algemeen verbindende voorschriften of rechtszekerheid, die ook door de rechter kunnen worden getoetst. Daarnaast is de systematische en uitgebreide specificatie van het zorgvuldigheidsvereiste ook van groot belang voor de bestuursorganen in het kader van het wijdverbreide streven naar een publieksvriendelijker organisatie, aangezien een beoordeling door de Nationale ombudsman daarin een duidelijke initiërende of terugkoppelende functie vervullen.

Ten aanzien van een enkele gedraging kunnen verschillende criteria van toepassing zijn. Daar een klacht weer (een samenstel van) verschillende gedragingen kan betreffen, waarbij ook verschillende bestuursorganen kunnen zijn betrokken, kan de toepassing van de beoordelingscriteria tamelijk complex zijn.

Speciaal bij het toepassen van de criteria is een omzien naar de inmiddels uitgebreide jurisprudentie van de Nationale ombudsman uiteraard geboden.

Voordat in 1988 het stelsel van beoordelingscriteria was opgesteld en sindsdien als zodanig werd toegepast, was het beginsel van behoorlijkheid niet stelselmatig uitgewerkt. Dit heeft ertoe geleid dat bestuursorganen en annotatoren zich wel eens beklaagden over het huns inziens "apodictische" karakter van sommige oordelen in verhouding tot de daaraan ten grondslag liggende bevindingen en overwegingen.

Anderzijds zijn de beoordelingscriteria uiteraard niet uit de lucht komen vallen en vormt het stelsel in veel opzichten de codificatie van reeds eerder toegepaste, zij het impliciete en niet direct kenbaar gemaakte normen. Dit neemt niet weg dat voor de invoering van het stelsel van beoordelingscriteria de toetsing van een onderzochte gedraging geen zelfstandige plaats in de procedure innam maar feitelijk impliciet plaatsvond, in het kader van de formulering van de tekst van het rapport.

Nadat de tekst van het rapport definitief is vastgesteld (zie 5.5.4), geeft de onderzoeker op het bijbehorende registratieformulier (zie 5.1.3) aan welk criterium of welke criteria zijn gebruikt ter fundering van het oordeel. Bewerking van deze gegevens, vooral voor de jaarverslagen, kan in combinatie met de vastgelegde gegevens over de betrokken bestuursorganen leiden tot conclusies ten aanzien van de specifieke problemen in bepaalde sectoren van het openbaar bestuur en van eventuele ontwikkelingen daarin.

5.5.4 Rapport en aanbevelingen

Het opstellen van een rapport na afsluiting van een onderzoek is zoals gezegd een wettelijke plicht, vastgelegd in art. 27, lid 1 van de WNo. Volgens de bedoelde bepaling dient de ombudsman in het rapport zijn bevindingen en zijn oordeel weer te geven. Het rapport bevat dus naast een (uiteindelijk) verslag van de bevindingen als nieuw element een beoordeling van de onderzochte gedraging(en).

Evenals het VVB is ook het rapport opgebouwd volgens een vast schema, omschreven in het handboek BNo. Eerst verwoordt het rapport de (uiteindelijke) klachtomschrijving en de bevindingen, een en ander zoals neergelegd in het VVB. Daarop volgt de beoordeling. Deze dient te zijn afgestemd op de klachtomschrijving, in die zin dat alle elementen daaruit aan de orde dienen te komen. Zoals reeds vermeld, mag het oordeel wel verder gaan dan de

aanvankelijke klachtomschrijving, indien en voor zover het daarbij gaat om dezelfde gedraging, de desbetreffende feiten voldoende vaststaan, in het VVB zijn opgenomen en het bestuursorgaan en de verzoeker zijn ingelicht over de uitbreiding.

De beoordeling is van oudsher gesplitst in de onderdelen Overwegingen en Oordeel (O&O). Sinds 1 januari 1996 is die indeling gewijzigd en wordt het oordeel gegeven in de paragrafen Beoordeling en Conclusie (B&C). Na de O&O-, resp. B&C-paragrafen volgt zo nodig een onderdeel Aanbeveling, waarin de ombudsman het betrokken bestuursorgaan een bepaalde maatregel aanbeveelt, dan wel een onderdeel waarin met instemming kennis wordt genomen van een inmiddels getroffen maatregel.

Volgens het oude stramien stelt de Nationale ombudsman in de Overwegingen vast op welke feiten hij zijn oordeel baseert en geeft hij aan welke normen (beoordelingscriteria) voor het oordeel van betekenis zijn. De verbinding van normen en feiten leidt tot een gemotiveerde conclusie over de onderzochte gedraging en - in het geval van een onderzoek op verzoek - over de gegrondheid van de klacht. In gevallen waarin de gedraging uit verschillende elementen bestaat, wordt deze opzet per element uitgevoerd. De Overwegingen bevatten dus twee soorten beslissingen: ten aanzien van de waardering van de feiten en ten aanzien van de gegrondheid van (de elementen van) de klacht.

De paragraaf Oordeel wordt vervolgens gebruikt voor de uitspraak of de onderzochte gedraging gelet op de overwegingen al dan niet behoorlijk is geweest. Dit geschiedt zo nodig gespecificeerd per element van de gedraging. Het oordeel van de Nationale ombudsman laat volgens de wet geen ruimte voor nuances: (een element van) een gedraging is behoorlijk of niet behoorlijk. Alleen in het geval dat geen zekerheid over de feitelijke toedracht is bereikt, komt de ombudsman tot de conclusie geen oordeel. In de beginperiode van het instituut werd in plaats daarvan dan de thans niet meer gehanteerde kwalificatie onbeslist toegekend.

De wijziging van de beoordeling per 1 januari 1996 heeft als achtergrond dat het oordeel niet behoorlijk gemakkelijk wordt ervaren als een harde diskwalificatie, die niet altijd in verhouding staat tot het gewicht van de desbetreffende gedraging. Om dit in de toekomst te voorkomen is het behoorlijkheidsoordeel nu in de feitelijke context ingebed en daarmee inzichtelijker gemaakt. Anderzijds is de uitspraak over de gegrondheid van (de elementen van) de klacht van de eerste beoordelingsparagraaf overgebracht naar de volgende.

De paragraaf Beoordeling bevat evenals het vroegere onderdeel Overwegingen de waardering van de feiten, maar deze wordt nu gecombineerd met de wettelijke verplichte uitspraak omtrent de behoorlijkheid van (de elementen van) de gedraging. Deze beoordeling vindt wederom plaats aan de hand van het stelsel van beoordelingscriteria. Het oordeel wordt per element van de gedraging gegeven. Hierbij is de uitspraak geen oordeel nog steeds uitsluitend gereserveerd voor (een element van) een gedraging met betrekking waartoe geen zekerheid over de feiten is bereikt.

De paragraaf Conclusie bevat geen uitspraak over de gedraging, maar een slotsom met betrekking tot de gegrondheid van de klacht, dan wel - in het geval van een onderzoek uit eigen beweging - de conclusie van het onderzoek. Een gedraging die in de voorafgaande paragraaf is beoordeeld als niet zijnde behoorlijk, leidt tot de conclusie dat de klacht, voor zover die betrekking heeft op die gedraging, gegrond is. Als het een gelede klacht betreft,

wordt per onderdeel een uitspraak over de gegrondheid gedaan.

Alleen in de beginperiode van het instituut werden beoordeling en conclusie pas geconcipeerd nadat het VVB door de Nationale ombudsman was goedgekeurd. Sindsdien schrijft de onderzoeker het concept van de B&C-, resp. O&O-paragrafen in de praktijk tegelijk en in samenhang met het VVB. Het concept wordt vervolgens samen met het VVB ter goedkeuring voorgelegd aan het (plaatsvervangend) afdelingshoofd. Vervolgens geeft de onderzoeksleider, volgens de huidige taakverdeling de substituut-ombudsman, zijn (i.c. haar) opinie over het concept in het kader van de goedkeuring van het VVB.

Het concept van de beoordelingsparagrafen gaat met het verdere dossier van de zaak naar de Nationale ombudsman in de tijd dat het VVB om commentaar is gezonden (zie 5.5.2). De Nationale ombudsman beoordeelt het concept grondig, waarbij zo nodig nader overleg plaatsvindt over het herschrijven, toevoegen of schrappen van bepaalde passages.

Indien de B&C-, resp. O&O-paragrafen zijn goedgekeurd door de Nationale ombudsman en nadat de reactietermijn op het VVB is verstreken, maakt de onderzoeker het gehele rapport op. Dit houdt in dat de eventuele interne op- en aanmerkingen op het concept van alle onderdelen van het rapport alsmede de externe reacties op het VVB worden verwerkt. Dan keert ten slotte het gereede rapport terug naar de Nationale ombudsman, die dit met de bijbehorende aanbiedingsbrieven ondertekent. De geschetste procedure is van overeenkomstige toepassing indien er sprake is van een herzien VVB.

Bij het opmaken en het intern beoordelen van het rapport wordt in het bijzonder gelet op de motivering van de beoordeling. Daar de Nationale ombudsman geen sancties kan verbinden aan zijn oordeel, noch dwingend maatregelen kan opleggen, berusten de effecten van zijn werk op de overtuigingskracht van zijn beoordeling, naast de kwaliteit van het onderzoek en de inzichtelijkheid van de rapportage.

Sommige rapporten waarin geen aanbeveling is opgenomen (zie onder), vragen door hun algemeen maatschappelijk belang toch een bijzondere aandacht. Dergelijke rapporten met attentiewaarde worden sedert ca. 1990 gezonden aan de Vaste commissie voor de Nationale ombudsman en na de opheffing daarvan (in 1994) aan de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Tweede Kamer, dan wel aan de desbetreffende vaste vakcommissie van het parlement. Een voorstel tot het toekennen van een attentiewaarde aan een rapport doet de onderzoeker in het kader van het voorleggen van het concept van het VVB, nadat overleg daarover heeft plaatsgevonden met de voorlichtingsafdeling van het BNo.

Indien een bestuursorgaan met het oog op de onderzochte gedraging intussen een gerichte maatregel heeft genomen wordt daarvan sinds een aantal jaren ook expliciet nota genomen in het rapport. Voor een dergelijk blijk van instemming komen drie soorten maatregelen in aanmerking:

- * een reparatie- of compensatiemaatregel, dus als gedaan is wat eerst werd nagelaten;
- * het aanbieden van verontschuldiging, als herstel of compensatie niet mogelijk is;
- * het treffen van een structurele maatregel, ter preventie.

De instemming wordt geformuleerd in een aparte zin na de paragraaf Oordeel, sinds 1996 na

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

het onderdeel Conclusie, in de bewoordingen: "Met instemming is kennisgenomen van ...". Het voorstel tot toevoeging van de formule wordt geconcipieerd door de onderzoeker en tegelijk met het concept van de B&C-, resp. O&O-paragrafen van het rapport ter goedkeuring voorgelegd.

In verreweg de meeste gevallen wordt de betreffende maatregel op instigatie van de Nationale ombudsman genomen. Een enkele keer komt het voor dat een bestuursorgaan spontaan een (reparatie)maatregel treft. Dat neemt overigens voor de ombudsman de initiële niet-behoorlijkheid van de gedraging niet weg. In gevallen waarin het gelet op de aard of de ernst van de gedraging volstrekt vanzelfsprekend is wat er (alsnog) gebeurde, of als de getroffen maatregel wel erg mager is, kan er aanleiding zijn de instemmingsformule achterwege te laten. De instemmingsformule wordt gebezigd los van de vraag of een verzoekschrift naar aanleiding van de genomen maatregel is ingetrokken, dus in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen waarbij de afdoening uitmondt in een rapport.

Sinds de sterke uitbreiding van de interventiemethode in 1994 is er steeds minder aanleiding in rapporten de instemmingsformule te bezigen (thans nog in ca. 5% van de rapporten), daar zij in principe alleen nog betrekking heeft op klachtonderzoeken, waarbij het tegemoetkomen door het bestuursorgaan aan verzoeker niet als een voldoende voorwaarde geldt om het onderzoek tussentijds te beëindigen.

Wanneer er naar het oordeel van de ombudsman wel aanleiding bestaat voor een maatregel maar deze achterwege is gebleven, wordt een rapport afgesloten met een of meer aanbevelingen. Het doen van aanbevelingen is een (belangrijke) wettelijke bevoegdheid: aan zijn oordeel kan de Nationale ombudsman een zienswijze verbinden, zo bepaalt art. 27, lid 3 van de WNo. Een aanbeveling volgt op de paragraaf Oordeel, sinds 1996 de paragraaf Conclusie van het rapport. Daarnaast wordt er in de begeleidende aanbiedingsbrief uitdrukkelijk op de toevoeging van een aanbeveling gewezen.

De ombudsman onderscheidt van oudsher twee soorten aanbevelingen, te weten gericht op het treffen van een individuele of een algemene maatregel. Een individuele maatregel heeft betrekking op een enkel geval en is slechts van toepassing bij een klachtonderzoek. Zij wordt alleen aanbevolen als herstel (van de gevolgen) van de gedraging waarover geklaagd is, zowel mogelijk als wenselijk is. Een algemene maatregel kan worden aanbevolen naar aanleiding van een onderzoek uit eigen beweging, maar kan ook voortvloeien uit een klachtonderzoek, zelfs indien dit slechts een enkel geval betreft. Algemene maatregelen kunnen bestaan uit (aanpassing van) regelgeving, (nadere) instructies aan de eigen medewerkers of het verbeteren van de publieksvoorlichting. Ook kan de overheid maatregelen nemen in de voorwaardenscheppende sfeer, bijvoorbeeld door het treffen of verbeteren van organisatorische of technische voorzieningen.

De Nationale ombudsman is (ook) als de conclusie van een klacht gegrond is verhoudingsgewijs terughoudend in het doen van aanbevelingen, ten einde dit middel tot beïnvloeding in zijn algemeenheid niet als gevolg van overmatig gebruik of door bestuursorganen als oneigenlijk op te vatten toepassingen te devalueren. Zo komt het geregeld voor dat verschillende burgers klagen over steeds dezelfde gedraging. Geeft die

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

gedraging aanleiding tot het doen van een aanbeveling, dan wordt er in de regel mee volstaan die op te nemen in het eerste rapport dat de Nationale ombudsman over de desbetreffende soort gedraging uitbrengt en deze in volgende, gelijksoortige zaken niet als zodanig te herhalen.

Daarnaast is het beleid van de Nationale ombudsman erop gericht de aanbevelingsbevoegdheid terughoudend te hanteren in het geval van financiële schade of bij een klacht over een afwijzing van een verzoek om schadevergoeding. Verzoeker wordt in dergelijke zaken direct al bij de opening van het onderzoek duidelijk gemaakt dat hij op dat punt weinig van de Nationale ombudsman mag verwachten.

Voorts kunnen er ook zeer praktische redenen zijn om geen aanbeveling te doen. Wat betreft een individuele, resp. algemene maatregel kan een doorslaggevende overweging de vaststelling zijn dat er geen herstel kan plaatsvinden, dan wel geen verbetering in de toekomst mogelijk is.

Anderzijds kan er bij de conclusie niet gegrond soms toch wel een reden zijn een (algemene) aanbeveling te doen, bijvoorbeeld om een algemeen probleem in de uitvoeringspraktijk van een wettelijke regeling of een beleidsregel onder de aandacht te brengen van het verantwoordelijke bestuursorgaan. Al met al wordt de laatste jaren zo'n 10% van de rapporten van een aanbeveling voorzien.

In de praktijk wordt het voorstel tot een aanbeveling geformuleerd door de behandelend onderzoeker in overleg met de afdelingsleiding. Zo nodig vindt daarna op ambtelijk niveau een sondering bij het bestuursorgaan plaats. De peiling betreft de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregel maar is er ook op gericht om mogelijke tegenwerpingen te kunnen signaleren en daarop (in het rapport) zo nodig te kunnen anticiperen. Vooral bij een algemene aanbeveling is een goede veldkennis vereist, wat naast overleg met het betrokken orgaan tevens inhoudt dat wordt gelet op ervaringen die in vergelijkbare onderzoeken zijn opgedaan. Een voorgestelde aanbeveling wordt met het concept van de B&C-, resp. O&O- paragrafen ter goedkeuring voorgelegd aan de substituut-ombudsman en de Nationale ombudsman, zo nodig voorzien van een nadere toelichting waarin ook aan de uitkomsten van de sondering van het bestuursorgaan aandacht wordt besteed.

5.5.5 *Reacties en nazorg*

Ingevolge art. 27, lid 2 van de WNo wordt (in ieder geval) een exemplaar van het rapport toegezonden aan het betrokken bestuursorgaan, in voorkomend geval aan de ambtenaar wiens gedraging voorwerp van onderzoek was en - bij een klachtonderzoek - aan de verzoeker. Elke verzending gaat vergezeld van een speciale aanbiedingsbrief, ondertekend door de Nationale ombudsman. Hierin wordt bijvoorbeeld het bestuursorgaan uitdrukkelijk gewezen op de aanwezigheid van een aanbeveling in het rapport.

Daarnaast wordt door de onderzoeker van het rapport een geanonimiseerde versie gemaakt (zie 6.2.2). Een exemplaar hiervan gaat eveneens naar het bestuursorgaan, maar tevens naar eventuele getuigen, deskundigen of (andere) informanten, terwijl het desgevraagd ook aan de verzoeker wordt gezonden. Indien het geanonimiseerde exemplaar niet met het volledige rapport wordt verstuurd gaat de verzending vergezeld van een aparte brief. Een rapport met attentiewaarde wordt bovendien tevens naar de betreffende commissie(s) uit de Tweede

Kamer verzonden (zie 5.5.4).

In beginsel is met de toezending van het rapport aan betrokkenen het primaire werkproces in een afzonderlijke zaak beëindigd. Dat is echter in twee situaties niet het geval: wanneer de afhandeling weer reacties oplevert of als een rapport een aanbeveling bevat.

Net zoals een afschrijfbrief tot kritische reacties aanleiding kan geven (zie 5.4.3), leidt ook een rapport soms tot op- en aanmerkingen, meestal met betrekking tot het oordeel en dan met name van de kant van de verzoeker. Overeenkomstig de procedure voor de behandeling van kritische reacties op een afschrijfbrief stelt de behandelend onderzoeker een advies op voor een reactie, die door de afdelingsleiding wordt beoordeeld. De uiteindelijke uitgaande brief wordt door de Nationale ombudsman vastgesteld en ondertekend.

De reactie van de Nationale ombudsman blijft in principe beperkt tot de mededeling dat geen discussie wordt aangegaan over de inhoud van het rapport. Zo nodig worden kritische opmerkingen specifiek beantwoord, meestal met een uitleg over de manier van werken van de ombudsman.

In een enkel geval kan de kritische reactie op een rapport argumenten bevatten die aanzetten tot een herwaardering van de feiten of tot een herbeziën van de beoordeling. Wordt hiertoe inderdaad overgegaan, dan kan afhankelijk van de uitkomst van een of ander een bijgesteld rapport worden uitgebracht. De gang van zaken is in dat geval gelijk aan die, welke geschetst werd in de vorige paragraaf.

Evenals geldt voor een kritische reactie op een afschrijfbrief, wordt ingeval een reactie op een rapport een geheel nieuwe gedraging mocht onthullen, die reactie als een nieuw verzoekschrift behandeld, dat dus ook tot een nieuw onderzoek kan leiden.

De hierboven bedoelde situatie, waarbij het gaat om een inhoudelijke aangelegenheid, dient wel te worden onderscheiden van de situatie dat slechts een gecorrigeerde versie van een rapport moet worden uitgebracht wegens ernstige mankementen van administratieve aard, zoals het op een cruciale plaats wegvallen van het woordje "niet". Er is dan geen sprake van een bijstelling van het rapport, maar van een vervanging (met excuses aan de betrokkenen) van de geëxpedieerde versie. Deze actie geschiedt bij ontdekking overigens ook wanneer over het mankement (nog) geen reactie is binnengekomen.

Evenals bij een afschrijfbrief kan het zich ook bij een rapport voordoen dat een reactie daarop (mede) mag worden opgevat als een klacht over een gedraging van (een medewerker van) de Nationale ombudsman. De klacht wordt los van de (verdere) afhandeling van de zaak nader onderzocht (zie 6.2.4).

Is er een aanbeveling in het rapport opgenomen, dan wordt het dossier niet gesloten voordat er duidelijkheid bestaat over het al dan niet opvolgen daarvan door het desbetreffende bestuursorgaan. Dat krijgt bij een specifieke maatregel zes weken en bij een algemene maatregel drie maanden om te reageren. De betrokken onderzoeker bewaakt, evenals tijdens het onderzoek, onder verantwoordelijkheid van de afdelingsleiding de responstermijn. Is die termijn zonder reactie verstreken en levert een dan opgenomen contact met de betreffende contactambtenaar binnen enkele weken nog geen antwoord op, dan wordt de Nationale ombudsman zelf van de zaak op de hoogte gesteld. Deze stelt zich dan in verbinding met het

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

betreffende bestuursorgaan, i.c. de verantwoordelijke bestuurder(s) of de hoogste ambtelijke vertegenwoordiger, bijvoorbeeld een secretaris-generaal.

De reactie op een aanbeveling is in verreweg de meeste gevallen positief, maar valt zeer zelden ook (ten dele) negatief uit. Afgezien daarvan wordt, indien van toepassing, de reactie in kopie ook aan de verzoeker toegestuurd. Meldt het bestuursorgaan dat de aanbeveling is overgenomen, dan wordt een bedankbrief opgesteld, die in kopie eveneens ter kennisneming aan de (eventuele) verzoeker wordt gezonden. Houdt de reactie in dat overeenkomstig de aanbeveling zal worden gehandeld, dan bewaakt de betrokken onderzoeker de aangegeven termijn. In de praktijk kan het soms meer dan een jaar duren voordat een aanbeveling inderdaad volledig wordt uitgevoerd. Reden hiervan is dat de verwezenlijking van vooral structurele aanbevelingen veelal geschiedt in het ruimere kader van een plan of project ter verbetering van de algehele dienstverlening of het algemeen functioneren van de desbetreffende organisatie (zie ook 5.6).

Als een reactie geheel of gedeeltelijk negatief uitvalt, komt de Nationale ombudsman persoonlijk in het geweer, ondersteund door de desbetreffende onderzoeksafdeling, die zo nodig concept-brieven opstelt en adviezen verstrekt. In de regel verstuurt de Nationale ombudsman een brief aan de betrokken bestuurder(s), waarin hij kenbaar maakt niet te zijn overtuigd door de motivering van het negatieve besluit en verzoekt om een nadere onderbouwing dan wel een heroverweging daarvan. Is de verzochte nadere reactie van het bestuursorgaan voor de ombudsman onbevredigend met het oog op de gedane aanbeveling, dan vindt in voorkomende gevallen een voortzetting van de discussie plaats, totdat alsnog een oplossing is gevonden ofwel gebleken is dat een verdere voortzetting vruchteloos zal zijn. Een dergelijke voortgezette gedachtenwisseling behoeft niet alleen schriftelijk te geschieden: de Nationale ombudsman kan een slepende kwestie ook aan de orde stellen in het bredere kader van zijn algemene bestuurlijke overleg met het betreffende bestuursorgaan (zie 6.3.2).

Wanneer een reactie van of nadere gedachtenwisseling met een bestuursorgaan niet tot een bevredigende uitkomst leidt, geeft de Nationale ombudsman de zaak over aan de Commissie voor de Verzoekschriften uit de Tweede Kamer, voorheen (tot in 1994) aan de Vaste commissie voor de Nationale ombudsman. De ombudsman kan de betreffende commissie wanneer hij dat maar wenst op de zaak attenderen, doch daar zij elk kwartaal (van de afdeling Voorlichting en Bibliotheek) van de Nationale ombudsman een overzicht ontvangt van de in dat tijdsbestek uitgebrachte aanbevelingen en binnengekomen reacties daarop (zie 6.5), ook langs die weg de kwestie aanhangig maken.

Ingevolge het Reglement van Orde van de Tweede Kamer is het vervolgens aan de bedoelde commissie om ter zake een standpunt te bepalen. De betreffende commissie kan vanzelfsprekend alleen handelend optreden in die gevallen, waarin een minister (of staatssecretaris), een orgaan dat aan het parlement verantwoording verschuldigd is, direct of indirect bij de zaak is betrokken. De standpuntbepaling kan inhouden dat de commissie besluit de Tweede Kamer voor te stellen de betrokken bewindspersoon uit te nodigen alsnog gehoor te geven aan de aanbeveling.

Niet uit het oog moet worden verloren dat de Nationale ombudsman de zaak ook aan de orde kan stellen in zijn jaarverslag en zelf dus indirect de Tweede Kamer tot actie kan aanzetten,

in het kader van haar behandeling van het verslag.

5.5.6

Handelingen

116

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het opstellen en uitbrengen van een rapport waarin de Nationale ombudsman zijn bevindingen en oordeel (zonder meer) weergeeft.**
Periode 1982 - heden.
Grondslag Opstellen en uitbrengen: WNo art. 27, lid 1 en 2.
Product Rapport aan betrokkenen.
Bron Jaarverslagen No; handboek BNo.

117

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het opstellen en uitbrengen van een rapport waarin de Nationale ombudsman zijn bevindingen en oordeel weergeeft, met speciale attentiewaarde voor de commissie uit de Tweede Kamer die is belast met Nationale-ombudsmanaangelegenheden.**
Periode ca 1990 - heden.
Grondslag Opstellen en uitbrengen: WNo art. 27, lid 1 en 2. Attentiewaarde: -.
Product Rapport aan betrokkenen en speciaal ook voor de betreffende commissie.
Opmerking De commissie was tot in 1994 de Commissie voor de Nationale ombudsman en nadien de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken.
Bron Jaarverslagen No; handboek BNo.

118

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het opstellen en uitbrengen van een rapport waarin de Nationale ombudsman zijn bevindingen en oordeel weergeeft, alsmede zijn instemming kenbaar maakt met een door het bestuursorgaan getroffen maatregel.**
Periode na 1982 - heden.
Grondslag Opstellen en uitbrengen: WNo art. 27, lid 1 en 2. Instemming: -.
Product Rapport (met instemmingsformule) aan betrokkenen.
Bron Jaarverslagen No; handboek BNo.

119

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het opstellen en uitbrengen van een rapport waarin de Nationale ombudsman zijn bevindingen en oordeel weergeeft, alsmede het bestuursorgaan een of meer aanbevelingen doet uitsluitend van incidentele aard.**
Periode 1982 - heden.
Grondslag Opstellen en uitbrengen: WNo art. 27, lid 1 en 2. Aanbeveling: WNo art. 27, lid 3 (zienswijze).
Product Rapport (met aanbeveling(en)) aan betrokkenen.
Bron Jaarverslagen No; handboek BNo.

