

# Rapport

'Een ieder heeft het recht een klacht in te dienen'

Een onderzoek naar de grenzen van het klachtrecht.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeenteraad en over de burgemeester van Nijmegen niet gegrond.

**Publicatiedatum**  
**12 oktober 2017**  
**Rapportnummer**  
**2017/113**

## Over de grenzen van het klachtrecht

Een ieder heeft het recht een klacht in te dienen, maar dit betekent niet dat een overheidsinstantie gehouden is in alle gevallen die klacht ook in behandeling te nemen.

Allereerst moet een klacht betrekking hebben op een gedraging jegens iemand. Algemene klachten over het beleid of beleidsuitvoering in het algemeen vallen buiten het bereik van de klachtenregeling. Dat geldt ook voor het politieke besluitvormingsproces.

Overheidsinstanties zijn niet verplicht klachten te behandelen als een van de uitzonderingsgronden in artikel 9:8, eerste lid Awb van toepassing is of als het belang van de klager, dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is. Deze mogelijkheid is in artikel 9:8, tweede lid Awb opgenomen, omdat volledige klachtbehandeling een te zware belasting kan zijn voor de betrokken overheidsinstantie. De beslissing om van behandeling af te zien kan worden getoetst door de Nationale ombudsman.

Om te kunnen beoordelen of het bestuursorgaan zich in redelijkheid op het standpunt kan stellen van klachtbehandeling af te zien, dient het bestuursorgaan bij de mededeling daarover aan te geven waarom behandeling een te zware belasting met zich meebrengt en derhalve in het specifieke geval wordt geconcludeerd dat er (kennelijk) sprake is van een te gering belang of gewicht van de gedraging.

De Nationale ombudsman vindt het acceptabel dat een bestuursorgaan zich op dit standpunt stelt bij klachten die samenhangen met, of gerelateerd zijn aan een diepgaand, onveranderbaar verschil van mening tussen een burger en een overheidsinstantie, aangezien klachtbehandeling in die gevallen niet kan en zal bijdragen aan herstel van vertrouwen; het belangrijkste doel van klachtbehandeling.

## Wat is de klacht?

Verzoeker, inwoner van Nijmegen, voelt zich nauw betrokken bij (de kwaliteit van het bestuur van) deze gemeente. Daarbij heeft het onderwerp straatnaamgeving zijn specifieke interesse. In Nijmegen worden straatnamen vastgesteld door de gemeenteraad. Verzoeker wendt zich regelmatig tot de gemeente met adviezen, opmerkingen, en suggesties. Bijvoorbeeld als de raad zich bij het vaststellen van nieuwe namen niet houdt aan de Spellingwet en het Besluit bekendmaking spellingvoorschriften 2005. Als een reactie op zijn brieven uitblijft of naar zijn oordeel onjuist of onvolledig is, dient hij daarover een klacht in. De behandeling van die klachten door de gemeenteraad verloopt naar zijn mening niet goed.

Verzoeker klaagt erover dat de gemeenteraad van Nijmegen stelselmatig de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht voor de behandeling van klachten niet naleeft.

Daarnaast klaagt verzoeker erover dat de burgemeester van Nijmegen onvoldoende toeziet op een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur.

## Wat ging er aan de klacht vooraf?

Verzoeker is al jarenlang nauw betrokken bij het reilen en zeilen van de gemeente Nijmegen. Al in een artikel uit 'De Brug' van 8 mei 1991 staat dat hij regelmatig raadsvergaderingen bijwoont. Zelf zegt verzoeker in het artikel wel eens de indruk te hebben beter op de hoogte te zijn dan de raadsleden zelf. De overheid, maar ook instellingen en bedrijven genieten zijn bijzondere belangstelling en ontvangen honderden brieven waarbij grote en kleine misstanden worden gemeld. Verzoekers eerste brief over straatnaamgeving dateert van 16 juni 1988. Sindsdien verschilt hij regelmatig van mening met de gemeente over de naamkeuze, de beraadslagingen daarover en de uitvoering van de besluiten.

In 'De Gelderlander' van 16 april 1997, met de aanhef 'Criticaster bestookt gemeente al tien jaar met

brieven' wordt ingegaan op verzoekers' overwegingen om in die jaren honderden brieven aan de gemeente te sturen. Hij zegt hierover in het artikel: "Misschien ben ik een idealist. En ik vind het leuk. Als ik een brief naar de gemeente schrijf, gaat dat niet met tegenzin. Er zit ook wel nieuwsgierigheid bij. Je ontdekt steeds meer. Het is een kwestie van graven, waarom gaan dingen zoals ze gaan?".

Op 24 mei 2000 schrijft 'De Gelderlander' dat door het college van burgemeester en wethouders mogelijk niet meer op de brieven van verzoeker wordt gereageerd, omdat de behandeling van zijn brieven onevenredig veel inzet van de ambtelijke capaciteit vergt. Dit argument vindt verzoeker onzin. Hij zegt hierover: "Mijn klachten komen omdat men het er in het begin bij laat zitten, het laat versloffen. Je kunt een klager beter ten onrechte serieus nemen dan niet serieus."

Op 19 december 2003 besteedt zelfs het personeelsblad van de gemeente Nijmegen aandacht aan verzoeker als 'beroepsbrievenschrijver' en 'veelschrijver'. Over hem wordt opgemerkt dat hij zeker geen zuurpruim is, veel en uitbundig lacht en zich heel goed voor kan stellen dat mensen hem een muggenzifter vinden. Toch vindt hij niet dat hij te veel op details let. Het begint met een detail, maar achter ieder detail gaat een hoofdlijn schuil. En in reactie op de mededeling van een oud-wethouder dat tegenover die ene, niet goed afgehandeld brief er 999 wel goed beantwoord worden, merkt hij op: "Ik vergelijk het maar met een fietsband met één gaatje. Die band loopt toch echt leeg." Blijkens het artikel verwacht verzoeker dat hij, zolang hij baanloos burger is, brieven zal blijven schrijven over dingen die hem in zijn omgeving opvallen. Weerstand maakt hem alleen maar vasthoudender. Het artikel wordt afgesloten met de volgende, met een knipoog bedoelde opmerkingen "Het meest onbevredigende is voor mij als ik meteen gelijk krijg" en "Als ik te snel gelijk krijg ben ik geneigd om het tegendeel te gaan beweren."

## **'Veelschrijversrichtlijn' van de gemeente Nijmegen**

Op 17 september 2013 informeert het college van burgemeester en wethouders de gemeenteraad over de vaststelling van een uniforme richtlijn 'veelschrijvers'. Ter toelichting schrijft het college dat de gemeente een aantal burgers kent die onevenredig veel corresponderen met de gemeente. Qua aantallen loopt het uiteen van een burger die ruim 100 berichten per jaar verstuurt, tot een burger die ruim 300 berichten per jaar verstuurt. Dit betreft zowel informatieve mededelingen als kritische vragen, verzoeken om informatie met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur, op- en aanmerkingen over gemeentelijke voorstellen en klachten en bezwaren als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. Beantwoording daarvan legt een groot beslag op de ambtelijke organisatie.

Burgers worden per brief geïnformeerd over het hanteren van de richtlijn. Desgewenst worden zij uitgenodigd voor een mondelinge toelichting. Het college benadrukt dat de mogelijkheden voor rechtsbescherming van betrokkenen en hun mogelijkheid om zich schriftelijk tot de gemeente te wenden, te allen tijde geborgd blijven en dat bij het opstellen van de richtlijn de adviezen van de Nationale ombudsman in acht zijn genomen.

