



Rapport

Datum: 20 oktober 2003
Rapportnummer: 2003/379

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat:

1. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer eerst op 16 januari 2002 heeft beslist omtrent de op 28 maart 2001 ingediende aanvraag op grond van de Wet voorzieningen gehandicapten;
2. tot op de dag van indiening van haar aanvullend verzoekschrift (16 oktober 2002) bij de Nationale ombudsman niet is beslist op haar bezwaarschrift van 22 februari 2002;
3. de toezegging, zoals gedaan tijdens de hoorzitting van de vaste commissie van advies voor de bezwaar- en beroepschriften op 28 maart 2002, om binnen veertien dagen het verslag van de hoorzitting toe te sturen niet is nagekomen en
4. de directeur van de dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur van de gemeente Haarlemmermeer de klachten over de lange behandelingsduur niet-ontvankelijk heeft verklaard met een beroep op artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer.

Beoordeling

I. Algemeen

1. Verzoekster diende op 14 januari 2002 een klacht in bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer (verder het college) tegen het uitblijven van een besluit op haar aanvraag van 28 maart 2001 voor een voorziening op grond van de Wet voorzieningen gehandicapten. Op 16 januari 2002 werd alsnog op deze aanvraag beslist. De klachtcoördinator van de dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur deelde op 18 februari 2002 aan verzoeksters gemachtigde mee dat de klacht zonder schriftelijk tegenbericht buiten behandeling zou worden gesteld, omdat hij had vernomen dat namens verzoekster bezwaar zou worden ingesteld tegen het inmiddels genomen besluit. Op 22 februari 2002 diende verzoeksters gemachtigde een bezwaarschrift in bij het college tegen het besluit van 16 januari 2002.
2. Verzoeksters gemachtigde diende op 4 juni 2002 bij de Nationale ombudsman een klacht in over de lange behandelingsduur van de aanvraag, over het niet naleven van een behandelingstermijn van twee weken voor extra onderzoek in het kader van de behandeling van het bezwaarschrift, over het niet toezenden van een verslag van de hoorzitting binnen twee weken en over het niet behandelen van een klacht omdat een bezwaarmogelijkheid open staat. Deze klacht werd door de gemeente in behandeling genomen.

3. De directeur van de dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur van de gemeente Haarlemmermeer (verder de directeur) verklaarde bij brief van 6 augustus 2002 de klacht over de lange behandelingsduur niet-ontvankelijk, omdat verzoekster bezwaar had kunnen maken tegen het uitblijven van de beslissing. De overige klachten verklaarde de directeur ongegrond.

II. Ten aanzien van de behandelingsduur van de aanvraag voor een voorziening op grond van de Wet voorzieningen gehandicapten

1. Verzoekster klaagt er in de eerste plaats over dat de gemeente pas op 16 januari 2002 heeft beslist op haar aanvraag van 28 maart 2001.

2. In reactie op de klacht bevestigde het college dat pas op 16 januari 2002 een beslissing is genomen op verzoeksters aanvraag. Het college gaf geen verklaring voor de behandelingsduur van verzoeksters aanvraag.

3. Op grond van artikel 4:13 Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet een beschikking binnen een redelijke termijn worden gegeven. Deze redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14, derde lid Awb heeft gedaan (zie achtergrond, onder 1).

4. De termijn van acht weken is in dit geval overschreden. Het college heeft verzoekster niet in kennis gesteld van een redelijke termijn waarbinnen wel een beschikking tegemoet kon worden gezien. Het college heeft geen redenen aangevoerd voor de overschrijding van de beslistermijn.

De onderzochte gedraging op dit punt is niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de behandelingsduur van het bezwaarschrift van verzoekster

1. Verzoekster klaagt er verder over dat tot op de dag van indiening van haar aanvullend verzoekschrift (16 oktober 2002) niet is beslist op haar bezwaarschrift van 22 februari 2002.