120

Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het opstellen en uitbrengen van een rapport waarin de Nationale ombudsman zijn bevindingen en oordeel weergeeft, alsmede het bestuursorgaan een of meer aanbevelingen doet van structurele aard.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	Opstellen en uitbrengen: WNo art. 27, lid 1 en 2. Aanbeveling: WNo art. 27, lid 3 (zienswijze).
Product	Rapport (met aanbeveling(en)) aan betrokkenen.
Bron	Jaarverslagen No; handboek BNo.

5.6 De rol van het bestuursorgaan

5.6.1 Inleiding

Het bestuursorgaan vervult in het kader van een onderzoek door de Nationale ombudsman bepaald geen lijdelijke rol. Op basis van de WNo doet de Nationale ombudsman een beroep op het bestuursorgaan. Behandeling van een zaak door de ombudsman zet zo aan 'de andere kant' een reeks samenhangende activiteiten in gang, een proces dat hier wordt omschreven als 'het medewerken aan de behandeling van een zaak door de Nationale ombudsman'. Deze medewerking is verplicht en vindt algemeen gesproken plaats volgens de condities van de Nationale ombudsman: het bestuursorgaan kan een onderzoek niet stoppen, ombuigen of zich daarvan (blijvend) afzijdig houden. Hoewel de rol van het bestuursorgaan dus in wezen reactief is, doen zich aan de kant van het bestuursorgaan niettemin ook keuzemomenten voor.

Het ligt niet in de rede in het onderhavige onderdeel de gehele procesgang van een onderzoek, nu gezien vanuit het gezichtspunt van het bestuursorgaan, opnieuw te schetsen. Wie specifiek belang stelt in de bijdrage van het bestuursorgaan aan een onderzoek van de Nationale ombudsman wordt wat het algemene verloop daarvan terugverwezen naar de voorgaande onderdelen van dit hoofdstuk. Eerder (zie 3.4.4) is reeds ingegaan op de organisatie van het bestuursorgaan met betrekking tot Nationale-ombudsmanzaken (contactambtenaren e.d.).

5.6.2 Aard van de medewerking

Anders dan de ombudsman zelf streeft het bestuursorgaan bij de behandeling van een zaak door de Nationale ombudsman geen zelfstandig doel na. Vanzelfsprekend zal een betrokken organisatie in eerste instantie trachten buiten schot en vervolgens zoveel mogelijk ongeschonden te blijven. Afhankelijk van onder meer de eigen bedrijfscultuur, de perceptie van de omgeving in het algemeen en de visie op het ombudsmaninstituut in het bijzonder kan dit defensieve uitgangspunt aanleiding geven tot reacties variërend van een strijdlustige tot een hypercorrecte benadering van de Nationale ombudsman. De WNo laat het bestuursorgaan echter niet veel ruimte voor het ontwikkelen en effectueren van een eigen gedragslijn. Een betrokken organisatie handelt derhalve met beleid door zodanig mee te werken aan de behandeling van een zaak dat de Nationale ombudsman de gelegenheid krijgt conclusies te trekken waar ook zij iets aan kan hebben.

Onder de 'medewerking van het bestuursorgaan aan de behandeling van een zaak door de Nationale ombudsman' worden alle activiteiten verstaan die een bestuursorgaan in een aangelegenheid verricht vanaf het moment dat de zaak *vanuit het BNo* op enigerlei wijze bij het bestuursorgaan aan de orde wordt gesteld tot en met de algehele afdoening daarvan, die in het meest uitgebreide geval betrekking heeft op de verwezenlijking van een aanbeveling.

Wat het beginpunt aangaat is het goed zich te realiseren dat de interne klachtbehandeling van bestuursorganen buiten het gebied van dit rapport valt. De medewerking betreft dus niet het aanhoren van, resp. tegemoetkomen aan een klager wanneer deze aan het bestuursorgaan (alsnog) zijn klacht kenbaar maakt, ongeacht of hij dit eigener beweging doet dan wel naar aanleiding van de behandeling door de Nationale ombudsman van zijn verzoekschrift, dus in het kader van de 'kenbaarheidsronde' (zie hoofdstuk 4). Dat laat uiteraard onverlet dat stukken betreffende (uitkomsten van) contacten tussen klager en bestuursorgaan buiten het onderzoek van de Nationale ombudsman om naderhand wel als bijlagen in het dossier van (een organisatie van) het bestuursorgaan over de zaak terecht kunnen komen en daar als zodanig ook op hun plaats zijn.

Anderzijds mag niet uit het oog worden verloren dat, zoals in hoofdstuk 4 ook aan de orde kwam, een zaak vanuit het BNo al kan worden aangekaart bij een bestuursorgaan voordat de Nationale ombudsman een onderzoek opent. Zo kan er eenvoudige informatie worden ingewonnen of overleg plaatsvinden ten behoeve van de toetsing van een verzoekschrift. Dergelijke activiteiten maken natuurlijk weer wel deel uit van de medewerking van het bestuursorgaan in een zaak.

Ten aanzien van het eindpunt geldt dat de uitvoering van een aanbeveling, of het uitvoeren van een actie op eigen initiatief naar aanleiding van een zaak, niet tot de medewerking behoort. Hierbij gaat het immers per definitie om activiteiten die het bestuursorgaan verricht in het kader van de uitvoeringspraktijk op een bepaald beleidsterrein. De medewerking omvat wel het besluiten omtrent het opvolgen van een aanbeveling of het beslissen over het eigener beweging ondernemen van actie en het erop toezien dat het besluit tot een bepaalde maatregel inderdaad wordt geëffectueerd, alsmede de kennisgeving van zowel besluit als verwezenlijking aan de Nationale ombudsman.

Gelet op wet en praktijk betreft de medewerking van een bestuursorgaan of overheidsorganisatie aan de behandeling van een zaak door de Nationale ombudsman een drietal soorten activiteiten:

- * het desgevraagd verschaffen van informatie, dan wel het bijdragen daaraan door gehoor geven aan een verzoek om inzage, toegang, etc.;
- * het weergeven van standpunten, met name ten aanzien van de aangelegenheid (klacht) en de onderzoeksbevindingen;
- * het besluiten omtrent het al dan niet ondernemen van actie; daarbij kan die actie bestaan uit het medewerken aan een interventie van de Nationale ombudsman of het eigener beweging tegemoet komen aan de klager, dan wel uit het reageren op een (voorgenomen) aanbeveling.

De genoemde soorten activiteiten zijn in beginsel in elke zaak aan de orde, alleen kan de vorm aanzienlijk verschillen, vooral naar gelang de aanpak waar de Nationale ombudsman

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

voor kiest.

Wordt een zaak door middel van een interventie benadert, dan kunnen de onderscheiden activiteiten in een enkel informeel gevoerd telefoongesprek vanuit het BNo met de desbetreffende uitvoeringsorganisatie aan de orde komen en als het ware ook 'in één moeite door' onder regie van de behandelend onderzoeker van het BNo worden uitgevoerd.

Als gevolg van de werkwijze van de Nationale ombudsman gaan de activiteiten 'informatieverschaffing' en 'weergave van een standpunt' ook in minder eenvoudige zaken in de regel geheel of gedeeltelijk hand in hand. Door het bestuursorgaan bij de opening uit te nodigen de klacht te commentariëren wordt dit immers ertoe aangezet zowel relevante feitelijke informatie te leveren als een standpunt te formuleren met betrekking tot de gedraging; deze aanpak vindt zijn voortzetting in de rest van het onderzoek als gevolg van de stelselmatige toepassing van het principe van hoor en wederhoor.

De informatievoorziening van de Nationale ombudsman door een bestuursorgaan of overheidsorganisatie vindt vaak echter ook als zelfstandige activiteit plaats. Gesignaleerd werd reeds dat in het kader van de toetsing van een verzoekschrift een betrokken organisatie soms met informatieve vragen wordt geconfronteerd. Vervolgens zal een bestuursorgaan in voorkomende gevallen na opening van een onderzoek buiten het stramien van hoor en wederhoor om worden benaderd met vragen die alleen concrete inlichtingen betreffen. Daarnaast zijn er de (niet zeer veel voorkomende) zaken waarin de ombudsman zijn bijzondere onderzoeksbevoegdheden (ingevolge art. 19 en art. 24 WNo) gebruikt om informatie boven tafel te krijgen. In deze gevallen bestaat de medewerking van het bestuursorgaan aan de informatievoorziening dus mede uit het mogelijk maken van een dossieronderzoek, het voldoen aan een oproep om functionarissen te horen, het verlenen van toestemming om een locatie te bezoeken, etc. Tot de informatievoorziening behoort ten slotte ook de medewerking van het bestuursorgaan aan de 'sondering' van een concept-aanbeveling. Zoals in een eerdere paragraaf aan de orde kwam, gaat het de Nationale ombudsman daarbij niet om het vernemen van het standpunt van het bestuursorgaan ten aanzien van een mogelijke maatregel, maar om het verkrijgen van inlichtingen om te kunnen bepalen welke bezwaren tegen een voorgenomen aanbeveling zouden kunnen worden ingebracht.

Het medewerken aan de informatievoorziening van de Nationale ombudsman is niet een proces waarin het bestuursorgaan geen enkele bevoegdheid toekomt. Eerder (zie 5.3.4) kwam al ter sprake dat het bestuursorgaan een - zij het beperkte - mogelijkheid heeft om informatie achter te houden, het inzien van dossiers of het betreden van locaties te verbieden of een en aan voorwaarden te verbinden. Daarnaast staat het een organisatie uiteraard in beginsel vrij om de Nationale ombudsman bepaalde informatie (vooralsnog) te onthouden als het verzoek daartoe niet met een beroep op de WNo wordt gedaan, bijvoorbeeld wanneer er formeel nog geen sprake is van een onderzoek of als de ombudsman tijdens een onderzoek in eerste instantie heeft gekozen voor een informele benadering. Een dergelijke formele houding werkt gelet op de onderzoeksbevoegdheden van de Nationale ombudsman voor het verdere verloop van een zaak natuurlijk niet in het voordeel van een organisatie.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

De WNo biedt het bestuursorgaan in art. 18 de gelegenheid zijn standpunt weer te geven ten aanzien van de aangelegenheid (klacht). Deze mogelijkheid geeft de ombudsman reeds aan bij de opening van een onderzoek, die dan ook tegelijk een uitnodiging aan het adres van het bestuursorgaan is om op de klacht te reageren (zie boven). Van de geboden gelegenheid wordt uiteraard vrijwel altijd gebruik gemaakt. Dat geldt tevens voor eventuele volgende verzoeken om nader commentaar in het kader van het verdere proces van hoor en wederhoor. Ook het opwerpen van bevoegdheidsvragen of het ter discussie stellen van de formele verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan in zijn reactie op (de opening van) een onderzoek is een activiteit onder de noemer 'het weergeven van standpunten'. Het is niet aan het bestuursorgaan om uit te maken of de Nationale ombudsman in een zaak al dan niet bevoegd is. Dat is wat dat aangaat dus beperkt tot het naar voren brengen van haar eigen opvattingen.

Voorts stelt de WNo in art. 25 dat de ombudsman een bestuursorgaan de gelegenheid geeft zijn zienswijze te geven op de bevindingen van het onderzoek. Ook deze kans wordt in de praktijk vrijwel altijd benut, in de vorm van een (verzochte) reactie op het (voorlopige) VVB. Ten slotte heeft een bestuursorgaan uiteraard de vrijheid om na afronding van een onderzoek (ongevraagd) zijn zienswijze te geven op de beoordeling. In elk geval zal een inhoudelijke reactie op een rapport volgen als dit een aanbeveling bevat. Deze activiteit behoort evenwel te worden gezien als uitvloeisel van de besluitvorming omtrent het al dan niet ondernemen van actie.

De afweging om al dan niet tot actie over te gaan is voor het betrokken bestuursorgaan vanzelfsprekend actueel wanneer de Nationale ombudsman een interventie onderneemt of als deze na afronding van een onderzoek met een aanbeveling komt. Zoals hierboven gezegd valt het besluit om een klager tijdens de kenbaarheidsronde tegemoet te komen niet onder de medewerking aan de behandeling van een zaak door de Nationale ombudsman: dat is een geval van uitgestelde interne klachtbehandeling. Dit geldt in het algemeen voor die gevallen waarin uitsluitend als gevolg van (nader) contact tussen klager en bestuursorgaan een oplossing voor de klacht is gevonden.

Is een onderzoek eenmaal geopend, dan kan de afweging om al dan niet actie te ondernemen zich in beginsel in elke zaak voordoen. Naast de beide door de Nationale ombudsman gestelde keuzemomenten - hierboven genoemd - heeft een bestuursorgaan immers de vrijheid om naar aanleiding van een lopend onderzoek om hem moverende redenen eigener beweging te besluiten een of andere, al dan niet structurele, maatregel te treffen. Als dit tijdens het onderzoek plaatsvindt en vooral klager belang heeft bij onderzoek zal de Nationale ombudsman de zaak, evenals bij een interventie, in de regel tussentijds beëindigen. In andere gevallen, met name als een 'klassiek' feitenonderzoek in gang is gezet, kan het bestuursorgaan door zijn actie wellicht een bepaalde aanbeveling voorkomen of bereiken dat de Nationale ombudsman in zijn rapportage de 'instemmingsformule' bezigt.

5.6.3 *Procedurele aspecten*

Het bestuursorgaan als zodanig wordt bij een zaak betrokken door middel van de openingsbrief van de Nationale ombudsman. Van het gebruik om het bestuursorgaan zelf aan te schrijven wordt slechts afgeweken als tussen het orgaan en de Nationale ombudsman de

werkafpraak bestaat dat bepaalde (eenvoudige) zaken geheel en al op een zeker lager niveau worden afgedaan. Dit laatste is het geval bij de meeste klachten met betrekking tot de belastingdienst.

In zijn openingsbrief vraagt de Nationale ombudsman het bestuursorgaan om een reactie op de klacht of aangelegenheid die aan de orde is. In de praktijk van de ombudsman is het gebruik dat een bestuursorgaan dat wordt gevraagd te reageren op een klacht, ook zelf antwoordt. Dat betekent bijvoorbeeld in het geval van een ministerie dat de Nationale ombudsman verwacht dat de reactie uitgaat van de desbetreffende bewindspersoon, of namens deze de secretaris-generaal, tenzij met het bestuursorgaan anders is afgesproken.

Zo gold bijvoorbeeld ten aanzien van niet al te ingewikkelde kwesties die bepaalde uitvoerende diensten van het ministerie van OenW betroffen, de werkafpraak dat het bestuursorgaan als zodanig door middel van de openingsbrief zou worden geïnformeerd over het instellen van het onderzoek, terwijl de medewerking aan de behandeling zou worden overgelaten aan de desbetreffende uitvoeringsorganisatie, die veelal ook over een eigen contactambtenaar voor Nationale-ombudsmanzaken beschikte. Ging het echter om een ingewikkelde zaak of een beleidskwestie, dan achtte de Nationale ombudsman de minister van OenW wel direct betrokken en werd het bestuursorgaan als zodanig niet alleen ingelicht over het instellen van een onderzoek, maar diende de daadwerkelijke behandeling ook via de centrale beleidsorganisatie te lopen, dus langs de departementale contactambtenaar. De werkafpraak is trouwens gewijzigd, daar de betrokken uitvoeringsorganisaties veelal zbo's zijn geworden of zullen worden.

Ook als de Nationale ombudsman eraan vasthoudt een reactie op de klacht te verkrijgen van het bestuursorgaan zelf, dat wil zeggen van de centrale beleidsorganisatie van het bestuursorgaan, houdt dat nog niet in dat die centrale organisatie intern ook daadwerkelijk verantwoordelijk is voor het concipiëren van een reactie op de klacht of feitelijk betrokken zal zijn bij het verdere feitenonderzoek.

Bij kleine instellingen die weinig klachten genereren, zal de behandeling van een Nationale-ombudsmanzaak in de regel inderdaad geheel toevallen aan de centrale beleidsorganisatie van het bestuursorgaan, i.c. een daartoe behorende contactambtenaar, onder inschakeling van de betrokken uitvoerende functionarissen en hun leidinggevende(n).

Als voorbeeld van een (sterk uitgewerkte) interne procedure waarbij in beginsel een decentrale verantwoordelijkheid geldt, kan de gang van zaken dienen bij het ministerie van Justitie, dat in verband met zijn taken van oudsher geconfronteerd wordt met aanzienlijke aantallen klachten van een grote diversiteit en waar sinds 1991 een coördinator voor Nationale-ombudsmanzaken is ingesteld (zie 3.4.4).

Bij Justitie berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een zaak, inclusief de termijnbewaking, geheel en al bij de sector, dat wil zeggen bij de dienst of vakdirectie die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waarop de klacht betrekking heeft. De formele openingsbrief van de ombudsman aan het bestuursorgaan wordt op het kerndepartement centraal geregistreerd. Daarna wordt de originele brief doorgestuurd naar de (meest) betrokken sector; de coördinator Nationale-ombudsmanzaken ontvangt een afschrift.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Binnen de sector wordt de zaak in de regel in behandeling gegeven aan de desbetreffende ambtenaar voor Nationale-ombudsmanzaken. Dit is in de meeste sectoren een stafjurist die mede belast is met andere externe verzoeken om informatie, bijvoorbeeld Wob-zaken. De betreffende functionaris concipieert in overleg met bij de gedraging betrokken ambtenaren de gevraagde reactie, ter goedkeuring van het sectormanagement. Op welke wijze de betrokken sector een zaak behandelt en wie in welke hoedanigheid bij het opstellen van een reactie worden betrokken, behoort tot de verantwoordelijkheid van de leiding van de sector. Nadat die de concept-reactie heeft vastgesteld, dient het desbetreffende schrijven (tijdig) aan de coördinator 'voor medeparaaf visie vooraf' te worden voorgelegd.

Het is aan de coördinator om zich een oordeel te vormen omtrent de bevoegdheid van de Nationale ombudsman in een zaak en dit te (doen) verwerken in de gevraagde reactie. Hij fungeert dus als deskundige op het gebied van de werking van de WNo en als kenner van de jurisprudentie van de Nationale ombudsman. Een bevoegdheidsoordeel zal hij zich in voorkomende gevallen reeds kunnen vormen aan de hand van (zijn afschrift van) de ingekomen openingsbrief. Inzake bevoegdheidsaspecten zijn er overigens regelmatig (vooral telefonische) contacten met enerzijds de sector en anderzijds het BNo, soms al voordat een onderzoek officieel is geopend.

Het behoort voorts tot de taak van de coördinator om de reactie van een sector te toetsen met het oog op uniformiteit en kwaliteit. Deze opdracht vervult hij voor een belangrijk deel door tijdens de behandeling op te treden als (meestal telefonische) vraagbaak voor de functionarissen die bij de sectoren met de behandeling zijn belast. De coördinator kan ten behoeve van de bewaking van uniformiteit en kwaliteit onder meer terugvallen op eerdere reacties in vergelijkbare zaken en baseert zich uiteraard mede op relevante rapporten van de Nationale ombudsman, passages in diens jaarverslagen en in de literatuur verschenen annotaties.

Voor zover de coördinator niet reeds in (telefonische) contacten met de desbetreffende sector zijn bijdrage op de punten uniformiteit, kwaliteit en bevoegdheid geheel en al heeft kunnen leveren, voorziet hij de uit de sector afkomstige concept-reactie in het kader van zijn 'medeparaaf visie vooraf' van een eigen, nader commentaar. Als tussen de sector en de coördinator geen overeenstemming wordt bereikt over de uiteindelijke reactie, beslist de secretaris-generaal (die namens de minister voor de reactie tekent) over de definitieve tekst. Van de door de secretaris-generaal getekende reactie ontvangt de coördinator een kopie.

Nadat de reactie op de afschrijfbrief is verzonden, verloopt het verdere proces van hoor en wederhoor in de meeste gevallen in de vorm van directe contacten tussen het BNo en de desbetreffende (uitvoerings)organisatie. Dat geldt ook voor (aanvullende) verzoeken om feitelijke informatie, alsmede voor de standpuntbepaling ten aanzien van het verslag van bevindingen. Dit verslag en de verdere tussentijdse correspondentie van en aan de Nationale ombudsman worden dan ook door de registratuur van de sector en niet centraal geregistreerd. Als daartoe aanleiding bestaat zal de sector ten behoeve van een (nadere) reactie in het kader van de informatieverschaffing of de standpuntbepaling wel contact zoeken met de coördinator om deze in te lichten of zijn mening te vragen.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Op basis van zijn contacten en deskundigheid ten aanzien van de normen van de Nationale ombudsman is de coördinator toegerust om in een zaak eventuele (structurele) tekortkomingen in de uitvoeringspraktijk van een sector te herkennen. Weliswaar kan de negatieve beoordeling van een onderzochte gedraging veelal niet, maar een daaruit voortvloeiende aanbeveling soms wel voorkomen worden, met als gehoopt resultaat dat de ombudsman in zijn rapport de formule "met instemming heb ik kennis genomen ..." zal hanteren. De coördinator zal zich daarom in voorkomende gevallen inspannen dat een structurele tekortkoming nog lopende het onderzoek wordt opgeheven. Het is echter wederom het management van de betreffende sector dat (ter goedkeuring van de hoogste ambtelijke leiding) moet uitmaken of het ondernemen van een bepaalde actie al dan niet opportuun is. Ten slotte is het ook aan de sector om aan de Nationale ombudsman de nodige informatie te overleggen in het kader van diens 'sondering' van een eventuele aanbeveling.

Leidt het onderzoek tot een rapport dan wordt het exemplaar van de Nationale ombudsman dat aan de Minister van Justitie is gericht, evenals de openingsbrief, centraal geregistreerd. Een afschrift gaat via de centrale registratuur naar de coördinator. Bevat het rapport een aanbeveling, dan is het wederom aan de sector om hierop een reactie te concipiëren, in de regel niet zonder overleg met de coördinator. Doordat deze de uitgaande reactie in kopie ontvangt, is hij ook in de gelegenheid te constateren of de gevraagde reactie op tijd is geleverd en wordt hij in staat gesteld erop toe te zien dat een eventuele toezegging daadwerkelijk wordt geëffectueerd. Vaak wordt een toegezegde structurele verbetering namelijk uitgevoerd in het ruimere kader van een of ander verbeterproject, dat zijn eigen dynamiek kent en waarbij het risico bestaat dat afspraken met derden in het gedrang komen.

De decentrale aanpak bij Justitie laat ruimte voor communicatieve dwarsverbanden tussen het BNo en de betrokken sector, met name waar het gaat om de informatieverstrekking in niet al te ingewikkelde zaken. In streng hiërarchisch georganiseerde instituties, bijvoorbeeld de oude rijkspolitie, het huidige Korps landelijke politiediensten (KLPD) of het Openbaar ministerie, kunnen dergelijke dwarsverbanden ook in eenvoudige zaken meestal slechts op zeer bescheiden schaal worden gelegd en verlopen de contacten tussen bestuursorgaan en Nationale ombudsman in de regel door middel van ambtsberichten, die via lange communicatielijnen uitkomen op het hoogste, centrale niveau.

Met name in zaken die langs de weg van de interventiemethode worden benaderd, zal de Nationale ombudsman in de regel zich (telefonisch) tot de direct betrokken organisatie wenden en trachten een klacht op dat niveau af te handelen. Zowel de verschaffing van informatie als de weergave, resp. uitwisseling van standpunten en het besluiten omtrent het ondernemen van actie kunnen dan beperkt blijven tot de uitvoeringsorganisatie, zonder tussenkomst van het bestuursorgaan als zodanig. Aldus is het mogelijk dat bij sommige ministeries interventies zich geheel en al onttrekken aan de waarneming van de centrale beleidsorganisatie, het 'ambtelijke hart' van het bestuursorgaan.

Wel moet worden bedacht dat in een zeer uitzonderlijk geval een interventie gericht kan zijn op een verantwoordelijk bestuur(der) zelf. Dit doet zich met name voor als het besluit om al dan niet actie te ondernemen door een combinatie van factoren (waarbij in elk geval urgentie een rol speelt) op het hoogste niveau van het bestuursorgaan moet worden genomen.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

5.6.4 *Functionele aspecten*

Vanuit het gezichtspunt van een bestuursorgaan is een onderscheid tussen zaken op grond van de procesgang van de Nationale ombudsman en diens wijze van afdoening van een zaak, zoals dat in de eerdere onderdelen van dit hoofdstuk werd geschetst, minder relevant. De differentiatie is immers specifiek voor de context van het handelen van de Nationale ombudsman.

Anderzijds kunnen 'het verschaffen van informatie', 'het weergeven van standpunten' en 'het besluiten omtrent actie' als zodanig ook niet fungeren als verschillende noemers ter nadere onderscheiding van het handelen van het bestuursorgaan. In enigerlei vorm komen de drie soorten activiteiten in beginsel in alle zaken voor. Bovendien worden ze in de praktijk niet als op zichzelf staande handelingen verricht, maar als onderdelen van een enkele procedure. In bepaalde gevallen (met name eenvoudige interventies) zijn de activiteiten zelfs niet meer dan aspecten van een enkele feitelijke handeling.

In de context van het bestuursorgaan is er wel een wezenlijk onderscheid tussen zaken die in direct verband met zijn beleid staan en veelal dus ook voor de toekomstige praktijk van belang zijn en aangelegenheden waarbij dat niet het geval is.

Tot de zaken die van belang zijn voor het (toekomstig) beleid behoren uiteraard in de eerste plaats die, waarin de Nationale ombudsman expliciet structurele knelpunten aan de orde stelt en die dus een rol (kunnen) spelen bij de algemene verbetering van de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk op een bepaald terrein; zaken dus waarin de preventieve functie van de Nationale ombudsman voor het bestuur bij uitstek tot uitdrukking komt.

Daarnaast kan een zaak, ook zonder dat een structureel knelpunt aan de orde is of daaraan een preventief aspect valt te verbinden, voor het bestuursorgaan tot een beleidsmatige aangelegenheid worden, met name als er sprake is van een zeer ernstige of omvangrijke gedraging, die in de 'buitenwereld' tot opschudding leidt.

Vervolgens zijn bepaalde aangelegenheden voor het bestuursorgaan (ook) van beleidsmatig belang om niet-inhoudelijke redenen. Wat de standpuntbepaling ten aanzien van de aangelegenheid betreft is het voor het bestuursorgaan relevant of in een zaak vraagtekens kunnen worden gezet bij de eigen formele verantwoordelijkheid ten aanzien van de gedraging of bij de bevoegdheid van de Nationale ombudsman. Inzake de informatieverstrekking gaat het erom of deze slechts de gewone medewerking met zich meebrengt of dat er een verstrekkend verzoek ligt (bijvoorbeeld om inzage in bepaalde gevoelige dossiers), dat noopt tot de beleidsmatige afweging of en zo ja, in hoeverre men het belang van de informatieverstrekking aan de ombudsman laat prevaleren boven het belang van de bedrijfsvoering op het punt van de geheimhouding, mede gelet op een eventuele precedentwerking. In verband daarmee behoren ook tot de categorie beleidsmatige zaken die waarin een substantiële schadevergoeding wordt uitgekeerd of klager anderszins een compensatie van betekenis wordt geboden.

