



Rapport

Datum: 23 januari 2003

Rapportnummer: 2003/012

Klacht

Verzoeker klaagt over de afhandeling (het ongegrond verklaren) van zijn klacht van 22 april 2002 door gedeputeerde staten van Limburg bij brief van 30 juli 2002. In de brief van 22 april 2002 klaagt verzoeker over het zonder zijn instemming, ongemotiveerd, en in strijd met de vigerende wettelijke voorschriften verder uitstellen van de afhandeling van zijn klachtbrief van 8 januari 2002.

Beoordeling

I. Inleiding

1. Verzoeker heeft bij brief van 8 januari 2002 een klacht ingediend bij het college van gedeputeerde staten van Limburg (hierna: het college) over het onterecht vermelden van zijn naam in een verweerschrift van het college tegen een beroepschrift dat door verzoekers echtgenote was ingediend.

2. De Awb-commissie klachtbehandeling van het provinciaal bestuur (hierna: de commissie) heeft verzoeker bij brief van 24 januari 2002 uitgenodigd voor een hoorzitting op 14 februari 2002. Daarbij is verzoeker meegedeeld dat hij tijdens de zitting in de gelegenheid zou worden gesteld zijn klacht mondeling toe te lichten en is hem verzocht zo spoedig mogelijk schriftelijk kenbaar te maken als hij geen gebruik wilde maken van de mogelijkheid om te worden gehoord. Bij brief van 27 januari 2002 heeft verzoeker afgezien van acceptatie van de uitnodiging, met de mededeling dat hij alsnog bereid zou zijn aan de uitnodiging gehoor te geven, indien bij de commissie behoefte bestond aan een nadere toelichting of aan het stellen van vragen. Op 22 februari 2002 heeft de commissie geadviseerd aan het college, met de mededeling dat de uiterste datum waarop op het klaagschrift moest zijn beslist 19 maart 2002 was. Op 18 maart 2002 heeft het college de afhandeling van verzoekers klacht verdaagd met vier weken als bedoeld in artikel 9:11, lid 2, Awb. Op 12 april 2002 heeft het college aan de commissie om verduidelijking gevraagd van het advies.

3. Bij brief van 15 april 2002 liet het college verzoeker weten dat het niet mogelijk was gebleken om zijn klacht af te handelen binnen de in artikel 9:11 Awb gestelde termijn en dat het streven er op was gericht de klacht uiterlijk 22 mei 2002 af te handelen.

Tegen de inhoud van deze brief is verzoekers klachtbrief van 22 april 2002 gericht.

4. Nadat de commissie bij op 26 april 2002 verzonden brief het college had laten weten dat diens vraagstelling de commissie geen aanleiding had gegeven om het advies te wijzigen, is de afhandeling van verzoekers *eerste* klacht gevolgd bij brief van 21 mei 2002.

5. Verzoeker klaagt er in zijn brief van 22 april 2002 (hiervoor onder I. 3 genoemd) over dat het college zonder zijn instemming ongemotiveerd en in strijd met de vigerende wettelijke voorschriften de afhandeling van zijn klachtbrief van 8 januari 2002 verder heeft uitgesteld.

6. Het college heeft verzoekers klacht van 22 april 2002 ongegrond verklaard bij brief van 30 juli 2002. Ter motivering van zijn beslissing heeft het college aangegeven dat het college, alhoewel het overschrijding van de wettelijke termijn niet in overeenstemming acht met het geschreven recht, van oordeel is dat het met het schrijven van de brief van 15 april 2002 klachtwaardig handelen jegens verzoeker juist heeft voorkomen en dat noch instemming van verzoeker noch een motivering voor nader uitstel is vereist.

II. Ten aanzien van het verdere uitstel van de klachtbehandeling

1. Niet in geschil is dat de afhandeling van verzoekers klacht langer heeft geduurd dan de termijn van veertien weken, die het college op grond van de ter zake geldende wettelijke bepalingen maximaal ter beschikking staan voor de klachtbehandeling. De overschrijding bedraagt ruim vijf weken gerekend vanaf de datum van ontvangst van de klacht op 9 januari 2002 tot aan de datum van verzending (24 mei 2002) van de klachtafhandelingsbrief van 21 mei 2002.

2. In het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman heeft het college ter onderbouwing van zijn standpunt er op gewezen dat de alledaagse praktijk van klachtbehandeling weerbarstiger blijkt dan de wetgever heeft voorzien. Volgens het college zou de klachtprocedure beter kunnen worden vergeleken met een primaire aanvraagprocedure en had de wetgever voor de verdaging in een klachtprocedure beter kunnen aanhaken bij artikel 4:14 Awb, in welk geval het bestuursorgaan zelf een redelijke termijn kan noemen waarbinnen de afhandeling van de klacht tegemoet kan worden gezien (Achtergrond, onder 4). Het college heeft in verzoekers geval gehandeld in de geest van deze bepaling, ook al erkent het dat dit strikt genomen niet in overeenstemming is met de systematiek die de wetgever heeft gekozen.

3. De Nationale ombudsman acht het standpunt van het college niet juist. De wetgever heeft allereerst bewust de keuze gemaakt om voor de termijnen van klachtbehandeling aan te haken bij de termijnen die gelden voor de bezwaarschriftprocedure. De termijnen voor klachtbehandeling zijn wettelijke termijnen, die voor bestuursorganen maatgevend horen te zijn. Overschrijding van de wettelijke termijnen is dan ook in beginsel niet behoorlijk. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen (bijvoorbeeld bij extreme feitelijke en/ of juridische complexiteit van een zaak), die ertoe leiden dat klachtbehandeling niet mogelijk blijkt te zijn binnen die wettelijke termijnen (Achtergrond, onder 2). Die juridische en/of feitelijke complexiteit heeft zich echter bij verzoekers klacht - het onterecht vermelden van zijn naam in een verweerschrift van het college tegen een beroepschrift dat door verzoekers echtgenote was ingediend - niet voorgedaan.

