



Rapport

Datum: 20 december 2002
Rapportnummer: 2002/387

Klacht

Verzoeker klaagt er over dat zijn, mede namens enkele andere bewoners uit zijn straat, op 22 juni 2001 ingediende klacht niet binnen de daarvoor in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht vastgelegde termijn is afgehandeld.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de klacht

1. Op 22 juni 2001 diende verzoeker, mede namens enkele anderen, een klacht in bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Langedijk. Op 5 november 2001 werd verzoeker gehoord, waarna de gemeentelijke klachtencommissie de volgende dag haar advies uitbracht aan het college. Bij brief van 28 januari 2002, welke werd verzonden op 21 februari 2002, deelde het college verzoeker de beslissing op de op 22 juni 2001 ingediende klacht mee.

Verzoeker klaagt er over dat zijn klacht van 22 juni 2001 niet binnen de daarvoor in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht vastgelegde termijn is afgehandeld.

2. Ingevolge artikel 9:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 1.) handelt het bestuursorgaan de klacht af binnen zes of, indien een persoon of commissie is belast met de behandeling van en de advisering over klachten, binnen tien weken na ontvangst van het verzoekschrift.

Ingevolge artikel 9:11, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan het bestuursorgaan de afhandeling van de klacht voor ten hoogste vier weken verdagen.

3. Zoals het college in reactie op de klacht zelf al erkent, stelt verzoeker zich terecht op het standpunt dat er sprake is van overschrijding van de wettelijke termijnen voor klachtbehandeling en kunnen ziekte en personeelwisselingen deze - overigens forse - overschrijding niet rechtvaardigen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van de voorgenomen maatregelen

1. In reactie op de klacht deelde het college de Nationale ombudsman mee dat ten aanzien van de personele situatie adequate actie is ondernomen via gedetacheerd personeel, waarmee getracht wordt de noodzakelijke afhandeling van administratieve procedures binnen de geboden termijn te vervullen. Getracht wordt om binnen de gespannen arbeidsmarkt door snelle herbezetting en inhuur van extra personeel de verplichte termijn te behalen.

2. Naar aanleiding van de mededeling van het college dat de termijnen, zoals neergelegd in wet- en regelgeving, zichtbaar buiten de orde staan van interne en personele problematiek - welke problematiek naar het standpunt van het college aan het termijnverloop ten grondslag ligt - is er aanleiding het volgende op te merken.

3. Voor de Nationale ombudsman is voortvarendheid een belangrijk vereiste van behoorlijkheid (zie Achtergrond, onder 3.). De meeste klachten die de Nationale ombudsman ontvangt betreffen het niet binnen de wettelijke termijn beslissen op een aanvraag, een bezwaarschrift of klaagschrift. Wettelijke termijnen zijn voor de burger meestal fataal. Stelt hij niet binnen de wettelijke termijn bezwaar of beroep in, dan heeft dit onvermijdelijk de niet-ontvankelijkheid van het bezwaar of beroep tot gevolg. De overheid gaat daarentegen bij termijnoverschrijdingen meestal vrijuit.

Alleen al uit een oogpunt van gelijkwaardigheid zou de overheid zich evenzeer aan de wettelijke termijnen gebonden moeten achten als de burger. Maar erger nog, een overheid die termijnen met voeten treedt, ondermijnt haar gezag en verliest haar betrouwbaarheid.

4. Uit de van verzoeker ontvangen stukken blijkt dat er in het onderhavige geval sprake is geweest van een opeenstapeling van acties, waarbij termijnoverschrijdingen hebben geleid tot het indienen van klachten die vervolgens eveneens niet binnen de daarvoor gestelde termijnen zijn behandeld. Het gezag en de betrouwbaarheid van de (bestuursorganen van de) gemeente Langedijk zijn hierdoor onder druk komen te staan.

5. Op 7 februari en 14 maart 2000 heeft verzoeker, mede namens enkele andere bewoners, het bestuur van de gemeente Langedijk suggesties gedaan voor de verbetering van de verkeersveiligheid binnen de kern Oudkarspel. Op 22 september 2000 wendde verzoeker zich tot de raad met het verzoek de brieven van 7 februari en 14 maart 2000 als formele inspraakreactie op te vatten (zie A. FEITEN, onder 1.). Tegelijkertijd diende verzoeker bij het college van burgemeester en wethouders een klacht in over het uitblijven van een reactie op de brieven van 7 februari en 14 maart 2000 (zie A. FEITEN, onder 5.), welk klaagschrift in eerste instantie in behandeling was gegeven aan de afdeling Ontwikkeling en Beleid. Zoals ook door de gemeentelijke klachtencommissie is aangegeven (zie A. FEITEN, onder 8.) had de laatstbedoelde brief van 22 september 2000 als klacht behandeld moeten worden.