In de hier als beleidsmatig belangrijke zaken aangemerkte gevallen zal er in de regel sprake zijn van een duidelijke betrokkenheid van de centrale beleidsorganisatie van het bestuursorgaan bij de medewerking aan de behandeling van een zaak. In dit verband zijn ook diverse bepalingen in de WNo van belang, die expliciet een tussenkomst van het

bestuursorgaan als zodanig voorschrijven tijdens een onderzoek. Dit is met name het geval als de Nationale ombudsman in het kader van zijn onderzoek inlichtingen verzoekt of dossiers wil inzien die betrekking hebben op het door het orgaan gevoerde beleid (art. 19, lid 3); voorts is een tussenkomst van het bestuursorgaan onder meer geboden in verband met het staven van een beroep op het verschoningsrecht van een ambtenaar.

De centrale betrokkenheid in een zaak kan gestalte krijgen doordat de medewerking aan een onderzoek in haar geheel door de desbetreffende centrale beleidsondersteunende organisatie wordt uitgevoerd en niet aan een uitvoeringsorganisatie wordt overgelaten, dan wel daaruit blijken dat bij een decentrale procedure (zoals bij Justitie) op enigerlei moment de centrale beleidsorganisatie tot een feitelijke inbreng komt, door toedoen van een coördinator of centrale contactambtenaar, die verder gaat dan het optreden als vraagbaak of het marginaal toetsen van reacties naar de Nationale ombudsman.

Omgekeerd mag een speciale betrokkenheid van de centrale beleidsorganisatie van een bestuursorgaan (althans waar het om grote instellingen gaat, zoals ministeries, provincies) bij de medewerking aan een ombudsmanonderzoek worden opgevat als aanwijzing dat de zaak in kwestie voor het bestuursorgaan van meer belang is dan een klachtzaak waarin het vooral om rechtsbescherming van een individuele burger gaat of om het oplossen van een klacht. Zo blijkt uit het (verouderde) voorbeeld van het ministerie van OenW dat, ingevolge gemaakte werkafspraken, in beleidszaken een andere procedure wordt gevolgd dan in eenvoudige kwesties. Voorts kwam uit de procedurele beschrijving bij het ministerie van Justitie van naar voren dat de coördinator voor Nationale-ombudsmanzaken in het kader van de behandeling van een zaak zal inspringen als hij structurele knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de betrokken sector ontwaart. Evenzo werd gesignaleerd dat de coördinator in de reactie(s) op de klacht eventuele bevoegdheidsvraagstukken inbrengt.

Waar het gaat om minder gedifferentieerde organisaties die weinig klachten genereren, zal echter niet de toepassing van een bepaalde procedure of het naar voren komen van de inbreng van een bepaalde functionaris maar alleen de feitelijke betrokkenheid van een bestuur of bestuurder bij een zaak maatgevend zijn om te kunnen bepalen of deze al dan niet voor het bestuursorgaan vanuit beleidsmatig oogpunt van bijzonder belang is geweest.

5.6.5 *Handelingen*

121

Actor Bestuursorgaan.

Handeling **Het medewerken aan de behandeling van een zaak door de Nationale ombudsman waarbij uitdrukkelijk een structurele tekortkoming aan de orde is of anderszins sprake is van een beleidsmatige aangelegenheid.**

Periode 1982 - heden.

Grondslag WNo art. 18 t/m 25.

Bron Jaarverslagen No; vraaggesprekken BNo, ministerie van Justitie; secundaire literatuur.

Opmerking Van een beleidsmatige aangelegenheid is bijv. sprake in die gevallen waarin:
* de bevoegdheid van de No, resp. de verantwoordelijkheid van het

bestuursorgaan ter discussie staat;
* de informatieverschaffing aan de No ter discussie wordt gesteld (geheimhouding);
* de ernst van de gedraging daartoe noopt;
* een substantiële tegemoetkoming aan klager in het geding is;
* de medewerking niet alleen een uitvoeringsorganisatie geldt maar het bestuursorgaan zelf direct bij de zaak betrokken is.

122

Actor	Bestuursorgaan.
Handeling	Het medewerken aan de behandeling van een zaak door de Nationale ombudsman waarbij niet uitdrukkelijk een structurele tekortkoming aan de orde is of anderszins sprake is van een beleidsmatige aangelegenheid.
Periode	1982 - heden.
Grondslag	WNo art. 18 t/m 25.
Bron	Jaarverslagen No; vraaggesprekken BNo, ministerie van Justitie; secundaire literatuur.
Opmerking	Betreft bijv. die gevallen waarin de medewerking alleen een uitvoeringsorganisatie geldt.

6.1 Inleiding

Zoals in het derde hoofdstuk ter sprake kwam, blijft de taakvervulling van de Nationale ombudsman niet beperkt tot het uitvoeren van zijn primaire proces, dat in de beide voorgaande hoofdstukken (4 en 5) werd beschreven. Hier aan de orde zijn de activiteiten die in aansluiting op of (mede) op basis van (uitkomsten van) de primaire taakvervulling worden verricht en derhalve ten opzichte van het primaire proces 'volgend' zijn - vandaar de term secundaire taakvervulling. De aanduiding secundair moet hier niet per se als ondergeschikt of bijkomstig worden opgevat. In elk geval worden met secundaire taakvervulling geen intern-administratieve activiteiten bedoeld die het primaire proces ondersteunen. Het gaat ook in dit hoofdstuk alleen om processen met een externe uitwerking, dus om handelingen. Handelingen van de Nationale ombudsman die kaderstellend of anderszins bepalend zijn voor de handelingen in dit hoofdstuk, zijn opgenomen in hoofdstuk 3, in de context van de taakinrichting (zie 3.3.3) of de operationalisering van de taak (zie 3.4.4).

De hieronder beschreven secundaire processen vloeien in de regel niet zonder meer voort uit het primaire proces van de ombudsman (uitzondering: het behandelen van klachten over de eigen taakvervulling). Voor een deel gaat het om inlossing van op zich zelf staande wettelijke verplichtingen, maar ook als zodanig zijn de processen een logisch gevolg van het primaire proces van de ombudsman (zoals het verstrekken aan derden van kopieën van openbaar gemaakte rapporten) of een functioneel vervolg daarop in het licht van de taak (bijvoorbeeld het uitbrengen van een jaarverslag).

Algemeen gesproken legt de ombudsman bij zijn secundaire taakvervulling bepaalde informatie die (in laatste instantie) is voortgekomen uit zijn primaire proces aan derden voor en brengt hij ervaringen, inzichten en opinies daarbij opgedaan naar buiten.

Die externe communicatie heeft soms een duidelijke terugkoppelingsfunctie voor de Nationale ombudsman zelf. Dat wil zeggen dat als gevolg van externe communicatie inzichten ontstaan die aanleiding kunnen zijn tot aanpassing van de wijze waarop de Nationale ombudsman te werk gaat of wijziging van zijn beleid ten aanzien van (een onderdeel van) de taakvervulling (zie hoofdstuk 3). In de volgende onderdelen zal dit aspect nog verschillende keren worden belicht.

De concrete activiteiten die bij wijze van secundaire taakvervulling worden uitgevoerd, zijn bepaald door de aard van de processen waartoe zij behoren. Op hun beurt laten de verrichte processen zich indelen bij verschillende beleidskaders. Die onderscheiden beleidskaders laten zich weer verbinden met een viertal domeinen ten aanzien waarvan de Nationale ombudsman naar buiten treedt, te weten het publieke, bestuurlijke, professionele en politieke domein. Die indeling vormt de basis voor de opzet van dit hoofdstuk.

Het handelen van de Nationale ombudsman ten aanzien van het publieke domein (6.2) heeft betrekking op zijn openbaarheids- en publiciteitsbeleid; tevens komt de behandeling van klachten van burgers over de Nationale ombudsman aan de orde.

De communicatie die de Nationale ombudsman in het bijzonder met het bestuurlijke domein (6.3) onderhoudt staat in het teken van de normatieve functie en de preventie van klachten.

Het handelen van de Nationale ombudsman betreft enerzijds een beleid ter zake van educatie, primair gericht op ambtenaren en bestuursorganen, anderzijds een beleid van actieve benadering van afzonderlijke bestuurders, waarbij ook effectuering van concrete verbeteringen op de agenda staat.

Burger en bestuur als doelgroepen in de secundaire taakvervulling kunnen niet los worden gezien van de actoren verzoeker, resp. bestuursorgaan in het primaire proces. De activiteit van de Nationale ombudsman in het publieke en het bestuurlijke domein wordt dan ook sterk bepaald door zijn positie in zijn primaire proces. In zijn communicatie ten aanzien van beide domeinen dient de ombudsman het vertrouwen in zijn onpartijdigheid nauwlettend te bewaren, mede gezien de benodigde medewerking van zowel burger als bestuur bij zijn taakvervulling. Zo heeft de Nationale ombudsman het vertrouwen en de medewerking van het publiek nodig om zijn werk naar behoren te kunnen (blijven) doen en moet het bestuur - wil het werk van de ombudsman effectief zijn - diens gezag erkennen (zie 3.2.2). Hier wordt op teruggekomen in de onderdelen 6.2 en 6.3.

De specifiek met het professionele domein (6.4) onderhouden communicatie van de Nationale ombudsman is er onder meer op gericht de kwaliteit van zijn werk in stand te houden en te bevorderen. Ook zijn van belang de verdere ontwikkeling van het vakgebied in het algemeen en van taakverwante instellingen in het bijzonder. In dat verband wordt apart aandacht besteed aan de buitenlandse betrekkingen van de ombudsman en diens internationale nevenfuncties.

Het handelen van de Nationale ombudsman ten aanzien van het politieke domein (6.5) betreft zijn informatieverstrekking aan de Kamers, waarbij de jaarverslaggeving centraal staat. Voor de Staten-Generaal vervult de informatievoorziening met name een rol in het kader van haar controlerende functie ten opzichte van het bestuur, i.c. de ministers. Voor de Nationale ombudsman is de informatieverstrekking een middel tot het verkrijgen van politieke ondersteuning en dus tot een versterking van de effectiviteit van zijn algehele taakvervulling.

Hoewel het uitgangspunt ook in dit hoofdstuk het handelen van de Nationale ombudsman is, zijn in de handelingenparagrafen tevens de relevante handelingen van de actor bestuursorgaan geformuleerd. Enerzijds gaat het daarbij om handelingen van het bestuursorgaan die corresponderen met de geformuleerde handelingen van de ombudsman (6.3). Anderzijds gaat het om handelingen van ministers (en staatssecretarissen), waar dezen ten opzichte van de Staten-Generaal verantwoording afleggen van hun handelen in Nationale-ombudsmanzaken (6.5).

6.2 Publiek domein

6.2.1 Inleiding

De secundaire taakvervulling van de Nationale ombudsman staat ten aanzien van het publieke domein in het teken van de openbaarheid en de toegankelijkheid. In dat kader worden in de eerste plaats individuele reacties van burgers op het ombudsmanwerk altijd beantwoord (ook afkeurende: zie 6.2.4), en wel in de vorm van een tegenreactie met een voorlichtend karakter. Voorts legt de ombudsman desgevraagd (soms volgens een vaste

afpraak: zie 3.4.5) aan een ieder openbare informatie over zijn taakvervulling voor. De betrokkene kan een gewone burger zijn maar ook een ambtenaar, politicus, wetenschapper of journalist. Algemene verkrijgbaarstelling van informatie en de verstrekking daarvan zonder onderscheid des persoons geschieden niet ingevolge de Wob, die de Nationale ombudsman overigens wel in acht moet nemen (zie 6.2.2), maar volgens het eigen openbaarheidsbeleid van de Nationale ombudsman, dat teruggaat op de WNo. Vooral belangrijk zijn daarbij art. 27, lid 4, dat de verstrekking van rapporten betreft en art. 28, lid 2, dat gaat over de verkrijgbaarstelling van het jaarverslag.

Daarnaast vindt een actieve voorlichting aan het publiek in engere zin plaats, waarbij de 'gewone' burger, in voorkomende gevallen bijzondere doelgroepen, door middel van publieksmedia worden geïnformeerd over (uitkomsten van) de taakvervulling van de Nationale ombudsman. Deze publiciteit spruit deels voort uit de openbaarheid van het werk, maar kent ook bijzondere doelstellingen, die uiteindelijk echter weer gericht zijn op versterking van de effectiviteit van de primaire taakvervulling.

De voorlichting waarmee het openbaarheids- en publiciteitsbeleid gepaard gaat, moet worden onderscheiden van de al beschreven algemene voorlichting over de Nationale ombudsman als instantie (zie 3.4.3). De inhoudelijke voorlichting die hier centraal staat, houdt in dat de ombudsman zijn bevindingen kenbaar maakt en zijn opinies en normen uitdraagt, zowel publiekelijk als in individuele contacten en zowel in algemene zin als in verband met een bepaalde onderzochte zaak. Die inhoudelijke voorlichting staat in termen van bedrijfsvoering aan de 'output'-zijde van de taakvervulling. Naambekendheid en kennis over taak en werkwijze van de Nationale ombudsman staan, zoals eerder naar voren kwam (zie 3.4.3) aan de 'input'-zijde van de taakvervulling van de ombudsman.

6.2.2 *Openbaarheid*

De Nationale ombudsman is geen bestuursorgaan en dus ook niet onderworpen aan de Wob. Anderzijds is openbaarheid van de uitkomsten van het werk van de Nationale ombudsman ook volgens de wetgever een noodzakelijk ingrediënt van het ambt. Het is het aangewezen middel om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de taakvervulling te staven. Voorts bewerkstelligt zij handhaving van het gezag van het instituut bij het bestuur en het vertrouwen daarin bij de burger. Ten slotte bevordert openbaarheid dat de normen en zienswijzen van de Nationale ombudsman daadwerkelijk ingang vinden bij overheid en publiek.

De effectiviteit van het onderzoekswerk van de Nationale ombudsman hangt dus niet alleen af van de wijze waarop hij zijn primaire proces uitvoert, maar ook van de manier waarop hij omgaat met het publieke karakter van zijn bevindingen en opinies.

Het is tegen de geschetste achtergrond dat reacties van burgers op het werk van de Nationale ombudsman altijd persoonlijk worden beantwoord. In veel gevallen zal een burger tevreden zijn met toezending van standaard-voorlichtingsmateriaal (zie 3.4.3). In andere gevallen moet aan de informatiebehoefte worden tegemoet gekomen door het verstrekken van meer inhoudelijke informatie, met name rapporten en soms ook jaarverslagen.

Lid 4 van art. 27 van de WNo regelt dat de rapporten van de Nationale ombudsman openbaar zijn, in die zin dat de ombudsman aan een ieder die daarom verzoekt (tegen betaling of kosteloos) afschrift of uittreksel verstrekt van een onderzoeksrapport. De genoemde bepaling schrijft ook voor dat de Nationale ombudsman een rapport ter inzage legt op een door hem aan te wijzen plaats. Openbaar in dezelfde zin zijn sinds de wetswijziging van 1989 ingevolge art. 17, lid 3 bovendien de zogeheten afschrijfbrieven, waarin de ombudsman gemotiveerd mededeelt een onderzoek niet in te stellen (zie hoofdstuk 4) dan wel een ingesteld onderzoek af te breken (zie hoofdstuk 5).

De openbaarheid van de onderzoeksresultaten is aan beperkingen onderhevig. Wanneer een bestuursorgaan in het kader van een onderzoek toestemming geeft geheime informatie aan de Nationale ombudsman te verstrekken, kan dit orgaan op grond van WNo art. 19, lid 1 laatste volzin daarbij immers bepalen dat het geheime karakter daarvan wordt gehandhaafd (zie hoofdstuk 5). Dat betekent weer (ingevolge art. 27, lid 1 laatste volzin) dat in voorkomende gevallen, vooral betreffende gedragingen van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, een rapport (of afschrijfbrief) met het oog op de openbaarheid daarvan zodanig wordt geredigeerd dat de verstrekte concrete geheimen daaruit niet zijn af te leiden.

Daarnaast dient de Nationale ombudsman, ongeacht of wel of geen geheimhoudingsbeding is overeengekomen, in zijn openbare rapportage art. 4 van de Wob, sinds 1 mei 1992 art. 10 in acht te nemen. Dat houdt onder meer in dat geen gegevens openbaar worden gemaakt die de eenheid van de Kroon in gevaar kunnen brengen of de veiligheid van de staat schaden. Afgezien van deze absolute gronden tot geheimhouding dient (nog steeds ingevolge de Wob) het belang van openbaarmaking te worden afgewogen tegen een eventuele onevenredige bevoor- of benadeling van natuurlijke of rechtspersonen of aantasting van de persoonlijke levenssfeer. Wat de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer aangaat, dient de Nationale ombudsman als orgaan van de Staat der Nederlanden trouwens ook art. 10 van het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, met de daarop gebaseerde Europese jurisprudentie, in acht te nemen.

Uiteraard is het gebod van bescherming van de persoonlijke levenssfeer praktisch altijd van toepassing op een rapport. Volgens de beleidsregels (zie 3.3.3) ter zake van de openbaarheid van het werk worden in de regel dan ook twee versies van een rapport vervaardigd: een vertrouwelijke versie die uitsluitend aan betrokkenen wordt medegedeeld en een (uiteindelijke) openbare versie, waarbij de namen van natuurlijke personen routinematig door middel van al dan niet gefingeerde initialen zijn vervangen, evenals andere aanduidingen, zoals adressen, op basis waarvan individuele personen zouden kunnen worden geïdentificeerd. Dat anonimiseren geschiedt normaliter door de onderzoeker die het rapport heeft opgesteld.

Met een overeenkomstige werkwijze kan vaak ook worden volstaan in de (weinig) gevallen waarbij door algehele openbaarmaking (ook) onevenredige bevoor- of benadeling van natuurlijke of rechtspersonen zou kunnen plaatsvinden. Mochten verdergaande aanpassingen van de eindrapportage nodig zijn, zoals wanneer er sprake is van een aanvaard beroep op geheimhouding of als een absolute grond tot geheimhouding aanwezig is als bedoeld in de Wob, dan wordt daarmee reeds rekening gehouden bij het opstellen van het rapport in de

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

vorm waarin dat ter kennis van de betrokkenen wordt gebracht. Dat betekent dat ook in die gevallen bewerking tot een openbare versie niet veel meer zal inhouden dan anonimisering.

De ombudsman voldoet op praktische gronden (minimale belangstelling van buitenstaanders) in algemene zin vooralsnog niet aan de bepaling van art. 27, lid 1 laatste volzin van de WNo, die, in verband met art. 17, lid 3, de openbaarheid van een afschrijfbrief voorschrijft. Dat betekent dat bij het opstellen van een afschrijfbrief alleen rekening wordt gehouden met de functie van de brief in het kader van het primaire proces en daarvan geen geanonimiseerde openbare versie wordt gemaakt. Bij een verzoek om inzage of om verstrekking van een exemplaar van een afschrijfbrief kan immers altijd nog een geanonimiseerde versie ad-hoc worden vervaardigd.

Hoe dan ook zijn alle bevindingen van een onderzoek uiteraard onverkort te vinden in het desbetreffende onderzoeksdossier. Die dossiers zijn als zodanig niet openbaar. Meer in het algemeen geldt dat de ombudsman verplicht is tot geheimhouding van hetgeen hem bij de uitoefening van zijn taak is bekend geworden, voor zover dat uit de aard der zaak volgt (WNo art. 27, lid 5).

Een rapport wordt na anonimisering ten behoeve van de terinzagelegging in de collectie van de bibliotheek van het BNo aangeboden. Een ander exemplaar is bestemd voor het schaduwarchief van de afdeling, met het oog op de eigen informatievoorziening, terwijl een derde exemplaar tot voor kort (1 april 1996) werd toegevoegd aan het onderzoeksdossier, dat uiteraard in elk geval de originele, niet-openbare versie bevat. Een rapport wordt pas twee dagen nadat het ter kennis van betrokkenen is gekomen, ter inzage gelegd en verkrijgbaar gesteld.

De terinzagelegging in de bibliotheek van het BNo geschiedt in beginsel voor onbepaalde tijd. In de praktijk wordt het geanonimiseerde rapport na enige jaren overgebracht naar het archiefdepot, zodat zich in de bibliotheek altijd een doorlopende serie bevindt die de rapporten van de laatste jaren omvat.

De Nationale ombudsman stelt niet alleen zaaksgebonden informatie (met name rapporten) verkrijgbaar, maar ook andere informatie over de uitkomsten van zijn werk. Wat dat aangaat moet vooral het jaarverslag worden genoemd, ten aanzien waarvan de WNo uitdrukkelijk stelt dat de ombudsman ervoor zorgt dat dit openbaar gemaakt en algemeen verkrijgbaar wordt gesteld (WNo art. 28, lid 2). De verkrijgbaarstelling van het jaarverslag van de Nationale ombudsman vereist geen anonimisering of andersoortige bewerking van het verslag zoals dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Het verslag wordt als kamerstuk gedrukt en de zorg voor de verkrijgbaarstelling houdt dus vooral samenwerking in met de drukker (Sdu). De Nationale ombudsman neemt zelf een grote hoeveelheid exemplaren af en distribueert een deel daarvan conform gemaakte afspraken (zie 3.4.5) onder zijn relaties.

De verkrijgbaarheid van andere openbare informatie dan rapporten, jaarverslagen en afschrijfbrieven is niet ingevolge een wettelijke bepaling geregeld. Het gaat hierbij in de regel om producten die, evenals het jaarverslag, reeds kant en klaar in een andere context van de taakvervulling tot stand zijn gebracht. Dit zijn in de huidige situatie vooral de kwartaaloverzichten van uitgebrachte aanbevelingen en reacties van bestuursorganen daarop

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

(zie 6.5), de periodieke lijsten van samenvattingen van rapporten (zie 6.2.3) en de (Nederlandse of Engelse) samenvatting van het jaarverslag. Die producten worden in de praktijk ingevolge algemene afspraken met bestuurlijke of professionele relaties en (dus) in beperkte kring ter beschikking gesteld.

Een verspreiding beperkt tot een kring van geïnteresseerde buitenstaanders valt ook ten deel aan een product dat verder *geen* rol speelt in de taakvervulling en dus uitsluitend met het oog op de openbaarheid van het werk tot stand komt, te weten de maandelijks knipselkrant van de Nationale ombudsman. Deze wordt door de afdeling Voorlichting en Bibliotheek samengesteld op basis van artikelen, meest verschenen in dagbladen, die deels door middel van eigen abonnementen, deels via een knipseldienst zijn verkregen. De knipselkrant omvat actuele berichtgeving over de Nationale ombudsman, meestal publiciteit betreffende een of ander onderzoek, maar ook andere aangelegenheden die tot zijn taakvervulling behoren, op het instituut betrekking hebben, of anderszins het vakgebied raken, met inbegrip van buitenlandse ontwikkelingen.

Tot het openbaarheidsbeleid wordt hier gerekend de verstrekking aan derden van beschikbare informatie over (uitkomsten van) het werk op verzoek of conform afspraak. Niet alle verstrekking aan derden van het hierboven genoemde materiaal (van rapporten tot knipselkrant) geschiedt echter in het kader van het openbaarheidsbeleid. Deels vindt zij ook actief en gericht plaats, ter uitvoering van het hieronder (zie 6.2.3) geschetste publiciteitsbeleid.

Aan de andere kant is de informatievoorziening aan derden in het kader van de openbaarmaking niet beperkt tot 'gewone' burgers. De WNo maakt gewag van het verkrijgbaarstellen van een rapport aan een ieder die daarom verzoekt. Of de ontvanger van een rapport een burger is of een persrelatie, contactambtenaar, enquêtebureau, wetenschappelijk onderzoeker of annotator doet er niet toe, zolang de informatie niet verder gaat dan het verstrekken van algemeen verkrijgbaar gestelde openbare informatie (al dan niet voorzien van een begeleidende toelichting). De WNo maakt wat dat betreft geen enkel onderscheid en dat wordt hier derhalve ook niet gedaan. De desbetreffende handeling (zie 6.2.4) is dan ook inderdaad op een ieder van toepassing.

Wel dient het openbaarheidsbeleid op grond van de genoemde wettelijke bepalingen te worden onderscheiden van de formele informatieverstrekking ingevolge art. 28 lid 4 aan de Kamers van de Staten-Generaal (zie 6.5). Dat betekent dat het verstrekken van een rapport aan een individuele politicus een handeling in het kader van het openbaarheidsbeleid is, terwijl het informeren van de (griffier van) een kamercommissie behoort tot het handelen ten aanzien van het politieke, niet het publieke domein.

De verstrekking van materiaal over het werk van de Nationale ombudsman in het kader van het openbaarheidsbeleid geschiedt in veel gevallen gratis. Dat geldt voor het toezenden van een standaard-voorlichtingspublicatie aan een willekeurige burger maar ook wel voor het conform afspraak leveren van rapporten (veelal op een bepaald terrein) aan een professionele relatie. Met name toezending ingevolge vaste afspraken betreft ook de minder bekende informatiebronnen zoals de genoemde kwartaaloverzichten of de maandelijks knipselkrant.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

De verstrekking van beschikbare openbare informatie, op verzoek of volgens afspraak, behoort in de hier gekozen optiek tot het openbaarheidsbeleid van de Nationale ombudsman (zie 6.2.2). Het (actieve) publiciteitsbeleid van de ombudsman komt hierop neer, dat het instituut door hem zelf aangemerkte aangelegenheden met betrekking tot zijn taakvervulling via geselecteerde publiciteitskanalen op eigen initiatief in de actualiteit en onder de aandacht van het grote publiek of een bepaalde bevolkingsgroep brengt.

De publiciteit die hier aan de orde is, betreft dus een publiek dat niet speciaal betrokken is (professioneel of anderszins) bij het werk van de Nationale ombudsman. Dat publiek kan zeer breed zijn, bijvoorbeeld in het geval van de lezers van een landelijk dagblad, maar ook beperkt zijn tot een selecte groep, bij wijze van spreken de luisteraars naar een anderstalig programma op een lokale radiozender.