4. Verder uitstel, niet alleen in de hiervoor onder II.3 bedoelde uitzonderlijke gevallen, is altijd mogelijk, indien een verzoeker daarmee instemt. Indien echter geen instemming wordt verkregen, zal het bestuursorgaan een kennisgeving van dreigende termijnoverschrijding moeten versturen met vermelding van een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de klacht alsnog zal worden afgehandeld en met een verwijzing naar de externe klachtvoorziening van het bestuursorgaan, voor het geval een verzoeker zich niet kan verenigen met nader uitstel. Dit mag vanuit het oogpunt van actieve en adequate informatieverstrekking van een bestuursorgaan worden verwacht.

5. De kennisgeving van verder uitstel bij brief van 15 april 2002 heeft het college opgesteld in de geest van artikel 4:14 Awb. De verwijzing door het college in dit verband naar de redelijke termijn in artikel 4:14 Awb is echter zowel juridisch als feitelijk onjuist. Het is juridisch niet juist, omdat de kennisgeving van artikel 4:14 Awb geen betrekking heeft op in de Awb zelf genoemde beslistermijnen. Het is feitelijk niet juist, omdat artikel 4:14 Awb als gevolg van de Eerste Evaluatiewet Awb met ingang van 1 april 2002 inmiddels is gewijzigd en aangevuld met twee leden, waarbij het tot deze datum geldende artikel is vernummerd tot lid 3 van datzelfde artikel (Achtergrond, onder 1). Voor zover al - naar analogie - met het college wordt meegeredeneerd, dan zou verder uitstel in de geest van het thans geldende artikel 4:14 Awb bij klachtbehandeling, waarvoor 'beslistermijnen' gelden, de vermelding vereisen van een zo kort mogelijke termijn en niet van de door het college genoemde redelijke termijn.

Met deze wijziging van artikel 4:14 Awb heeft de wetgever overigens (opnieuw) het belang benadrukt dat bestuursorganen zich moeten houden aan de door de wetgever gestelde beslistermijnen (Achtergrond, onder 3).

6. Het is een ervaringsgegeven van de Nationale ombudsman dat het niet in acht nemen van de vereiste voortvarendheid de meest voorkomende reden is voor burgers om zich met klachten tot hem te wenden (Achtergrond, onder 5). Als het standpunt van het college al zou worden gevolgd, dan betekent dit dat het door het college voorgestane verdere uitstel ook kan worden toegepast in gevallen waarin wordt geklaagd over de behandelingsduur. Dit zou tot uiterste consequentie hebben dat het college dan de ruimte heeft en kan nemen om de behandeling van termijnklachten te verlengen door verzoekers die geen respons hebben gekregen van het college en daarover bij het college een klacht hebben ingediend, eenzijdig een nieuwe door het college zelf te bepalen redelijke termijn te stellen waarbinnen het die klachten zal afhandelen. De Nationale ombudsman acht het ongewenst dat bestuursorganen zelf een niet binnen de huidige wetsystematiek bestaande mogelijkheid tot verder uitstel in het leven roepen, enkel omdat de praktijk weerbarstig zou blijken te zijn.

7. Een mogelijke tegenwerping dat verder uitstel zich met eenvoudige klachten (waaronder termijnklachten) niet zal voordoen zou de Nationale ombudsman, gegeven zijn ervaringen met termijnklachten, niet kunnen overtuigen. Het college zelf reikt hiervoor overigens ook

al een contra-indicatie aan. Immers, het college stelt zich op het standpunt dat de klacht van verzoeker van betrekkelijk eenvoudige aard is geweest en informeel had kunnen worden opgelost: een vergissing of verschrijving door een ambtenaar in een bepaald verweerschrift is voor verzoeker aanleiding geweest zijn klacht in te dienen (Bevindingen, onder C.1, antwoorden vragen 1 en 6). Als dat zo is, dan had het college verzoekers klacht ook binnen de termijn van tien of veertien weken hebben moeten kunnen afhandelen in plaats van de negentien weken die het college daarvoor feitelijk nodig heeft gehad.

Wat de 'weerbarstige praktijk' dan inhoudt blijkt vervolgens uit de verklaring van het college voor de termijn van zes weken, die was gelegen tussen de afgifte van het advies door de commissie en het vragen om een verduidelijking van dat advies door het college: een van de standaardprocedure afwijkend geval omdat een verduidelijking van het advies noodzakelijk werd geacht, geringe expertise bij de afdeling ten aanzien van klachtbehandeling en de daarbij geldende termijnen en geringe bezettingsgraad van de afdeling in de betrokken periode waardoor prioriteiten anders zijn gesteld. Dit zijn oorzaken van intern-organisatorische aard, die verzoeker niet regarderen.

De Nationale ombudsman acht de onderzochte gedraging mitsdien niet behoorlijk.

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen zal de Nationale ombudsman aan dit rapport een aanbeveling verbinden.

8. De Nationale ombudsman merkt tenslotte nog het volgende op. Indien het college in zijn reactie op de klacht in het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman tot uitdrukking heeft willen brengen dat verzoeker bereid had moeten zijn om mee te werken aan de door het college voorgestane informele klachtbehandeling, is dat een onjuiste uitleg van de bedoeling van de wetgever. Hoofdstuk 9 Awb biedt bestuursorganen weliswaar alle ruimte om klachten daar waar mogelijk informeel op te lossen, maar dit is een bevoegdheid van bestuursorganen en geen verplichting van burgers. Overigens wekt de door de commissie verstuurde uitnodiging voor de hoorzitting niet de indruk dat het college bij de klachtbehandeling een informele oplossing voor ogen stond, terwijl verzoeker de commissie nog de ruimte heeft geboden hem alsnog te bewegen naar de hoorzitting te komen. De commissie heeft daar echter om haar moverende redenen van afgezien (Bevindingen, onder A. 2 t/m 4).

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van gedeputeerde staten van Limburg is gegrond.

AANBEVELING

Het college van gedeputeerde staten van Limburg wordt in overweging gegeven te bewerkstelligen dat interne klachtbehandeling door de provincie zal plaatsvinden binnen de termijnen genoemd in hoofdstuk 9 Awb en dat, wanneer dit toch niet mogelijk blijkt te

zijn, verzoekers daarover bericht ontvangen op de wijze als omschreven in de beoordeling onder II. 4.