6. Op het verzoek van 22 september 2000, om de brieven van 7 februari en 14 maart 2000 als formele inspraakreactie op te vatten, reageerde het college van burgemeester en wethouders bij brief van 22 juni 2001. Ook deze reactie achtte verzoeker echter inhoudelijk niet afdoende, zodat - op dezelfde dag - over deze reactie een klacht werd ingediend. Op deze klacht is eerst na ruim zeven maanden beslist, welke beslissing nog eens een maand later werd verzonden.

7. Afgezien van de vraag of het een voor de hand liggende keuze van verzoeker is geweest om, gelijktijdig met diens verzoek om de brieven van 7 februari en 14 maart 2000 als formele inspraakreactie op te vatten en aldus te betrekken bij verdere besluitvorming, een klacht in te dienen over het uitblijven van een (inhoudelijke) reactie op voornoemde brieven, zijn door de gemeentelijke klachtencommissie aanbevelingen gedaan om opeenstapeling van acties te voorkomen.

In haar advies van 20 september 2001 (zie A. FEITEN, onder 8.) deed de commissie de aanbeveling om, vanuit een oogpunt van heldere besluitvoorbereiding, tussen informatieavonden en inspraakavonden een duidelijk verschil te maken, ook in de wijze van behandeling van reacties. Het verdient, naar de mening van de klachtencommissie, aanbeveling om dergelijke informatieavonden van een helder schriftelijk algemeen protocol te voorzien, zodat voor alle partijen de status duidelijk is, ook ten aanzien van de reacties en de behandeling daarvan.

In haar advies van 6 november 2001, (zie A. FEITEN, onder 9.) deed de klachtencommissie het college de aanbeveling om in een informatietraject een éénduidig beleid te volgen, bijvoorbeeld door insprekers vooraf duidelijk te informeren over de verschillende fasen in een beleidsplan en het preventief, stapsgewijs informeren van insprekers over de procedurele voortgang van het desbetreffende beleid, zodat doorzichtigheid wordt gecreëerd.

8. In haar aanbevelingen kan de klachtencommissie worden gesteund. Wellicht dat hiermee kan worden voorkomen dat er bij burgers onduidelijkheid ontstaat of blijft bestaan over de (inhoudelijke) behandeling van hun reacties en het indienen van klachten kan worden voorkomen.

9. Voor zover de mededeling van het college, dat de termijnen, zoals neergelegd in wet- en regelgeving, zichtbaar buiten de orde staan van interne en personele problematiek, betrekking heeft op de behandeling van klachten, is er aanleiding het volgende op te merken.

10. Door de wetgever is (zie Achtergrond, onder 2.) een aantal motieven aangevoerd voor de aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen.

Voor de burger levert het de mogelijkheid genoegdoening (in welke vorm dan ook) te krijgen in verband met een onheuse bejegening door de overheid en kan een goede behandeling van een klacht bijdragen aan het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur.

Voor de overheid is zorgvuldige klachtbehandeling een vereiste dat voortvloeit uit de beginselen van behoorlijk bestuur en een kwestie van bestuurlijke betamelijkheid. Bij het

streven naar verbetering van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening en van het functioneren van de openbare dienst in het algemeen is de overheid gediend met zorgvuldig onderzoek en een behoorlijke afhandeling van klachten. Wanneer regelmatig op een bepaald punt kritiek wordt uitgeoefend, behoort dit voor het bestuur aanleiding te zijn zich daarop nader te bezinnen.

11. Specifiek ten aanzien van de in artikel 9:11 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalde termijn voor behoorlijke klachtbehandeling wordt in de Memorie van Toelichting (zie Achtergrond, onder 2.) aangegeven dat deze termijn klagers de zekerheid moet geven dat hun klacht vlot wordt afgehandeld. Met de termijn van zes weken is mede aangesloten bij de termijn die ook de Nationale ombudsman in navolging van de termijn voor behandeling van een bezwaarschrift hanteert.