Voor een groot deel komt de publiciteit over de Nationale ombudsman in de schrijvende pers en audiovisuele media tot stand als uitvloeisel van de openbaarheid van het werk van de Nationale ombudsman. Zo werd in de vorige paragraaf benadrukt dat rapporten, jaarverslagen, etc. in het kader van de openbaarmaking niet alleen aan 'gewone' burgers, maar op verzoek ook aan professioneel geïnteresseerden, waaronder journalisten, worden verstrekt. Vaste afspraken over een geregelde toezending van (bepaalde soorten) rapporten of bestaan in de praktijk, wat de media betreft, alleen met de vakpers. Overigens zal aan de vakpers in deze paragraaf begrijpelijkerwijs geen aandacht worden besteed.

Het publiciteitsbeleid van de Nationale ombudsman wortelt uiteindelijk in de wettelijke bepalingen inzake openbaarheid en verkrijgbaarheid van rapporten en jaarverslag (zie 6.2.2). In hoeverre de ombudsman een eigen publiciteitsbeleid ontwikkelt en hoe dat er concreet uit zou moeten of kunnen zien, is door de wetgever echter aan het instituut zelf overgelaten (zie ook 3.3.3). Bij de ontwikkeling van een actief publiciteitsbeleid speelt een aantal factoren een rol.

In de eerste plaats is publiciteit het middel om de burger te informeren over het bestaan en de verkrijgbaarheid van de producten waarin de ombudsman zijn bevindingen, beoordelingen, normen en opinies formuleert, met name zijn rapporten en jaarverslag. De wettelijk voorgeschreven algemene verkrijgbaarheid van (afschriften van) rapporten en jaarverslag (zie 6.2.2) zou zelfs min of meer een dode letter blijven als het uitbrengen daarvan niet met enige publiciteit van de zijde van de Nationale ombudsman zelf gepaard zou gaan.

Een tweede factor is dat de Nationale ombudsman (ook als ambtsdrager) herkenbaar en geloofwaardig dient te zijn en dus niet kan volstaan met 'passieve' openbaarheid. Hij moet *en plein public* zijn gezicht laten zien en geregeld langs min of meer informele weg zijn oordelen, opinies en normen in het openbaar uiten. Door middel van algemene publiciteit geeft de Nationale ombudsman dus mede vorm en inhoud aan de vertrouwensrelatie met de burger, levensader van de taakvervulling.

In de derde plaats vormt publiciteit, evenals de informatieverstrekking aan de Staten-Generaal (zie 6.5), voor de Nationale ombudsman een instrument dat het ontbreken van een bevoegdheid tot het stellen van sancties of het geven van bindende voorschriften enigszins

kan compenseren. Het gegeven dat de ombudsman niet schroomt de publiciteit te zoeken zal bestuursorganen op voorhand ontvankelijker maken voor zijn opinies en oordelen. Daarnaast valt niet uit te sluiten dat publiciteit over een bepaalde onderzochte aangelegenheid (nadat daarover een rapport is verschenen) ook kan fungeren als drukmiddel om aanvaarding van een aanbeveling door het desbetreffende bestuursorgaan te bewerkstelligen.

Ten slotte is een bijkomend effect van alle publiciteit (niet onbelangrijk gezien de beperkte middelen van de Nationale ombudsman voor zijn algemene publieksvoorlichting) dat dit ook bijdraagt aan vergroting van de bekendheid van het instituut en aan de verspreiding van de kennis over taak, bevoegdheden en werkwijze van de Nationale ombudsman.

Met name de laatste drie overwegingen zijn niet alleen motieven voor een actief publiciteitsbeleid, maar bergen even zovele beweegredenen in zich voor een afgewogen toepassing daarvan. Zo kan publiciteit als pressiemiddel jegens bestuursorganen bij intensief gebruik een schandpaaleffect teweegbrengen en daarmee het gezag van de Nationale ombudsman bij de overheid ondergraven. Publiciteit als bindmiddel zou bij een toepassing waarbij publicitaire overwegingen als zodanig de boventoon voeren, juist kunnen leiden tot aantasting van de geloofwaardigheid van de instelling. Schaduwzijde van een toenemende bekendheid ten slotte is het risico van een te snelle groei van de 'case-load' van het BNo, met de gevaren vandien voor de kwaliteit van de primaire taakvervulling.

De geloofwaardigheid vereist dat de publicitaire activiteiten van de Nationale ombudsman altijd te maken hebben met zijn taak; dus ziet de burger de Nationale ombudsman bijvoorbeeld niet in een vrijblijvend TV-programma. Binnen dat functionele kader blijft het publiciteitsbeleid vooral beperkt tot aangelegenheden die direct betrekking hebben op de concrete uitkomsten van zijn primaire proces: de meeste publiciteit is zaaksgebonden. De eis van herkenbaarheid dicteert voorts de regel dat het de ambtsdrager persoonlijk is die, solo of in een hoofdrol, publiekelijk naar buiten treedt. Dat geldt in de eerste plaats voor gelegenheden waar de Nationale ombudsman zich in het openbaar uitspreekt, dus persconferenties, interviews en andere (audiovisuele) mediapresentaties.

Wat betreft het verzorgen van publiciteit over de inhoud en de uitkomsten van het ombudsmanwerk kan naar gelang de aard van de inbreng van de Nationale ombudsman in het eindproduct in het algemeen een onderscheid worden gemaakt tussen twee processen: enerzijds het leveren van stof ter verwerking door publieksmedia, anderzijds het zelfstandig verzorgen van bijdragen in die media. Het eerste werkproces, dat bij de Nationale ombudsman verreweg het meeste voorkomt, kan omschreven worden als publicitaire begeleiding, terwijl het tweede aangeduid mag worden als inhoudelijke publieksvoorlichting. In het eerste geval draagt de Nationale ombudsman geen verantwoordelijkheid voor het product (artikel, reportage) zoals dat aan het publiek ter kennis wordt gebracht. In het tweede geval geldt het omgekeerde en is de publicerende instantie alleen verantwoordelijk voor de plaatsing of verschijning. Uiteraard blijft de Nationale ombudsman in alle gevallen verantwoordelijk voor de inhoud van de eigen informatie die hij verstrekt.

Tot de publieksvoorlichting wordt hier ook gerekend het bekend maken in publieksmedia van de verkrijgbaarheid van inhoudelijke informatie (rapporten, jaarverslag) over het werk van de Nationale ombudsman.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

In een enkel geval ten slotte heeft de Nationale ombudsman meegewerkt aan de totstandkoming van een 'populair' boek over zijn werk (*Onheus behandeld*, Caspar van Tongeren 1997), een publicitaire handeling die wat verder van de actualiteit afstaat. De uitgave bestaat grotendeels uit een bloemlezing van een groot aantal rapporten. De bijdrage van de Nationale ombudsman was niet beperkt tot het geven van inlichtingen aan de auteur, maar behelsde ook advisering en het schrijven van een voorwoord.

Publicitaire begeleiding

Gezien de noodzaak tot een prudent publiciteitsbeleid streeft de Nationale ombudsman lang niet in alle zaken intensief naar publiciteit. Meestal wordt volstaan met het gericht verspreiden, kort nadat een rapport is uitgebracht, van exemplaren van een (geanonimiseerd) rapport aan bepaalde contacten bij de schrijvende pers (vooral dagbladen) of omroepen. In andere gevallen wordt ook een persbericht opgesteld, dat actief verspreid wordt via de geëigende kanalen (nieuwsdiensten, persbureaus, redacties). In sommige zaken wordt niet alleen een persbericht uitgebracht maar tevens een persbijeenkomst belegd, terwijl in voorkomende gevallen als vervolg op een en ander bovendien medewerking wordt verleend aan interviews, artikelen of programma's over de zaak in kwestie.

Bij de publicitaire begeleiding wordt in toenemende mate gekeken naar het specifieke belang van een zaak voor een bepaalde streek, plaats of bevolkingsgroep. Een aangelegenheid hoeft dus niet van nationale betekenis te zijn om onderwerp te zijn van publicitaire begeleiding in algemene media, maar kan vooral of uitsluitend gericht zijn tot bijvoorbeeld lokale of regionale pers.

Er zijn verschillende redenen denkbaar om aan een bepaalde zaak extra ruchtbaarheid te geven. Allereerst natuurlijk de op praktijkervaringen gestoelde verwachting dat bepaalde media interesse zullen tonen. Dat zal zeker het geval zijn wanneer de aangelegenheid reeds voordat de Nationale ombudsman zijn onderzoek instelde of afrondde in de publiciteit is gekomen. Voorts kan de ombudsman van mening zijn dat publiciteit in een bepaalde zaak een relevante bijdrage betekent aan een bestaande maatschappelijke discussie. Ook intrinsieke aspecten van een zaak kunnen een rol spelen, bijvoorbeeld de maatschappelijke implicaties van de aangelegenheid of het structurele karakter van een aanbeveling. In dat verband kan de Nationale ombudsman zelfs door middel van zijn publiciteit een maatschappelijke discussie op gang brengen.

Uit het voorgaande mag blijken dat zaaksgebonden publicitaire begeleiding niet per se zaken behoeft te betreffen die met een rapport zijn afgerond. Ook onderzoek dat door middel van een interventie of anderszins tussentijds wordt beëindigd kan aanleiding zijn om de publiciteit te zoeken, mits de Nationale ombudsman de zaak in kwestie op de een of andere wijze maatschappelijk van belang acht.

Behalve ten aanzien van onderzoekszaken zoekt de Nationale ombudsman voorts soms ook de publiciteit met betrekking tot andere aspecten van zijn taakvervulling. Een reguliere activiteit in dat verband is de publicitaire begeleiding van het uitbrengen van het jaarverslag van de Nationale ombudsman (zie 6.5). De presentatie van het jaarverslag gaat vergezeld van een persbericht en een samenvatting. De stukken worden verspreid onder de nieuwsmedia en op de dag van aanbidding van het jaarverslag aan de Voorzitter van de Tweede Kamer

vrijgegeven. Voorts wordt die zelfde dag een persconferentie gehouden door de ambtsdrager in het parlementaire nieuwscentrum. Bij wijze van nasleep volgt in de regel een aantal optredens van de Nationale ombudsman voor radio of televisie of interviews voor algemene nieuwsmedia.

Een minder uitgebreide maar overeenkomstige publicitaire begeleiding vindt plaats bij de verschijning, zo nu en dan, van publicaties in boekvorm die in samenwerking met de Nationale ombudsman zijn samengesteld op basis van (de uitkomsten van) zijn werk. Het gaat hierbij om publicaties met een educatief karakter, in een enkel geval gericht op een groot publiek (zie onder), in andere gevallen bestemd voor diegenen die op de een of andere wijze professioneel betrokken zijn bij de uitvoeringspraktijk van de overheid (zie 6.3.4).

De publicitaire begeleiding van zelfstandige publicaties heeft uiteraard mede ten doel het grote publiek en specifieke doelgroepen te attenderen op de verkrijgbaarheid van die publicaties. Uiteindelijk is het de bedoeling dat de uitgaven worden gelezen en nuttig uitwerken. Vanzelfsprekend komt de eigenlijke reclame voor publicaties van en over het werk van de Nationale ombudsman altijd voor rekening en verantwoording van de desbetreffende uitgever.

De contacten met de pers en de praktische voorbereiding en uitvoering van publicitaire begeleiding zijn in handen van de afdeling Voorlichting en Bibliotheek van het BNo. Bij het eigenlijke naar buiten treden is de inbreng van die afdeling over het algemeen adviserend, faciliterend en coördinerend van aard. Persconferenties, interviews en andersoortige mediaoptredens worden alleen met de ambtsdrager gehouden en uitsluitend georganiseerd met zijn goedkeuring.

Publieksvoorlichting in de media

Het verzorgen van voorlichting in de media komt in de praktijk van de Nationale ombudsman slechts op kleine schaal voor. Evenals de publicitaire begeleiding heeft zij vrijwel uitsluitend direct betrekking op (de uitkomsten van) het onderzoeksproces. Voor zover de voorlichting de actualiteit betreft draagt ze een puur informatief karakter. Zo verzorgde het instituut van 1987 tot 1996 een dagelijks wisselende pagina op NOS-Teletekst, met korte berichten over de inhoud van recent verschenen rapporten en reacties op aanbevelingen. De desbetreffende overeenkomst (zie 3.4.5) is opgezegd wegens de lage raadpleegfrequentie. Het is de bedoeling dat met ingang van 1998 de Nationale ombudsman een plaats gaat innemen op het Internet.

Niet zozeer bedoeld als bron van feitelijke informatie maar wel als middel voor het kenbaar maken van bevindingen, opinies en normen is de vaste rubriek die de Nationale ombudsman sedert vele jaren elke zaterdag verzorgt in een landelijk dagblad, gewijd aan een bepaalde casus. De column heeft met name ten doel het werk van de ombudsman inzichtelijk te maken voor een groot publiek. Ofschoon voor een zaaksgebonden presentatie is gekozen, dient de besproken aangelegenheid vooral als kapstok voor meer algemene informatie over gehanteerde normen, onderzoeksbeleid, werkwijze, etc. Uitdrukkelijk niet de bedoeling is dat de rubriek fungeert als direct pressiemiddel, daar een schandpaaleffect in de gegeven context snel zou kunnen optreden. Het wekelijkse 'telegraafje' behoeft dan ook niet per se over een

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

actuele zaak te gaan.

Overigens verzorgt de Nationale ombudsman, veel minder frequent, ook een eigen rubriek in de informatiekraant (voor studenten) van de Informatie Beheer Groep. Op de column van de Nationale ombudsman in de politiebladen wordt in het volgende onderdeel van dit hoofdstuk ingegaan, waar het gaat om de educatieve activiteiten van het instituut die zijn gericht op het bestuur en zijn ambtenaren.

Overigens is de Nationale ombudsman terughoudend waar het gaat om het maken van afspraken voor het leveren van een (min of meer) vaste bijdrage. Het verzorgen van een eigen rubriek is tamelijk arbeidsintensief. Voorkomende verzoeken van redacties die niet staan voor een distributie onder hetzij een groot publiek, hetzij (belangrijke doelgroepen binnen) de overheid worden dan ook in de regel reeds op voorhand afgewezen.

Behalve voor het geven van directe inhoudelijke voorlichting worden publieksmedia door de Nationale ombudsman ook benut om de verkrijgbaarheid van zijn rapporten bekend te maken. Dat de rapporten van de ombudsman openbaar en algemeen verkrijgbaar zijn, vormt een element van de algemene voorlichting (zie 3.4.3): een burger kan dit te weten komen uit een standaard-voorlichtingspublicatie van de Nationale ombudsman of uit een vermelding in een gids; eventueel ook door middel van een telefoontje naar het BNo (zie 4.2). Daarnaast echter attendeerde de Nationale ombudsman het publiek (tot begin 1997) via de Staatscourant ook op de verschijning van zijn nieuwe rapporten.

Zoals eerder vermeld (zie 6.2.2) wordt op het BNo van elk nieuw rapport een samenvatting gemaakt; een jaarlijkse lijst van deze samenvattingen verschijnt van oudsher als bijlage van het jaarverslag (zie 6.5.2). Ingevolge vaste afspraken met de Staatscourant (zie 3.4.5) werden vanaf 1987 de samenvattingen periodiek tot overzichten gebundeld, die de ombudsman vervolgens ter plaatsing toezond. Zoals in de vorige paragraaf werd vermeld, worden de periodieke lijsten van samenvattingen op afspraak ook wel aan derden verstuurd. Aan de hand van een geplaatst overzicht kon een ieder (die de Staatscourant leest) zich een beeld vormen van een bepaald onderzoek en, indien nader geïnteresseerd, bij het BNo een afschrift van het desbetreffende rapport aanvragen. In 1995 is als gevolg van wijzigingen in de bedrijfsvoering van de Staatscourant overgegaan op de plaatsing van periodieke advertenties. Begin 1997 is de plaatsing van deze ingezonden mededelingen beëindigd. Te verwachten is dat overeenkomstige informatie over de verkrijgbaarheid van nieuwe rapporten vanaf 1998 op Internet te vinden zijn.

Met de zorg voor de bekendmaking van de verkrijgbaarheid van rapporten is de afdeling Voorlichting en Bibliotheek van het BNo belast. Ook de inhoudelijke voorlichting in publieksmedia wordt door deze afdeling gedaan, waarbij de bijdragen uiteraard tot stand komen in nauwe samenspraak met de ambtsdrager(s) en functionarissen van de onderzoeksafdelingen.

De voorlichtingsafdeling heeft ten slotte ook tot taak te zorgen voor de interne publiciteit van het BNo over actuele zaken in verband met het reilen en zeilen van het ombudsmaninstituut. Zo stelt de afdeling dagelijks een knipselkraant samen voor de medewerkers van het instituut. Een ander intern blad dat de afdeling maakt is het sinds 1994 wekelijks verschijnende No-Actueel, een bulletin dat aandacht besteedt aan alle actuele aangelegenheden betreffende de organisatie en het werk.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

De sporadisch voorkomende klachten over de Nationale ombudsman worden door het instituut zelf behandeld. Sommige (schriftelijke) klachten komen onmiddellijk bij het BNo binnen. Voor een ander deel, zo heeft de praktijk uitgewezen, worden klachten in de vorm van een verzoekschrift ook wel (in eerste instantie) aan de Commissies voor de Verzoekschriften, individuele kamerleden, het Kabinet der Koningin of de Minister van Binnenlandse Zaken gericht. Daar de Nationale ombudsman een onafhankelijk Hoog College van Staat is, zijn de betrokken instanties zeer terughoudend om inhoudelijk op de klachten in te gaan. Dit wordt een klager dan ook uitgelegd, waarbij meestal wordt voorgesteld dat zijn brief wordt doorgestuurd naar de Nationale ombudsman.

Dat laatste hoeft uiteraard niet te gelden voor een eventuele gegronde klacht over een gedraging van de ambtsdrager die kennelijk geheel los staat van de taakvervulling of zich tot buiten het ambtelijke domein uitstrekt. Een dergelijke klacht komt in aanmerking om te worden behandeld door de kamercommissie die de Nationale ombudsman regardeert. Wat dat aangaat wordt verwezen naar hoofdstuk 2, waar dit onderwerp aan de orde is gekomen in verband met non-activiteit en ontslag.

In de praktijk betreffen de klachten over de Nationale ombudsman meestal de behandeling van een verzoekschrift of de verdere uitvoering van een onderzoek. Het gaat hierbij bijna altijd om klachten van of namens een verzoeker, dan wel een ambtenaar of andere betrokkene bij een onderzoek over de inhoud van de beoordeling, de wijze waarop het oordeel tot stand is gekomen of de manier waarop de zaak is afgedaan (zie 4.5.4; 5.4.3; 5.5.5). Klachten uit die categorie worden als volgdocument toegevoegd aan het dossier van de zaak met betrekking tot de behandeling waarvan zich de gedraging voordeed waarover geklaagd wordt. Meestal bestaat de behandeling uit het geven van nadere voorlichting, die een gewraakte beslissing moet verklaren. In een enkel geval kan worden teruggekomen op een genomen besluit. In dat geval kan als gevolg daarvan een onderzoek worden heropend of een rapport herzien.

Voor klachten die niet de inhoud van de behandeling, maar een gedraging van een functionaris van het BNo betreffen, is een speciale interne procedure vastgesteld, die overeenkomt met de uitvoering van een onderzoek. Ook dan wordt, na afronding daarvan, aan de klager een brief gestuurd waarin de Nationale ombudsman zijn eindoordeel verwoordt.

Daarnaast komen zeer zelden klachten voor die geen betrekking hebben op de primaire taakvervulling. Als een klacht inderdaad niet aan een onderzoek is gerelateerd, hangt het af van de achtergrond daarvan hoe deze wordt behandeld. Heeft de klacht een publicitair aspect, bijvoorbeeld wanneer iemand zich heeft geërgerd aan een column van de ombudsman, dan wordt de klacht aan de afdeling Voorlichting en Bibliotheek doorgespeeld en als gewone voorlichtingsvraag van een burger beantwoord (zie 6.2.2). In andere gevallen wordt de klacht als verzoekschrift geregistreerd en ter concipiëring van een reactie (te behandelen als verzoek om informatie) aan afdeling I gegeven.

Is een klager over de Nationale ombudsman door de afhandeling tevreden gesteld of laat hij na de reactie van het instituut niets meer van zich horen, dan is de kous af. Zo niet, dan kan de betrokkene, als hij door de Nationale ombudsman meent schade te hebben geleden, uiteraard altijd nog naar de burgerlijke rechter stappen.

Fouten maken is menselijk, zo heeft de Nationale ombudsman recent geafficheerd, daarmee tevens impliciet erkennend dat een ambtsdrager of ambtenaar van het BNo bij zijn taakvervulling ook wel eens een steekje zou kunnen laten vallen. Klachten over het optreden van de eigen organisatie, zelfs als die op zich nauwelijks gegrond zijn, hebben een zekere terugkoppelfunctie ten opzichte van het werkproces. Wat de ombudsman bestuursorganen voorhoudt, dat een klacht mede als gratis advies dient te worden opgevat, geldt immers in haar algemeenheid voor alle organisaties en personen. Klachten over de uitvoeringspraktijk van de eigen organisatie kunnen met name aanleiding zijn om aanpassingen van de inrichting van het primaire proces te overwegen.

6.2.5 *Handelingen*

Openbaarheid

123

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het zorgen voor terinzagelegging en algemene verkrijgbaarheid van een (geanonimiseerd) rapport of afschrijfbrief.**

Periode 1982 - heden.

Grondslag WNo art. 27, lid 4.

Product Bijv. serie geanonimiseerde kopieën van uitgebrachte rapporten.

Opmerking Ook op de afdelingen van het BNo bevinden zich als werkarchieven series geanonimiseerde rapporten.

124

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het zorgen voor algemene verkrijgbaarheid van het jaarverslag of andere niet-zaaksgebonden informatie over (de uitkomsten van) het werk van de Nationale ombudsman.**

Periode 1982 - heden.

Grondslag WNo art. 28, lid 2.

Product Stukken betreffende drukken en verspreiden van het jaarverslag.

125

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het verzamelen en verkrijgbaar stellen van actuele berichtgeving over de Nationale ombudsman en aanverwante instituten in binnen- en buitenland.**

Periode Jaren 1980 - heden.

Product (maandelijks) knipselkrant No, vooral verspreid onder contactambtenaren en externe relaties.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Bron Jaarverslagen No; vraaggesprekken BNo.

126
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het desgevraagd of conform afspraak verstrekken van informatie aan derden over (uitkomsten van) de taakvervulling van de Nationale ombudsman.**
Periode 1982 - heden.
Grondslag WNo art. 28, lid 4; art. 27, lid 4 (ook art. 17, lid 3).
Product Bestaande informatie met geleidebrief(je).
Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
Opmerking Betreft rapporten, (al dan niet vertaalde samenvattingen van) jaarverslagen, afschrijfbrieven, kwartaaloverzichten, voorlichtingspublicaties of andere schriftelijke informatie.

Publiciteit

127
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het geven van publiciteit aan de algemene verkrijgbaarheid van openbare informatie over (de uitkomsten van) de taakvervulling.**
Periode 1982 - heden.
Grondslag WNo art. 28, lid 2.
Product Advertenties (bijv. in de Stcrt.); samenvattingen rapporten.
Bron Archief BNo (huishoudelijk archief).
Opmerking Betreft bekendmaking van het verschijnen van jaarverslag, rapporten, voorlichtingspublicaties, etc. Sinds 1987 wordt maandelijks een bundeling van gemaakte samenvattingen van rapporten ter plaatsing in de Stcrt. opgestuurd; vanaf 1995 tot begin 1997 wordt volstaan met advertenties over de verkrijgbaarheid.

128
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het geven van publiciteit aan (de uitkomsten van) een onderzochte aangelegenheid.**
Periode 1982 - heden.
Product Persberichten; persconferenties en verslagen.
Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
Opmerking Betreft behalve persberichten, -conferenties en interviews, ook optredens in audiovisuele programma's e.d.

129
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het geven van publiciteit aan (de uitkomsten of een aspect van) de taakvervulling in het algemeen.**
Periode 1982 - heden.
Product Persberichten; persconferenties en verslagen.
Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).

Opmerking Betreft behalve persberichten, -conferentie en interviews, ook optredens in audiovisuele programma's e.d.

130

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het verzorgen van een vaste rubriek in een algemeen medium over het werk van de Nationale ombudsman.**

Periode 1982 - heden.

Product Bijv. tekst voor column in De Telegraaf en Informatiekrant; voor pagina op NOS-Teletekst; voor informatie op site in een elektronisch medium.

Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).

131

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het bevorderen van de totstandkoming van een publicatie over het werk van de Nationale ombudsman (primair) gericht op het grote publiek.**

Periode 1982 - heden.

Product Bijv. *Onheus behandeld*, Caspar van Tongeren 1997, uitg. BZZTôH.

Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).

Klachten over de Nationale ombudsman

132

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het afdoen van een klacht over een gedraging van (een medewerker van het Bureau van) de Nationale ombudsman.**

Periode 1982 - heden.

Bron Vraaggesprekken BNo.

133

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het voeren van verweer voor de burgerlijke rechter naar aanleiding van een klacht over een gedraging van de Nationale ombudsman bij zijn taakvervulling of verdere ambtsuitoefening.**

Periode 1982 - heden.

Bron Vraaggesprekken BNo.

6.3 Bestuurlijk domein

6.3.1 Inleiding

De Nationale ombudsman kan, zoals uit de beide voorgaande hoofdstukken valt op te maken, op verschillende manieren in het kader van zijn primaire proces concrete successen boeken. Is een zaak op 'klassieke' wijze met een rapport afgerond, dan wordt een tastbaar resultaat bereikt als het desbetreffende bestuursorgaan een gedane aanbeveling overneemt (en ook effectueert) of anderszins blijk geeft een beoordeling ter harte te nemen. Successen kunnen

ook worden geboekt met een interventie, hetzij (door Afdeling I) na toetsing van een verzoekschrift (zie hoofdstuk 4), hetzij (door Afdeling II of III) gaandeweg het onderzoek (zie hoofdstuk 5). Een ander, minder goed meetbaar positief effect treedt op wanneer contact tussen verzoeker en bestuursorgaan buiten de Nationale ombudsman om, bijvoorbeeld tijdens de kenbaarheidsronde (zie hoofdstuk 4) een concessie oplevert of anderszins verzoeker genoegdoening verschaft.

De Nationale ombudsman kan bij het bestuur echter geen resultaten van zijn primaire taakvervulling afdwingen: aanbevelingen zijn niet bindend; aan oordelen zijn geen sancties verbonden en interventies zijn geen ingrepen van hogerhand. De secundaire taakvervulling ten aanzien van het bestuurlijke domein is er dan ook deels op gericht om, gegeven het ontbreken van een sanctiebevoegdheid, uitgebrachte aanbevelingen inderdaad te doen overnemen door de desbetreffende bestuursorganen en het gewicht van gegeven beoordelingen te ondersteunen. Het gaat hier dus om een zeer concrete doelstelling, die betrekking heeft op de afronding van behandelde zaken. Daarnaast wordt het van belang geacht om door middel van een nadere communicatie met het bestuur het gezag van de Nationale ombudsman bij een bestuursorgaan zodanig te versterken, dat in toekomstige aangelegenheden een maximaal effect van de primaire taakvervulling kan worden bereikt.