Onderzoek

Op 6 augustus 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 3 augustus 2002, van de heer Z te M., met een klacht over een gedraging van het college van gedeputeerde staten van de provincie Limburg. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college van gedeputeerde staten van Limburg verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Voorts werden enkele nadere vragen gesteld aan het college van gedeputeerde staten van Limburg. De reactie van het college van gedeputeerde staten van Limburg werd naar verzoeker gezonden, die daarin geen aanleiding zag voor commentaar. Vervolgens werden nog nadere vragen gesteld aan het college van gedeputeerde staten van Limburg.

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

Het college van gedeputeerde staten berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen. Verzoeker achtte de weergave van de feiten en van zijn zienswijze in het verslag correct. Zijn overige opmerkingen vormden geen aanleiding om het verslag aan te passen.

Bevindingen

A. Feiten

1. Bij brief van 8 januari 2002 wendde verzoeker zich tot het provinciaal bestuur van

Limburg met een klacht over het onterecht vermelden van zijn naam in een verweerschrift van het college van gedeputeerde staten (hierna: het college) tegen een beroepschrift van verzoekers echtgenote. De provincie ontving deze brief op 9 januari 2002.

2. Na ontvangstbevestiging van 21 januari 2002 ontving verzoeker bij brief van 24 januari 2002 van de secretaris van de 'Awb-commissie klachtbehandeling' van het provinciaal bestuur (hierna: de commissie) de navolgende uitnodiging voor een hoorzitting op

14 februari 2002:

"Met deze brief nodig ik u uit voor de hoorzitting van de Awb-commissie klachtbehandeling, op 14 februari 2002 om 15.00 uur in (...) naar aanleiding van de door u ingediende klacht.

De Kamer zal u tijdens de hoorzitting in de gelegenheid stellen uw klacht mondeling toe te lichten. Gedeputeerde Staten zijn eveneens uitgenodigd de hoorzitting door een vertegenwoordiger namens hen bij te wonen.

De leden van de Kamer krijgen, voorafgaand aan de hoorzitting, de op de zaak betrekking hebbende stukken. Tijdens de hoorzitting, waarvoor ongeveer een half uur is uitgetrokken, krijgt u de gelegenheid een toelichting te geven op uw klacht. Mochten er bij de leden van de Kamer vragen zijn naar aanleiding van de klacht, dan wel naar aanleiding van uw toelichting respectievelijk de reactie daarop van de vertegenwoordiger van het college van Gedeputeerde Staten, dan zullen die aan de orde komen.

Als u van de mogelijkheid om te worden gehoord geen gebruik wenst te maken verzoek ik dit zo spoedig mogelijk schriftelijk kenbaar te maken bij (...).

Verder wordt het op prijs gesteld indien u uw toelichting op de klacht op schrift stelt en uw toelichting voor aanvang van de hoorzitting aan mij overhandigt."

3. Bij brief van 27 januari 2002 reageerde verzoeker als volgt op de uitnodiging:

"Onder dankzegging voor uw uitnodiging vraag ik u hierbij om begrip voor het feit dat ik afzie van acceptatie daarvan. Mijn tijd is helaas kostbaar en ik denk dat de klacht duidelijk in geschrifte is weergegeven.

Mocht uwerzijds evenwel behoefte bestaan aan een nadere mondelinge toelichting of aan het stellen van nadere vragen, dan zal ik gaarne alsnog aan uw uitnodiging gehoor geven."

4. Op 22 februari 2002 verzond de commissie haar advies over verzoekers klacht naar het college. Bij brief van 18 maart 2002 deelde het college verzoeker het volgende mee:

"Hierbij delen wij u mede dat het niet mogelijk is binnen de in artikel 9:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht gestelde termijn van tien weken uw klaagschrift van 8 januari 2002, ingekomen 9 januari 2002, betrekking hebbende op het onterecht vermelden van uw naam in een beroepschrift dat door (verzoekers echtgenote; N.o.) is ingediend, af te handelen.

In verband hiermee verdagen wij de afhandeling met toepassing van artikel 9:11, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht met ingang van 20 maart 2002 voor de duur van vier weken."

5. In reactie op het advies van de commissie vroeg het college op 12 april 2002 de commissie om een verduidelijking van het advies. Voorts verzocht het de commissie zo spoedig mogelijk een antwoord te geven in verband met de proceduretermijn.

6. Bij brief van 15 april 2002, verzonden op 16 april 2002, informeerde het college verzoeker als volgt omtrent de afhandeling van zijn klacht:

"Bij schrijven van 18 maart 2002 hebben wij, met toepassing van artikel 9:11, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht, de afhandeling van uw klaagschrift van 8 januari 2002 met vier weken verdaagd.

Het blijkt ons niet mogelijk om afhandeling van uw klacht binnen de in artikel 9:11 van de Algemene wet bestuursrecht gestelde termijn te doen plaatsvinden. Wij streven er naar om uiterlijk 22 mei 2002 uw klacht af te handelen.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben ingelicht."

7. Verzoeker kon zich met de inhoud van de brief van 15 april 2002 niet verenigen, hetgeen leidde tot zijn *tweede* klacht over het college van gedeputeerde staten van Limburg bij brief van 22 april 2002. De inhoud daarvan luidt als volgt:

"Hierbij leg ik formeel klacht neer als bedoeld in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht.

Deze klacht betreft de wijze van (niet) behandeling van een andere klacht van mij, en wel van 8 januari jl.

Motivering:

In strijd met de vigerende wettelijke voorschriften en zonder inhoudelijke motivering werd behandeling daarvan bij uw schrijven van 16 april jl. (...) zonder dat zelfs maar om mijn instemming werd gevraagd, door u bepaald op "uiterlijk 22 mei 2002".

Voorts verzoek ik u mij van de afdoening van deze klacht, evenals van andere maatregelen uwerzijds die erop gericht zijn om herhaling te voorkomen, op de hoogte te stellen..."

8. Bij brief van 23 april 2002, verzonden op 26 april 2002, liet de commissie aan het college weten dat de commissie in het verzoek van het college geen aanleiding zag tot wijziging van het advies.