2. In zijn reactie van 26 november 2002 deelde het college mee, dat de vaste commissie van advies voor de bezwaar- en beroepschriften (verder de commissie) op 28 augustus 2002 aan het college had geadviseerd het bezwaarschrift gegrond te verklaren. De commissie had verder geadviseerd de bestreden beslissing te herroepen en in heroverweging concreet te benoemen welke vervoersvoorziening wordt toegekend. Het college gaf aan dat naar aanleiding van dit advies door de afdeling Wvg aan de firma Argonaut de opdracht was gegeven om opnieuw te onderzoeken wat de goedkoopste adequate oplossing is voor verzoekster. Het college gaf verder aan dat de firma Argonaut de gemeente bij brief van 9 oktober 2002 op de hoogte had gesteld van een vertraging.

Ook deelde het college mee dat uit informatie van 25 november 2002 van de afdeling Wvg was gebleken dat er inmiddels een afspraak met verzoekster was gemaakt voor een zogeheten 'passing', zodat het onderzoek kon worden afgerond en de beslissing van het college kon worden opgesteld.

3. Bij besluit van 15 februari 2003 kende het college alsnog de door verzoekster gevraagde voorziening aan haar toe. Het college verklaarde vervolgens bij beslissing van 21 mei 2003 verzoeksters bezwaar niet-ontvankelijk.

4. Op grond van artikel 7:10 en 7:13 Awb moest het college binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift beslissen (zie achtergrond, onder 1). De termijn van tien weken was op 3 mei 2002 verstreken. Het college heeft geen schriftelijke mededeling aan verzoekster gedaan van verdaging als bedoeld in artikel 7:10, derde lid Awb.

5. De door het college aangevoerde vertraging bij de firma Argonaut verklaart de overschrijding van de beslistermijn van tien weken slechts ten dele. Immers, op het moment dat de commissie haar advies aan het college uitbracht, te weten op 28 augustus 2002, was de termijn van tien weken al overschreden. Dat het zo lang duurde alvorens de commissie advies uitbracht, komt, zo blijkt uit het advies van de commissie, doordat de gemeente aan de commissie toegezegde informatie pas in een laat stadium aan de commissie verstrekke. Bovendien duurde het ook - nadat de firma Argonaut advies had uitgebracht - nog geruime tijd alvorens een beslissing op het bezwaarschrift werd genomen.

De onderzochte gedraging op dit punt is dan ook niet behoorlijk.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat de commissie het college heeft geadviseerd het bezwaar gegrond te verklaren, de bestreden beslissing te herroepen en in heroverweging concreet te benoemen welke vervoersvoorziening aan verzoekster wordt toegekend. Het college heeft echter op 15 februari 2003 een nieuw primair besluit genomen en het bezwaarschrift op 21 mei 2003 niet-ontvankelijk verklaard. Niet valt in te zien waarom het college het advies van de commissie in deze aangelegenheid niet heeft gevolgd. Het bezwaarschrift van verzoekster was immers op het moment van ontvangst daarvan ontvankelijk. Dat het college nadien een nieuw primair besluit heeft genomen waarbij de door verzoekster gewenste voorziening werd toegekend, maakt dit niet anders.

IV. Ten aanzien van de toezegging tijdens de hoorzitting van de vaste commissie van advies voor de bezwaar- en beroepschriften

1. Verzoekster klaagt er tevens over dat de toezegging, zoals gedaan tijdens de hoorzitting van de vaste commissie van advies voor de bezwaar- en beroepschriften op 28 maart 2002, om binnen veertien dagen het verslag van de hoorzitting toe te sturen, niet is nagekomen.

2. Het college deelde namens de commissie mee dat de secretaris van de commissie had laten weten dat niet door de commissie goedgekeurde verslagen nimmer worden verzonden en dat tijdens de hoorzitting geen toezegging was gedaan het verslag binnen veertien dagen toe te zenden.

Uit het vorenstaande volgt dat verzoekster en de commissie elkaar op dit punt tegenspreken. Omdat er geen feiten en omstandigheden zijn op grond waarvan aan de verklaring van de één in dit geval meer waarde zou moeten worden gehecht dan aan die van de ander, onthoudt de Nationale ombudsman zich op dit punt van het geven van een oordeel.

Overigens wordt het volgende overwogen.