De secundaire taakvervulling van de Nationale ombudsman is niet alleen gericht op optimalisering van de effectiviteit van zijn (verdere) primaire proces, maar ook op de preventie van klachten. Het instituut vervult ten aanzien van het bestuurlijke domein primair de functie van bewaker van de betrekkingen tussen overheid en burger, maar heeft in het verlengde daarvan ook een rol als adviseur voor verbetering daarvan.

Alle onderzoeksactiviteiten van de ombudsman, of zij nu uitmonden in een rapport of niet en ongeacht of een gedraging al dan niet behoorlijk wordt geacht, komen hierop neer dat de Nationale ombudsman het openbaar bestuur een normenpatroon voorhoudt. Die normen zijn vastgelegd in de algemene beoordelingscriteria en nader ingevuld door een uitgebreide casuïstiek. Daarnaast levert ook de wetgever een gestage bijdrage aan de normering van de overheid in haar uitvoeringspraktijk, met name door middel van de codificatie van beginselen van behoorlijk bestuur in de Awb.

Om zijn normen in de uitvoeringspraktijk te laten doorwerken, is de Nationale ombudsman afhankelijk van het leereffect dat optreedt bij de overheid. De secundaire taakvervulling van de ombudsman bestaat dan ook voor een belangrijk deel uit het bevorderen van een dergelijke terugkoppeling.

Ter bewaking en verbetering van de betrekkingen tussen overheid en burger omvat de secundaire taakvervulling van de Nationale ombudsman ook het bij het bestuur aan de orde stellen van algemene aangelegenheden die als zodanig in zijn primaire proces onvoldoende aan bod kunnen komen, met name doordat dit proces zaaksgewijs verloopt en de formele bevoegdheden van de ombudsman wat terrein en object van zijn onderzoek betreft beperkt zijn.

Bij dergelijke aangelegenheden valt vooral te denken aan de algehele werkwijze van een organisatie of aan structurele knelpunten als gevolg van het invoeren van nieuwe wet- en regelgeving of algemene beleidswijzigingen. Dit soort kwesties kunnen veelal slechts beperkt worden verwoord in een rapport. Ook moet worden bedacht dat het orgaan aan wie een

rapport in eerste instantie is gericht, niet het bestuursorgaan behoeft te zijn dat verantwoordelijk is voor de regelgeving of het beleid dat (mede) aanleiding heeft gegeven tot een klacht.

Daarnaast komt het voor dat bepaalde knelpunten en problemen in het geheel niet door middel van een rapport aan de orde kunnen worden gesteld, omdat de desbetreffende (al dan niet buitenwettelijke) zaken anderszins worden afgedaan of alleen zijn gesignaleerd bij de behandeling van telefonische klachten. Bij bespreking van de activiteiten van de buitenwettelijke sectie van afdeling I van het BNo werd op die signaleringsfunctie van telefonische contacten en buitenwettelijke verzoekschriften de aandacht gevestigd (zie 4.2). Overigens kunnen structurele problemen nader in kaart worden gebracht door het verzamelen van (aanvullende) gegevens bij derden, met name andere klachtbehandelingsinstellingen of door kennisneming van elders verzamelde gegevens, zoals de Signaleringscommissie van de Landelijke Vereniging van instituten voor Sociaal Raadsliedenwerk (LVSR).

Twee beleidskaders spelen in verband met de activiteiten van de Nationale ombudsman ten aanzien van het bestuurlijk domein een rol: aan de ene kant een actief inhoudelijk voorlichtingsbeleid met een duidelijk educatief karakter, gericht op (bepaalde doelgroepen) ambtenaren; anderzijds het onderhouden van functionele contacten met verantwoordelijke bestuurders en hun ambtenaren, waarbij de Nationale ombudsman zijn normen uitdraagt, structurele problemen signaleert en nog niet adequaat opgevolgde aanbevelingen of andere relevante uitspraken in concrete zaken onder de aandacht brengt.

De instrumenten voor het inhoudelijke overheidsvoorlichtingsbeleid zijn uiteenlopend: niet alleen voorlichtingspublicaties in ambtelijke media, maar ook bijdragen aan vakopleidingen en stimulering van educatieve publicaties. De benadering van bestuurders vindt plaats door middel van bestuurlijk en ambtelijk overleg en correspondentie.

Het ontplooiën van secundaire activiteiten specifiek gericht op het bestuur vormt zeker niet de enige wijze waarop de ombudsman de effectiviteit van zijn werk kan vergroten of de relatie overheid-burger kan verbeteren. Zo speelt het jaarverslag van de Nationale ombudsman een zeer belangrijke rol bij het presenteren van diens normenpatroon en het signaleren van algemene problemen en knelpunten. Dit verslag wordt ook officieel aangeboden aan de ministers, officieus trouwens ook aan andere bestuursorganen binnen de competentie van de Nationale ombudsman, en is daarmee een uitgelezen hulpmiddel om leereffecten te stimuleren en een bron van kennis en inzicht voor bestuursorganen om tot preventieve acties over te gaan (zie 6.5). Ook het openbaarheids- en publiciteitsbeleid van de Nationale ombudsman draagt ertoe bij diens gedachtegoed onder overheidssdienaren te verbreiden (zie 6.2).

6.3.2 *Functionele contacten*

Politieke ambtsdragers en bestuurders worden in eerste instantie door middel van de rapporten (en de afschrijfbrieven) die betrekking hebben op de organisatie(s) waarvoor zij bestuurlijk verantwoordelijk zijn, geïnformeerd over de bevindingen en opinies van de Nationale ombudsman die hun direct aangaan. Het is immers niet de 'actor' van de gedraging of de betrokken ambtelijke organisatie aan wie de Nationale ombudsman ingevolge de WNo over een zaak rapporteert, maar het bestuursorgaan zelf.

Naast de informatievoorziening in het kader van het primaire proces van de ombudsman krijgt een bestuursorgaan soms ook diens jaarverslag aangeboden. Wat betreft de ministers is

er sprake van een wettelijk verplichte aanbieding en wel ingevolge art. 28, lid 1 WNo. De wet stelt niet dat het jaarverslag ook wordt gestuurd aan de overige bestuursorganen die onder de werking van de WNo vallen. De Nationale ombudsman doet dit echter wel aan die bestuursorganen, op wie het verslag betrekking heeft. Bovendien wordt het politie/justitie-katern van het jaarverslag sinds enige jaren als overdruk verspreid naar de desbetreffende organisaties.

De officiële aanbieding van het jaarverslag aan een minister strekt niet ter verantwoording van het handelen van de Nationale ombudsman (als Hoog College van Staat is hij onafhankelijk van de uitvoerende macht), maar lijkt door de wetgever vooral bedoeld te zijn om een bewindspersoon de gelegenheid te geven zich te kunnen voorbereiden op Kamervragen die naar aanleiding van het verslag kunnen worden gesteld.

Voor de Nationale ombudsman dient aanbieding van het jaarverslag aan een bestuursorgaan mede als middel om zijn bevindingen en opinies ter lering en preventie onder de aandacht van bestuurders te brengen. Het verslag is door zijn opzet (zie 6.5.2) bij uitstek geschikt voor kennismaking door bestuurders. Daaruit rijst immers een algemeen beeld op van de overheid en van de werkwijze van bepaalde organisaties, terwijl actuele structurele problemen op een bepaald beleidsterrein brede aandacht krijgen.

Een bestuursorgaan kan via zijn contactambtenaar (of coördinator) voor Nationale-ombudsmanzaken intern op de hoogte blijven van het werk van de Nationale ombudsman en zijn uitkomsten met betrekking tot de eigen organisatie. Doordat een contactambtenaar of coördinator alle eindrapporten op zijn terrein (alsmede het jaarverslag) van de Nationale ombudsman ontvangt en hij bovendien regelmatig contact heeft met enerzijds het BNo en anderzijds de functionarissen bij de uitvoeringsorganisaties, is hij in staat om structurele tekortkomingen en knelpunten te signaleren en te rapporteren naar de ambtelijke leiding van het bestuursorgaan. Tevens heeft hij zicht op de wijze waarop de uitvoeringsorganisatie(s) de hun regarderende ombudsmanzaken afhandelen, zowel procedureel als inhoudelijk. Zo kan hij de ambtelijke leiding ook periodiek informeren over de algemene gang van zaken, wat onder meer met het oog op een eventueel algemeen bestuurlijk overleg tussen de leiding van het bestuursorgaan en de Nationale ombudsman van belang is.

Soms met een zekere regelmaat, soms incidenteel en afhankelijk van een kwestie van de dag wordt er bestuurlijk overleg gevoerd tussen de Nationale ombudsman en ambtsdragers en bestuurders, zowel afzonderlijk als in vergadering. Zo is er eens per jaar een overleg met de procureurs-generaal, terwijl incidenteel overleg plaatsvindt met een afzonderlijke minister, secretaris-generaal, korpsbeheerder, directeur van een grote rijksdienst of bestuurder van een zbo. Een bestuurlijk overleg wordt ambtelijk voorbereid en in de regel ook weer gevolgd door ambtelijke contacten over en weer. Van de kant van het bestuursorgaan is hierbij de contactambtenaar Nationale-ombudsmanzaken betrokken. Aan werkbezoeken en kennismakingen is reeds in hoofdstuk 3 aandacht besteed.

De agenda van een bestuurlijk overleg kan gaan van het terugblikken op de behandeling van afzonderlijke zaken tot een op de toekomst gerichte gedachtenwisseling over een algemeen onderwerp. Opvattingen over gegeven beoordelingen worden uitgewisseld terwijl een belangrijk punt van aandacht het (niet) opvolgen van aanbevelingen betreft. Het overleg geeft

de ombudsman de gelegenheid algemene knelpunten bij de uitvoeringspraktijk op een bepaald terrein te signaleren, de werkwijze van een organisatie te commentariëren en met suggesties van preventieve strekking te komen, waarbij het kader van de gedachtenwisseling niet beperkt hoeft te blijven tot het formele keurslijf dat de primaire taakvervulling omgeeft. In het overleg met een bestuursorgaan komt regelmatig ook de competentie van de Nationale ombudsman ten aanzien van bepaalde soorten klachten of typen gedragingen aan de orde. Waar nodig geeft de Nationale ombudsman zijn interpretatie van de WNo weer. Competentievraagstukken zijn bijvoorbeeld aan de orde (geweest) in verband met de privatisering van een overheidstaak. Daarnaast biedt het bestuurlijk overleg de Nationale ombudsman de gelegenheid zijn taakopvatting uit te dragen en het normenpatroon van het instituut nader uiteen te zetten. Naar aanleiding van het bestuurlijke en het daaraan gerelateerde ambtelijk overleg kunnen uiteraard ook (nieuwe) werkafspraken tot stand komen (zie hoofdstuk 3), in het bijzonder met betrekking tot de uitvoering van het onderzoek.

Voorts is er een geïnstitutionaliseerd overleg van de Nationale ombudsman met de contactambtenaren met het ombudsmaninstituut (zie 3.4.5). De bijeenkomsten betreffen thans drie verschillende groepen en vinden jaarlijks plaats, kort na het uitbrengen van het jaarverslag. Voorheen was er tweemaal per jaar een bijeenkomst, in voor- en najaar. In het overleg geeft de Nationale ombudsman uitleg over actuele ontwikkelingen in verband met het werk van de Nationale ombudsman. De contactambtenaren van hun kant krijgen de gelegenheid hierop in te haken en suggesties te doen.

Deelnemers vanuit het ombudsmaninstituut zijn de ambtsdragers, alsmede staf- en leidinggevende functionarissen van het BNo. Het Bureau organiseert de bijeenkomsten en stelt agenda en verslag op. Er is een bijeenkomst met contactambtenaren van politie en korpsbeheerders, waaraan ook het ministerie van Defensie meedoet waar het gaat om haar verantwoordelijkheid voor de Koninklijke Marechaussee. Voorts is er een bijeenkomst voor de contactambtenaren van de ministeries en een aantal uitvoeringsorganisaties (thans veelal zbo) die veel klachten genereren. Ook van de griffie van de Commissies voor de Verzoekschriften is een vertegenwoordiger aanwezig. Sinds kort is er dan ook nog een bijeenkomst met de contactambtenaren van de provincies en de zeven (thans achttien) gemeenten die sinds 1 juli 1996 (resp. 1 november 1997) bij de Nationale ombudsman zijn aangesloten.

In het verleden hielden de ministeriële contactambtenaren wel een interdepartementaal vooroverleg om in hun bijeenkomst met de Nationale ombudsman gemeenschappelijke (stand)punten te berde te kunnen brengen. Daaraan bestaat echter steeds minder behoefte. Meer in het algemeen is er gezien de uiteenlopende publiekscontacten van de desbetreffende organisaties buiten het vergaderstramien niet veel onderling overleg tussen de contactambtenaren van verschillende bestuursorganen. Alleen waar het gaat om een algemeen onderwerp, zoals het evalueren van de functie zelf, kunnen onderlinge contacten van nut zijn.

Naast het bestuurlijk en het daaraan gerelateerde ambtelijk overleg, met de bijbehorende uitwisseling van stukken, legt de Nationale ombudsman in voorkomende gevallen ook wel uitsluitend schriftelijk contact met een bestuursorgaan over (uitkomsten van) het werk. Dit

gebeurt doorgaans om een bepaalde structurele aangelegenheid apart aan de orde te stellen. In de eerste jaren van het instituut vond ook wel een schriftelijke benadering plaats van het orgaan dat direct verantwoordelijk was voor het gesignaleerde probleem, afgezien daarvan of dat ook was betrokken bij een ter discussie gestelde gedraging die daarmee in verband stond en ongeacht het feit of het wel of niet binnen de competentie van de Nationale ombudsman viel. In zijn brieven informeerde de ombudsman de betreffende instanties over de bij hem binnengekomen klachten en werd de achterliggende tekortkoming gesignaleerd.

In de huidige werkwijze van de Nationale ombudsman worden algemene kwesties die zich uitstrekken tot buiten zijn formele onderzoeksbevoegdheid niet zonder meer bij het direct betrokken bestuur aangekaart, maar eerst in het jaarverslag gesignaleerd en zo via het parlement onder de aandacht van betrokken bestuurders gebracht. In verband met de plenaire behandeling van het jaarverslag kan de Minister van Binnenlandse Zaken dan als *trait d'union* optreden tussen parlement, Nationale ombudsman (zie 2.3.3) en eventueel het betrokken bestuursorgaan. Zo schrijft de Staatssecretaris van BiZa ingevolge een toezegging aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de behandeling van het jaarverslag over 1995 aan zijn collega van Welzijn over ongewenste gevolgen van gemeentelijke bezuinigingen op de Bureaus Sociaal Raadslieden, door de Nationale ombudsman in het genoemde verslag gesignaleerd. Ook kan de Nationale ombudsman in zijn bestuurlijk overleg met Binnenlandse Zaken erop aandringen dat een bepaalde aangelegenheid onder de aandacht van het bevoegd gezag wordt gebracht (zie 2.4.3). Uiteraard kan uit een dergelijke indirecte benadering ook weer een briefwisseling, of zelfs overleg, tussen de Nationale ombudsman en het betrokken bestuursorgaan voortvloeien.

6.3.3 *Educatie*

In hoeverre een overheidsorganisatie in de dagelijkse praktijk inderdaad leert van de uitkomsten van het werk van de Nationale ombudsman is uiteindelijk een zaak van de organisatie zelf. Juist met het oog op de preventie van klachten is het dus zaak dat de normen van de Nationale ombudsman ingang vinden bij de ambtenaren 'op de werkvloer' en hun leidinggevend. Dezen moeten, afhankelijk van taak en functie, kennis kunnen nemen van specifieke uitspraken en daarin vervatte opinies over behoorlijk ambtelijk gedrag. Dit geldt temeer omdat mede in verband met de algemene invoering van integraal management de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk bij grote overheidsorganisaties zoals een ministerie vaak op het niveau van de sectoren (diensten, directies) is gelegd.

Bij de interne doorwerking van normen en opinies van de Nationale ombudsman heeft een contactambtenaar voor Nationale-ombudsmanzaken een ondersteunende functie, door relevante rapporten en andere belangrijke uitspraken van de ombudsman (jaarverslag!) onder de aandacht van de leiding te brengen. Wel moeten worden bedacht dat binnen een grote organisatie de sectoren meestal geen eigen contactambtenaar hebben, zodat die taak toevalt aan functionarissen die primair werkzaam zijn bij managementondersteuning of publieksvoorlichting (zie hoofdstuk 3). Ook waar een organisatie, i.c. het ministerie van Justitie, een coördinator voor Nationale-ombudsmanzaken kent, is zijn ondersteunende taak ten opzichte van de diverse sectoren beperkt tot het registreren en signaleren van sector-

overschrijdende rapporten van de Nationale ombudsman (bijvoorbeeld de aanbevelingen voor correspondentie met de burger). Daarbij is de coördinator belast met de verwerking van relevante uitspraken van de Nationale ombudsman in het (geautomatiseerde) departementale documentaire informatiesysteem (JUDIS), waarin belangrijke oordelen en kernoverwegingen van de Nationale ombudsman worden opgenomen. Het bestand staat ten dienste van de sectoren bij de inrichting en beheer van hun organisatie. Daarnaast dient het bestand echter ook ter onderbouwing van concept-reacties die richting Nationale ombudsman gaan in het kader van diens primaire proces.

Om bepaalde groepen ambtenaren en hun directe leidinggevendenden direct te kunnen bereiken bewandelt de Nationale ombudsman verschillende wegen. In de eerste plaats wordt medewerking verleend aan de opleiding en training van (aspirant-)ambtenaren. Daarnaast verzorgt de ombudsman incidenteel publiciteit in interne nieuwsmedia van overheidsorganisaties. Ten slotte spant de Nationale ombudsman zich in dat zelfstandige publicaties over het ombudsmanwerk totstandkomen, die in het bijzonder zijn gericht op bepaalde groepen ambtenaren. In alle gevallen gaat het om educatieve voorlichting van inhoudelijke aard over de uitkomsten van het ombudsmanwerk. Van belang voor het leereffect van organisaties is ook dat ambtenaren de Nationale ombudsman niet (langer) zien als 'pottenkijker'. Vandaar dat bij educatieve activiteiten bijvoorbeeld ook wordt gewezen op uitspraken waarbij een klacht ongegrond is verklaard en op het nut voor de eigen organisatie van bepaalde (structurele) aanbevelingen.

Een belangrijke rol in het kader van de preventie wordt gespeeld door het medewerken aan scholings- en opleidingstrajecten voor ambtenaren (in opleiding). De bijdrage bestaat in de regel uit het optreden als spreker of gastdocent maar kan bijvoorbeeld ook het verzorgen van een informatiepakket betreffen. Wat de docentschappen betreft wordt sinds enige jaarlijks medegewerkt aan de cursus hulpofficier van justitie van het Landelijk selectie- en opleidingsinstituut politie (LSOP). Naast een dergelijke min of meer vaste activiteit, uitgevoerd op basis van bestaande werkafspraken (zie hoofdstuk 3), vinden ook incidentele bezigheden plaats, zoals het desgevraagd verzorgen van een voordracht of gastcollege voor een bepaald gezelschap ambtenaren, bijeen met het oog op een bepaald thema. Overigens kan een dergelijke educatieve voorlichting ook plaatsvinden in het kader van een ontvangst op het BNo. Uiteraard is het afleveren van dit soort 'maatwerk' een relatief tijdrovende activiteit. Nog arbeidsintensiever is het aanbieden van speciale educatieve voorlichting aan organisaties aan wie het gezien hun uitvoeringspraktijk nuttig zou zijn meer te weten over het werk van de Nationale ombudsman. Vandaar dat zo'n actieve benadering vrij weinig plaatsvindt.

De educatie van (aankomende) ambtenaren wordt meestal door een functionaris van een onderzoeksafdeling verzorgd, gelet op onderwerp en doelgroep. Daar het, evenals bij de publieksvoorlichting, van belang is zoveel mogelijk eenduidig naar buiten te treden, zijn intern afspraken gemaakt wie waarvoor verantwoordelijk en waartoe bevoegd is. In dat verband vervult de afdeling Voorlichting en Bibliotheek weer een zekere coördinerende functie. De afdeling geeft ook wel zelf voorlichting aan groepen ambtenaren, maar deze gaat vanzelfsprekend niet in op de inhoud van het ombudsmanwerk en is van meer algemene aard en strekking (zie 3.4.3).

Naast bijdragen aan opleiding en scholing verzorgt de Nationale ombudsman mondjesmaat ook voorlichting over zijn werk in (interne) nieuwsmedia van ambtenaren. Dit betreft met name een eigen rubriek voor de verschillende korpsnieuwsbladen van de politie. Elke twee maanden wordt de bladen een bijdrage aangeboden, die in de meeste ook inderdaad steeds wordt geplaatst. De rubriek komt tot stand in samenwerking tussen ambtsdrager(s), onderzoeksafdelingen en de afdeling Voorlichting en Bibliotheek van het BNo. Voorts werkt de Nationale ombudsman ook mee aan incidentele educatieve artikelen over zijn werk in ambtelijke bladen.

Behalve door zich in woord of geschrift direct tot een bepaalde groep ambtenaren te richten draagt de Nationale ombudsman zijn normen en opinies ook uit door in voorkomende gevallen de totstandkoming van zelfstandige publicaties over zijn werk te stimuleren, die eveneens (primair) gericht zijn op (een specifieke groep) ambtenaren. De boeken strekken tot lering van wat fout ging en als leidraad voor verbeteringen. Voorbeelden zijn het boek *Correspondentiewijzer* (Wim Daniëls, 1995) en *Behoorlijk blauw* (Jeanne Doomen, 1996). Het eerste bevat tal van suggesties, ontleend aan rapporten van de Nationale ombudsman, om klachten van burgers over tekortkomingen in het schriftelijk verkeer met de overheid te voorkomen. De tweede genoemde publicatie, uitgaande van een veelheid van onderzochte zaken, gegroepeerd in bepaalde categorieën politiekklachten, is met name bedoeld ter educatie van politiefunctionarissen, ter vergroting van het leereffect bij de politie.

De betrokkenheid van de Nationale ombudsman bij de totstandkoming van dit soort educatieve boeken is groter dan bij een soortgelijke publicatie voor het grote publiek (zie 6.2.3). Ligt het initiatief al niet in hoofdzaak bij het instituut, dan is dit toch wel betrokken bij het aantrekken van auteur of uitgever. In voorkomende gevallen bemiddelt de Nationale ombudsman bij de werving van fondsen en regelt hij mede de verspreiding van het boek. Ten behoeve van de samenstelling worden inlichtingen, adviezen en faciliteiten verstrekt aan de auteur, die inhoudelijk wordt begeleid door ambtsdrager(s) en aangewezen onderzoeksfunctionarissen. De praktische ondersteuning van de auteur en de overige externe contacten worden grotendeels verzorgd door de afdeling Voorlichting.

6.3.4 *Handelingen*

Functionele contacten

134

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het door middel van algemeen overleg of (nadere) correspondentie met (vertegenwoordigers van) een of meer bestuursorganen bevorderen van:**
 * effectuering van gedane aanbevelingen en aanvaarding van gegeven oordelen;
 * opheffing van gesignaleerde structurele tekortkomingen, knelpunten of problemen;
 * overname van het eigen normenpatroon en preventie van klachten.

Periode 1982 - heden.

Product Verslagen overleg, correspondentie.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).

- 135
 Actor Bestuursorgaan.
 Handeling **Het door middel van algemeen overleg of (nadere) correspondentie met de Nationale ombudsman formuleren van een (nader) standpunt over door hem:**
 * **gedane aanbevelingen en gegeven oordelen;**
 * **gesignaleerde structurele tekortkomingen, knelpunten of problemen;**
 * **gehanteerde normen.**
 Periode 1982 - heden.
 Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
- 136
 Actor Bestuursorgaan.
 Handeling **Het op basis van (gegevens over) uitkomsten van het werk van de Nationale ombudsman bijdragen aan de preventie van klachten bij een of meer betrokken bestuursorganen op het beleidsterrein.**
 Periode 1982 - heden.
 Bron Jaarverslagen No.
 Opmerking Het bestuursorgaan is hier een Minister. Betreft bijv. een circulaire aan de korpsbeheerders (1995) met aanbevelingen n.a.v. de geringe doorwerking van beoordelingen door de No.
- Educatie
- 137
 Actor Nationale ombudsman.
 Handeling **Het bevorderen van preventie van klachten en overname van het eigen normenpatroon door middel van een reguliere of incidentele bijdrage aan opleiding of scholing van (toekomstige) ambtenaren over (uitkomsten van) het ombudsmanwerk.**
 Periode 1982 - heden.
 Product Cursussen, lezingen e.d.
 Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
- 138
 Actor Nationale ombudsman.
 Handeling **Het bevorderen van preventie van klachten en overname van het eigen normenpatroon door middel van een reguliere of incidentele bijdrage over (uitkomsten van) het ombudsmanwerk in een nieuwsblad of andere publicatie voor ambtenaren.**
 Periode 1982 - heden.
 Product Vaste rubriek, interview, bijdragen aan artikelen.
 Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).

Actor	Nationale ombudsman.
Handeling	Het bevorderen van preventie van klachten en overname van het eigen normenpatroon door het bevorderen van de totstandkoming van een zelfstandige publicatie over (uitkomsten van) het ombudsmanwerk, primair gericht op (een groep) ambtenaren.
Periode	1982 - heden.
Product	Bijvoorbeeld: <i>Correspondentiewijzer</i> , Wim Daniëls 1995, uitg. Sdu; <i>Behoorlijk blauw</i> , Jeanne Doomen 1996, uitg. Contact.
Bron	Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).

6.4 Professioneel domein

6.4.1 Inleiding

Behalve met burger en bestuur onderhoudt de Nationale ombudsman in het kader van zijn secundaire taakvervulling ook professionele contacten. Hiertoe rekenen we de externe relaties van de Nationale ombudsman voor zover de communicatie daarmee over het werk niet beperkt blijft tot voorlichting en die anderzijds ook niet wordt getekend door de formele positie van de Nationale ombudsman in zijn functie als zodanig, zoals die te constateren valt ten aanzien van zijn handelen ten opzichte van het bestuurlijke (en het politieke) domein.