De uniforme richtlijn 'veelschrijvers' van de gemeente Nijmegen, bedoeld om het beslag op de ambtelijke en bestuurlijke capaciteit te verminderen gold bij vaststelling in 2013 voor twee burgers, waaronder verzoeker. De richtlijn houdt het volgende in:

1. Registratie van de berichten vindt plaats op grond van de normale registratiecriteria.
2. Indien het bericht registratiewaardig wordt geacht, wordt er een op veelschrijvers toegesneden ontvangstbevestiging verstuurd.
3. De berichten worden - ongeacht de adressering - in beginsel niet aan de collegeleden of leden van de directieraad voorgelegd, maar direct naar de verantwoordelijke organisatie-eenheid gestuurd. E-

mailberichten worden om deze reden centraal naar de afdeling Documentaire Informatievoorziening doorgeleid.

4. Van elk bericht wordt kennisgenomen door een ambtenaar om het gewicht ervan te kunnen beoordelen.

5. Op informele berichten wordt in beginsel niet gereageerd. Dit kan gaan om informatieve mededelingen, vragen, op- en aanmerkingen over gemeentelijke voorstellen of administratieve procedures zoals bekendmakingen etc. Indien in de berichten signalen worden afgegeven die van nut zijn voor de organisatie, worden deze signalen wel opgepakt.

6. Formele berichten zoals klachten, bezwaarschriften, verzoeken om informatie op grond van de Wob en aanvragen van een beschikking worden wél in behandeling genomen, waarbij in beginsel een informele aanpak gehanteerd wordt, in plaats van een formeel juridisch correcte afhandeling (met hoorzitting, beschikking etc.).

7. In individuele gevallen kan van deze richtlijn worden afgeweken en wel gereageerd worden met een bericht.

## **Visie van de Nationale ombudsman**

In de brochure 'Het verhaal achter de klacht, effectief omgaan met lastig klaaggedrag' van december 2013 geeft de Nationale ombudsman richtlijnen voor het structureren of beëindigen van het contact met een burger.

De overheid moet in principe altijd op brieven of klachten van burgers reageren. Er zijn echter gevallen waarin overheden niet (inhoudelijk) hoeven te reageren. Bijvoorbeeld als een burger zelf in gebreke blijft en niet op de goede manier contact zoekt met een instantie. Ook burgers hebben hun eigen verantwoordelijkheid in de communicatie met de overheid. Voorbeelden daarvan zijn anonieme of beledigende brieven, brieven die gaan over een blijvend meningsverschil waarbij geen nieuwe standpunten zijn te verwachten, kennisgevingen en verzoeken om al eerder verstrekte informatie of specificatie. Als een overheidsinstantie daar niet op reageert, is dat volgens de Nationale ombudsman gerechtvaardigd.

Er is echter nog een situatie waarin de Nationale ombudsman het aanvaardbaar vindt dat een instantie het contact met een burger beperkt. Dat is het geval als de correspondentie van een burger een onevenredige inspanning vergt van die instantie. Het antwoord op de vraag wanneer er precies sprake is van een onevenredige inspanning is niet eenduidig te geven en zal steeds afhankelijk zijn van het specifieke geval. Maar in het algemeen stelt de Nationale ombudsman dat er sprake is van een onevenredige inspanning als de burger zich veelvuldig tot een instantie richt en daarvan een inspanning verlangt die buitensporig afwijkt van hetgeen van een dienstverlenende overheidsinstantie mag worden verwacht.

De Nationale ombudsman hanteert de volgende uitgangspunten:

- Een overheidsinstantie mag, als het niet is gelukt om bijvoorbeeld via bemiddeling goede werkafspraken te maken eenzijdig een gedragslijn opleggen voor de communicatie met een burger als de omvang van diens correspondentie of (telefonische) contacten leidt tot een tijdsbeslag dat buitensporig afwijkt van wat in redelijkheid van een dienstverlenende instantie mag worden verwacht;
- Ook bij herhaald schelden, dreigen of andere ongepaste uitingen kan worden besloten iemand (tijdelijk) niet meer te woord te staan.

- Bij het eenzijdig opleggen van een gedragslijn mag betrokkene niet worden beperkt in zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden en in zijn mogelijkheden zich schriftelijk te uiten naar een overheidsinstantie. Dat individuele belang van een burger blijft gewaarborgd. Dat betekent dat de burger wel brieven mag blijven sturen, maar dat de organisatie daar niet op hoeft te reageren. Het is dan wel noodzakelijk de organisatie zo in te richten dat het mogelijk is eventuele nieuwe correspondentie te bezien op de vraag of alsnog reactie noodzakelijk is;
- Het is wenselijk om voorafgaande aan het opleggen van een gedragslijn een gesprek te voeren met betrokkene. Zo'n gesprek kan niet alleen bijdragen aan herstel, maar ook aan waarheidsvinding en het constateren van omstandigheden die mogelijk leiden tot matiging van de voorgenomen maatregel;
- De gedragslijn moet aan betrokkene schriftelijk worden aangekondigd, zodat hij of zij weet wat hij/zij kan verwachten. Daarin dient ook te worden aangegeven voor hoe lang de gedragslijn geldt.

## **Wat was de oorspronkelijke klacht?**

Verzoeker klaagt er bij de raad over dat raadsvoorstellen over straatnaamgeving als hamerstuk zijn geagendeerd. Dat betekent dat daarover geen beraadslaging meer in de raad plaatsvindt. Verzoeker stelt dat hij middels een ingekomen stuk aan de raad feiten had aangevoerd, waardoor inhoudelijke behandeling in de rede lag. De ontvangst van zijn klacht is niet schriftelijk bevestigd en stond ook niet geagendeerd als binnengekomen stuk voor de eerstkomende raadsvergadering. Ook heeft hij nimmer een raadsbesluit gezien, waarbij de burgemeester is gemandateerd de klacht namens de raad af te handelen.

In zijn beslissing op de klacht schrijft de burgemeester dat de manier waarop een onderwerp wordt behandeld aan de raad is en in wezen onderdeel vormt van het politieke besluitvormingsproces. De burgemeester kan zich verzoekers' ergernis voorstellen als hij kanttekeningen plaatst bij een raadsvoorstel dat vervolgens als hamerstuk wordt geagendeerd, maar merkt op dat het al dan niet meenemen van diens argumenten valt onder het politieke besluitvormingsproces. De raad hoeft daar in een klachtprocedure geen verantwoording over af te leggen. De handelwijze van de raad kan naar het oordeel van de burgemeester dan ook niet als onbehoorlijk worden aangemerkt.

In reactie hierop schrijft verzoeker dat de raad onvoldoende zorg draagt voor een behoorlijke klachtbehandeling en de burgemeester daar onvoldoende op toeziet. Ook acht hij de wijze waarop ingekomen stukken door de raad worden afgedaan getuigen van minachting. Zijn pogingen om zijn inzichten ter kennis van het gemeentebestuur te brengen worden gefrustreerd. Hij merkt op dat voorstellen voor straatnaamgeving altijd hamerstukken zijn, ook als deze niet voldoen aan de wettelijke eisen. Naar zijn oordeel kan bij een zorgvuldige voorbereiding van de besluitvorming niet worden volstaan met het 'ter kennisgeving aannemen' van relevante kanttekeningen en is het politieke besluitvormingsproces geen rechtvaardiging voor het negeren van die kanttekeningen en draagt dat ook niet bij aan een goede naamgeving van de openbare ruimte.