Uit de stukken blijkt dat de commissie op 28 augustus 2002 een advies aan het college heeft uitgebracht. Er kan van worden uitgegaan dat de commissie op die datum tevens het verslag van de hoorzitting heeft goedgekeurd. Bij brief van 10 maart 2003 meldde verzoeksters gemachtigde aan de Nationale ombudsman dat het verslag van de hoorzitting nog niet was ontvangen.

In de Awb is geen verplichting opgenomen om het verslag van de hoorzitting aan belanghebbenden toe te sturen alvorens een besluit te nemen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overweegt in haar uitspraak van 12 juni 1997 (JB 1997/188) (zie achtergrond, onder 6.) evenwel dat het vanuit het oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding veelal de voorkeur verdient om dit wel te doen. Het bestuursorgaan kan dan bij het nemen van de beslissing ook nog met eventuele opmerkingen rekening houden.

V. Ten aanzien van het beroep van de gemeente op artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb en artikel 8 van de klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer

1. Verzoekster klaagt er ten slotte over dat de directeur van de dienst welzijn, Onderwijs en Cultuur de klacht over de lange behandelingsduur van haar aanvraag voor een voorziening op grond van de Wvg niet-ontvankelijk heeft verklaard met een beroep op artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb en artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer.

2. In reactie hierop merkte het college op van oordeel te zijn dat een gecombineerde behandeling van het klaag- en bezwaarschrift mogelijk is. De klacht zal volgens het college in de regel niet in behandeling worden genomen, omdat de beschikking (of het fictieve besluit) via een andere procesgang kan worden aangevochten.

Voor het overige verwees het college naar de antwoordbrieven van 10 en 28 oktober 2002, waarin door het college is gereageerd op een aantal vragen van de Nationale ombudsman in het kader van vergelijkbare zaken.

3. Deze vergelijkbare zaken hebben geresulteerd in de rapporten 2003/062 en 2003/122. De Nationale ombudsman heeft in rapport 2003/062) dezelfde overwegingen gebruikt als in rapport 2003/122 (zie achtergrond, onder 3.).

In deze rapporten oordeelde de Nationale ombudsman dat de gemeente Haarlemmermeer haar beslissingen om klachten niet in behandeling te nemen sinds 1 juli 1999 niet meer kan baseren op artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer uit 1998. De Nationale ombudsman oordeelde tevens dat de gemeente zich ten onrechte op het standpunt had gesteld dat zij een klacht over het niet tijdig nemen van een besluit op een aanvraag buiten behandeling kan laten op grond van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c van de Awb. De Nationale ombudsman deed het college van burgemeester en wethouders de aanbeveling het beleid op dit punt te wijzigen. Het college liet bij brief van 29 augustus 2003 weten de aanbeveling op te volgen.

4. Dat de directeur de klacht van verzoekster over de lange behandelingsduur van haar aanvraag op grond van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c van de Awb en artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer niet-ontvankelijk heeft verklaard, is gelet op het bovenstaande, niet juist.

De onderzochte gedraging op dit punt is niet behoorlijk.

Conclusie

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

Ten aanzien van de klacht over het niet nakomen van een toezegging door de vaste commissie van advies voor bezwaar- en beroepschriften van de gemeente Haarlemmermeer wordt geen oordeel gegeven.

De klacht over de onderzochte gedraging van de directeur van de dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur van de gemeente Haarlemmermeer, die wordt aangemerkt als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer, is gegrond.

Onderzoek

Op 26 augustus 2002 en 16 oktober 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 22 augustus 2002, van mevrouw G. te Zwanenburg, ingediend door mevrouw L. Missana te Hoofddorp, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer, een gedraging van de vaste commissie van advies voor de bezwaar- en beroepschriften van de gemeente Haarlemmermeer en een gedraging van de directeur van de dienst Welzijn,

Onderwijs en Cultuur van de gemeente Haarlemmermeer. Naar deze gedragingen, waarbij de gedraging van de directeur wordt aangemerkt als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders, werd een onderzoek ingesteld.

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

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

In het kader van het onderzoek werd het college van burgemeester en wethouders verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 28 maart 2001 diende verzoekster bij de gemeente Haarlemmermeer een aanvraag in voor een voorziening op grond van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg).