Uiteraard blijft het bestuursorgaan, wanneer het de termijn voor behandeling heeft overschreden, verplicht het klaagschrift verder te behandelen. Voor bijzondere gevallen, bijvoorbeeld in gecompliceerde zaken, is voorzien in een verdaging van ten hoogste vier weken onder de verplichting daarvan schriftelijk mededeling te doen. Er zijn evenwel situaties denkbaar waarin de termijn als gevolg van overmacht niet zal worden gehaald. Te denken valt bijvoorbeeld aan situaties van in het buitenland verblijvende klagers. In dergelijke overmachtsituaties kan van het bestuursorgaan niet meer worden gevergd dan een naar omstandigheden redelijke inspanning om tot een zo voortvarend mogelijke afhandeling van de klacht te komen. In die gevallen dient ernaar te worden gestreefd de gestelde termijnen van orde te halen, doch in dergelijke situaties is enige flexibiliteit noodzakelijk. Dit geldt onder omstandigheden evenzeer voor het horen van de klager in die gevallen waarin de klager moeilijk bereikbaar of traceerbaar is.

Van een bijzonder geval, zoals hiervoor bedoeld, is in het onderhavige geval echter geen sprake.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Langedijk is gegrond.

Onderzoek

Op 22 april 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer G. te Oudkarspel, namens de bewonersgroep De Houtwerf, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Langedijk. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Langedijk verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van

de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Het college van burgemeester en wethouders deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Bij brief van 22 september 2000 wendde verzoeker zich, tezamen met enkele andere bewoners uit zijn straat, tot het college van burgemeester en wethouders en de raad van de gemeente Langedijk met het verzoek de brieven van 7 februari en 14 maart 2000, waarin door de bewoners suggesties waren gedaan voor verbetering van de verkeersveiligheid in de kern Oudkarspel, op te vatten als een formele inspraakreactie en te betrekken bij de nota "Categorisering wegennet na informatieronde".
2. Bij brief van 22 juni 2001 deelde het college van burgemeester en wethouders betrokkenen mee dat de gemeenteraad van Langedijk de straat waar verzoeker woont tot verblijfsgebied had benoemd. Voor het definitief inrichten van dit 30 km/h-gebied diende de raad echter nog een plan van aanpak goed te keuren waarin de prioriteit van uitvoering staat aangegeven. Aangezien dit plan van aanpak nog niet was vastgesteld deelde het college tevens mee dat nog niet kon worden gemeld wanneer de inspraak rondom de herinrichting van het gebied zou starten. Wel werd toegezegd om betrokkenen te zijner tijd in de gelegenheid te stellen een bijdrage te leveren in het reguliere inspraakproces.
3. Op 22 juni 2001 diende verzoeker, namens de bewonersgroep "De Houtwerf", een klacht in bij het college van burgemeester en wethouders, met name omdat het college in zijn reactie onvoldoende inhoudelijk was ingegaan op de punten die betrokkenen in hun brief van 22 september 2000 naar voren hadden gebracht.
4. Op 5 november 2001 werd verzoeker gehoord door de klachtencommissie, waarna door de commissie op 6 november 2001 advies werd uitgebracht aan het college van burgemeester en wethouders. Bij brief van 28 januari 2002, verzonden op 21 februari 2002, deelde het college verzoeker mee dat het advies van de klachtencommissie in zijn geheel werd overgenomen en de klachten ongegrond werden verklaard.

5. In zijn advies verwees de klachtencommissie naar een eerder, mede door verzoeker, ingediende en door de commissie behandelde klacht. Dit betrof een klacht van 22 september 2000, inzake het uitblijven van een reactie van het college van burgemeester en wethouders op de hiervoor onder 1. genoemde brieven van 7 februari en 14 maart 2000.

6. Nadat het klaagschrift van 22 september 2000 in eerste instantie in behandeling was gegeven aan de afdeling Ontwikkeling en Beleid reageerde het college bij brief van 15 januari 2001 alsnog. Het college schreef onder andere dat het nog geen standpunt had ingenomen over de vele reacties op het "Startprogramma Duurzaam Veilig", dat deze reacties zouden worden beoordeeld en zo nodig verwerkt in de definitieve planvorming en dat niet alle, in een inspraakprocedure gegeven reacties, altijd individueel teruggekoppeld worden.