Tijdens een gesprek met verzoeker is nader ingegaan op zijn overwegingen. Het gaat hem erom dat klachten door de raad (als bestuursorgaan) op een zorgvuldige wijze in behandeling worden genomen en afgedaan. Voor hem begint het met een signaal dat niet goed door de gemeente wordt opgepakt. Daardoor voelt hij zich genoodzaakt een klacht of een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur in te dienen. Dat is voor hem de enige mogelijkheid, omdat op hem de 'veelschrijversrichtlijn' van toepassing is. Dat beschouwt hij overigens als onjuist, omdat die richtlijn zich richt op de kwantiteit; de hoeveelheid ontvangen brieven, terwijl hij zich alleen tot de gemeente wendt voor de kwaliteit van de besluitvorming. Resultaat van die besluitvorming zou moeten zijn dat straatnamen en huisnummering voldoet aan de wettelijke eisen. Ook mist verzoeker binnen de gemeente een aanspreekpunt om op een eenvoudige, directe wijze opmerkingen over de besluitvorming en uitvoering van de straatnaamgeving

door te geven. Want als ook de raad niets met zijn opmerkingen doet, is hij gedwongen gebruik te maken van de klachtenprocedure en de Wet openbaarheid van bestuur.

In aanvulling op dit gesprek schreef verzoeker dat de 'veelschrijversrichtlijn' alleen maar tot meer problemen leidt en maatwerk noodzakelijk is. Hij is er van overtuigd dat adequaat reageren in een zo vroeg mogelijk stadium minder beslag legt op de schaarse ambtelijke capaciteit dan een non-communicatieve opstelling. Wat verzoeker vooral verbaast is het gebrek aan kwaliteit en het ontbreken van de behoefte om daarin verandering te brengen. Hij weet niet hoe hij dit kan doorbreken, omdat het zonder aanspreekpunt dat zich verantwoordelijk voelt voor de kwaliteit lastig communiceren is.

## **Aanvullende klachten**

Na het gesprek ontving de ombudsman nieuwe, aanvullende voorbeelden waaruit naar verzoekers' mening blijkt dat er niets verandert. Zo staat in de ontvangstbevestiging van zijn klacht over de gebrekkige afhandeling van zijn verzoek om informatie, dat deze klacht zal worden geplaatst op de agenda van de raadsvergadering van 6 juli 2016 en de raad zal worden geadviseerd haar voorzitter te mandateren de klacht af te handelen. Mocht de raad anders besluiten dan wordt verzoeker onmiddellijk geïnformeerd. Toen de raad anders besloot, is verzoeker echter niet geïnformeerd. En tijdens de hoorzitting over de klacht waren de raad en/of het college niet vertegenwoordigd.

Een ander voorbeeld betreft de door verzoeker aan de gemeente gedane mededeling dat het raadsbesluit voor de straatnaamgeving van het Professor Van Melsenpad in strijd is met de wet en dat hij naar aanleiding van het collegevoorstel al kanttekeningen had geplaatst bij onder andere de schrijfwijze van de naam. Verzoeker wijst de raadsleden op de door hen afgelegde eed om 'getrouw te zijn aan de Grondwet, de wetten te zullen naleven en hun plichten als lid van de raad naar eer en geweten te zullen vervullen'.

Van verzoeker ontving de Nationale ombudsman tevens afschriften van de beslissingen van het college van burgemeester en wethouders op de door hem ingediende klachten over de reacties op zijn verzoeken om informatie over de naamgeving van een aantal buurten. In deze beslissingen schrijft het college dat onderdeel 5 (op informele berichten wordt in beginsel niet gereageerd), respectievelijk onderdeel 6 (formele berichten worden wél in behandeling genomen, waarbij in beginsel een informele aanpak gehanteerd wordt) van de 'veelschrijversrichtlijn' van toepassing is.

Verzoeker schrijft dat het met de klachtbehandeling binnen de gemeente Nijmegen droevig is gesteld. Een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure is het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur, maar in zijn ogen slaagt het gemeentebestuur er in de praktijk keer op keer in het tegenovergestelde te bereiken. Verzoeker zou het zeer op prijs stellen als de Nationale ombudsman hier een einde aan zou maken.

## **Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?**

Bij de opening van het onderzoek is de gemeenteraad onder andere gevraagd of de procedure die wordt gehanteerd bij de behandeling van over de raad ingediende klachten voldoet of mogelijk aanpassing behoeft. Tevens is de raad gevraagd hoe de door verzoeker ingediende klachten rondom de besluiten inzake straatnaamgeving voorkomen zouden kunnen worden.

De burgemeester is onder andere gevraagd hoe hij invulling geeft aan zijn bevoegdheid, zoals neergelegd in artikel 170, eerste lid, onder e. van de Gemeentewet om toe te zien op een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur.

Verzoeker is onder andere gevraagd wat hij zou kunnen bijdragen aan het herstel van het tussen hem

en de gemeente Nijmegen geschonden vertrouwen.

## Hoe reageerden de Gemeenteraad en de burgemeester?

In hun gezamenlijke reactie merken raad en burgemeester op dat de veelschrijversrichtlijn is vastgesteld voor correspondentie die door of namens het college en de burgemeester wordt afgehandeld, maar niet voor correspondentie die door de gemeenteraad zelf wordt afgehandeld. De raad is wel over de richtlijn geïnformeerd. Ten tijde van het opstellen van de richtlijn - in 2013 - ontving de gemeente ruim tweehonderd berichten per jaar van verzoeker, variërend van informerende vragen en opmerkingen tot diverse verzoeken en bezwaren op grond van de Wet openbaarheid van bestuur en klachten op grond van de Algemene wet bestuursrecht. De afgelopen jaren is de stroom onverminderd doorgedaan, met een stijging van het aantal klachten.

De richtlijn houdt kortgezegd in dat er op informerende vragen of opmerkingen in beginsel geen reactie volgt. Wel wordt elk bericht ambtelijk beoordeeld en indien nodig wordt er actie ondernomen. Op formele berichten (Wob-verzoeken, klachten of bezwaarschriften) wordt wel gereageerd. Raad en burgemeester merken op dat het erop lijkt dat de richtlijn er toe leidt dat verzoeker meer gebruik maakt van de klachtenprocedure en de mogelijkheid om Wob-verzoeken in te dienen, om zo toch een reactie van de gemeente af te dwingen. Naar hun mening is de klachtenprocedure daarvoor niet bedoeld. De overheid moet vanzelfsprekend behoorlijk met een burger omgaan, maar het is in de relatie tussen overheid en burger ook van belang dat de burger zich constructief opstelt. Dit kan verzoeker doen door voorstellen te doen of opbouwende kritiek te leveren, maar niet door het indienen van Wob-verzoeken of klachten. Daarnaast dient verzoeker zich naar het oordeel van de raad en de burgemeester neer te leggen bij besluiten die ondanks zijn (opbouwende) kritiek door de gekozen volksvertegenwoordigers zijn genomen. Uiteraard behoudens voor zover daartegen individueel bezwaar open staat.