Professionele contacten betreffen vakgenoten en -verwanten in binnen- en buitenland, functionarissen in organisaties die op de een of andere wijze in hun werk met de praktijk van de Nationale ombudsman te maken hebben, wetenschappelijke onderzoekers en publicisten, etc. Een uitputtende opsomming is echter niet op zijn plaats want het is de Nationale ombudsman zelf die bepaalt wie en in welk opzicht hij tot zijn professionele netwerk toelaat, rekening houdend met ambtseed en het vereiste van vertrouwen in zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Wie in concreto tot de professionele relaties van de Nationale ombudsman behoren, blijkt deels uit de jaarverslagen en voorts uit de inhoud van zijn (kabinets)archief.

De specifieke communicatie met professionele relaties gaat niet alleen met informele middelen maar draagt ook een informeel karakter. Kenmerkend is voorts dat er wat betreft het professionele domein niet zozeer sprake is van eenzijdige activiteit van de kant van de Nationale ombudsman (zoals veelal het geval is ten opzichte van publiek en bestuur) maar des te meer van het uitwisselen van algemene ervaringen en meningen en het wederzijds bieden van uiteenlopende vormen van ondersteuning. Professionele relaties hebben door hun wederkerigheid een belangrijke terugkoppelingsfunctie voor de Nationale ombudsman ten aanzien van zijn taakvervulling in het algemeen. Zo staat het handelen van de ombudsman ten aanzien van het professionele domein in het teken van het (interne) kwaliteitsbeleid. In hoofdstuk 3 kwam reeds aan de orde dat de wetenschappelijke en vakinhoudelijke contacten ook zijn benut in het kader van de ontwikkeling van een toekomstvisie op ambt en instituut en dat in samenwerking met de Nationale ombudsman door wetenschappers ook empirisch onderzoek naar de effectiviteit van het ombudsmanwerk is verricht (zie 3.2.2).

Van zijn kant levert de Nationale ombudsman desgevraagd of eigener beweging vanuit zijn

eigen expertise bijdragen aan de ontwikkeling van vakgebied en verwante instellingen, bijvoorbeeld door het adviseren en ondersteunen van relaties of het uitbrengen van vakinhoudelijke publicaties. Deze ondersteuning met raad en daad geldt vooral de vele relaties met buitenlandse ombudsmaninstellingen. Wat dat aangaat kan met de internationale nevenfunctie van Oosting (zie onder) zelfs van een actief buitenlands beleid worden gesproken, gericht op een wereldwijd stimuleren van de instelling van nationale ombudsmaninstituten. Dat van die buitenlandse activiteiten weer een zekere glans op de binnenlandse positie van Nationale ombudsman afstraalt, mag uiteraard niet uit het oog worden verloren.

De instrumenten die binnen de kaders van (intern) kwaliteitsbeleid en (internationaal) ontwikkelingsbeleid worden gehanteerd zijn eigen aan professionele communicatie: naast correspondentie en overleg zijn dat met name het bijwonen en organiseren van bijeenkomsten en het begeleiden en zelf produceren van publicaties.

Op het terrein van de communicatie met vakgenoten en wetenschappelijke wereld treden de ambtsdragers uiteraard sterk op de voorgrond, zo nodig ondersteund door staf- en lijnfunctionarissen. Een brede inzet van diverse geledingen en afdelingen van het BNo geldt incidentele activiteiten als het beleggen van symposia en andere door de ombudsman georganiseerde vakmatige bijeenkomsten. Een dergelijke inzet geldt ook frequenter voorkomende activiteiten zoals het ontvangen van buitenlandse delegaties.

6.4.2 *Wetenschap en onderwijs*

Op grond van de openbaarheidsbepalingen van de WNo en ingevolge vaste afspraken met (of naar aanleiding van incidentele verzoeken van) redacties van vakbladen, onderzoeksinstituten, individuele onderzoekers en wetenschappelijke publicisten verspreidt de Nationale ombudsman vele rapporten, maar ook wel jaarverslagen en verdere openbare gegevens over zijn werk min of meer routinematig onder professioneel geïnteresseerden (zie 6.2). Vooral vanuit de disciplines bestuursrecht en bestuurskunde, maar ook uit de hoek van de politieke en sociale wetenschappen heeft altijd belangstelling bestaan voor het ombudsmanwerk (zie ook hoofdstuk 1).

De juridische en bestuurskundige vakwereld gebruiken het ter beschikking gestelde materiaal voor hun eigen professionele doeleinden. Een belangrijke vorm van rechtskundige benutting is het volgen en becommentariëren van de ontwikkeling van het 'ombudsmanrecht'. Doordat rapporten worden doorgeleid naar bepaalde vaktijdschriften en onderzoekers wordt de jurisprudentie van de Nationale ombudsman voorzien van annotaties en commentaren in zeer uiteenlopende vakbladen, zoals *Administratiefrechtelijke Beslissingen*, *Jurisprudentie Bestuursrecht*, *Delikt en Delinkwent*, *Vakstudienieuws* (Financiën), *Fiscaal up-to-date*, *Infobulletin FIOD*, *Migrantenrecht*, *Rechtshulp*, *Verkeersrecht*, *Gemeenterecht* en het *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*. Er heeft enige jaren zelfs een speciaal blad over de jurisprudentie van de Nationale ombudsman bestaan. Als meest productieve annotator mag P.J. Stolk gelden, die ook een inleidend boek over het instituut op zijn naam heeft staan. De bestuursrechtelijke annotaties en commentaren hebben uiteraard grote betekenis voor de verdere taakvervulling van de Nationale ombudsman, met name diens onderzoeksbeleid (zie 3.3.2). Vandaar dat in voorkomende gevallen de vakpers ook uitdrukkelijk wordt

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

geattendeerd op bepaalde uitspraken.

Blijft de hierboven bedoelde distributie van informatie geheel binnen het kader van het algemene openbaarheidsbeleid (zie 6.2), daarnaast werkt de Nationale ombudsman ook actief mee aan de ontwikkeling van zijn eigen vakgebied en ontplooit hij activiteiten, met name ten opzichte van het professionele domein, die 'ontstijgen' aan dit openbaarheidsbeleid. Zo verschaft de ombudsman van oudsher aan wetenschappelijk onderzoekers, i.c. publicisten, desgevraagd de nodige faciliteiten en medewerking ten behoeve van hun onderzoek en het presenteren van de resultaten daarvan door publicatie. Het onderwerp van een studie die in mindere of meerdere mate wordt gesteund behoeft uiteraard niet altijd rechtstreeks of uitsluitend (een aspect van) het werk van de Nationale ombudsman te bestrijken, maar kan ook alleen zijdelings daarmee te maken hebben.

Over de Nationale ombudsman en zijn werk is inmiddels een aantal, meestal juridische, wetenschappelijke publicaties in boekvorm verschenen, waaronder dissertaties van E. Helder (TU Enschede 1989), M.P. Gerrits-Janssens (RU Utrecht 1994) en W. Jacobs-Wessels (Uv Amsterdam 1994). Waar het gaat om (hoofdstukken van) boeken en bundels en artikelen in vakbladen over (aspecten van) het werk van de Nationale ombudsman dienen voorts de namen van de hoogleraren E.M.H. Hirsch Ballin, J.B.J.M. ten Berge en J. Naeyé te worden genoemd en van de publicisten en wetenschappers H.H. Kirchheiner, E. Daalder en J.R. Smit. Wat betreft de betrokkenheid van de wetenschappelijke instellingen van de (grote) politieke partijen verdient het vermelding dat het bureau van de VVD, de Professor mr. B.M. Teldersstichting, in 1993 een bundel het licht heeft doen zien over tien jaar ervaring met het ombudsmaninstituut. In zijn jaarverslagen geeft de Nationale ombudsman de gestaag groeiende reeks van publicaties over zijn werk telkens weer.

Ook aan onderzoek ten behoeve van het wetenschappelijk en (hoger) beroepsonderwijs geeft de Nationale ombudsman desgevraagd medewerking. De ondersteuning betreft met name het toelaten en begeleiden van stagiair(e)s op het BNo en andere studenten die een scriptie of werkstuk over (aspecten van) het werk van de Nationale ombudsman maken. Een dergelijk product kan ook van direct nut zijn voor het instituut zelf. Zo is bijvoorbeeld uit een recente (1995) scriptie gebleken dat onder leraren geschiedenis en maatschappijleer de kennis over de Nationale ombudsman zeer gebrekkig is en dat aan zijn werk in het maatschappijonderwijs veel meer aandacht zou dienen te worden besteed.

De Nationale ombudsman maakt ook zelf deel uit van het wetenschappelijk en professioneel bedrijf. Dit komt in de eerste plaats tot uitdrukking in zijn lidmaatschap van diverse beroepsverenigingen, zoals de Vereniging voor Administratief Recht en de Vereniging voor Bestuurskunde; ook wordt de Nationale ombudsman uit hoofde van een lidmaatschap, dan wel gewoon op grond van zijn functie, vanzelfsprekend geregeld door tal van organisaties benaderd met uitnodigingen voor het bijwonen van of deelnemen aan wetenschappelijke of beroepsmatige bijeenkomsten. Aan een en ander is in hoofdstuk 3 reeds aandacht besteed (zie 3.4.2). Hier zijn alleen die activiteiten aan de orde waarin de Nationale ombudsman daadwerkelijk participeert. Wat dat betreft levert de Nationale ombudsman bijdragen aan vakinhoudelijke of wetenschappelijke samenkomsten door desgevraagd op te treden als spreker, gastdocent, inleider, voorzitter of anderszins op symposia, conferenties, cursussen en

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

studiedagen, ook in het kader van het (post)academisch of hoger beroepsonderwijs. Tot dezelfde categorie zijn te rekenen voordrachten of andere mondelinge bijdragen ter gelegenheid van uiteenlopende officiële gelegenheden.

Voor zover er sprake is van wetenschappelijke bijeenkomsten of van (post)academisch onderwijs, zijn de terreinen waarop de ambtsdragers zich bewegen grofweg die van het bestuursrecht en de bestuurskunde, maar ook wel gebieden van de politieke en de maatschappijwetenschappen. Vakinhoudelijke bijeenkomsten kunnen groepen (universitaire) docenten of professionele rechtshulpverleners betreffen maar ook buitenlandse collega's. Daar wetenschap en professie per definitie 'grenzenloos' zijn, doet het er (ook in het kader van dit rapport) niet toe of een bijdrage voor een wetenschappelijk of professioneel betrokken publiek wordt geleverd in binnen- of buitenland, dan wel of het gehoor exclusief Nederlands is, uit buitenlanders bestaat of internationaal is samengesteld. In de praktijk vindt een deel van de voordrachten die de Nationale ombudsman houdt, inderdaad plaats in het buitenland of voor een niet (uitsluitend) Nederlands publiek.

Terwijl voordrachten bij officiële gelegenheden in de regel zijn voorbehouden aan de Nationale ombudsman, treedt een substituut-ombudsman ook geregeld publiekelijk op in een professionele of wetenschappelijke context, hetzij als plaatsvervanger van de Nationale ombudsman, hetzij op grond van een specifieke deskundigheid in verband met de opgedragen functie, dus als onderzoeksleider (zie hoofdstuk 5) bij het primaire proces op het BNo. Evenzo staan soms ook wel functionarissen van het BNo voor het voetlicht, meestal ten overstaan van een beperkt, specialistisch publiek. In dat verband moet niet alleen aan onderzoeksfunctionarissen (met name afdelingshoofden) worden gedacht, maar ook aan de stafmedewerker(s) en de voorlichter (waarbij de laatste dan dus optreedt als deskundige ten aanzien van openbaarheids- en publiciteitsbeleid en niet als voorlichter in functie als zodanig). De gehouden voordrachten van de Nationale ombudsman en een substituut-ombudsman worden in het jaarverslag van de Nationale ombudsman met name gememoreerd.

In bijzondere gevallen organiseert de ombudsman ook zelf bijeenkomsten van wetenschappelijke aard of met een professionele signatuur. Dergelijke activiteiten vinden in de praktijk tot op heden vooral plaats naar aanleiding van officiële gelegenheden, met name een lustrumviering van het instituut (zie hoofdstuk 2). Dit soort periodieke mijlpalen, waar stevast wordt teruggekeken maar vooral vooruitgeblijkt, zijn vanzelfsprekend de momenten bij uitstek om ook de balans op te maken van de effecten en resultaten van de eigen taakvervulling en toekomstvisies te ontvouwen. Daarbij zijn deelnemers en genodigden niet beperkt tot vertegenwoordigers uit Nederland. In een dergelijk internationaal gezelschap blijven dan ook (zoals in 1992) buitenlandse of internationale ontwikkelingen niet onbesproken.

Naast deze grote bijeenkomsten organiseert de Nationale ombudsman, meestal 'in eigen huis', in voorkomende gevallen ook bijeenkomsten op kleinere schaal voor specifieke groepen. Deze vinden echter ofwel plaats in het kader van de informatie-uitwisseling met bepaalde relaties (zie 3.4.5), zoals bijeenkomsten voor groepen rechtshulpverleners over bijvoorbeeld praktische gevolgen van een wijziging van de WNo voor de klachtbehandeling, ofwel in verband met een werkbezoek door buitenlandse relaties (zie onder).

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

De Nationale ombudsman schrijft ook vakliteratuur. Onder vakliteratuur zijn te verstaan de schriftelijke bijdragen over (onder meer) het ombudsmanwerk die naar hun inhoud of gezien de publicatie (in een vakblad), kennelijk zijn bestemd voor een wetenschappelijk of vakinhoudelijk geïnteresseerd publiek als zodanig. Vakliteratuur van de Nationale ombudsman verschijnt conform (universeel) gebruik onder de eigen auteursnaam. Hoewel de huidige Nationale ombudsman verreweg de meest productieve auteur is, mag niet worden vergeten dat ook een substituut-ombudsman of een functionaris van het BNo in voorkomend geval vakliteratuur produceert. Maatgevend in alle gevallen is of publicatie geschiedt onder vermelding van ambt of functie van de auteur. Uitdrukkelijk op persoonlijke titel geschreven teksten zijn vanzelfsprekend geen producten van de Nationale ombudsman.

De geproduceerde vakliteratuur betreft veelal artikelen in wetenschappelijke tijdschriften of vakbladen, op de terreinen die hierboven reeds werden aangegeven, en betreffen voorts bijdragen aan verzamelbundels of verslagen; daarbij gaat het vaak om een uitgave van de tekst van een gehouden voordracht (zie boven). Incidenteel is de betreffende bundel een eigen uitgave, samengesteld naar aanleiding van een door de Nationale ombudsman georganiseerd evenement, zoals bij het lustrum van 1992. Een betrekkelijk gering aantal (engelstalige) publicaties betreft buitenlandse uitgaven, in de regel tot stand gekomen in verband met de internationale activiteiten van de Nationale ombudsman. Van de vanaf 1987 verschenen publicaties van de ombudsman geven diens jaarverslagen sindsdien een overzicht.

6.4.3 *Buitenlandse betrekkingen*

Het ambt van ombudsman stamt uit Scandinavië en heeft zich vooral sinds de jaren 1960 over de hele wereld verspreid. Thans komt het in zo'n zeventig landen voor, "van Argentinië tot Zambia", terwijl in een aantal andere landen een instituut in voorbereiding verkeert. Wat het Koninkrijk betreft, is thans op de Nederlandse Antillen noch Aruba een nationale ombudsman ingesteld, al bestaat er wel belangstelling voor.

Daar de Nationale ombudsman in Nederland letterlijk een unieke functie bekleedt, dient hij ten behoeve van zijn verdere professionele ontwikkeling voortdurend over de grenzen te kijken en zich stelselmatig op het buitenland te oriënteren. Daarbij hoeft niet alleen te worden gedacht aan bepaalde landen, zoals de Scandinavische, die al (relatief) lang een Nationale ombudsman hebben of een qua taken en bevoegdheden zeer verwant instituut kennen. Ook een spiegeling aan instituten met een meer afwijkende of minder door tradities bepaalde opzet kan vruchtbaar werken op de eigen ontwikkeling.

Anderzijds is de Nationale ombudsman vanuit zijn eigen ervaring in staat en op basis van de ongeschreven principes van collegiale wederkerigheid en gelijkwaardigheid ook min of meer verplicht om buitenlandse ambtsdragers te adviseren waar het gaat om taakvervulling en ambtsuitoefening. In de praktijk wordt de ombudsman om die reden door buitenlandse collega's veelvuldig benaderd, temeer daar een groot aantal ombudsmaninstituten, met name in Latijns-Amerika, Azië en Afrika van zeer recente datum is en know-how maar ook ondersteuning uit Nederland in ruime mate op prijs wordt gesteld.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Wat dit laatste betreft is het van belang te constateren dat vele landen met een ombudsmaninstituut tot voor kort totalitair werden bestuurd. Het bieden van ondersteuning aan buitenlandse collega's door 'onze' Nationale ombudsman heeft zo een duidelijke aanvullende betekenis in het kader van de stimulering van de democratische ontwikkeling in de desbetreffende regio's. Vandaar ook dat de belangstelling van en voor de Nationale ombudsman niet alleen uitgaat naar landen waar reeds een ombudsman(-achtig) instituut is, maar tevens is gericht op de betrokken autoriteiten in naties waar dienaangaande initiatieven worden genomen of voorbereidingen getroffen.

Het volgt uit de aard van het instituut dat de buitenlandse betrekkingen, vrijwel alle gesmeed door de Nationale ombudsman zelf (deels in het kader van zijn internationale nevenfunctie: zie onder), ook bij uitstek worden onderhouden door de ambtsdragers, met name de Nationale ombudsman. Niet alleen de communicatie op afstand, ook de buitenlandse werkbezoeken zijn in de regel aan hen voorbehouden.

De buitenlandse betrekkingen van de Nationale ombudsman omvatten van oudsher werkbezoeken aan buitenlandse zusterinstituten en - omgekeerd - ontvangsten van buitenlandse collega's hier. Aangezien bijna elk land wel een enigszins verschillend instituut kent en een aantal landen er een ombudsman-achtig instituut op na houden, dient het begrip collega ruim te worden genomen. Voor zover een collega wel een 'echte' ombudsman is, gaat het ook niet in alle gevallen om een nationale instelling. Zo is in artikel 138E van het Verdrag van Maastricht voorzien in het instellen van het ambt van Europese ombudsman; de eerste ambtsdrager werd benoemd in 1995 en bracht het daarop volgende jaar een werkbezoek aan de Nationale ombudsman. Werkbezoeken en ontvangsten betreffen voorts niet altijd collega's doch soms buitenlandse bestuurders en functionarissen die betrokken zijn bij de instelling van een ombudsmaninstituut en zich willen oriënteren op de Nederlandse praktijk.

Voorts wordt buiten over en weer een uitgebreid correspondentienetwerk met vele afzonderlijke collega's onderhouden. Ook daarbij staat veelal uitwisseling van eigen ervaringen, uiteraard niet op zaaksniveau, centraal, waarbij de aandacht uitgaat naar aspecten als het omgaan met competentie, gebruik van onderzoeksmethoden, verhouding tot andere staatsinstellingen, etc. Hierboven (zie 6.2) kwam al ter sprake dat buitenlandse vakgenoten een vertaalde samenvatting van het jaarverslag en eventuele verdere publicaties of documentatie krijgen toegezonden. Omgekeerd hebben de buitenlandse betrekkingen van de Nationale ombudsman in de bibliotheek van het BNo een unieke verzameling wereldwijde literatuur en documentatie op het gebied van het ombudsmaninstituut opgeleverd. Met de toegankelijkheid van die verzameling levert de Nationale ombudsman overigens weer een dienst aan zijn binnenlandse professionele relaties.

Een ander hoofdonderdeel van de correspondentie met buitenlandse collega's, maar ook een punt van bespreking bij buitenlandse werkbezoeken en ontvangsten, betreft gezamenlijke activiteiten in internationaal verband, met name in het kader van het International Ombudsman Institute (IOI), de wereldorganisatie van ombudsmaninstituten, alsook in het kader van andere internationale verbanden, zoals de Round Table of European Ombudsmen of het EOI (zie hoofdstuk 1). Feitelijk dragen de bilaterale contacten dan niet zozeer het

karakter van een uitwisseling tussen twee ambtsdragers, maar is er meer sprake van een communicatie tussen verschillende leden van een zelfde organisatie.

Als lid van het IOI (en andere internationale verbanden) heeft de Nationale ombudsman sinds de eerste helft van de jaren 1980 niet slechts contacten met afzonderlijke collega's gelegd en onderhouden, maar neemt hij ook deel aan door de organisatie ondernomen activiteiten. Dat zijn enerzijds algemene jaarlijkse congressen en anderzijds diverse samenkomsten in het kader van bijzondere werkgroepen, die althans ten dele ook buiten congresverband plaatsvinden. Uiteraard geven internationale bijeenkomsten op hun beurt weer aanleiding tot ontmoetingen ('in de wandelgangen') met afzonderlijke collega's.

Vanaf 15 oktober 1992 is Oosting vice-president en sinds 20 oktober 1994 president van de wereldorganisatie. Als bestuurslid van het IOI fungeert Oosting ten opzichte van de internationale bestuurlijke en politieke buitenwereld min of meer de ambassadeur van het ambt van ombudsman. In dat kader speelt hij een duidelijke rol bij het wereldwijd bevorderen van de totstandkoming en verdere ontwikkeling van ombudsmaninstellingen. Ten aanzien van het IOI zelf houdt de bestuursfunctie vanzelfsprekend in dat de Nationale ombudsman ten nauwste betrokken is bij de organisatie van het internationale instituut, zowel praktisch als inhoudelijk. Het 'ambassadeurschap' komt evenwel ook tot uitdrukking in stages en werkbezoeken van buitenlandse gasten en in het schrijven van artikelen en het houden van voordrachten ten behoeve van internationale fora (zie boven).

6.4.4 *Handelingen*

Wetenschap en onderwijs

140

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het verstrekken van (nadere) informatie, advies en faciliteiten ten behoeve van een vakinhoudelijke of wetenschappelijke publicatie in verband met het werk van de Nationale ombudsman.**
Periode 1982 - heden.
Product Dissertaties, bundels, artikelen.
Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).

141

Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het verstrekken van (nadere) informatie, advies en faciliteiten ten behoeve van een studie in het kader van een onderwijsopdracht in verband met het werk van de Nationale ombudsman.**
Periode 1982 - heden.
Product Scripties, stageverslagen.
Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).

142
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het verzorgen van een bijdrage aan een bijeenkomst, cursus of andere activiteit op het vakgebied, georganiseerd door een externe relatie.**
Periode 1982 - heden.
Product Voordrachten, lezingen, inleidingen, discussiebijdragen, etc., in het kader van een conferentie, symposium, seminar, workshop, cursus, studiedag e.d.
Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).
Opmerking Geschiedt in de regel door de No of de So zelf.

143
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het verzorgen van een eigen bijeenkomst, cursus of andere activiteit op het vakgebied.**
Periode 1982 - heden.
Product Conferentie, symposium, workshop, cursus, seminar, studiedag, etc; bijvoorbeeld de bijeenkomst 'Effecten van de Nationale ombudsman', bij het tienjarig bestaan van de No in 1992.
Bron Jaarverslagen No; archief BNo (huishoudelijk archief).

144
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het schrijven en (doen) publiceren van vakliteratuur.**
Periode 1982 - heden.
Product Diverse publicaties, m.n. door No en So.
Bron Jaarverslagen No.
Opmerking De jaarverslagen bevatten steeds een bijlage van publicaties van de No en So.

Buitenlandse betrekkingen

145
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het brengen van een werkbezoek aan een verwante instelling in het buitenland.**
Periode 1982 - heden.
Product Correspondentie, documentatie.
Bron Jaarverslagen No; vraaggesprekken BNo.
Opmerking Betreft geen activiteiten specifiek i.v.m. een internationale nevenfunctie (zie hoofdstuk 2 van het RIO).

146
Actor Nationale ombudsman.
Handeling **Het ontvangen van een (groep) buitenlandse professionele relatie(s).**
Periode 1982 - heden.
Product Correspondentie, documentatie.
Bron Jaarverslagen No; vraaggesprekken BNo.

Opmerking Betreft geen activiteiten specifiek i.v.m. een internationale nevenfunctie (zie hoofdstuk 2 van het RIO).

147

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het door middel van correspondentie uitwisselen van informatie met een buitenlandse professionele relatie.**

Periode 1982 - heden.

Product Correspondentie; (unieke) documentatie in bibliotheek BNo.

Bron Jaarverslagen No; vraaggesprekken BNo.

Opmerking Betreft geen activiteiten specifiek i.v.m. een internationale nevenfunctie (zie hoofdstuk 2 van het RIO).

148

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het deelnemen aan een internationale bijeenkomst op het vakgebied.**

Periode 1982 - heden.

Product Correspondentie.

Bron Jaarverslagen No; vraaggesprekken BNo.

Opmerking Betreft geen activiteiten specifiek i.v.m. een internationale nevenfunctie (zie hoofdstuk 2 van het RIO).

6.5 Politieke domein

6.5.1 Inleiding

De secundaire taakvervulling van de Nationale ombudsman ten aanzien van het politieke domein staat in het teken van zijn wettelijk geregelde verslaggeving en nadere informatieverstrekking aan de Staten-Generaal, in het bijzonder het parlement. Zoals geschetst in hoofdstuk 2 verloopt het contact tussen Nationale ombudsman en Staten-Generaal via kamercommissies. Tot in 1994 had de Nationale ombudsman een 'eigen' commissie uit de Tweede Kamer; sinds haar opheffing behandelt de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken vooral de institutionele aangelegenheden, terwijl de inhoudelijke aspecten van het onderzoekswerk worden opgepakt door de Commissie voor de Verzoekschriften (zie hoofdstuk 1).

De functie van de verslaggeving en de nadere informatieverstrekking van de Nationale ombudsman aan de Staten-Generaal ligt met name in de steun die het parlement aan het ombudsmanwerk kan geven. De informatievoorziening dient niet alleen het verkrijgen van politieke steun in algemene zin, maar is ook en vooral bedoeld om de effectiviteit van de primaire taakvervulling te vergroten. Zo kunnen de Staten-Generaal als controlerende macht druk uitoefenen op een minister die als bestuursorgaan bij een onderzoek was betrokken, om een door hem afgewezen aanbeveling alsnog overgenomen te krijgen. Via de dialoog met een minister kunnen de Staten-Generaal voorts meewerken aan het opheffen van structurele knelpunten die door de Nationale ombudsman in zijn jaarverslag zijn gesignaleerd en ten slotte (al dan niet als mede-wetgever), alweer op basis van de algemene informatie die de

ombudsman verstrekt, bijdragen aan de preventie van klachten.