7. Betrokkenen konden zich met deze wijze van afdoening niet verenigen en verzochten het college op 28 januari 2001 hun klaagschrift van 22 september 2000, alsnog voor advies voor te leggen aan de gemeentelijke klachtencommissie. Op 11 juni 2001 werden verzoekers gehoord door de Klachtencommissie, waarna op 20 september 2001 advies werd uitgebracht aan het college van burgemeester en wethouders.

8. Bij brief van 2 oktober 2001 deelde het college betrokkenen mee dat het advies van de Klachtencommissie in zijn geheel werd overgenomen.

Ten aanzien van het klachtonderdeel dat de brief van het college van 15 januari 2001 inhoudelijk niet tegemoet komt aan hetgeen betrokkenen in hun brieven van 7 februari en 14 maart 2000 aan de orde hadden gesteld, oordeelde de commissie in haar advies van 20 september 2001 als volgt:

"...De brief (...) verduidelijkt slechts de procedure en is (...) niet bedoeld als inhoudelijk antwoord ten aanzien van duurzaam veilig. Immers is de beantwoording door de vakafdeling aangekondigd. Het bestuursorgaan heeft hiermee getracht door uiteenzetting de klacht te behandelen dan wel op te lossen. Dat blijkt gelet op de brief van 28 januari van klager niet voldoende.

Deze werkwijze is in formele zin niet juist. De wet geeft mogelijkheid voor een kortere behandelingswijze hetzij door volledige klachtoplossing (art. 9:5), niet-behandelen (art. 9:8 en bij niet voldoen aan 9:4) en niet horen (art. 9:10). In artikel 3 van de Klachtenverordening is bepaald dat afdeling 9:3 AWB van toepassing is, waarmee klachtbehandeling plaatsvindt door tussenkomst van een klachtencommissie.

De klachtencommissie is voor de behandeling van de klacht van 22 september 2000

- via de brief van 15 januari 2001 - niet ingeschakeld. De commissie beoordeelt de klacht daarom als terecht..."

Ten aanzien van het klachtonderdeel dat de brief van 22 september 2000 niet in behandeling was gegeven aan de klachtencommissie, oordeelde de commissie als volgt:

“...De klacht, vervat in de brief van 22 september 2000, had in de klachtencommissie dienen te worden behandeld. Uit de tekst van artikel 9:5 AWB blijkt weliswaar, dat het bestuursorgaan bevoegd is een klacht zonder tussenkomst van de commissie op te lossen, maar alleen indien daaraan tegemoet gekomen wordt. In het algemeen voldoet een procedurele uiteenzetting, zoals hier is gebeurd, niet als volledige klacht oplossing en had ook niet door het orgaan als zodanig mogen worden opgevat.

De klacht is daarom terecht...”

Tevens deed de klachtencommissie het college de volgende aanbeveling;

“Inspraak en rechtsbescherming beslaan verschillende stappen, die in formeel opzicht gescheiden zijn. Elke stap in dat proces heeft een eigen plaats. In de rechtsbescherming is daarvoor uit de aard der zaak een dwingend wettelijk kader, wat betreft de inspraak is het regime lichter. Desondanks is het (vanuit een; N.o.) oogpunt (van; N.o.) heldere besluitvoorbereiding gewenst dat tussen informatieavonden en inspraakavonden een duidelijk verschil wordt gemaakt, ook in wijze van behandeling van reacties. Informatieavonden mogen niet uitgroeien tot een vergelijkbare procedure als de inspraak met name niet in de gevallen, waarin na het inspraaktraject ook nog een formele zienswijzenprocedure volgt.

Het verdient aanbeveling dergelijke informatieavonden van een helder schriftelijk algemeen protocol te voorzien, zodat voor alle partijen de status duidelijk is, ook ten aanzien van de reacties en de behandeling daarvan.”

9. Onder verwijzing naar haar eerder op 20 september 2001 uitgebrachte advies deed de commissie in haar advies van 6 november 2001, omtrent de door verzoeker op 22 juni 2001 ingediende klacht, de aanbeveling om in een informatietraject een éénduidig beleid te volgen. De commissie gaf aan daarbij te denken aan het vooraf duidelijk informeren van de insprekers over de verschillende fasen in een beleidsplan en het preventief, stapsgewijs informeren van insprekers over de procedurele voortgang van het desbetreffende beleid, zodat doorzichtigheid wordt gecreëerd.

B. Standpunt verzoeker

1. Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder Klacht.