In reactie op de klacht dat raadsvoorstellen rond straatnaamgeving als hamerstuk worden afgedaan, terwijl verzoeker middels een ingekomen stuk aan de gemeenteraad opmerkingen plaatst of kanttekeningen plaatst merken raad en de burgemeester op dat het aan de gemeenteraad is om te besluiten op welke manier een onderwerp tijdens de raadsvergadering wordt behandeld. De voorbereiding van de raadsagenda en vergadering verloopt conform het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad. De behandeling van een raadsvoorstel is onderdeel van het politieke besluitvormingsproces en de raad hoeft over de wijze van behandeling, bijvoorbeeld als hamerstuk zoals veelal gebeurd bij de voorstellen rond straatnaamgeving geen verantwoording af te leggen in een klachtprocedure. Indien verzoeker opmerkingen maakt op een voorstel dat ter besluitvorming voor ligt, wordt zijn brief als ingekomen stuk op de raadsagenda geplaatst. Het is aan de gemeenteraad om een eigen afweging te maken over de wijze waarop verzoekers' opmerkingen in de besluitvorming worden meegewogen.

Voor zover verzoeker erover klaagt dat klachten niet door de raad zelf worden afgedaan, wordt opgemerkt dat het de bevoegdheid van de raad is om te besluiten of de raad een klacht zelf afhandelt of besluit de behandeling daarvan namens haar over te laten aan de voorzitter. De mogelijkheid hiertoe is expliciet opgenomen in het Machtigingsbesluit klachtbehandeling. De klachten van verzoeker zijn in veel gevallen eenvoudig, dan wel administratief of procedureel van aard wat afhandeling door de voorzitter (in plaats van een procedure waarbij advisering door een externe commissie plaatsvindt) rechtvaardigt. Dat daarbij stelselmatig procedurele aspecten van de klachtbehandeling niet zouden worden nageleefd, bestrijden de raad en de burgemeester. Met het machtigingsbesluit en de geldende interne procedures is voldoende geborgd dat de afhandeling voldoet aan de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht. In een incidenteel geval komt het voor dat er een procedurele fout wordt gemaakt, zoals het niet sturen van een ontvangstbevestiging maar van het stelselmatig niet naleven van voorschriften is zeker geen sprake.

In het geval van verzoeker wordt hierbij de kanttekening geplaatst dat diens hoeveelheid vragen, opmerkingen, Wob-verzoeken, klachten en bezwaarschriften er toe leidt dat in sommige gevallen de wettelijke termijnen niet gehaald worden. Hierbij is echter van belang dat de gemeente in beginsel klachten informeel wil afhandelen. Verzoeker staat er echter op dat klachten middels een formele hoorzitting en beslissing worden afgehandeld. Naar het oordeel van raad en burgemeester dient dit echter geen redelijk doel en leidt het slechts tot meer werk voor de organisatie. Tevens roept dit bij hen de vraag op of de relatie tussen de gemeente en verzoeker inmiddels niet zodanig is verstoord, dat het behandelen van zijn klachten niet meer zinvol is.

Er lijkt sprake van zo weinig vertrouwen in het functioneren van de gemeente dat het de vraag is of klachtbehandeling nog kan bijdragen aan het herstel van vertrouwen en dat het voor hen überhaupt de vraag is of het telkens behandelen van eenzelfde soort klachten de bedoeling is van de klachtbehandeling op grond van de Algemene wet bestuursrecht en in hoeverre dit een (zinnig) doel dient.

Voor de wijze waarop de burgemeester toeziet op een zorgvuldige klachtbehandeling wordt verwezen naar het Machtigingsbesluit klachtbehandeling, vastgesteld op 3 december 2015 en gepubliceerd in gemeentebblad nr. 115903. Hierin staat beschreven welk orgaan, dan wel functionaris bevoegd is een klacht te behandelen. De organisatie kent daarnaast procedures die waarborgen dat klachtbehandeling zorgvuldig verloopt. Jaarlijks wordt een jaarverslag Rechtsbescherming opgesteld waarin ingegaan wordt op de klachtafhandeling. Dit jaarverslag wordt besproken door het college van burgemeester en wethouders. Tot en met 2015 werd ook in het burgerjaarverslag van de burgemeester ingegaan op de afhandeling van klachten. Inmiddels is er geen verplichting meer tot het uitbrengen van een burgerjaarverslag. Voor de behandeling van klachten over de gemeenteraad zijn geen aparte afspraken gemaakt. De procedure wordt gevolgd zoals voor elke binnenkomende klacht, op basis van het Machtigingsbesluit klachtbehandeling. Die procedure voldoet en behoeft geen aanpassing.

De gemeenteraad en de burgemeester zien twee mogelijkheden om te voorkomen dat verzoeker met regelmaat klachten blijft indienen over de inhoud van besluiten inzake straatnaamgeving.

Allereerst betreft dat de Werkgroep straatnaamgeving. De gemeente Nijmegen tracht de besluitvorming inzake straatnaamgeving zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen en wil in het kader van kwaliteitsverbetering verzoeker graag de gelegenheid geven suggesties te doen tijdens de ambtelijke voorbereiding in de zogenoemde Werkgroep straatnaamgeving. Dat was ook eerst de praktijk. In een brief uit 2013 wordt verzoeker duidelijk aangegeven dat hij in de gelegenheid wordt gesteld opmerkingen op ambtelijke conceptvoorstellen te maken, maar dat het aan het bestuur is om te beoordelen wat zij met de opmerkingen doet. Omdat verzoeker van mening was dat er te weinig met zijn opmerkingen werd gedaan zou hij deze afspraak eenzijdig hebben beëindigd. Raad en burgemeester betreuren dit en zouden graag opnieuw een dergelijke afspraak met hem willen maken.

Desgevraagd deelde men mee dat de gemeente verzoeker graag in de gelegenheid stelt suggesties aan te dragen of opmerkingen te plaatsen voorafgaande aan de besluitvorming. Benadrukt werd dat de gemeente vervolgens in een reactie wil aangeven wat er met de suggesties en opmerkingen wordt gedaan, zonder dat dit expliciet wordt onderbouwd of gemotiveerd teneinde de tijdsbesteding beperkt te houden.

De andere mogelijkheid betreft de behandeling van klachten omtrent straatnaamgeving. De klachten van verzoeker komen op een centraal punt binnen en worden vervolgens door een vaste klachtbehandelaar beoordeeld en doorgestuurd naar de betrokken afdeling, zodat daar - indien nodig en dit ter beoordeling aan de gemeente - actie op kan worden ondernomen. De klachtbehandelaar



onderhoudt contact met de afdeling die verantwoordelijk is voor de besluiten straatnaamgeving en kan aan verzoeker terugkoppelen wat er met zijn klacht is gebeurd.

Voorgesteld wordt niet elke klacht afzonderlijk af te handelen, maar periodiek - bijvoorbeeld vier keer per jaar - en aan verzoeker een informele terugkoppeling te geven op de door hem ingediende klachten. Dat wil zeggen dat er geen formele beslissing volgt, maar aangegeven wordt of en zo ja, welke actie er naar aanleiding van zijn klachten is ondernomen. Van verzoeker verwachten raad en de burgemeester dat hij open staat voor een informele klachtbehandeling, in lijn met een eerder oordeel van de ombudsman.