9. Bij brief van 21 mei 2002, verzonden op 24 mei 2002, handelde het college verzoekers *eerste* klacht af.

10. Bij brief van 30 juli 2002 verklaarde het college verzoekers *tweede* klacht ongegrond. Het college baseerde zijn beslissing op het rapport van bevindingen en advies van de commissie, waarmee het zich kon verenigen. De bevindingen van de commissie luiden als volgt:

"...3. Bevindingen van de commissie

In het klaagschrift van 22 april 2002 geeft (verzoeker; N.o.) aan een klacht in te dienen met betrekking tot de wijze van (niet) behandelen van een eerder door hem ingediende klacht. Hij stelt daarbij dat zonder inhoudelijke motivering de behandeling niet binnen de wettelijke termijn heeft plaatsgevonden en bovendien geen instemming aan hem is gevraagd voor de termijnoverschrijding.

Ingevolge artikel 9:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht moeten Gedeputeerde Staten een klaagschrift binnen 10 weken na ontvangst afhandelen.

Ingevolge het tweede lid van voornoemd artikel, hebben Gedeputeerde Staten de mogelijkheid om de afhandeling met ten hoogste vier weken te verdagen.

De commissie stelt vast dat Gedeputeerde Staten bij schrijven van 18 maart 2002 de afhandeling van het klaagschrift met vier weken hebben verdaagd tot 17 april 2002.

De klacht van (verzoeker; N.o.) is op 9 januari 2002 ontvangen, zodat Gedeputeerde Staten uiterlijk 16 april 2002 het klaagschrift van (verzoeker; N.o.) hadden moeten afhandelen.

De commissie stelt vast dat afhandeling van de klacht niet binnen de wettelijk gestelde termijn heeft plaatsgevonden.

Gelet op het niet tijdig afhandelen van de klacht dient de commissie te beoordelen of er sprake is van een klachtwaardige wijze van afhandeling van de klacht van 8 januari 2002.

De commissie acht eerst dan sprake van klachtwaardig handelen, indien naast de schending van het geschreven recht (verzoeker; N.o.) onzorgvuldig zou zijn bejegend.

De commissie stelt vast dat bij schrijven van 15 april 2002, verzonden 16 april 2002, uw college aan (verzoeker; N.o.) heeft laten weten dat de klacht niet binnen de in artikel 9:11 van de Awb gestelde termijn kan worden afgehandeld en dat uw college een termijn heeft gesteld waarbinnen dit alsnog zal plaatsvinden.

In de reactie van 4 juni 2002 op de ontvangen klacht van 22 april 2002 geeft uw college aan het voortgangsbericht te hebben gezonden in het kader van een zorgvuldige afhandeling van de klacht. Uw college is van mening dat door het op deze wijze informeren van (verzoeker; N.o.) over de stand van zaken van de afhandeling van de klacht uw

college zorgvuldig heeft gehandeld. In de reactie van 4 juni 2002 wordt verder aangegeven dat uw college het ongepast vindt om na het verstrijken van de in artikel 9:11 van de Awb gestelde uiterste termijn niets meer te laten horen over het verdere verloop van de procedure.

De commissie constateert dat, nadat eerst de afhandeling van de klacht met vier weken is verdaagd, bij schrijven van 15 april 2002 zonder enige nadere toelichting of verklaring de afhandeling nogmaals is aangehouden, waarmee de wettelijk gestelde beslistermijn is overschreden. De commissie acht overschrijding van de wettelijke termijn niet in overeenstemming met het geschreven recht, maar is van oordeel dat uw college met het schrijven van de brief aan (verzoeker; N.o.) een klachtwaardig handelen jegens (verzoeker; N.o.) in verband met de termijnoverschrijding heeft voorkomen.

Dat naar de mening van (verzoeker; N.o.) het uitstel van de afhandeling niet nader is gemotiveerd en dat uitstel zonder instemming van (verzoeker; N.o.) heeft plaatsgevonden doet naar het oordeel van de commissie daaraan niet af. Naar het oordeel van de commissie is instemming van de klager met betrekking tot noch een motivering van nader uitstel van de afhandeling van de klacht vereist. Het ware misschien wenselijk geweest met een kort woord aan te geven wat de reden van de wettelijke termijnoverschrijding was geweest, maar het ontbreken daarvan maakt het handelen van uw College in deze nog niet klachtwaardig..."

B. Standpunt verzoeker

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

C. Standpunt College van gedeputeerde staten van Limburg

1. Het college van Gedeputeerde Staten reageerde bij brief van 2 september 2002, voor zover van belang, als volgt op de klacht van verzoeker en op de vragen die de Nationale ombudsman aan het college had voorgelegd:

" Vraag 1:

Onderschrijft u de stelling dat de wetgever is uitgegaan van klachtbehandeling binnen zes dan wel tien weken en dat overschrijding van die termijn - vanuit de behoorlijkheidsnorm van vereiste voortvarendheid, dat wil zeggen dat van bestuursorganen mag worden verwacht dat zij zich aan de hen gestelde wettelijke termijnen houden - in beginsel onzorgvuldig en onbehoorlijk handelen jegens de betrokkenen inhoudt en zo nee, welk standpunt huldigt de wetgever volgens u dan en waarop baseert u dat standpunt?

Antwoord:

Ja, wij onderschrijven die stelling, met dien verstande dat wij daar een belangrijke nuancering in aanbrengen. U geeft zélf reeds aan dat er in beginsel sprake is van onzorgvuldig en onbehoorlijk handelen jegens de betrokkene bij overschrijding van de wettelijk gestelde behandelingstermijn. Strikte uitleg van artikel 9:11, Algemene wet bestuursrecht (Awb), evenals van hetgeen ten aanzien van dat artikel is gesteld in de Memorie van Toelichting (MvT), kan uw stelling rechtvaardigen. Wij zijn echter van mening dat zo'n strikte uitleg niet strookt met de geest van de wet, dat wil zeggen hoofdstuk 9 Awb in het algemeen.