Ter onderbouwing van zijn klacht schreef verzoeker in zijn verzoekschrift van 18 april 2002 onder meer het volgende:

“De inhoudelijke afdoening van onze brief van 22 juni 2001 is niet naar onze tevredenheid afgedaan. Hier ondernemen wij geen verdere actie op. (...)

Wel willen wij graag zien dat u een onderzoek instelt naar de geconstateerde termijnoverschrijding en verzoeken u om uw invloed bij de gemeente Langedijk zo aan te wenden dat voortaan klachten van burgers standaard binnen de wettelijk van kracht zijnde termijn worden afgedaan. Temeer daar de gemeente Langedijk (...) grossiert in termijnoverschrijdingen.”

2. In aanvulling op zijn brief van 18 april 2002 deed verzoeker de Nationale ombudsman op 6 september 2002 afschriften toekomen van een deel van zijn correspondentie met de gemeente Langedijk.

Uit deze afschriften blijkt dat verzoeker zich, mede namens andere bewoners, naar aanleiding van de beslissing van het college op het klaagschrift van verzoekers van 22 september 2000, op 6 oktober 2001 tot het college heeft gewend met het verzoek om schadevergoeding voor de uren die gemoeid zijn geweest met de correspondentie met de gemeente.

Op 20 december 2001 diende verzoeker, wederom mede namens de andere bewoners, een klacht in over het uitblijven van een reactie. Bij brief van 17 januari 2002 wees het college het verzoek om schadevergoeding af met daarbij het verzoek de op 20 december 2001 ingediende klacht in te trekken.

Bij brief van 19 februari 2002 deelde verzoeker het college, mede namens de andere bewoners mee, de op 20 december 2001 ingediende klacht niet in te zullen trekken en tevens een nieuwe klacht in te dienen over de afwijzende beslissing op het verzoek om schadevergoeding.

Bij brief van 21 februari 2002 vroeg verzoeker de klachtencommissie Langedijk, mede namens de andere bewoners, hun klacht over het uitblijven van een reactie van het college op de ingediende inspraakreactie op het conceptbestemmingsplan Oudkarspel af te wikkelen op basis van de eerder ingediende brieven.

Op 1 december 2002 was de klacht van verzoeker nog niet afgewikkeld.

C. Standpunt college van burgemeester en wethouders

1. In reactie op de klacht liet het college van burgemeester en wethouders de Nationale ombudsman op 12 september 2002 onder meer het volgende weten:

“Klager stelt zich terecht op het standpunt dat sprake is van overschrijding van de wettelijke termijn voor behandeling van klachten. De klacht is naar de mening van de gemeente terecht.

Zonder af te doen aan de erkenning van de klacht, wijst de gemeente erop, dat aan het termijnverloop interne en personele problematiek ten grondslag ligt aan de overschrijding van de termijn, te weten ernstige ziekte en een overlijden van een jonge collega.

(...)

Hoewel de gemeente tracht met klagers zoveel mogelijk tijdig en inhoudelijk deugdelijk hun klachten, grieven en bezwaren af te wikkelen, moet de gemeente helaas constateren dat een dergelijke minnelijke afwikkeling niet altijd lukt.

Dan volgt de formele behandeling van de klacht. In casu is voor een minnelijke afhandeling van de klacht omtrent termijnoverschrijding geen ruimte.

Ten aanzien van de personele situatie is adequate actie ondernomen via gedetacheerd personeel, waarmee getracht wordt de noodzakelijke afhandeling van administratieve procedures binnen de geboden termijn te vervullen. De gemeente tracht binnen de kwalitatief gespannen arbeidsmarkt door snelle herbezetting en inhuur van extra personeel de verplichte termijn te behalen.

Ziekte en personeelwisseling zijn geen verontschuldiging voor termijnverloop, echter wel een realiteit. De wet-, regel- en termijnggeving staat zichtbaar buiten die orde.”

D. Reactie verzoeker

In reactie op het verslag van bevindingen liet verzoeker de Nationale ombudsman op 2 december 2002 onder meer het volgende weten:

“Alhoewel u expliciet niet naar onze reactie op (het standpunt van het college van burgemeester en wethouders; N.o.) vraagt hebben wij toch behoefte hierop te reageren. Dit is begrijpelijk omdat door het handelen van de Langedijkse overheid ons vertrouwen in hun ernstig is beschaamd. (...)