In reactie op diens opmerking dat verzoeker een vast aanspreekpunt mist binnen de gemeente om zijn opmerkingen over de besluitvorming en uitvoering straatnaamgeving door te geven, wordt aangegeven dat hij twee vaste aanspreekpunten heeft. Rechtstreeks bij de ambtenaar die lid is van de Werkgroep straatnaamgeving in het voortraject van de besluitvorming en binnen de afdeling Juridische zaken voor de afhandeling van zijn klachten.

## **Hoe reageerde verzoeker?**

Voorafgaand aan zijn reactie plaatste verzoeker een aantal kanttekeningen.

Zo verbaast het hem, hoewel het niet in strijd is met het Machtigingsbesluit klachtbehandeling, dat het antwoord namens de gemeenteraad is ondertekend door de plaatsvervangend griffier en namens de burgemeester door de gemeentesecretaris. Het is hem niet duidelijk wie heeft besloten tot een gezamenlijke reactie en hij vreest dat de rol van de plaatsvervangend griffier en gemeentesecretaris niet verder gaat dan de ondertekening en dat de inhoud van de reactie volledig voor rekening komt van een enkele ambtenaar. Dezelfde ambtenaar die in 2013 de uniforme richtlijn veelschrijvers heeft opgesteld.

Hij vraagt zich dan ook af of het formele standpunt van de raad en de burgemeester feitelijk niet meer is dan de mening van een ambtenaar met wie hij - voor zover hij weet - nog nooit een woord heeft gewisseld. Hij merkt op dat hij in 2013, na de vaststelling van de richtlijn geen behoefte had aan een gesprek op ambtelijk niveau en daardoor nog steeds niet weet of deze richtlijn nu wel of niet door de burgemeester is vastgesteld. Verzoeker twijfelt aan de betrouwbaarheid van de door de opsteller van de reactie gegeven informatie en stelt dat hij, zolang hij geen kopie van het besluit van de burgemeester heeft gezien er van uitgaat dat de burgemeester niet overeenkomstig besloten heeft.

Vervolgens stelt hij dat de veelschrijversrichtlijn een belangrijke plaats inneemt, hoewel zijn klacht over de raad en de burgemeester gaat. Naar zijn oordeel is dat ten onrechte en hij betreurt het achteraf dat hij niet de moeite heeft genomen om de minister te vragen het collegebesluit van 17 september 2013 voor vernietiging voor te dragen. Een uniforme richtlijn voor twee personen is naar zijn oordeel in strijd met het uitgangspunt dat het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult.

Vervolgens gaat verzoeker in op de reactie van de raad en burgemeester. Hij maakt daaruit op dat het blijkaar nog altijd niet tot hen is doorgedrongen dat er sprake is van een structureel probleem. Telkens weer blijkt het gemeentebestuur niet in staat adequaat te reageren, bijvoorbeeld door de gebrekkige wijze waarop ingekomen stukken worden afgedaan maar ook door het stelselmatig negeren van terugmeldingen van het Kadaster Klantcontactcenter. Hij merkt op dat de hoeveelheid van hem ontvangen klachten niet wordt gekwantificeerd en dat bovendien voorbijgegaan wordt aan de inhoud daarvan. De veelschrijversrichtlijn noodzaakt hem zijn toevlucht te nemen tot het indienen van Wob-verzoeken en klachten. Het enkele feit dat hij geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb, bijvoorbeeld omdat zijn belang niets rechtstreeks bij een besluit omtrent straatnaamgeving is betrokken betekent niet dat hij geen belang heeft bij de door hem gevraagde informatie. Verzoeker stelt dat hij zich als verantwoordelijke binnen de gemeente zou schamen als de Stratenlijst gemeente Nijmegen onjuiste informatie bevat. En in het Gemeenteblad, de officiële uitgave van de gemeente

Nijmegen struikelt hij vrijwel dagelijks over onjuistheden terwijl ook in de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) niet correcte gegevens evenmin een uitzondering zijn. De veelschrijversrichtlijn leidt er slechts toe dat er niets verandert, terwijl de raad niet bereid of in staat is om orde op zaken te stellen.

Ook de suggestie dat verzoeker zich niet constructief opstelt, vindt hij niet terecht.

Zijn uitgebreide reacties op de raadsvoorstellen bewijzen het tegendeel en hij sluit niet uit dat hij meer tijd en energie heeft gestoken in een goede naamgeving van de openbare ruimte in Nijmegen dan alle ambtenaren van de gemeente bij elkaar. In reactie op de opmerking dat hij zich dient neer te leggen bij besluiten van de gekozen volksvertegenwoordigers, vraagt hij zich af of hij zich er bij neer moet leggen dat deze geen kennis nemen van zijn kritische kanttekeningen bij de voorstellen die door hen worden afgedaan als hamerstuk. Dat het aan de raad is om te besluiten op welke manier een onderwerp wordt behandeld, is formeel juist maar geen rechtvaardiging om raadsvoorstellen en ingekomen stukken al dan niet ongezien af te doen als hamerstuk. Niets wijst op een zorgvuldige voorbereiding van de besluitvorming, aangezien voorstellen over straatnaamgeving in veel gevallen de toets der kritiek niet kunnen doorstaan. De raad vertrouwt daarbij blindelings op het college en dat terwijl het bestuursorgaan verplicht is om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen dient te vergaren. Hij vraagt zich af wie toeziet toe op de naleving hiervan? Aan wie de gemeenteraad verantwoording verschuldigd is voor het negeren van relevante feiten die hij tijdig ter kennis van het bestuursorgaan brengt? En of kan worden volstaan met het ter kennisgeving aannemen van zijn berichten om vervolgens het raadsvoorstel als hamerstuk te behandelen?

Verzoeker stelt tevens dat in de praktijk de Commissie voor bezwaarschriften er niet meer aan te pas komt. Dat geldt niet alleen voor zijn klachten. Iedere klacht wordt behandeld alsof deze eenvoudig en/of administratief of procedureel van aard is. Standaard wordt geadviseerd de voorzitter van de raad te mandateren de klacht af te handelen. De gemeenteraad beslist daarna conform het advies (als hamerstuk) en bekommert zich niet meer over de afhandeling, die wordt uitbesteed aan de afdeling Rechtsbescherming van een ander bestuursorgaan; het college van burgemeester en wethouders. Voor de stelling dat zijn klachten veelal eenvoudig dan wel administratief of procedureel van aard zijn, mist hij een deugdelijke onderbouwing. De nuancering 'in veel gevallen' strookt naar zijn mening niet met het feit dat alle klachten op dezelfde wijze zijn afgedaan. Bovendien, zo stelt hij, laat de naleving van de wettelijke artikelen over de schriftelijke ontvangstbevestiging, over het horen en de behandeltermijnen structureel te wensen over. Zo bestaat in een aantal gevallen al bij de ontvangstbevestiging verwarring over het verantwoordelijk bestuursorgaan, worden verslagen van het horen niet meer gemaakt en wordt verzoeker steeds vaker niet eens meer in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord. En, zo stelt hij wordt bij de beslissing op de klacht de datum van het klaagschrift niet meer vermeld om te verhullen dat de wettelijke termijn niet in acht genomen is.

## **Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?**

Verzoeker klaagt erover dat de gemeenteraad stelselmatig de wettelijke bepalingen voor klachtbehandeling niet naleeft en de burgemeester onvoldoende toeziet op zorgvuldige klachtbehandeling. Zijn klacht betreft vooral procedurele aspecten van klachtbehandeling.