De wetgever heeft met hoofdstuk 9 Awb een regeling voor ogen gehad die moest bijdragen aan een betere verstandhouding tussen overheid (bestuursorganen) en burger. Een klachtprocedure geeft burgers de kans genoegdoening te verkrijgen, terwijl deze het bestuursorgaan de gelegenheid biedt dezelfde fouten voor de toekomst te voorkomen en daarmee een betere verstandhouding te creëren met die burgers. Bij het ontwerpen van hoofdstuk 9 Awb heeft de wetgever daarom gezocht naar een goed evenwicht tussen het bieden van voldoende waarborgen voor een zorgvuldige klachtafhandeling enerzijds, en het voorkomen van nodeloze formalisering of bureaucrativering anderzijds. Ook dát staat in de MvT (Achtergrond, onder 2)! Dat laatste acht de wetgever 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, aldus de MvT (Achtergrond, onder 2). En dat is nu juist waar het bij de oorspronkelijke klacht van (verzoeker; N.o.) fout is gegaan. (Verzoeker; N.o.) heeft conform hoofdstuk 9 Awb een klacht ingediend tegen het feit dat ten onrechte zijn naam werd genoemd in een verweerschrift, betreffende een door zijn collega (...) namens zijn echtgenote gevoerde procedure. Het betrof een kennelijke vergissing van een ambtenaar die ons niet onvoorstelbaar voorkomt. (Verzoeker; N.o.) heeft dit om hem moverende redenen als stemmingmakerij van onze zijde opgevat. Helaas heeft hij nimmer onderbouwd waarom hij die mening was toegedaan. Als van begin af aan ervoor was gekozen de klacht informeel af te handelen, waar vanzelfsprekend ook een coöperatieve opstelling van (verzoeker; N.o.) voor vereist was, dan was het nooit tot een formele beslissing op de klacht van onze zijde gekomen, en al helemaal niet tot een onderzoek van de Nationale Ombudsman. Anders gezegd, gelet op de aard van de klacht is een formele afhandeling daarvan nu net hetgeen de wetgever niet heeft gewild: nodeloze formalisering of bureaucrativering. Natuurlijk, eenmaal formeel in behandeling genomen had de klacht van (verzoeker; N.o.) in beginsel binnen de wettelijk gestelde termijnen moeten worden afgehandeld. Wij betreuren het echter dat (verzoeker; N.o.) uitsluitend de formele weg wilde bewandelen en daarbij geen gebruik wenste te maken van de hoorzitting, waarbij wellicht door toelichting van beide partijen de zaak uit de wereld zou kunnen zijn geholpen.

Het geeft er blijk van dat het conflict wordt gezocht en de mogelijkheid van een informele benadering bij voorbaat wordt uitgesloten. Wij blijven van mening dat wij met het vóór het verstrijken van de verdaagde termijn schriftelijk in kennis stellen van (verzoeker; N.o.) dat zijn klacht uiterlijk 22 mei 2002 zou worden afgehandeld, niet de grenzen van het betamelijke hebben overschreden. Dat zou anders zijn indien de termijn zonder nadere berichtgeving zou zijn verstreken. Dat was echter niet het geval.

Vraag 2:

Onderschrijft u de stelling dat de wetgever er verder van is uitgegaan dat de verdaging als bedoeld in artikel 9:11, tweede lid van de Awb van ten hoogste vier weken slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden ingeroepen (complexiteit van het geval overmacht bijvoorbeeld door moeilijke bereikbaarheid van de klager) en zo nee, welk standpunt huldigt de wetgever volgens u dan en waarop baseert u dat standpunt?

Antwoord:

Ja, ook deze stelling onderschrijven wij, wederom uitgaande van een strikte toepassing van de letter van de wet op dat punt. Maar ook hier brengen wij een nuancering aan. De praktijk blijkt namelijk weerbarstiger dan de wetgever heeft voorzien. De behandelingstermijnen zijn termijnen van orde die aansluiten bij de termijnen die de Nationale Ombudsman hanteert voor voldoening aan het kenbaarheidsvereiste. De Ombudsman heeft destijds aansluiting gezocht bij artikel 7:10, eerste lid, Awb van de bezwaarschriftprocedure. Dat wil zeggen, een beslistermijn van 6 weken, of, als een adviescommissie is ingesteld, 10 weken, en een verdagingsmogelijkheid van 4 weken. Een belangrijk verschil tussen de klachtprocedure en de bezwaarschriftprocedure is echter dat bij de bezwaarschriftprocedure (vrijwel) alle relevante voorkennis al aanwezig is. Die kennis is immers bij de totstandkoming van het te heroverwegen primaire besluit reeds verzameld. Bij een klachtprocedure begint het feitenonderzoek pas nadat de klacht is ingediend. In die zin is een klachtprocedure beter vergelijkbaar met een primaire procedure dan met een bezwaarschriftprocedure. Dit heeft tot gevolg dat ook wel eens in andere dan zeer complexe zaken of wanneer sprake is van overmacht gebruik moet worden gemaakt van de verdagingsmogelijkheid. Voor wat betreft de verlengingsmogelijkheid van de behandelingstermijn had de wetgever daarom beter aansluiting kunnen zoeken bij artikel 4:14 Awb. Bij de schriftelijke mededeling van de verdaging van de behandeling zou het bestuursorgaan dan zelf een redelijke termijn kunnen noemen waarbinnen de behandeling van de klacht tegemoet kan worden gezien (Achtergrond, onder 4). In het geval van (verzoeker; N.o.) hebben wij conform die overtuiging gehandeld. Nogmaals, strikt genomen is dat niet in overeenstemming met de systematiek die de wetgever heeft gekozen.

Vraag 3:

Op welke wettelijke grondslag is de nadere ongemotiveerde verdaging gebaseerd?

Antwoord:

Met verwijzing naar het antwoord op vraag 2, geen.

Vraag 4:

Indien geen wettelijke grondslag voor de nadere verdaging valt te geven, en indien u vaststelt dat geen moeite is genomen de nadere verdaging te motiveren, niet in de nadere verdaging zelf noch tijdens de klachtbehandeling, laat staan instemming te verkrijgen voor een nadere verdaging, hoe ziet u dan deze handelwijze van Gedeputeerde Staten tegen de achtergrond van de strekking van artikel 9:11 Awb, zoals u die uit de toelichting op dit artikel begrijpt?

Antwoord:

Wij verwijzen primair naar de beantwoording van vraag 2. Daarbij merken wij nog op dat gelet op het feit dat uit de MvT blijkt dat een bestuursorgaan verplicht blijft om een klaagschrift af te handelen, ook wanneer de beslistermijn is verstreken, wij het behoorlijk hebben geacht (verzoeker; N.o.) van de verdere vertraging in kennis te stellen. Zoals wij ook in onze beslissing van 30 juli 2002 hebben aangegeven was het mogelijk correcter geweest om naast het aangeven van de streefdatum van afhandeling tevens een kort woord te wijden aan de reden voor de verdere vertraging.