Ook de secundaire communicatie die de Nationale ombudsman met de politiek onderhoudt is dus op te vatten als een voortzetting met andere middelen van de primaire taakvervulling. Anders dan bij het handelen ten aanzien van het bestuur (zie 6.3) zijn de daartoe ingezette instrumenten (jaarverslag en verdere informatieverstrekking) echter wettelijk geregeld. Daarmee heeft de wetgever ervan blijk gegeven het gebrek aan macht van de Nationale ombudsman te willen compenseren met een actieve betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de uitkomsten van zijn werk.

6.5.2 *Jaarverslag en overige informatie*

Het jaarverslag van de Nationale ombudsman behoort, om in klassiek archivalistisch jargon te spreken, tot de 'stukken van algemene aard'. Het mag gelden als de slotsom van de activiteiten die in het verslagjaar door het instituut zijn verricht, zowel op het vlak van ambt en taakinrichting (zie de hoofdstukken 2 en 3), als met betrekking tot de primaire (zie de hoofdstukken 4 en 5) en de secundaire taakvervulling (dit hoofdstuk). Het jaarverslag is daarmee een onmisbare bron voor het kennis nemen van de hoofdlijnen van het handelen van de Nationale ombudsman. Voor een historisch verantwoorde reconstructie zijn jaarverslagen echter niet voldoende. Ze *vertolken* immers alleen de hoofdlijnen van het handelen en doen dat noodzakelijkerwijs vanuit een tijd- en plaatsgebonden gezichtspunt.

De WNo bepaalt in art. 28, lid 1 dat de ombudsman jaarlijks een verslag van zijn werkzaamheden zendt aan de beide Kamers der Staten-Generaal (en aan de ministers). In het bovenstaande werd al een aantal keren aan het jaarverslag gerefereerd. Geconstateerd werd (zie 6.2) dat de ombudsman zorgt dat het jaarverslag openbaar is en algemeen verkrijgbaar wordt gesteld; voorts dat het uitbrengen ervan een vast onderdeel uitmaakt van zijn actieve publiciteitsbeleid. Ook is reeds aan de orde geweest dat het jaarverslag een belangrijk medium is om bestuurders en ambtenaren te confronteren met vooral structurele problemen in de relatie burger-overheid en met algemene opinies over werkwijzen van de overheid en van de eigen organisatie(s) in het bijzonder (6.3). Hoewel het jaarverslag van de Nationale ombudsman dus zeker niet uitsluitend voor de Staten-Generaal is bestemd, is het daarvoor wel in eerste instantie bedoeld - en dan bij uitstek voor de Tweede Kamer.

Wat de primaire taakvervulling betreft is het jaarverslag niet beperkt tot een overzicht van de uitgebrachte rapporten. Die informatie is van oudsher ondergebracht in een aparte bijlage, een opsomming waarin de hoofdpunten van alle rapporten worden samengevat. De grote hoeveelheid zaken die in een verslagperiode worden afgehandeld (met een rapport, afschrijfbrief of telefonisch) maakt het mogelijk en noopt ertoe de resultaten van het primaire proces in velerlei opzichten te kwantificeren, thematisch te behandelen, trends en ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk van overheidsorganisaties te signaleren en de achtergronden daarvan te analyseren. Daarnaast wordt al in de eerste jaarverslagen uitgebreid aandacht besteed aan enerzijds de werkwijze en het onderzoeksbeleid van de Nationale ombudsman en anderzijds de effecten van het werk en de verdere taakvervulling. Voorts worden de actuele ontwikkelingen en gebeurtenissen met betrekking tot de wet- en regelgeving, het ambt en de organisatie aan de orde gesteld.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Voor de uitvoerige opzet van zijn jaarverslag heeft de Nationale ombudsman indertijd welbewust gekozen, gelet op de diverse functies van het verslag. In de loop der jaren is de indeling van het jaarverslag wel enigszins gewijzigd; de opzet is in grote lijnen echter dezelfde gebleven. Sinds het verslag over 1988 ziet de indeling er als volgt uit.

In het Voorwoord worden de meest belangrijke en opvallende trends en gebeurtenissen van het verslagjaar aangegeven. In verband daarmee kunnen tevens bepaalde algemene uitgangspunten en beleidslijnen van de Nationale ombudsman worden uitgewerkt en gepresenteerd.

Deel I, Beeld van de overheid, heeft tot onderwerp de hoofdlijnen van het handelen van de overheid in de uitvoeringspraktijk jegens burgers, zoals die naar voren is gekomen uit de in het verslagjaar verrichte werkzaamheden.

De meest voorkomende (soorten) problemen en knelpunten worden gesignaleerd en geanalyseerd, waarbij helaas herhaaldelijk moet worden geconcludeerd dat de overheid op bepaalde punten neiging tot recidive vertoont en sommige organisaties slechts moeizaam 'leren' van hun fouten. Daarnaast wordt meestal ook een selectie van actuele of anderszins opvallende onderwerpen (bijv. klachtbehandeling door de politie) aan de orde gesteld, waarbij de nadruk ligt op de structurele componenten daarvan.

Bij dit alles baseert de Nationale ombudsman zich op alle aangelegenheden die hem in zijn functie in het bijzonder zijn opgevallen. De onderwerpen behoeven dus niet per se beperkt te blijven tot zaken waarin de Nationale ombudsman tot onderzoek bevoegd was of die tot een rapport hebben geleid. Van oudsher maakt de Nationale ombudsman dan ook van dit deel van zijn jaarverslag mede gebruik om negatieve effecten van nieuw beleid en recent ingevoerde wet- en regelgeving te signaleren. Dergelijke signaleringen zijn vooral relevant voor de Staten-Generaal, met name de diverse vaste vakcommissies, die immers alle ruimte hebben om de desbetreffende ministers daarover vervolgens aan de tand te voelen.

Deel II van het jaarverslag behandelt de ontwikkeling van het instituut in het verslagjaar. Allereerst worden ontwikkelingen in wet- en regelgeving en beleid ten aanzien van de Nationale ombudsman beschreven en becommentarieerd, mede gelet op de implicaties en effecten voor het instituut en de bestuursorganen. Aansluitend wordt gerapporteerd omtrent (wijzigingen in) werkwijze en verdere taakinrichting en een overzicht gegeven van de nevenfuncties van de ambtsdragers. Voorts wordt informatie gegeven over de stand van zaken en de ontwikkelingen in het beheer van de organisatie, het BNo. Besproken aspecten zijn personeel, financiën, huisvesting en faciliteiten zoals de automatisering.

De verslaggeving met betrekking tot wetgeving, ambt en bureau wordt gevolgd door een cijfermatig onderbouwde beschrijving en analyse van de voortgang van het werkproces en van de afdoening van in behandeling genomen zaken ('Het werk van de Nationale ombudsman in cijfers').

Vervolgens worden de effecten van het ombudsmanwerk aan de orde gesteld. Daarbij gaat het vooral om de acties die door de bestuursorganen zijn ondernomen naar aanleiding van de aanbevelingen en interventies van de kant van de Nationale ombudsman.

Deel II wordt besloten met een overzicht van activiteiten buiten het primaire proces: hierbij wordt speciaal aandacht geschonken aan de relaties met de Staten-Generaal, de bestuursorganen en andere functionele relaties, aan voorlichting en publiciteit, voordrachten

en publicaties en buitenlandse betrekkingen.

Deel III is een inhoudelijk verslag van de uitvoering van het primaire werkproces. In de eerste plaats wordt een overzicht geboden van de toetsing en de verdere behandeling door afdeling I van de ingekomen verzoekschriften en de afdoening van de telefonische verzoeken. In het kader van de inhoudelijke analyse van de binnengekomen, in veel gevallen buitenwettelijke verzoeken wordt ook ingegaan op veel voorkomende signalen die de Nationale ombudsman uit de samenleving ontvangt over problemen en knelpunten die ontstaan als gevolg van de invoering van nieuwe wet- en regelgeving of nieuwe beleidsregels.

Ten tweede volgt een verslag van de resultaten van de onderzoeken op de verschillende terreinen. Allereerst worden de vele onderzoeken op het gebied van politie en justitie behandeld, nader geordend naar het onderwerp van de klacht (zoals geweldgebruik, politiecellen, etc.). Vervolgens komen de overige onderzoeken departementsgewijs aan bod. Per departement zijn de onderzoeken zo nodig nader geordend naar organisatie (bijv. Belastingdienst, BVD, etc.) en het onderwerp van de klacht. Zaken betreffende zbo's worden in het hoofdstuk dat betrekking heeft op het corresponderende departement aan de orde gesteld.

Na het verslag betreffende de terreinen van de ministeries en de zbo's komen de vooralsnog weinige klachten over de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en de waterschappen aan de orde. In de toekomst komen daar nog bij de provincies en de aangesloten gemeenten.

Deel IV bestaat uit een aantal bijlagen. Van belang vooral in verband met Deel II is een overzicht van de kamerstukken c.a. die met betrekking tot de Nationale ombudsman en het onderzoek in het verslagjaar zijn verschenen. Vervolgens wordt een overzicht gegeven, per departementaal onderwerpgebied, van alle uitgebrachte rapporten. Het overzicht biedt per rapport een samenvatting van de klacht en de beoordeling en verwijst naar eventuele vermeldingen van het rapport in de vakpers.

Andere bijlagen zijn een lijst van tot dusverre verschenen boeken en bundels over de Nationale ombudsman, een overzicht van eigen publicaties, een toelichting op de gehanteerde beoordelingscriteria, een lijst van de bestuursorganen binnen de bevoegdheid van de ombudsman en de tekst van de WNo zoals (laatstelijk) vigerend in het verslagjaar.

Het jaarverslag vermeldt geen gegevens over personen betrokken bij onderzoeken die tot individuele personen herleidbaar zijn en hun persoonlijke levenssfeer zouden kunnen aantasten. Ook anderszins dient de ombudsman in het jaarverslag de bepalingen van art. 10 (nieuw) van de Wob in acht te nemen.

Daartegenover bepaalt de WNo dat de Nationale ombudsman bij het verslag wel gegevens kan voegen, slechts ter vertrouwelijke kennisneming van de Staten-Generaal en de ministers. In de praktijk wordt van deze bevoegdheid geen gebruik gemaakt.

Het jaarverslag komt tot stand door middel van bijdragen van alle geledingen en afdelingen van het BNo. Wel is het verslag (uiteindelijk) in alle opzichten een product van de ambtsdrager, dat ook als zodanig aan de Staten-Generaal wordt gepresenteerd.

Het eerste, algemeen inhoudelijke deel van het jaarverslag is vooral het product van

teamwork, maar draagt door zijn normatieve strekking vanzelfsprekend sterk het stempel van de ambtsdrager(s). Dit geldt in nog sterkere mate voor het daaraan voorafgaande algemene voorwoord. Het tweede, institutionele, gedeelte van het jaarverslag wordt in eerste aanleg geconcipeerd door de functionarissen van de algemene leiding, ieder voor zover het verslag de uitvoering van de eigen taak betreft. Het derde deel van het jaarverslag, het inhoudelijke verslag van het primaire proces per taakgebied van de overheid, wordt in concept opgesteld door de (plaatsvervangende) afdelingshoofden op basis van hun managementinformatie en met behulp van bijzondere nadere gegevens, aangeleverd door de onderzoekers. Voor de samenstelling van de tekst wordt de ter beschikking staande informatie uit de praktijk geaggregeerd en geanalyseerd, waarbij ook voor algemene conclusies en duidelijke opinies plaats wordt ingeruimd.

De bijlagen van het jaarverslag worden grotendeels verzorgd door de afdeling Voorlichting, bijvoorbeeld de lijsten van publicaties van en over de Nationale ombudsman en de samenvattingen van alle uitgebrachte rapporten. Daarnaast is de voorlichter ook nauw betrokken bij de redactie van de uiteindelijke tekst. Het jaarverslag wordt in eerste instantie aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede (en die van de Eerste) Kamer, meestal in de voorlaatste week van maart.

Het jaarverslag van de Nationale ombudsman wordt niet alleen de Staten-Generaal aangeboden, doch ingevolge dezelfde wettelijke bepaling (art. 28, lid 1) ook aan de ministers toegezonden. Daarnaast is met de achtereenvolgende uitbreidingen van de competentie van de Nationale ombudsman tot andere bestuursorganen (zie 2.4.4) de praktijk gegroeid om het verslag ook aan de daadwerkelijk betrokken bestuursorganen toe te zenden. Het jaarverslag bereikt ook andere vertegenwoordigende lichamen. Met de bedoelde colleges, Provinciale Staten, waterschaps- en gemeenteraden onderhoudt de Nationale ombudsman, anders dan met het parlement (bij uitbreiding de Staten-Generaal) nog geen bijzondere band. Bedacht moet worden dat de genoemde vertegenwoordigende lichamen formeel ook het (hoogste) bestuursorgaan op hun gebied zijn. Aan de specifieke betekenis van het jaarverslag als bron van kennis en inzicht voor het bestuur is in een eerder onderdeel reeds aandacht besteed (zie 6.3).

Het jaarverslag is niet het enige middel voor de Nationale ombudsman om zijn bevindingen en opinies aan de Staten-Generaal voor te leggen. De ombudsman kan ingevolge art. 28, lid 3 van de WNo dadelijk na het afsluiten van een zaak de beide Kamers van de Staten-Generaal inlichten, zo dikwijls hij de eerdere kennisneming voor de Kamers van belang acht of een der Kamers dit verzoekt. De praktijk is dat de griffie van de Commissie voor de Nationale ombudsman uit de Tweede Kamer, sinds 1994 de (gemeenschappelijke) griffie van de beide Commissies voor de Verzoekschriften, routinematig via de afdeling Voorlichting en Bibliotheek van het BNo alle uitgebrachte rapporten krijgt toegestuurd (zie ook 6.2). Rapporten die geen aanbeveling bevatten maar toch bijzondere aandacht vragen, worden door de Nationale ombudsman als rapporten met attentiewaarde aangemerkt (zie hoofdstuk 5). Deze praktijk schijnt evenwel wat in onbruik te zijn geraakt.

Als gevolg van de van oudsher toegepaste praktijk om elk uitgebracht rapport aan de Kamer(s) toe te zenden is er van een verzoek om het doen toekomen van een rapport ingevolge art. 28, lid 3 uiteraard nooit sprake. Wel zou men zich kunnen voorstellen dat een

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Kamer informatie verzoekt met betrekking tot de behandeling van een verzoekschrift of een onderzoek dat niet in een rapport is uitgemond. Evenzo is het voorstelbaar dat de Nationale ombudsman de Tweede of Eerste Kamer ingevolge art. 28, lid 3 eigener beweging inlicht over een afgebroken of niet ingesteld onderzoek, door het toezenden van de desbetreffende afschrijfbrief.

Gelet op art. 28, lid 3 van de WNo heeft de Nationale ombudsman tegen het einde van de jaren 1980 het initiatief genomen om de Staten-Generaal speciaal in te lichten over de voortgang van zaken waarin aanbevelingen zijn gedaan. Daartoe wordt eens per kwartaal een overzicht samengesteld van de in de afgelopen periode ontvangen reacties van bestuursorganen op uitgebrachte aanbevelingen. Deze kwartaaloverzichten werden tot in 1994 toegezonden aan de vaste Commissie voor de Nationale ombudsman. Sindsdien gaan ze zowel naar de (gemeenschappelijke) griffie van de Commissies voor de Verzoekschriften als naar de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken uit de Tweede Kamer. De overzichten worden overigens conform bestaande werkafspraken ook verstuurd aan contactambtenaren en andere externe relaties en zijn tevens voor een ieder verkrijgbaar op verzoek (zie 6.2).

Bij de samenstelling van een kwartaaloverzicht wordt de Nationale ombudsman behalve door de afdeling Voorlichting ook door de afdelingen II en III ondersteund. Het toekennen van attentiewaarde aan een rapport geschiedt in de regel op een voorstel van de behandelend onderzoeker. De toezending van rapporten en kwartaaloverzichten naar de griffies vanuit het BNo wordt door de afdeling Voorlichting gedaan, op basis van de lopende interne en externe afspraken.

De specifiek op het politieke domein gerichte informatieverstrekking ingevolge art. 28, lid 3 van de WNo moet wel worden onderscheiden van de verspreiding van rapporten en verdere openbare informatie, ook onder individuele politici, die als uitvloeisel van het openbaarheidsbeleid plaatsvindt, dat wil zeggen 'gewoon' op basis van art. 27, lid 4 WNo, of (wat de jaarverslagen betreft) op grond van art. 28, lid 2.

Ook de afzonderlijke ministers lichten (als bestuursorganen) jaarlijks de Staten-Generaal in over hun betrokkenheid bij de primaire taakvervulling van de Nationale ombudsman. Dit gebeurt, ingevolge een toezegging van een van de kabinetten-Lubbers aan de Tweede Kamer, in de vorm van een aparte 'ombudsmanparagraaf' als bijlage van de Memorie van Toelichting bij de rijksbegroting van het desbetreffende departement. Achtergrond van deze beknopte schriftelijke informatievoorziening is geweest dat de Kamer (ook) bij haar behandeling van de begroting van de respectieve ministeries (direct) inzicht wilde hebben in hoeverre een departement het afgelopen jaar als organisatie aandacht had besteed aan aanbevelingen van de Nationale ombudsman en op diens werk had gereageerd. De ombudsmanparagraaf wordt in de regel geconcipeerd door de desbetreffende contactambtenaar.

Ten slotte zou ook informatie van derden, bijvoorbeeld in de pers, in bepaalde gevallen een zelfstandige rol kunnen spelen waar het gaat om de informatieverstrekking aan de Staten-Generaal van resultaten van het werk van de Nationale ombudsman. De belangrijkste primaire informatiebronnen voor het parlement over de inhoud en de uitkomsten van het werk van de ombudsman betreffen evenwel de berichtgeving van de ombudsman zelf: jaarverslag en rapporten, alsmede de kwartaaloverzichten en eventuele overige inlichtingen

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

ex art. 28, lid 3 WNo.

De effectiviteit van het werk van de Nationale ombudsman is mede afhankelijk van de steun die hem ten deel valt vanuit de politiek. Vanuit de ombudsman bezien kan de betrokkenheid van het parlement bij de uitkomsten van zijn werk praktisch gesproken niet actief genoeg zijn. Ook het omgekeerde is tot op zekere hoogte het geval: waar de ombudsman de Staten-Generaal nodig heeft opdat de lading van zijn uitspraken geheel en al tot haar recht kan komen, is voor een Kamer de Nationale ombudsman van betekenis omdat zijn inlichtingen haar in het bijzonder behulpzaam zijn bij het uitvoeren van haar controlerende taak ten opzichte van de regering. Nationale ombudsman en parlement vullen elkaar als controlerende instituties aan.

Anderzijds zijn de periodieke inlichtingen die de Nationale ombudsman de Kamers verstrekt uiteraard slechts een fractie van de informatielawine die jaarlijks over de volksvertegenwoordiging wordt uitgestort. Bovendien hebben Staten-Generaal enerzijds en Nationale ombudsman anderzijds ieder hun eigen taak. Anders dan de onderzoeksbevoegdheid van de Nationale ombudsman is de controlerende functie van de Kamers beperkt tot de ministers (en staatssecretarissen). Daar staat tegenover dat de Staten-Generaal als mede-wetgever een extra bevoegdheid hebben die uitstijgt boven hun controlerende functie.

Niet alleen het bereik, ook de aard van de controle verschilt. Waar de Nationale ombudsman gedragingen toetst aan criteria van behoorlijkheid, leggen de Kamers (vooral) politieke maatstaven aan om hun controlerende functie gestalte te geven. Zo heeft het parlement de mogelijkheid om, anders dan de Nationale ombudsman, ook aspecten van het regeringsbeleid als zodanig aan de orde te stellen.

Een en ander betekent dat de Kamers niet eenvoudigweg fungeren als speciale spreekbuis voor de Nationale ombudsman. Of in het parlementaire werk uitspraken van de ombudsman worden benut en zo ja, in welke zin of in hoeverre, hangt van geval tot geval af van politieke omstandigheden en wisselvalligheden.

Van zijn kant anticipeert de Nationale ombudsman in zijn informatieverstrekking aan de Kamers, met name in zijn jaarverslag, op de uitoefening van de eigen taak van de volksvertegenwoordiging. Zoals hierboven vermeld belicht de ombudsman in zijn jaarverslag ook algemene problemen en structurele achtergronden die raken aan regeringsbeleid of wetgeving, niet in de vorm van een politieke stellingname maar bij wijze van signalering.

De behandeling van Nationale-ombudsmanzaken geschiedde tot in 1994 eerst en vooral door toedoen van de Commissie voor de Nationale ombudsman uit de Tweede Kamer. Zoals in de twee eerste hoofdstukken werd aangegeven, had het werk van de 'eigen' commissie enerzijds betrekking op de institutionele aangelegenheden betreffende de ombudsman en anderzijds op de inhoud en de uitkomsten van diens werk. Wat die tweede kant betreft was de commissie de aangewezen instantie om op grond van art. 28, lid 3 van de WNo te worden ingelicht over de uitkomst van afzonderlijke onderzoeken. Ze ontving alle rapporten van de Nationale ombudsman, alsmede de kwartaaloverzichten. Rapporten met een aanbeveling van algemene of beleidsmatige aard en daarvoor in aanmerking komende rapporten zonder aanbeveling (al dan niet door de Nationale ombudsman voorzien met attentiewaarde) konden door de

commissie ter (verdere) behandeling worden doorgeleid naar de vakcommissie voor het desbetreffende ministeriële terrein. Daarnaast was de commissie speciaal belast met de voorbereiding van de plenaire behandeling in het parlement van het jaarverslag.

Sinds haar bijeenkomen in de nieuwe samenstelling na de verkiezingen van 3 mei 1994 is voor de Tweede Kamer een nieuw Reglement van Orde van kracht geworden. Daarbij is in het kader van een reductie van het aantal kamercommissies de Commissie voor de Nationale ombudsman opgeheven. Een deel van haar taken is overgegaan op de Commissie voor de Verzoekschriften. Deze ontvangt nu alle rapporten van de Nationale ombudsman en (evenals de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken) ook diens kwartaaloverzichten. De Commissie voor de Verzoekschriften is dus de eerst aangewezen commissie om een minister aan de tand te voelen over zijn reactie op een onderzoek van de Nationale ombudsman.

De Tweede Kamer is vanzelfsprekend geïnteresseerd in de weinig voorkomende gevallen dat een aanbeveling niet (geheel) wordt opgevolgd, alsmede in de zaken waarbij (volledige) uitvoering van een opgevolgde aanbeveling achterblijft of een reactie in het kader van een gedane aanbeveling op zich laat wachten. Op deze punten kan de kamer het gebrek aan formele macht van de Nationale ombudsman bij uitstek compenseren. In dit verband zijn de kwartaaloverzichten van de Nationale ombudsman een belangrijke bron van geregelde informatie. Het is aan de Commissie voor de Verzoekschriften (voordien de vaste Commissie voor de Nationale ombudsman) om na te gaan in hoeverre ter zake van aanbevelingen knelpunten optreden en om de reacties van betrokken bewindspersonen aan de Nationale ombudsman naar aanleiding van gedane aanbevelingen te beoordelen. Zij doet van die beoordeling verslag aan de Kamer en kan in dat kader ook voorstellen doen. Op basis van een commissieverslag kan de Kamer een gegeven reactie aan de orde stellen bij de bewindspersoon wie het aangaat, in beginsel langs elke parlementaire weg die daarvoor openstaat, in de praktijk meestal (in eerste instantie althans) door het stellen van een mondelinge of schriftelijke individuele vraag. Is de problematiek rond een aanbeveling van algemene of beleidsmatige aard, dan kan het desbetreffende rapport van de Nationale ombudsman ook worden doorgeleid naar de vakcommissie voor het ministeriële taakgebied in kwestie.

Ter zake van de onderzoeken zelf stelt de Tweede Kamer uiteraard vooral belang in de door de Nationale ombudsman gesignaleerde structurele misstanden en knelpunten. Daarbij is de Commissie voor de Verzoekschriften (vroeger de eigen commissie), dan wel de vakcommissie naar welke een rapport is doorgeleid, niet gehouden om uitsluitend te letten op rapporten met een negatieve beoordeling van een gedraging van een bestuursorgaan. Ook een rapportage waarin wordt geconcludeerd dat een bestuursorgaan behoorlijk heeft gehandeld kan aanleiding zijn een minister te ondervragen, bijvoorbeeld als de onderzochte gedraging duidelijk samenhangt met diens beleid of mede voortvloeit uit de regelgeving waarvoor de bewindspersoon (politiek) verantwoordelijk is. Die bewindspersoon hoeft dan ook niet per se identiek te zijn met het bestuursorgaan dat voor de door de Nationale ombudsman onderzochte gedraging (ambtelijk) verantwoordelijk is.

Wat het onderwerp ook moge zijn, een behandelende commissie of individueel kamerlid kan elke rapportage (al dan niet van een aanbeveling voorzien) die onder de aandacht is gebracht, eventueel ook een afschrijfbrief, in welk opzicht dan ook als 'munitie' gebruiken. In dat verband staat het de Kamer vrij een rapport van de ombudsman zuiver en alleen benutten als aanvullende bron van (feitelijke en opiniërende) informatie bij de behandeling van een specifiek onderwerp dat reeds op andere wijze aan de orde was gekomen. Een tamelijk willekeurig voorbeeld is het aandragen in een plenair debat over een in de pers reeds breed uitgemeten en vervolgens van diverse kanten onderzocht gewelddadig politie-optreden bij een jongerendemonstratie (op 8 mei 1994) van de bevindingen en aanbevelingen van de Nationale ombudsman in deze zaak.

Het jaarverslag van de Nationale ombudsman wordt altijd plenair behandeld in de Tweede Kamer. Tot in 1994 werd de behandeling voorbereid door de vaste Commissie voor de Nationale ombudsman, nadien door de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken. Het jaarverslag biedt door reikwijdte, omvang en diepgang talloze aanknopingspunten voor de Staten-Generaal om met de betrokken ministers (nader) van gedachten te wisselen. Er wordt aan herinnerd dat het institutionele gedeelte van het jaarverslag doorgaans aanleiding is voor de Staten-Generaal om de Minister van Binnenlandse Zaken, thans de Staatssecretaris, in diens hoedanigheid van politiek verantwoordelijke bewindspersoon voor de Nationale ombudsman als instelling vragen te stellen of toezeggingen te ontlokken (zie hoofdstuk 2).