Op grond van het vereiste van fair play geeft de overheid de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt zij daarbij voor een eerlijke gang van zaken. Dit vereiste impliceert een open houding van de overheid, waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt en daarbij horende feiten naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden. De overheid speelt daarbij open kaart en geeft actief informatie over de procedurele mogelijkheden die de burger kan benutten.

Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht bevat regels voor klachtbehandeling met een in hoofdzaak dwingendrechtelijk karakter. Voor schriftelijk ingediende klachten zijn minimumeisen voorgeschreven, waaraan elk bestuursorgaan bij de interne klachtbehandeling moet voldoen. Differentiatie in het behandelingsproces is daarbij niet uitgesloten, maar de 'ondergrens' mag niet worden onderschreden. Zo dient het bestuursorgaan, indien het niet naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen:

- de ontvangst van de klacht schriftelijk te bevestigen;
- een beslissing te nemen over het in behandeling nemen daarvan;
- de klager in de gelegenheid te stellen te worden gehoord (tenzij de klacht kennelijk ongegrond is of de klager van dat recht geen gebruik wil maken);
- de klacht tijdig af te handelen;
- de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis te stellen van de bevindingen, het oordeel en de eventuele conclusies en
- te vermelden bij welke ombudsman de klager vervolgens een verzoekschrift kan indienen.

Verzoeker stelt dat de gemeenteraad stelselmatig niet aan deze - procedurele - eisen voldoet en de burgemeester hier onvoldoende op toeziet. Ter onderbouwing voert hij onder andere aan dat de ontvangst van een klacht niet schriftelijk is bevestigd, hem niet duidelijk is gemaakt dat de burgemeester namens de raad op een klacht zou beslissen, een of meerdere klachten niet op de lijst van binnengekomen stukken van de gemeenteraad zijn geplaatst en regelmatig de beslistermijn wordt overschreden.

De gemeenteraad en de burgemeester bestrijden dat er stelselmatig procedurele aspecten niet zouden worden nageleefd. Raad en burgemeester erkennen dat het, ondanks de waarborgen die het Machtigingsbesluit klachtbehandeling en de interne procedures zouden moeten bieden, in een incidenteel geval voorkomt dat een procedurele fout wordt gemaakt, zoals het niet sturen van een ontvangstbevestiging. Daarbij tekenen zij aan dat de hoeveelheid correspondentie van verzoeker, alsmede het feit dat hij er op staat dat zijn klachten formeel in behandeling worden genomen in sommige gevallen leidt tot termijnoverschrijding.

De Nationale ombudsman stelt vast dat verzoeker zich regelmatig tot de gemeente wendt met brieven, opmerkingen, verzoeken en klachten. En dat het voor de gemeente niet altijd eenvoudig is daar op een adequate manier op te reageren. Voor de raad geldt dat wellicht in sterkere mate, mede door de procedures die van toepassing zijn op aan de raad gerichte stukken. Vastgesteld kan worden dat niet altijd wordt voldaan aan de voorgeschreven minimumeisen die gelden na ontvangst van een schriftelijke klacht, waaraan niet naar tevredenheid van de klager tegemoet gekomen kan worden.

Het is de Nationale ombudsman echter niet gebleken dat de gemeenteraad van Nijmegen stelselmatig deze - procedurele - bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht niet naleeft. Bovendien is gebleken dat verzoeker de gelegenheid heeft gekregen zijn standpunt naar voren te brengen en te verdedigen of het standpunt van de gemeente te bestrijden. Ook is het de ombudsman niet gebleken dat de burgemeester hier onvoldoende op zou toezien.

De Nationale ombudsman komt dan ook tot het oordeel dat de gemeenteraad en de burgemeester hebben gehandeld in overeenstemming met het vereiste van fair play.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

## **Visie op de grenzen van het klachtrecht**

Uit de informatie die tijdens het onderzoek is verkregen, concludeert de Nationale ombudsman dat voor

verzoeker - naast de procedurele aspecten van klachtbehandeling - vooral ook de inhoud een belangrijke rol speelt. Hij correspondeert al heel lang met de gemeente Nijmegen en heeft zich in de afgelopen jaren ook meermalen tot de Nationale ombudsman gewend. Voor de gemeente is de aard en hoeveelheid correspondentie aanleiding geweest een 'Veelschrijversrichtlijn' vast te stellen. Doel daarvan is het beslag op de ambtelijke en bestuurlijke capaciteit te verminderen. Verzoeker stelt dat de richtlijn niet op hem van toepassing kan zijn, omdat deze zich uitsluitend richt op de kwantiteit, de hoeveelheid ontvangen brieven. In dit standpunt kan hij niet worden gevolgd, omdat niet alleen de hoeveelheid brieven, maar ook de inhoud van hetgeen in die brieven aan de orde wordt gesteld of gevraagd beslag legt op ambtelijke en bestuurlijke capaciteit.

Verzoeker stelt dat hij zich, omdat de richtlijn op hem van toepassing is verklaard uitsluitend tot de gemeente kan wenden en met de gemeente kan communiceren door het indienen van klachten of een Wob-verzoek. Ook de raad en de burgemeester merken op dat het er op lijkt dat de richtlijn er toe leidt dat er meer gebruik gemaakt wordt van de klachtenprocedure en van de mogelijkheid om Wob-verzoeken in te dienen om zo een reactie van de gemeente af te dwingen.

Uitgangspunt is uiteraard dat de overheid op brieven en klachten van burgers reageert. Maar zoals al vaker aangegeven kunnen er zich gevallen voordoen dat de overheid niet meer hoeft te reageren, maar dat een burger daarbij niet mag worden beperkt in zijn rechtsbescherming en in zijn mogelijkheden zich schriftelijk te uiten. Dit standpunt blijft ongewijzigd, maar het feit dat een ieder het recht heeft een klacht in te dienen betekent nog niet dat een overheidsinstantie gehouden is in alle gevallen die klacht ook in behandeling te nemen.

Allereerst geldt dat klachten, op basis van de omschrijving in artikel 9:1 van de Awb betrekking moeten hebben op de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. Algemene klachten over beleid, dan wel de beleidsuitvoering in het algemeen hebben geen betrekking op een bepaalde aangelegenheid, terwijl ook het feit dat de klacht een gedraging jegens iemand moet inhouden, meer algemene wensen over het optreden c.q. het beleid van het bestuursorgaan buiten het bereik van de klachtenregeling houdt.

Verzoeker richt zich regelmatig tot de gemeenteraad over onderwerpen die hem nauw aan het hart gaan. Dat is zijn goed recht, maar het is aan de raad en aan de individuele raadsleden om een afweging te maken over de wijze waarop de door verzoeker gegeven informatie wordt betrokken bij de beraadslaging en besluitvorming. De klachtprocedure van hoofdstuk 9 Awb is daarop niet van toepassing. De - kwaliteit van de - besluitvorming door de raad kan niet worden aangemerkt als een gedraging jegens iemand. De manier waarop een onderwerp door de raad wordt behandeld, is aan de raad en vormt onderdeel van het politieke besluitvormingsproces waarover de raad in een klachtprocedure geen verantwoording over hoeft af te leggen. Eventuele klachten daarover kunnen dan ook buiten behandeling gelaten worden.

Daarnaast geldt dat overheidsinstanties niet verplicht zijn klachten in behandeling te nemen als een van de uitzonderingsgronden in artikel 9:8, eerste lid Awb van toepassing is. Of als, zoals in het tweede lid van dit artikel staat het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is.