Het feit dat dit laatste niet is gebeurd maakt naar onze mening echter nog niet dat er sprake is van klagenswaardig handelen.

Vraag 5:

Wat hebben Gedeputeerde Staten gedaan met verzoekers klacht in de periode tussen verzending van het klachtadvies op 22 februari 2002 aan Gedeputeerde Staten en 12 april 2002 - de datum waarop Gedeputeerde Staten om een verduidelijking van het advies aan de klachtenadviescommissie heeft gevraagd?

Antwoord:

De omstandigheid dat wij ons bij de afhandeling van klachten laten adviseren door een commissie als bedoeld in afdeling 9.3 Awb doet er niet aan af dat wij ons, op basis van het advies van die commissie, zelfstandig een oordeel dienen te vormen. De door u genoemde periode hebben wij daarvoor aangewend omdat de klacht van (verzoeker; N.o.) naar onze overtuiging geen uitgemaakte zaak was. Dat leidde uiteindelijk ertoe dat wij gemeend hebben de adviescommissie enkele vragen voor te leggen, ter verduidelijking van haar advies. Al met al heeft dit erin geresulteerd dat de afhandeling van de klacht van (verzoeker; N.o.) meer tijd dan voorzien in beslag heeft genomen. Het belang van een zorgvuldige afhandeling van de klacht rechtvaardigt naar onze mening de

termijnoverschrijding. Wij verwijzen in dat opzicht naar het gestelde ten aanzien van vraag 2. Wij zijn ons ervan bewust dat het wellicht de voorkeur had verdiend de reden voor de termijnoverschrijding te vermelden in de brief aan (verzoeker; N.o.). Helaas is dat niet gebeurd.

Vraag 6:

Tot welke bevindingen over verzoekers klacht geven de antwoorden op voorgaande vragen aanleiding?

De antwoorden geven aanleiding tot de volgende bevindingen. Een vergissing of verschrijving in een verweerschrift heeft voor (verzoeker; N.o.) aanleiding gevormd een klacht in te dienen. (Verzoeker; N.o.) heeft daarbij van begin af aan verzuimd aan te geven waarom deze vergissing / verschrijving door hem kennelijk als een zeer klagenswaardige gedraging werd opgevat. De hoorzitting zou bij uitstek het instrument zijn geweest om duidelijkheid in dat kader te scheppen. Precies zoals de wetgever het gewild zou hebben had dit reeds het einde van de klachtprocedure kunnen betekenen, omdat mogelijk duidelijk had kunnen worden gemaakt dat er hooguit sprake was van een vergissing en niet van - zoals door (verzoeker; N.o.) gesteld - stemmingmakerij. (Verzoeker; N.o.) heeft zich echter niet de moeite getroost zijn klacht bij de adviescommissie toe te lichten. Hij koos voor de formele weg, en daarmee niet voor de conflictoplossende mogelijkheid die hoofdstuk 9 Awb biedt.

Wij erkennen daarbij overigens dat van onze zijde ten onrechte niet is getracht alsnog (bijvoorbeeld door middel van een brief) duidelijkheid te verkrijgen over wat (verzoeker; N.o.) met stemmingmakerij bedoeld. Vervolgens hebben wij getracht de klacht van (verzoeker; N.o.) zo zorgvuldig mogelijk af te handelen. Wij hebben daarbij zelfstandig onze mening gevormd, mede aan de hand van nader intern onderzoek. Dat heeft ertoe geleid dat wij de wettelijke termijn van orde met betrekking tot de afhandeling van klachten, ook na verdaging, niet hebben gehaald. Vóór het verstrijken van die termijn hebben wij (verzoeker; N.o.) daarvan in kennis gesteld, echter ongemotiveerd.

(Verzoeker; N.o.) zag daarin aanleiding opnieuw een klacht in te dienen. Hoewel wij erkennen de wettelijke termijn voor afhandeling van klachten te hebben overschreden is er naar ons oordeel geen sprake van klagenswaardig gedrag. Dat zou anders zijn geweest als wij eerdergenoemde termijn zonder nadere berichtgeving aan (verzoeker; N.o.) hadden laten verstrijken..."

2. De reactie was voor de Nationale ombudsman aanleiding voor het stellen van een nadere vraag, die het college van Gedeputeerde Staten bij brief van 21 oktober 2002, voor zover van belang, als volgt beantwoordde:

"...Zoals u bekend is laten wij ons zowel in klacht- als in bezwaarschriftprocedures adviseren door een onafhankelijke adviescommissie (hierna: Awb-commissie). De procedure die daarbij intern wordt gevolgd is dat het advies van de Awb-commissie door de betrokken beleidsafdeling samen met een voorstel aan ons college wordt voorgelegd. Dat voorstel houdt doorgaans in het advies van de Awb-commissie over te nemen ofwel daarvan gemotiveerd af te wijken. In het onderhavige geval werd echter ervoor gekozen om een verduidelijking van het advies te vragen. Dat laatste was afwijkend van de standaardprocedure.

De betreffende beleidsafdeling heeft relatief veel tijd nodig gehad om een verduidelijking van het advies aan de Awb-commissie te vragen, juist omdat dit afwijkend was van de standaardprocedure. Ook voor de Awb-commissie was deze situatie nieuw, hetgeen enig beraad en tijd vergde over hoe hiermee om te gaan. Zoals bekend is de commissie niet op het verzoek ingegaan. Dat de betreffende beleidsafdeling relatief veel tijd nodig had, had voorts te maken met de geringe expertise bij die afdeling ten aanzien van de behandeling van klachten conform het gestelde in hoofdstuk 9 Awb en de daarbij geldende termijnen. Daar komt bij dat in de betreffende periode bij die afdeling sprake was van een geringe bezetting, waarbij de noodzaak bestond om prioriteiten te stellen. Wij laten overigens in het midden of bij het stellen van prioriteiten de juiste keuzes zijn gemaakt.