Wat de behandeling van het inhoudelijke gedeelte van het jaarverslag aangaat, geldt hetzelfde als hierboven met betrekking tot de rapporten (en kwartaaloverzichten) werd vermeld, met dien verstande dat juist voor een politieke behandeling van structurele aangelegenheden de jaarverslaggeving het meest geëigende instrument vormt. Bovendien staat bij bespreking van het jaarverslag het ombudsmanwerk in beginsel altijd centraal, enigszins anders dan bij de behandeling van rapporten, die immers ook als 'munitie' kunnen worden aangewend in het kader van de behandeling van een specifiek onderwerp.

In de praktijk worden naar aanleiding van het jaarverslag doorgaans een aantal vragen aan bewindslieden gesteld, waarbij vooral de aandacht uitgaat naar door de Nationale ombudsman gesignaleerde algemene knelpunten in de uitvoeringspraktijk en structurele aangelegenheden die in verband staan met aspecten van de wet- en regelgeving of het beleid waarvoor een bepaalde bewindspersoon politiek verantwoordelijk is. De desbetreffende zaken behoeven niet in een rapport aan de orde te zijn gekomen; inzichten en opinies van de Nationale ombudsman kunnen ook zijn ontleend aan buitenwettelijke klachten of aan zaken die door middel van een interventie of meer in het algemeen met een afschrijfbrief zijn afgehandeld.

De parlementaire behandeling van het jaarverslag is er in eerste instantie op gericht om bewindslieden te confronteren met bevindingen en opinies van de Nationale ombudsman en hun standpunt dienaangaande te vernemen. Doel van een dergelijk debat is de uitvoeringspraktijk te kunnen toetsen aan de doelstellingen van het gevoerde beleid in het licht van de verlangens van de volksvertegenwoordiging. Een verdere stap kan zijn om met betrekking tot een aan de orde gestelde aangelegenheid een concrete toezegging van een minister te verkrijgen, bijvoorbeeld dat op een bepaald punt gevoerd beleid verder

ontwikkeld, bestaand beleid aangepast of de uitvoering daarvan op zekere punten structureel verbeterd zal worden. In verband met de reactie van een minister kan op de achtergrond ook de functie van de Staten-Generaal als mede-wetgever meespelen. Een reactie kan namelijk ook tot de conclusie leiden dat bestaande wetgeving kennelijk aan herziening toe is. Door de Nationale ombudsman gesignaleerde knelpunten kunnen in laatste instantie dus door de Staten-Generaal in samenspraak met de regering worden aangepakt. Een gezamenlijke aanpak hoeft echter niet per se tot wetgeving te leiden. Ook de inzet van andere beleidsinstrumenten (subsidies, convenanten) kan in (nader) overleg tussen regering en parlement tot stand komen. Hoe dan ook kunnen de Kamers door een combinatie van debat, pressie en overleg bij uitstek een constructieve bijdrage leveren aan de preventie van klachten.

Reacties van bewindslieden worden in de praktijk meestal gevraagd in verband met de behandeling van het jaarverslag van de Nationale ombudsman in de Tweede Kamer. Om een reactie naar aanleiding van een rapport of kwartaaloverzicht wordt over het geheel genomen minder vaak verzocht. De ombudsmanparagraaf in de Memorie van Toelichting bij de rijksbegroting maakt in de regel vrijwel niets los.

Voor de goede orde wordt er nog eens op gewezen dat het verzoek om een reactie ook wel eens een gevolg kan zijn van inlichtingen die niet (direct) van de Nationale ombudsman zelf afkomstig is maar wel over zijn werk gaan, met name de ombudsmanparagraaf van de Memorie van Toelichting bij de rijksbegroting en berichten in de pers.

Grote verschillen treden op per departement wat betreft de aantallen verzochte reacties.

Grosso modo zijn de aantallen vragen uit de Tweede Kamer ongeveer evenredig met de zaakaan-tallen van de Nationale ombudsman op de verschillende ministeriële terreinen.

Onbetwiste koplopers wat betreft het jaarlijkse aantal aan de Kamer(s) gegeven antwoorden zijn dan ook de bewindspersonen van Justitie.

De verzoeken om een reactie van een bewindspersoon waren voorheen veelal afkomstig van de vaste Commissie voor de Nationale ombudsman, tegenwoordig meestal van de Commissie voor de Verzoekschriften. De informatievoorziening geschiedt veelal schriftelijk. Soms vindt bovendien een mondeling overleg plaats. In verband met het opstellen van de reactie van een bewindspersoon wordt door de ambtelijke top van het ministerie doorgaans de betrokken uitvoerende sector(en) eerst om commentaar gevraagd. Een contactambtenaar (of coördinator) voor Nationale-ombudsmanzaken is de aangewezen functionaris om de ontvangen inlichtingen uit de sector(en) tot een samenhangend concept te verwerken, dat vervolgens wordt voorgelegd aan de ambtelijke top van het ministerie en, na daar te zijn goedgekeurd, ten slotte onder de aandacht van de desbetreffende minister of staatssecretaris wordt gebracht.

Hierboven kwam al naar voren dat een rapport van de Nationale ombudsman in de parlementaire omgeving via een vakcommissie of individueel lid ook in een andere context een rol als informatiebron kan gaan spelen. Met dat gebruik van een rapport (of andere informatiebron over het werk van de Nationale ombudsman) als 'munitie' in een debat dat plaatsvindt in een ander of ruimer verband, wordt het terrein van de Nationale ombudsman, zoals dat in dit rapport is afgebakend, verlaten. Het debat in de Staten-Generaal treedt dan immers buiten het kader waarin de politieke verantwoordelijkheid van de betrokken

bewindspersoon uitsluitend betrekking heeft op zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid voor bepaalde gedragingen van zijn ambtenaren. De communicatie tussen parlement en bewindspersoon verschuift daarmee naar de context van het specifieke beleidsterrein waarop de desbetreffende bewindspersoon zich als vakminister beweegt.

6.5.4 *Handelingen*

149

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het opstellen en aanbieden van een jaarverslag aan de beide Kamers van de Staten-Generaal en de Ministers (en andere bij de taakvervulling betrokken bestuursorganen).**

Periode 1982 - heden.

Grondslag WNo art. 28, lid 1.

Product Openbaar jaarverslag, met aanbiedingsbrief.

Bron Jaarverslagen No; vraaggesprekken BNo.

150

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het voegen van vertrouwelijke gegevens bij het jaarverslag aan beide Kamers van de Staten-Generaal en de Ministers.**

Periode 1982 - heden.

Grondslag WNo art. 28, lid 1.

Product Niet-openbare bijlagen jaarverslagen.

Opmerking Geschiedt in de praktijk tot op heden niet.

151

Actor Nationale ombudsman.

Handeling **Het periodiek of dadelijk informeren van de Staten-Generaal over de bevindingen en oordelen in afzonderlijke aangelegenheden, alsmede over de uitgebrachte aanbevelingen en de reacties van bestuursorganen daarop.**

Periode 1982 - heden.

Grondslag WNo art. 28, lid 3.

Product * Serie rapporten (1982-) ter griffie van de Commissies voor de Verzoekschriften.

* Serie kwartaaloverzichten van reacties op aanbevelingen ter griffie van de Commissies voor de Verzoekschriften uit TK en EK en van de vaste Commissie voor BiZa uit de TK.

Bron Jaarverslagen No; vraaggesprekken BNo.

Opmerking De handeling betreft *niet* het algemene overleg en de verdere communicatie met de vaste Commissie voor de No, resp. de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken (zie H. 2 van het RIO) en ook niet de praktische afspraken met de verzoekschriftencommissies uit de Kamers (zie H. 3 van het RIO).

152

Actor Bestuursorgaan.
Handeling **Het ingevolge een toezegging periodiek verslag doen aan de Staten-Generaal van het eigen handelen in Nationale-ombudsmanzaken.**
Periode Jaren 1980 - heden.
Product Jaarlijkse ombudsmanparagraaf als bijlage van de MvT van een hoofdstuk van de rijksbegroting.
Bron Rijksbegrotingen; vraaggesprekken BiZa en Justitie.
Opmerking Het bestuursorgaan is hier een Minister. De ombudsmanparagraaf geeft een overzicht van de aanbevelingen van de No aan het adres van de Minister en diens reacties daarop.

153

Actor Bestuursorgaan.
Handeling **Het desgevraagd nader informeren van (een lid van) een Kamer van de Staten-Generaal in verband met de behandeling van (uitkomsten van) de taakvervulling van de Nationale ombudsman.**
Periode 1982 - heden.
Product Kamerstukken.
Bron Jaarverslagen No; vraaggesprekken BiZa en Justitie.
Opmerking Het bestuursorgaan is hier een Minister. De handeling betreft in de praktijk meestal reacties n.a.v. jaarverslag No, soms een kwartaaloverzicht of rapport No; de ombudsmanparagraaf als bijlage van de MvT van een hoofdstuk van de rijksbegroting of berichtgeving van derden (publicaties in de pers) kunnen echter ook een aanleiding vormen.

BRONNEN EN LITERATUUR

Personen met wie vraaggesprekken zijn gehouden of die (gedeelten van) dit rapport hebben becommentarieerd:

mw mr E.C.M. ten Berge, onderzoeker BNo.
drs R.J.I. Dielemans, beleidsmedewerker stafafdeling CZWI, ministerie van BiZa.
mr H. Dijkgraaf, plv. hoofd afdeling III BNo.
H.J. Koops, senior stafmedewerker BNo.
mr T.W. van der Krogt, directeur BNo.
mr dr M. Oosting, Nationale ombudsman.
mr S. Pfeifer, hoofd afdeling I BNo.
mw mr C. Sarink, beleidsmedewerker directie FEZ, ministerie van BiZa.
mw M. Sieben, hoofd afdeling Voorlichting en bibliotheek BNo.
mr P.J.M. Steultjens, plv. hoofd afdeling I BNo.
mw J.H. Swint-Linthout, medewerker afdeling ICA BNo.
mr L.J. Vogelaar, coördinator Nationale-ombudsmanzaken, ministerie van Justitie.
K.G.A. Vrijhof, onderzoeker BNo.

Archief Bureau Nationale ombudsman

Een spaarzaam gebruik is gemaakt van het *Huishoudelijk archief*, (1981) 1982 -. Het *Onderzoeksarchief* is als zodanig niet geraadpleegd.

Literatuur

Wat de relevante kamerstukken (Memories van Toelichting, etc.) betreft zijn geraadpleegd de desbetreffende documentatiemappen in de bibliotheek van het BNo (zie onder). In onderstaande lijst is daarnaast een selectie van de belangrijkste geraadpleegde kamerstukken opgenomen, vooral de jaarverslagen van de Nationale ombudsman. Overigens bevatten de jaarverslagen elk jaar een uitputtend overzicht van alle kamerstukken, Staatsbladen en Staatscouranten die relevant zijn voor het werk van de Nationale ombudsman.

J.B.J.M. ten Berge, E. Daalder en J. Naeyé, *De Nationale ombudsman*, VAR-reeks 106, Alphen aan den Rijn 1991.

J.B.J.M. ten Berge, M.P. Gerrits-Janssens en P.J. Stolk, *Vereisten van behoorlijkheid*. Een analyse na tien jaar Nationale ombudsman, Zwolle 1992.

W. Daniëls, *Correspondentiewijzer*. Normen van de Nationale ombudsman voor de correspondentie overheid-burger, Sdu Wijzerreeks, 's-Gravenhage 1995.

R.J.I. Dielemans (bew.), *Wet Nationale ombudsman*. Editie Schuurman & Jordens, Nederlandse staatswetten nr. 178, Zwolle 1997 (2e druk).

M.E. van Dongen en E. Helder: 'Nationale ombudsman: rechtsbeschermer of controleur?', in:

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Openbaar Bestuur 1991 nr. 8, p. 28-32.

Jeanne Doomen, *Behoorlijk blauw*. politieoptreden in Nederland, Amsterdam/Antwerpen 1996.

Effecten van het werk van de ombudsman. Voordrachten gehouden tijdens het symposium ter gelegenheid van het 10-jarig bestaan van de Nationale ombudsman, 's-Gravenhage 1992.

Fouten maken is menselijk ... Klagen mag. Publieksfolder Nationale ombudsman (uitgave BNo), oktober 1994.

M.P. Gerrits-Janssens, *Behoorlijke klachtbehandeling*. Contouren van een geharmoniseerd klachtprocesrecht, Zwolle 1994 (diss. Rijks Universiteit Utrecht).

Handboek Bureau Nationale ombudsman. Losbladige interne proceduremap van het Bureau Nationale ombudsman, 1988 e.v.

E. Helder, *Ombudsman en administratieve rechtsbescherming*, Enschede 1989 (diss. Technische Universiteit Twente).

E.M.H. Hirsch Ballin, *Beginselen van het klachtprocesrecht en de Wet Nationale ombudsman*, Deventer 1986.

Jaarverslag Nationale ombudsman.

1982, kamerstukken II 17 875 nr. 2, 1982/83.

1983, kamerstukken II 18 358 nr. 2, 1983/84.

1984, kamerstukken II 18 965 nr. 2, 1984/85.

1985, kamerstukken II 19 525 nr. 2, 1985/86.

1986, kamerstukken II 19 900 nr. 2, 1986/87.

1987, kamerstukken II 20 424 nr. 2, 1987/88.

1988, kamerstukken II 21 075 nr. 2, 1988/89.

1989, kamerstukken II 21 478 nr. 2, 1989/90.

1990, kamerstukken II 22 016 nr. 2, 1990/91.

1991, kamerstukken II 22 550 nr. 2, 1991/92.

1992, kamerstukken II 23 050 nr. 2, 1992/93.

1993, kamerstukken II 23 655 nr. 2, 1993/94.

1994, kamerstukken II 24 125 nr. 2, 1994/95.

1995, kamerstukken II 24 635 nr. 2, 1995/96.

1996, kamerstukken II 25 275 nr. 2, 1996/97.

W. Jacobs-Wessels, *Klagers en veelklagers bij de Nationale ombudsman*, Arnhem 1994 (diss. Universiteit van Amsterdam).

Kamerstukken c.a. Nationale ombudsman. Documentatiemappen in de bibliotheek van het Bureau Nationale ombudsman.

H.H. Kirchheiner, *De Nationale ombudsman in democratisch perspectief*, IJmuiden 1984.

Klachten over de overheid? Publieksfolder Nationale ombudsman (uitgave BNo), oktober 1995.

J. Naeyé, *Nationale ombudsman en politie*. Jaarboek Politie 1991, Arnhem 1992.

De Nationale ombudsman; een korte schets. Brochure Nationale ombudsman (uitgave BNo), 's-Gravenhage 1996 (vierde druk).

No-actueel. Wekelijks nieuwsbulletin van het Bureau Nationale ombudsman, 1993 e.v.

Nota inzake het ombudsmanvraagstuk, kamerstukken II 9925 nr. 1, 1968/69.

Notitie betreffende de bevoegdheid van de Nationale ombudsman ten aanzien van mede-overheden, kamerstukken II 24 206 nr. 1, 1994/95.

M. Oosting, *Kwaliteit van de overheid*. Nieuwenhoflezing IV, Deventer 1990.

De organisatie van de commissaris van onderzoek (Rijksombudsman), rapport ministerie van Binnenlandse Zaken, 1978.

J.M. Polak e.a., *Rondom de Nationale ombudsman*. Tien jaar ervaring met het instituut, Prof.mr. B.M. Teldersstichting, Geschrift 78, 's-Gravenhage 1993.

R. de Roon (bew.), *Wet Nationale ombudsman*. Editie Schuurman & Jordens, Nederlandse staatswetten nr. 178, Zwolle 1982.

Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden. 1982 e.v., 's-Gravenhage 1983 e.v.

P.J. Stolk, *De Nationale ombudsman*. Studiepockets staats- en bestuursrecht nr. 18, Zwolle 1991.

Jaap Timmer en Bert Niemeijer, *Burger, overheid en Nationale ombudsman*. Evaluatie van het instituut Nationale ombudsman, 's-Gravenhage 1994.

Caspar van Tongeren, *Onheus behandeld*. Verhalen uit de praktijk van de Nationale ombudsman, 's-Gravenhage 1997.

Verslag voorbereiding en invoering Nationale ombudsman, kamerstukken II 17 364 nr. 2, 1981/82.

Voorbereiding Invoering Ombudsman, rapport ministerie van Binnenlandse Zaken, 1980.

Bij het gereedkomen van dit rapport kwam uit: J.B.J.M. ten Berge, M.P. Gerrits-Janssens en R.J.G.M. Widdershoven, *Blik op de toekomst van de Nationale ombudsman*. Visies op

consolidatie en meerwaarde, Deventer 1997. Deze publicatie is het resultaat van een onderzoek, uitgevoerd in opdracht van de Nationale ombudsman en de stafafdeling CZWI van het ministerie van BiZa (zie ook paragraaf 3.2.3 van dit rapport).

BIJLAGE 1: RELEVANTE WET- EN REGELGEVING

Grondwet

Aanhangig is thans een voorstel van Wet, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake de Nationale ombudsman.

Kamerstukken II: 25 313 (1996/97).

Wet Nationale ombudsman

Wet van 4 februari 1981, Stb. 35, houdende instelling van het ambt van Nationale ombudsman en wijziging van een aantal wetten.

Inwerkingtreding: 10 juni 1982: art. I, hoofdstuk I en III, art. II, art. VI, aanhef en onder A (Stb. 326); 1 januari 1982: art. I, hoofdstuk II, artt. III, IV en V, art. VI, aanhef en onder B, artt. VII tot en met XIV (Stb. 1981, 674); art. 1 van art. I (Stb. 1981, 769).

Kamerstukken II: 14 178 (1976/77, 1979/80).

Wijzigingswetten WNo

Niet tot wet verheven is een aanvankelijk voorstel tot wijziging van de WNo, de Wet bezoldiging Nationale ombudsman en de Algemene burgerlijke pensioenwet.

Kamerstukken II: 17 915 (1983/84, 1985/86).

Wijziging WNo: o.m. bepalingen omtrent vervanging en waarneming.

Wet van 3 december 1987, Stb. 591, tot wijziging van bestaande wetten in verband met de invoering van een nieuwe regeling van het bewijsrecht in burgerlijke zaken.

Inwerkingtreding: 1 april 1988 (Stb. 8).

Kamerstukken II: 17 916.

Wijziging WNo: art. 22.

Wet van 28 december 1988, Stb. 665 (*Wet persoonsregistraties*).

Inwerkingtreding: 1 juli 1989 (Stb. 153).

Kamerstukken II: 19 095.

Wijziging WNo: art. 1, derde lid.

Wet van 21 juni 1989, Stb. 233, houdende wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet bezoldiging Nationale ombudsman.

Inwerkingtreding: 1 juli 1989 (Stb. 234).

Kamerstukken II: 19 426 (1985/86, 1986/87, 1987/88, 1988/89).

Wijziging WNo: artt. 2, 5, 6, 9, 12, 14, 15, 16, 17, opschrift hoofdstuk III, 30 (nieuw) en 30 (oud).

Wet van 31 oktober 1991, Stb. 703 (*Wet openbaarheid van bestuur*).

Inwerkingtreding: 1 mei 1992 (Stb. 185).

Kamerstukken II: 19 859.
Wijziging WNo: artt. 27, 28.

Wet van 4 juni 1992, Stb. 422, houdende aanpassing van een aantal wetten aan de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht (*Aanpassingswet Awb I*).

Inwerkingtreding: 1 januari 1994 (Stb. 1993, 693).

Kamerstukken II: 22 061.

Wijziging WNo: artt. 1, 1a (nieuw), 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 24, 25, 26, 27.

Wet van 29 oktober 1992, Stb. 594, tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet bezoldiging Nationale ombudsman in verband met vervanging en waarneming.

Inwerkingtreding: 20 november 1992 (Stb. 594).

Kamerstukken II: 21 995 (1990/91 en 1991/92).

Wijziging WNo: artt. 1, 2, 3, 5, 9, 10.

Wet van 23 december 1993, Stb. 690 (*Aanpassingswet Awb III*).

Inwerkingtreding: 1 januari 1994 (Stb. 693).

Kamerstukken II: 23 258.

Wijziging WNo: artt. 16, 30.

Wet van 2 maart 1994, Stb. 230 (*Algemene wet gelijke behandeling*).

Inwerkingtreding: 1 september 1994 (Stb. 230).

Kamerstukken II: 22 014.

Wijziging WNo: art. 1.

Laatstgenoemd artikel was reeds per 1 januari 1994 (gewijzigd) vernummerd tot 1a, vandaar:

Wet van 12 april 1995, Stb. 227 (*Leemtewet*).

Inwerkingtreding: 15 mei 1995 (Stb. 259).

Kamerstukken II: 23 855.

Wijziging WNo: art. 1a.

Wet van 26 april 1995, Stb. 250 (*Leemtewet Awb*).

Inwerkingtreding: 17 mei 1995 (Stb. 250).

Kamerstukken II: 23 780.

Wijziging WNo: artt. 17, 19.

Aanhangig is thans een voorstel van Wet tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur.

Kamerstukken II: 25 456 (1996/97).

Wijziging WNo: o.m. regeling competentie-uitbreiding tot mede-overheden.

Gerelateerde wetgeving

Onlangs is tot stand gekomen het voorontwerp van de vierde tranche (klachtrecht) van de

Algemene wet bestuursrecht. Hierin wordt het interne klachtprocesrecht bij bestuursorganen geregeld. Het op het voorontwerp betrekking hebbende advies van de Commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie Scheltema) is inmiddels openbaar gemaakt en gepubliceerd ('s-Gravenhage, Sdu, 1996). Het wetsontwerp zal binnenkort bij de Tweede Kamer aanhangig worden gemaakt.

Algemene maatregelen van bestuur ex art. 1(a) WNo

Besluit van 5 april 1991, Stb. 182, houdende aanwijzing van het Centraal Bestuur en de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening als administratieve organen in de zin van de Wet Nationale ombudsman. Ingetrokken bij besluit van 16 oktober 1993, Stb. 535 (inwerkingtreding 1 november 1993).

Besluit van 27 augustus 1991, Stb. 466, houdende aanwijzing van de Pensioen- en Uitkeringsraad als orgaan als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur, onderscheidenlijk artikel 1, eerste lid onderdeel b, van de Wet Nationale ombudsman. Ingetrokken bij besluit van 16 oktober 1993, Stb. 535 (inwerkingtreding 1 november 1993).

Besluit van 4 september 1992, Stb. 496, houdende aanwijzing van de stichting NIWO en de stichting SIEV als organen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur, onderscheidenlijk artikel 1, eerste lid onderdeel b van de Wet Nationale ombudsman. Ingetrokken bij besluit van 16 oktober 1993, Stb. 535 (inwerkingtreding 1 november 1993).

Besluit van 1 september 1993, Stb. 488, houdende aanwijzing van bestuursorganen van waterschappen als administratieve organen in de zin van de Wet Nationale ombudsman (inwerkingtreding 1 januari 1994). Gewijzigd bij besluit van 16 december 1993, Stb. 683 (inwerkingtreding 1 januari 1994).

Besluit van 16 oktober 1993, Stb. 535 (*Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo*) (inwerkingtreding 1 november 1993; voor wat betreft de Openbare universiteiten en hogescholen 1 november 1995). Gewijzigd bij besluit van 16 december 1993, Stb. 683; 22 april 1994, Stb. 151; 21 april 1994, Stb. 303; 17 juni 1994, Stb. 468; 15 juli 1994, Stb. 579; 7 november 1994, Stb. 809; 21 december 1994, Stb. 968; 8 juni 1995, Stb. 340; 10 februari 1996, Stb. 124; 10 mei 1996, Stb. 278; 4 juni 1996, Stb. 298; 14 juni 1996, Stb. 384; 30 januari 1997, Stb. 47; 10 april 1997, Stb. 159.

Besluit van 10 april 1995, Stb. 218, houdende aanwijzing op grond van de Wet Nationale ombudsman van bestuursorganen van gemeenten en provincies voor de gedragingen van buitengewoon opsporingsambtenaren (terugwerkend tot 1 april 1994).

Besluit van 12 juni 1996, Stb. 310, houdende tijdelijke aanwijzing van de bestuursorganen van de provincies en van enkele gemeenten op grond van de Wet Nationale ombudsman in het kader van een proefproject (inwerkingtreding 1 juli 1996).

BIJLAGE 2 BESTUURSORGANEN BINNEN DE BEVOEGDHEID VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN

1. *Aangewezen in artikel 1a, eerste lid, onder a, b en c van de WNo, zoals gewijzigd bij Wet van 4 juni 1992, Stb. 422*
 - a. De ministers.
 - b. Bestuursorganen die onder de verantwoordelijkheid van de ministers werkzaam zijn.
 - c. De commissarissen van de Koningin en de burgemeesters, voor zover het gaat om de hun bij wettelijk voorschrift opgedragen politietaken.

2. *Aangewezen bij amvb als bedoeld in art. 1a, eerste lid, onder d, van de WNo, zoals gewijzigd bij Wet van 4 juni 1992, Stb. 422*
 - a. Vanaf 1 november 1993: de bestuursorganen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, te weten: de Sociaal-Economische Raad (SER); de (hoofd)productschappen en de (hoofd)bedrijfschappen; de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf; de gemeenschappelijke secretariaten PGF/PVS en PPE/PVV.
Grondslag: besluit van 16 oktober 1993, Stb. 341.
 - b. Vanaf 1 november 1993: de zelfstandige bestuursorganen van de centrale overheid, door plaatsing op de (telkens geactualiseerde) enumeratieve bijlage behorende bij het *Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo*.
Grondslag: besluit van 16 oktober 1993, Stb. 341; de bijlage is veelvuldig gewijzigd (zie Bijlage 1).
 - c. Vanaf 1 januari 1994: de bestuursorganen van de waterschappen, met inbegrip van de (hoog)heemraadschappen, polderdistricten, dijkschappen, wegschappen en zuiveringschappen.
Grondslag: besluit van 1 september 1993, Stb. 488.
 - d. Vanaf 1 april 1994 (terugwerkend): de bestuursorganen van de gemeenten en provincies voor zover het betreft de uitoefening van de taken die zijn opgedragen aan de voor hen werkzame buitengewoon opsporingsambtenaren.
Grondslag: besluit van 10 april 1995, Stb. 218.
 - e. Vanaf 1 juli 1996 (tot 1 januari 1998): de bestuursorganen van de provincies en van de gemeenten Apeldoorn, Enschede, Katwijk, Oegstgeest, Roermond, Voorschoten en Weert.
Grondslag: besluit van 12 juni 1996, Stb. 310.
 - f. Vanaf 1 januari 1997 (terugwerkend): de adviescolleges, bedoeld in de Kaderwet adviescolleges (niet zijnde adviescolleges als bedoeld in art. 3 van die wet)
Grondslag: besluit van 16 oktober 1993, Stb. 341, zoals gewijzigd bij besluit van 30 januari 1997, Stb. 47.

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

PIVOT-PUBLICATIES