De beslissing om een klacht niet in behandeling te nemen als er sprake is van een van de uitzonderingsgronden van het eerste lid, zal niet snel ter discussie staan.

Dat is wellicht anders als - door de overheidsinstantie - wordt geconcludeerd dat het bepaalde in artikel 9:8, tweede lid van toepassing is.

De mogelijkheid om een klacht buiten behandeling te laten op grond van een te gering belang van de

klager of gewicht van de gedraging, is opgenomen omdat volledige behandeling van dit soort klachten een te zware belasting met zich kan brengen voor bestuursorganen. In de memorie van toelichting wordt hierover opgemerkt dat een bestuursorgaan uiteraard niet lichtvaardig mag besluiten om op die gronden van de behandeling van de klacht af te zien. Zou dat in een enkel geval wel gebeuren dan kan men zich tot de Nationale ombudsman, dan wel een eventuele andere externe klachtvoorziening die derhalve op een juist gebruik van deze bevoegdheid kan toezien.

Om hierop te kunnen toezien dient het bestuursorgaan bij de mededeling over het buiten behandeling laten van de klacht aan te geven waarom behandeling daarvan een te zware belasting met zich meebrengt en derhalve in het specifieke geval wordt geconcludeerd dat er (kennelijk) sprake is van een te gering belang of gewicht van de gedraging. Het is aan de Nationale ombudsman - of een eventuele andere externe klachtvoorziening - om te beoordelen of het bestuursorgaan zich in redelijkheid op dat standpunt kan stellen.

Een bestuursorgaan zou zich naar het oordeel van de Nationale ombudsman onder andere op dit standpunt kunnen stellen indien er sprake is van een diepgaand, onveranderbaar verschil van mening tussen een burger en een overheidsinstantie en het feitelijk zinloos is om klachten te behandelen die nauw samenhangen met of gerelateerd zijn aan dat verschil van mening, aangezien klachtbehandeling in die gevallen niet kan en zal bijdragen aan herstel van vertrouwen; het belangrijkste doel van klachtbehandeling.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeenteraad en van de burgemeester van Nijmegen is niet gegrond.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

## Achtergrond

### 1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:1, eerste lid

"Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan."

Artikel 9:2

"Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen en over gedragingen van bestuursorganen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn."

Artikel 9:4, eerste en tweede lid

"1 Indien een schriftelijke klacht betrekking heeft op een gedraging jegens de klager en voldoet aan de vereisten van het tweede lid, zijn de artikelen 9:5 tot en met 9:12 van toepassing.

2 Het klaagschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van de gedraging waartegen de klacht is gericht."

#### Artikel 9:5

"Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van deze titel."

#### Artikel 9:6

"Het bestuursorgaan bevestigt de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk."

#### Artikel 9:8

"1 Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging:

- a. waarover reeds eerder een klacht is ingediend die met inachtneming van de artikelen 9:4 en volgende is behandeld;
- b. die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden;
- c. waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden,
- d. waartegen door de klager beroep kan worden ingesteld, tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit, of beroep kon worden ingesteld;
- e. die door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een bestuursrechter onderworpen is, dan wel onderworpen is geweest of,
- f. zolang terzake daarvan een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is, dan wel indien de gedraging deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en terzake van dat feit een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is.

2 Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is.

3 Van het niet in behandeling nemen van de klacht wordt de klager zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift schriftelijk in kennis gesteld. Artikel 9:12, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing."

#### Artikel 9:10

"1 Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

2 Van het horen van de klager kan worden afgezien indien:

- a. de klacht kennelijk ongegrond is,
- b. de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord, of

c. de klager niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord.

3 Van het horen wordt een verslag gemaakt."

Artikel 9:11

"1 Het bestuursorgaan handelt de klacht af binnen zes weken of – indien afdeling 9.1.3 van toepassing is – binnen tien weken na ontvangst van het klaagschrift.

2 Het bestuursorgaan kan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft.

3 Verder uitstel is mogelijk voor zover de klager daarmee schriftelijk instemt."

Artikel 9:12

"1 Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, zijn oordeel daarover alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.

2 Bij de kennisgeving wordt vermeld bij welke ombudsman en binnen welke termijn de klager vervolgens een verzoekschrift kan indienen."

1.

**Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over behandeling van klachten over bestuursorganen (Memorie van toelichting - Vergaderjaar 1997–1998, 25 837 nr. 3)**

"...Voor de burger levert het de mogelijkheid genoegdoening (in welke vorm dan ook) te krijgen in verband met onheuse bejegening door de overheid. Voor de overheid is zorgvuldige klachtbehandeling een vereiste dat voortvloeit uit de beginselen van behoorlijk bestuur en een kwestie van bestuurlijke betamelijkheid.

Het bestuur dient het uitgangspunt dat het bestuur een dienende functie heeft en zich in zijn handelen niet primair door andere overwegingen behoort te laten leiden, voortdurend in het oog te houden. Het is tevens de plicht van het bestuursorgaan om van buiten komende signalen die erop duiden dat de dienende functie op enige wijze afbreuk wordt gedaan, op hun merites te beoordelen en zo nodig corrigerend op te treden. Ook het belang van de overheid zelf is gediend met zorgvuldig onderzoek en behoorlijke afhandeling van klachten. Zorgvuldig onderzoek van klachten binnen het bestuursorgaan heeft een belangrijk leereffect. In het kader van het streven naar verbetering van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening en van het functioneren van de openbare dienst in het algemeen, leveren klachten van burgers immers een schat aan concrete en bruikbare informatie op. Het bestuur kan op basis van ontvangen klachten aanleiding zien fouten te herstellen en misstanden en zwakke punten binnen de organisatie weg te nemen. Wanneer regelmatig op een bepaald punt kritiek wordt uitgeoefend, behoort dit voor het bestuur aanleiding te zijn zich daarop nader te bezinnen. Daarmee kan kwaliteits- en efficiencywinst worden geboekt.

(...)

Steeds sterker leeft voorts het besef, binnen de overheid zowel als in het bedrijfsleven, dat een goede behandeling van een klacht bijdraagt aan een betere relatie met de cliënt en aan de kwaliteit van de

dienstverlening. Zorgvuldige klachtbehandeling kan aldus bijdragen aan herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur.

(...)

Het recht een klacht in te dienen over het optreden van de overheid is een bijzondere vorm van het recht van petitie en vindt zijn grondslag derhalve in artikel 5 van de Grondwet. Deze grondwetsbepaling kent uitsluitend het recht toe een verzoek schriftelijk in te dienen bij het bevoegd gezag. Een recht op behandeling of beantwoording van een verzoek vloeit daaruit niet voort. In de literatuur is wel betoogd dat in algemene beginselen een grondslag is gelegen voor de plicht van de overheid om te reageren op verzoekschriften. In elk geval zou er een rechtsplicht tot reactie bestaan als het gaat om verzoeken die een individuele klacht over overheidsoptreden in een bepaalde aangelegenheid inhouden.

(...)

De voorgestelde regels inzake de klachtbehandeling hebben daarom in hoofdzaak een dwingendrechtelijk karakter. Opneming ervan in de Awb heeft tevens het voordeel dat bestuursorganen niet ieder afzonderlijk nog weer deze regels in een klachtregeling behoeven neer te leggen: de Awb biedt een voldoende voorziening.