De gemeente Langedijk stelt dat zij tracht met klagers zoveel mogelijk tijdig en inhoudelijk deugdelijk hun klachten, grieven en bezwaren af te wikkelen. Helaas constateert de gemeente Langedijk dat een dergelijke minnelijke afwikkeling niet altijd lukt.

Reactie:

Hetgeen de gemeente Langedijk als reactie geeft herkennen wij in onze situatie niet. De eerlijkheid gebiedt zelfs te zeggen dat wij zelfs deze intentie niet in onze situatie herkennen. Dit betreuren wij ten eerste omdat dit aangeeft dat er een aanzienlijke kloof gaapt tussen deze lokale overheid en ons, als inwoners.

De gemeente Langedijk stelt dat ziekte personeelwisselingen geen verontschuldiging zijn voor termijnverloop, maar echter wel een realiteit zijn. De wet-, regel- en termijnggeving

staan zichtbaar buiten die orde.

Reactie:

De ene gemeente kampt met personeelsproblemen, terwijl een andere vergelijkbare gemeente daar niet onder gebukt gaat. Wij denken dat dit meer met een goed arbeidsvoorwaardenbeleid van een gemeente te maken heeft, alsmede een goed management door het gemeentebestuur. Als de gemeente Langedijk het dan ook over realiteit heeft dan duiden wij die zoals wij die hierboven aangeven. Hier ligt de werkelijke uitdaging voor de gemeente Langedijk, het verstoppen achter een vermeende maatschappelijke werkelijkheid doet onrecht aan de eigen beïnvloedingsmogelijkheden om knelpunten snel en adequaat op te lossen.”

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

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 9:5

“Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van dit hoofdstuk.”

Artikel 9:11

“1. Het bestuursorgaan handelt de klacht af binnen zes weken of - indien afdeling 9.3 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.”

Artikel 9:14, eerste lid

“Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan wordt een persoon of commissie belast met de behandeling van en de advisering over klachten.”

2. Memorie van Toelichting bij hoofdstuk 9 van de Awb, Kamerstukken II 25 837,

nr. 3

“ALGEMEEN

1. Waarom een regeling van klachtbehandeling?

Dit voorstel van wet bevat een aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met een regeling inzake de interne behandeling van klachten door bestuursorganen. Voor een regeling van dit onderwerp zijn verschillende motieven aan te voeren.

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. Om het leereffect zo groot mogelijk te doen zijn verdient het aanbeveling dat de binnengekomen klachten door de organisatie worden geregistreerd en er regelmatig evaluatie van de klachtbehandeling plaatsvindt.

(...)

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 is tegen de achtergrond van de voorgaande redenen dat in het regeerakkoord van dit kabinet (Stcrt. 1994, 156) is aangekondigd dat de positie van burgers tegenover overheidsinstellingen, op basis van de Algemene wet bestuursrecht, moet worden

versterkt. Dit voorstel van wet geeft uitvoering aan dat voornemen.

(...)

8. Inhoud van het wetsvoorstel

8.1 Algemeen

(...)

Bij het ontwerpen van die regeling (de interne klachtprocedure; N.o) is een evenwicht gezocht tussen het bieden van voldoende waarborgen voor een zorgvuldige klachtbehandeling enerzijds, en het voorkomen van nodeloze formalisering of bureaucratisering anderzijds.

Dat laatste is van groot belang. Er worden immers bij bestuursorganen regelmatig op eenvoudige en informele wijze klachten ingediend die vaak ook het beste op informele wijze kunnen worden afgehandeld. Indien op die manier een voor alle betrokkenen bevredigend resultaat kan worden bereikt, behoort de wetgever niet tot meer formaliteiten te dwingen. Het volgen van een met duidelijke en meer formele waarborgen omgeven procedure moet daarom beperkt blijven tot klachten die niet op een eenvoudiger en minder geformaliseerde wijze kunnen worden opgelost.

Een en ander heeft geleid tot een voorstel, waarin de mogelijkheid voor eenvoudige klachtbehandeling steeds open staat, maar waarin voor schriftelijk ingediende klachten die aan bepaalde eisen voldoen, een procedure met een aantal waarborgen geldt ingeval langs andere, meer informele weg geen oplossing wordt gevonden. Deze gedachte is als volgt uitgewerkt.

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 verontschuldiging 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.