Een en ander heeft ertoe geleid dat wij ons aan de hand van het advies van de Awb-commissie en het uiteindelijke voorstel van de beleidsafdeling zelfstandig een oordeel ten aanzien van de klacht hebben gevormd, hetgeen in een beslissing op de klacht heeft geresulteerd. Dat er al met al veel, zo niet teveel tijd nodig was om te komen tot een beslissing beamen wij. Wij blijven echter bij ons eerder geformuleerde standpunt dat het belang van een zorgvuldige afhandeling van een klacht in bepaalde gevallen een termijnoverschrijding kan rechtvaardigen. Wij kunnen het voorgaande overigens niet met stukken, data of anderszins onderbouwen omdat dergelijke informatie simpelweg niet voorhanden is..."

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:14:

1. Indien een beschikking niet binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn kan worden aangegeven, deelt het bestuursorgaan dat aan de aanvrager mede en noemt het daarbij een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien het bestuursorgaan na het verstrijken van de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn niet langer bevoegd is.

3. Indien, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, stelt het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis en noemt het daarbij een redelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

Artikel 7:10, eerste, derde en vierde lid:

1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen.

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.

2. Memorie van Toelichting hoofdstuk 9 Awb (TK 1997-1998, 25 837, nr. 3, pag. 7/8 en 21/22)

8.1 Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een regeling te geven voor interne klachtprocedures, te weten procedures waarbij het bestuursorgaan zelf de klacht afdoet.

Bij het ontwerpen van die regeling is een evenwicht gezocht tussen het bieden van voldoende 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 verontschuldigen 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. Er zij in dit verband verder op gewezen dat ingevolge artikel 3:1, tweede lid, ook de bepalingen inzake de zorgvuldigheid en de belangenafweging bij de besluitvorming, van overeenkomstige toepassing zijn op de afhandeling van klachten. Ten aanzien van de organen die taken uitvoeren waarvoor ingevolge het te wijzigen artikel 1:6 wel hoofdstuk 9, doch niet de overige bepalingen van de Awb zal gelden, kunnen deze bepalingen analoog worden toegepast.

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, 23655, 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. Memorie van Toelichting Eerste evaluatiewet Awb (TK 1998-1999, 26 523, nr. 3, pag. 4/5)

De eerste twee leden van artikel 14 zijn ingevoerd bij de Eerste evaluatiewet Awb (Wet van 24 januari 2002, Stb. 53; datum inwerkingtreding: 1 april 2002). In de memorie van Toelichting staat over artikel 4:14 het volgende:

Voor het geven van beschikkingen worden in beginsel door de bijzondere wetgever in de wet beslistermijnen opgenomen. Voor die gevallen waarin geen beslistermijn bij wettelijk voorschrift is voorgeschreven, regelt de Awb in artikel 4:13 dat dan binnen een redelijke termijn moet worden beslist. Onder <redelijke termijn> wordt in ieder geval een termijn van acht weken na ontvangst van de aanvraag verstaan.

Artikel 4:14 schrijft voor dat bij dreigende overschrijding van de redelijke termijn van acht weken de aanvrager daarvan in kennis moet worden gesteld en dat daarbij een andere redelijke termijn moet worden genoemd. Deze bepaling geldt dus alleen indien de bijzondere wetgeving zelf geen termijn heeft gesteld.

Uit de evaluatie is evenwel gebleken dat in de praktijk het beleid bestaat om, hoewel de Awb daartoe niet verplicht, belanghebbenden ook in kennis te stellen van dreigende overschrijdingen van uit de bijzondere wet voortvloeiende beslistermijnen.

Deze handelwijze verdient naar onze mening navolging. Het is een leemte dat de Awb beperkt is tot de situatie waarin geen bij wettelijk voorschrift bepaalde beslistermijn geldt (zie ook het kabinetsstandpunt: blz. 19, 20).

Onderdeel C voegt aan artikel 4:14 een nieuw eerste en tweede lid toe. Het nieuwe eerste lid regelt dat de verplichting tot kennisgeving van dreigende termijnoverschrijding en mededeling van de (nieuwe) termijn waarbinnen het besluit is te verwachten, ook geldt voor de situatie waarin een bij bijzondere wetsbepaling vastgestelde beslistermijn geldt.

Hiermee willen wij overigens geenszins aangeven dat wij het overschrijden van wettelijke termijnen sanctioneren. Naar onze mening zullen bestuursorganen er altijd naar moeten streven binnen de wettelijke termijnen besluiten te nemen. Om die reden hebben wij dan ook het woord <redelijke> vervangen door <zo kort mogelijke>, omdat wij van mening zijn dat de termijn na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn door bestuursorganen zo kort mogelijk dient te worden gehouden.

In aansluiting op het nieuwe eerste lid is een tweede lid geformuleerd. Sommige wettelijke beslistermijnen zijn namelijk fatale termijnen. Aan de overschrijding van die termijnen zijn door de wetgever gevolgen verbonden, zoals bijvoorbeeld het verval van de bevoegdheid voor een bestuursorgaan om een besluit te nemen. Uit dit voorbeeld volgt dan ook dat het dan geen zin meer heeft om een kennisgeving van verlate besluitvorming te zenden. Voorbeelden van dergelijke fatale termijnen zijn te vinden in artikel 16, vijfde lid, van de Monumentenwet 1988 en artikel 46, vierde lid, van de Woningwet; indien burgemeester en wethouders de beslistermijn laten verstrijken wordt de monumentenvergunning resp. de bouwvergunning geacht (van rechtswege) te zijn verleend.

De bestaande tekst van artikel 4:14 is opgenomen als derde en laatste lid, omdat wij het wenselijk vinden dat de meest voorkomende situatie, die van de wettelijke beslistermijn, voorop staat.

Wij tekenen overigens uitdrukkelijk aan dat de tekst van het eerste lid van artikel 4:14 onverlet laat dat de aanvrager van het besluit c.q. de indiener van een bezwaarschrift bij overschrijding van de wettelijke termijn bezwaar kan maken c.q. beroep kan instellen zodra het orgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen (artikel 6:12, tweede lid).

In onderdeel B wordt een wijziging van artikel 4:13, tweede lid, voorgesteld die samenhangt met de wijziging van artikel 4:14. Anders dan voor de huidige onder artikel 4:14 vallende beschikkingen het geval is - waarbij de acht-weken termijn kan worden verlengd en daarmee ook de termijn voor bezwaar en beroep wordt opgeschort - heeft voor gevallen waarin wel een wettelijke beslistermijn geldt, artikel 4:14 niet het gevolg dat de beslistermijn wordt verlengd. Slechts de kennisgeving op grond van het nieuwe derde lid van artikel 4:14 heeft derhalve het rechtsgevolg dat de beslistermijn wordt verlengd. Ook al zullen naar onze mening - evenals hierboven is aangegeven voor de wettelijke beslistermijnen - bestuursorganen er altijd naar moeten streven binnen de acht-weken termijn besluiten te nemen en zullen verlengingen zoveel moeten worden vermeden.