(...)

Klachten kunnen steeds zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend. Als algemene regel geldt dat het bestuur moet zorgen voor een zorgvuldige afdoening van die klachten. Wat een zorgvuldige afdoening precies inhoudt zal van geval tot geval verschillen. Bij een mondeling of telefonisch ingediende klacht kan het geven van opheldering of het aanbieden van verontschuldigheden vaak een goede reactie zijn. Ook bij schriftelijk ingediende klachten kan een snelle en informele wijze van behandelen resultaat hebben. Anderzijds kan het schriftelijk tot uitdrukking brengen van een klacht ook wijzen op de behoefte de zaak wat diepgaander te doen onderzoeken. Daarom is voor schriftelijke klachten die aan een aantal in artikel 9:4 opgenomen eisen voldoen – verder aan te duiden als «klaagschrift» – een procedure voorgeschreven. Ook bij die klachten geldt echter steeds dat iedere informele vorm van afdoening mogelijk is, mits dat geschiedt tot tevredenheid van de klager (artikel 9:5). Het bestuursorgaan kan dus bij binnenkomst van een klaagschrift direct telefonisch contact opnemen met de klager om te trachten opheldering of genoegdoening te verschaffen. Indien de klager daarmee tevreden blijkt, is de klacht afgedaan en behoeft geen enkele procedurele stap meer te volgen. Ook in een wat verder stadium van de procedure is het steeds mogelijk tot een oplossing te komen, mits de klager daarmee genoegen neemt. De meer formele weg behoeft dan vanaf dat moment niet meer te worden gevolgd. Het kan de duidelijkheid voor de burger wel ten goede komen als hij erop wordt gewezen, dat hij recht heeft op volledige behandeling van zijn klacht, indien hij dat wenst.

(...)

Het voorstel schrijft een aantal minimeisen voor waaraan elke interne klachtbehandeling door een bestuursorgaan moet voldoen. Dit betekent niet dat binnen een bestuursorgaan een zekere differentiatie in behandelingsprocedures is uitgesloten. Daarbij zij opgemerkt dat de «ondergrens» van de voorgestelde klachtregeling niet mag worden onderschreden. Voorts dient nodeloos uiteenlopen van klachtprocedures binnen een organisatie in verband met de doorzichtigheid van procedures voor de burger te worden vermeden.

(...)

Artikel 9:1



Dit artikel stelt voorop dat een ieder het recht heeft bij een bestuursorgaan een klacht in te dienen over de wijze waarop dat orgaan zich heeft gedragen.

Dit recht is ruim geformuleerd. Het is ten dele een uitvloeisel van het in artikel 5 van de Grondwet neergelegde petitierecht, dat een ieder het recht geeft om schriftelijk verzoeken bij het bevoegd gezag in te dienen. Evenals in artikel 5 Grondwet moeten onder «ieder» zowel natuurlijke personen als rechtspersonen worden verstaan. De klager kan zich bij de indiening van zijn klacht laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen (artikel 2:1 Awb).

De kring van adressaten van het verzoek is in artikel 9:1 beperkter dan in artikel 5 van de Grondwet. De klachtregeling heeft alleen betrekking op klachten over bestuursorganen. Wat in dit verband onder een bestuursorgaan wordt verstaan is geregeld in artikel 1:1 van de Awb. Verzoeken in de zin van de Grondwet kunnen bij «het bevoegd gezag» worden ingediend, hetgeen een ruimere kring van adressaten omvat. Artikel 9:1 is in zoverre ruimer dan het petitierecht, dat deze bepaling ook geldt voor mondelinge klachten, terwijl artikel 5 van de Grondwet slechts ziet op schriftelijk ingediende verzoeken.

Hoewel in het algemeen een zorgvuldige behandeling van verzoeken nodig is, worden in deze afdeling alleen voor het behandelen van klachten specifieke regels geformuleerd. Klachten hebben volgens de omschrijving van het artikel betrekking op de wijze waarop het bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. Daarmee wordt de reikwijdte van de regeling op soortgelijke wijze omschreven als in artikel 12 van de Wet Nationale ombudsman. Algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen, hebben geen betrekking op een bepaalde aangelegenheid, terwijl ook het feit dat de klacht een gedraging jegens iemand moet inhouden, meer algemene wensen over het optreden c.q. beleid van het bestuursorgaan buiten het bereik van deze regeling houdt. Evenals in artikel 12 van de Wet Nationale ombudsman is onder een «gedraging» mede begrepen een nalaten.

(...)

#### Artikel 9:4

In dit artikel wordt de soort klachten omschreven waarvoor de wat meer uitgewerkte regeling van de rest van deze afdeling geldt. Het gaat om de klachten die extra aandacht verdienen en waarop ook de Nationale ombudsman zijn aandacht in het bijzonder richt.

Een recht op behandeling volgens deze afdeling bestaat indien de klacht schriftelijk wordt ingediend, het klaagschrift aan de in het tweede lid genoemde eisen van duidelijkheid voldoet en geen uitzondering als bedoeld in artikel 9:8, van toepassing is.

(...)

#### Artikel 9:5

Een zorgvuldige klachtbehandeling beoogt een verbetering van het verkeer tussen burgers en bestuursorganen en van de kwaliteit van de dienstverlening. Is er aan de klacht naar tevredenheid van de burger tegemoet gekomen, dan is er geen reden meer om de procedure verder te volgen. Daarom is in dit artikel bepaald dat in dat geval de verplichting tot het verder toepassen van de regels van deze afdeling vervalt. Het artikel beoogt daarmee bestuursorganen zoveel mogelijk ruimte te bieden voor een snelle en informele afhandeling van klachten.

Van de verdere procedure kan in ieder stadium worden afgezien wanneer «naar tevredenheid van de klager» aan diens klacht tegemoet is gekomen. Die tevredenheid behoeft niet op een bepaalde wijze te blijken, maar bij onzekerheid over de vraag of zij aanwezig was moet het bestuursorgaan kunnen

aantonen dat daarvan sprake was.

(...)

Artikel 9:8

– Algemeen

De indiening van een klaagschrift dat voldoet aan de in artikel 9:4 gestelde eisen, schept voor het bestuursorgaan een verplichting tot onderzoek ter zake, behoudens in de gevallen die in het eerste lid van dit artikel zijn opgesomd. Nadrukkelijk zij er op gewezen dat deze bepaling facultatief is geformuleerd. Het bestuursorgaan is in die gevallen niet verplicht, maar wel bevoegd, de klacht te behandelen.

– Herhaalde klacht

(...)

– Termijn

(...)

– Bezwaar

(...)

– Beroep

(...)

– klachten over gedragingen van politie en OM in het kader van opsporing en vervolging

(...)

Tweede lid

Naar analogie van artikel 14, onder b en c, van de Wet No wordt in het tweede lid de mogelijkheid geboden een klacht buiten behandeling te laten, indien het belang van de klager of het gewicht van de gedraging te gering is. Volledige behandeling van dit soort klachten kan een te zware belasting met zich brengen voor bestuursorganen. Uiteraard mag een bestuursorgaan niet lichtvaardig besluiten om op die gronden van de behandeling van de klacht af te zien. Zou dat in een enkel geval wel gebeuren dan kan men zich tot de Nationale ombudsman dan wel een eventuele andere externe klachtvoorziening wenden die derhalve op een juist gebruik van deze bevoegdheid kan toezien.”