Leent een schriftelijk ingediende klacht zich niet voor een meer informele afhandeling, of is de klager daarmee niet tevreden gesteld, dan zal de nu voorgestelde procedure moeten worden gevolgd, met alle waarborgen die deze de klager biedt. Daartoe bevat het wetsvoorstel een - overigens beperkt gehouden - aantal regels. Deze bepalen dat de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk wordt bevestigd, dat de klacht tijdig en door een niet bij de klacht betrokken persoon wordt afgehandeld, dat de klager wordt gehoord en dat deze een gemotiveerd antwoord ontvangt.

Het voorstel geeft niet aan op welke wijze het onderzoek van een klacht dient plaats te vinden. Ten aanzien van de behandeling van schriftelijke klachten is slechts een aantal elementen opgenomen waaraan een zorgvuldig onderzoek van een klacht dient te voldoen. Daartoe behoort onder meer het horen. Er bestaat geen noodzaak tot een gedetailleerde regeling van onderzoeksbevoegdheden als onderzoek ter plaatse, het horen van getuigen en dergelijke. De voorgestelde regeling gaat over de wijze waarop het bestuursorgaan klachten over gedragingen die onder zijn eigen verantwoordelijkheid vallen, behandelt. Het bestuursorgaan beschikt reeds om die reden over voldoende instrumenten om tot een behoorlijk onderzoek te kunnen komen. Het zal van de aard van de klacht afhangen in hoeverre van de verschillende mogelijkheden gebruik moet worden gemaakt.

(...)

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

(...)

Artikel 9:11

In artikel 9:11 wordt een regeling gegeven van de termijnen waarbinnen het klaagschrift moet worden afgehandeld. Klagers moeten immers de zekerheid hebben dat hun klacht vlot wordt afgehandeld.

Indien de termijnen worden overschreden zal in de gevallen waarin er ook een externe klachtinstantie is, bijvoorbeeld de Nationale ombudsman, een klacht kunnen worden ingediend bij die externe klachtinstantie. In verband met het kenbaarheidsvereiste, bedoeld

in artikel 12, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman houdt de Nationale ombudsman een periode van zes weken aan als een redelijke termijn voor de betreffende instantie om te reageren op een klacht die aan haar kenbaar is gemaakt. Met de termijn van zes weken is mede aangesloten bij de termijn die ook de Nationale ombudsman in navolging van de termijn voor behandeling van een bezwaarschrift hanteert (zie onder meer zijn Jaarverslag 1993, kamerstukken II 1993/94, 23 655, blz. 106).

Uiteraard blijft het bestuursorgaan, wanneer het de termijn voor behandeling heeft overschreden, verplicht het klaagschrift verder te behandelen. Wanneer een adviescommissie is ingeschakeld, wordt de afhandelingstermijn ook thans reeds gesteld op tien weken (zie onder andere het Jaarverslag 1994 van de Nationale ombudsman, kamerstukken II 1994/95, 24 125, blz. 149). Indien een persoon of commissie als bedoeld in artikel 9:14 wordt ingeschakeld, zal ingevolge dit voorstel eveneens een langere afhandelingstermijn gelden dan wanneer het bestuursorgaan de klacht zelf afhandelt. De termijnstelling richt zich evenwel ook in dit geval tot het bestuursorgaan. Indien de adviescommissie om een of andere reden niet op tijd een advies uitbrengt, zal het bestuursorgaan de afhandeling overeenkomstig het tweede lid moeten verdagen. En indien dan nog geen advies is uitgebracht zal het bestuursorgaan een afweging moeten maken tussen enerzijds het belang van het advies in concreto en anderzijds de termijnoverschrijding.

Voor bijzondere gevallen, bijvoorbeeld in gecompliceerde zaken, is voorzien in een verdaging van ten hoogste vier weken onder de verplichting daarvan schriftelijk mededeling te doen. Het tijdstip van ontvangst door het bestuursorgaan is voor de termijn bepalend, ook al zou de klacht nog enige tijd bij het bestuursorgaan zijn blijven liggen.