Janssens (Kluwer - Deventer 2001, pag

4. Klachtrecht onder de Awb van mr. M.P. Gerrits-. 41/42)

4.4.2 Behandelingstermijn

Het is een beginsel van behoorlijke klachtbehandeling dat de klacht binnen een redelijke termijn moet zijn behandeld. Dit redelijke termijn-beginsel is neergelegd in artikel 9:11 Awb. Volgens het eerste lid van dit artikel moet het bestuursorgaan de klacht afhandelen binnen zes weken; indien de facultatieve procedure van afdeling 9.3 van toepassing is heeft het bestuursorgaan daarvoor tien weken de tijd. De termijn vangt aan op het tijdstip van ontvangst van het klaagschrift.

De behandelingstermijnen zijn termijnen van orde, die aansluiten bij de termijnen die de Nationale ombudsman hanteert voor voldoening aan het kenbaarheidsvereiste. De ombudsman heeft indertijd aansluiting gezocht bij artikel 7:10, eerste lid, Awb van de bezwaarschriftprocedure.³⁵ Na ontvangst van een bezwaarschrift moet het bestuursorgaan binnen zes weken beslissen of, indien een artikel 7:13 commissie is ingesteld, binnen tien weken. Parallel met artikel 7:10, derde lid, bepaalt artikel 9:11, tweede lid, dat het bestuursorgaan de beslissing voor ten hoogste vier weken kan verdagen. Van de verdaging dient schriftelijk mededeling te worden gedaan aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft.

Bij zwaarwegende klachten kan het feitelijk onderzoek meer tijd vergen. Een verschil met de bezwaarprocedure is echter dat het bestuursorgaan daar de relevante kennis al hoort te hebben vergaard voor het nemen van het primaire besluit. Bij een klachtprocedure evenwel vangt het feitenonderzoek pas aan na indiening van de klacht. In die zin is de klachtprocedure beter vergelijkbaar met een primaire procedure dan met een bezwaarprocedure. Voor wat betreft de verlengingsmogelijkheid van de behandelingstermijn had de wetgever daarom beter aansluiting kunnen zoeken bij artikel 4:14 Awb. Bij de schriftelijke mededeling van de verdaging van de behandeling zou het bestuursorgaan dan zelf een redelijke termijn kunnen noemen waarbinnen de behandeling van de klacht tegemoet kan worden gezien. Nu is slechts verdaging met ten hoogste vier weken mogelijk. Dit zou wel eens onvoldoende kunnen zijn voor klachten die een uitgebreid feitelijk onderzoek vergen.

5. Jaarverslag Nationale ombudsman 2001 (pag. 31/32):

“(…)

1.2.2 Toepassing behoorlijkheidscriterium voortvarendheid door de jaren heen

(…)

De laatste jaren is, wanneer de rapportzaken en de tussentijdse afgedane zaken van de Nationale ombudsman samen worden genomen, het beoordelingscriterium <<voortvarendheid>> - het vereiste dat de overheid voortvarend te werk moet gaan en binnen de wettelijke of een redelijke termijn zaken moet afhandelen - het criterium dat veruit het meest wordt toegepast. Voortvarendheid springt er ook in andere zin uit, omdat

in die gevallen waarin de Nationale ombudsman een oordeel geeft over de onderzochte overheidsgedraging - dus een rapport uitbrengt - en waarin getoetst moet worden aan het criterium voortvarendheid, het aandeel van de gegronde klachten opvallend hoog is: door de jaren heen rond de 80%. In tussentijds afgedane zaken kan uiteraard niet van

35. Jaarverslag 1990, TK 1990-1991, 22016, nrs. 1-2, p.94.

gegronde klachten worden gesproken, omdat de Nationale ombudsman daarin geen oordeel heeft gegeven. Bedacht moet echter worden dat in het leeuwendeel van deze categorie zaken een interventie van de Nationale ombudsman heeft plaatsgevonden en dat in de overgrote meerderheid van die interventiezaken het tot een tussentijdse afdoening heeft kunnen komen omdat het bestuursorgaan de klager alsnog zodanig tegemoet is gekomen dat deze tevreden is gesteld of althans de Nationale ombudsman van oordeel is dat er onvoldoende reden is om het onderzoek voort te zetten. Over het algemeen mag worden aangenomen dat een bestuursorgaan geen aanleiding zal zien om een klager tegemoet te komen wanneer het de klacht geheel ongegrond zou achten.

In de onderstaande tabel wordt het aandeel van het beoordelingscriterium <<voortvarendheid>>, uitgedrukt in een percentage, weergegeven voor rapporten vanaf 1989 en voor tussentijds afgedane zaken vanaf 1995.

Rapporten tussent.afd. totaal

1989 18,0%

1990 18,7%

1991 17,9%

1992 19,6%

1993 18,2%

1994 16,3%

1995 9,6% 45,0% 29,8%

1996 12,5% 37,6% 24,8%

1997 14,0% 44,1% 30,3%

1998 10,9% 69,8% 52,7%

1999 11,6% 64,7% 49,5%

2000 21,4% 66,0% 58,3%

2001 15,2% 62,4% 51,7%

Wanneer alleen wordt gekeken naar de rapporten, valt een zekere daling waar te nemen vanaf 1994. Dit laat zich verklaren door de grote vlucht die de interventiepraktijk heeft genomen vanaf medio 1994. Klachten over traagheid van de overheid lenen zich doorgaans bij uitstek voor toepassing van de interventiemethode. In de regel leidt de tussenkomst van de Nationale ombudsman tot versnelling, waarna de zaak tussentijds kan worden afgedaan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat vanaf de loop van 1994 het aantal keren dat het criterium <<voortvarendheid>> in rapporten is toegepast afneemt, en dat dit criterium in tussentijds afgedane zaken juist relatief vaak aan de orde is...”