Er zijn evenwel situaties denkbaar waarin de termijn als gevolg van overmacht niet zal worden gehaald. Te denken valt bijvoorbeeld aan situaties van in het buitenland verblijvende klagers. Soms is daardoor het inwinnen van nadere informatie nodig. In bepaalde landen functioneert de postbestelling niet of vergt aanzienlijk meer tijd dan in Nederland gebruikelijk is. Ook kan het voorkomen dat de infrastructuur en de vervoersvoorzieningen niet van een met Nederland vergelijkbaar niveau zijn. In dergelijke overmachtsituaties kan van het bestuursorgaan niet meer worden gevergd dan een naar omstandigheden redelijke inspanning om tot een zo voortvarend mogelijke afhandeling van de klacht te komen. In die gevallen dient ernaar te worden gestreefd de gestelde termijnen van orde te halen, doch in dergelijke situaties is enige flexibiliteit noodzakelijk. Dit geldt onder omstandigheden evenzeer voor het horen van de klager in die gevallen waarin de klager moeilijk bereikbaar of traceerbaar is.”

3. Jaarverslag Nationale ombudsman 2000 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 645, nrs. 1-2, p. 17-18

“... ”

1.2 Termijnen voor het bestuur

Overeenkomstig het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie vormt het recht op behandeling van zaken binnen een redelijke termijn een belangrijk onderdeel van het grondrecht op behoorlijk bestuur. Ook voor de Nationale ombudsman is voortvarendheid een belangrijk vereiste van behoorlijkheid. Al jaren staat het vereiste van voortvarendheid in de onderzoeken door de Nationale ombudsman op de eerste plaats maar nog nooit was dit vereiste zo vaak aan de orde als in 2000 (58,3% (...)) De meeste klachten over de overheid in dit verband betreffen het niet binnen de wettelijke termijn beslissen op een aanvraag of op een bezwaarschrift.

Wettelijke termijnen zijn voor de burger meestal fataal. Stelt hij niet binnen de wettelijke termijn bezwaar of beroep in, dan heeft dit onvermijdelijk de niet-ontvankelijkheid van het bezwaar of beroep tot gevolg. Wordt niet op tijd aangifte gedaan, dan leidt dit tot een ambtshalve belastingaanslag met eventueel een boete.

De overheid gaat daarentegen bij termijnoverschrijdingen meestal vrijuit.

Slechts in twee situaties (de bouwvergunning en de vergunning voor wijziging, afbraak of verwijdering van een monument) leidt het niet op tijd beslissen op een aanvraag tot de <<fictieve verlening>> van de gevraagde vergunning. Indien de beslistermijn is verstreken, wordt de vergunning geacht te zijn verleend. Meestal rest de burger bij het verstrijken van de beslistermijn niets anders dan de weg van bezwaar en beroep wegens het niet tijdig beslissen, met alle kosten van dien. Of hij kan zich tot de Nationale ombudsman wenden. In veel gevallen leidt de tussenkomst van de Nationale ombudsman ertoe dat de overheid op korte termijn alsnog datgene doet wat zij had moeten doen. Intussen blijven echter andere zaken nog langer liggen.

Alleen al uit het oogpunt van gelijkwaardigheid zou de overheid zich evenzeer aan de wettelijke termijnen gebonden moeten achten als de burger. Maar erger nog, een overheid die termijnen met voeten treedt, ondermijnt haar gezag en verliest haar betrouwbaarheid.

Op 11 oktober 2000 is een notitie van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verschenen over onder andere de termijnen voor het bestuur (kamerstukken II 2000-2001, 27 461, nr 1).

De notitie zoekt het vooral in kwaliteitsbewaking en in certificering van diensten die zich wel aan de termijnen houden. Hoe goed deze initiatieven op zichzelf ook zijn, het valt te betwijfelen of daarmee termijnoverschrijdingen voldoende kunnen worden teruggedrongen. Van een uitbreiding van het systeem van fictieve verlening van de vergunning bij overschrijding van de beslistermijn wil het kabinet niet weten. Nu kleven daaraan uit het oogpunt van de bescherming van belangen van derden ook terechte bezwaren, maar het door het kabinet genoemde argument dat een fictieve beslissing het vertrouwen in de

overheid kan schaden overtuigt niet. Juist het achterwege laten van welke beslissing dan ook ondermijnt het vertrouwen in de besluitvaardigheid van de overheid. Bovendien in haar onderlinge verhoudingen, waar het ene bestuursorgaan van goedkeuring door het andere bestuursorgaan afhankelijk is, gaat de overheid zelf wel uit van een systeem van in beginsel fictieve goedkeuring (artikel 10:31, vierde lid, Awb). Een nadere doorlichting van de vergunningenstelsels zou dan ook nog wel eens een (beperkt) aantal situaties kunnen opleveren waarbij een fictieve verlening soelaas kan bieden zonder belangen van derden aan te tasten.”