2. Op 14 januari 2002 diende verzoekster een klacht in bij de dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur van de gemeente Haarlemmermeer tegen het uitblijven van een beslissing op haar aanvraag voor een voorziening op grond van de Wvg:

"...Verder verwacht ik nu een snelle afhandeling van mijn vervoersvoorziening. Na 10 maanden is er nog geen besluit genomen. Ik zit nu noodgedwongen al maanden binnen omdat de Pride Euroscotmobiel een gevaar op de weg is. Ik verwacht uw schriftelijke reactie op mijn klacht graag binnen twee weken..."

3. Op 16 januari 2002 besloot het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer (verder het college) een voorziening op grond van de Wvg aan verzoekster te verstrekken:

"...Wij hebben besloten dat u in aanmerking komt voor een scootermobiel (...) Hiertoe is besloten aangezien uit zorgvuldig uitgevoerde selectie is gebleken dat een aangepaste scootermobiel de goedkoopst adequate oplossing is. Het onderzoek richt zich nu op de selectie van de meest geschikte voorziening voor u. Zodra dit onderzoek is afgerond ontvangt u een besluit waarin is vermeld welke voorziening aan u is toegekend..."

4. Op 18 februari 2002 deelde de klachtencoördinator van de dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur aan verzoeksters gemachtigde het volgende mee:

"...Via een telefoonnotitie van 14 februari 2002 heb ik vernomen, dat u namens (verzoekster; N.o.) bezwaar zult maken tegen de beschikking op haar aanvraag voor een vervoersvoorziening. Zonder uw schriftelijk tegenbericht ga ik er daarom van uit dat ik bovengenoemde klacht (klacht van 14 januari 2002; N.o.) buiten behandeling kan stellen..."

5. Op 22 februari 2002 diende verzoeksters gemachtigde een bezwaarschrift in tegen het besluit van 16 januari 2002:

"...Namens (verzoekster; N.o.) deel ik u hierbij mee dat ze niet kan instemmen met uw besluit. (Verzoekster; N.o.) bestrijdt dat de scootermobiel een adequate voorziening is. Tevens bestrijdt ze dat de scootermobiel de goedkoopste voorziening zou zijn. (...) Waarom het advies van de ergonoom niet wordt overgenomen, blijkt niet uit het besluit. (...) Gelet op de beginselen van behoorlijk bestuur ten aanzien van motivering is dit gebrek aan motivering onzorgvuldig. Deze onzorgvuldige wijze van omgaan met de belangen van (verzoekster; N.o.) wil ik hierbij extra benadrukken omdat betrokkene haar aanvraag voor de vervangende vervoersvoorziening op 28 maart 2001 heeft ingediend, anticiperend op de problemen die zich zouden voordoen in de koudere seizoenen! (...) Namens (verzoekster; N.o.) verzoek ik u vriendelijk het besluit in te (laten) trekken en uit te spreken dat een Speedy Electra toegekend dient te worden..."

6. De vaste commissie van advies voor de bezwaar- en beroepschriften van de gemeente Haarlemmermeer (verder de commissie) nodigde verzoeksters gemachtigde bij brief van 11 maart 2002 (verzonden 13 maart 2002) uit voor een hoorzitting op donderdagochtend 28 maart 2002 om 11.00 uur.

7. Op 4 juni 2002 diende verzoeksters gemachtigde een klacht in bij de Nationale ombudsman over de lange behandelingsduur van de aanvraag van verzoekster voor een voorziening op grond van de Wvg, het niet naleven van een behandelingstermijn van twee weken voor extra onderzoek in het kader van de behandeling van het bezwaarschrift, het niet toezenden van een verslag van de hoorzitting binnen twee weken en het niet behandelen van een klacht omdat een bezwaarmogelijkheid openstaat.

"...Op 14 januari 2002 heeft betrokkene een klacht ingediend omdat er geen beslissing was. De klachtenbehandelaar heeft op 18 februari meegedeeld dat hij zonder bericht mijnerzijds ervan uit ging dat de klacht niet behandeld hoefde te worden aangezien een bezwaarschrift zal worden opgesteld. Ik heb geen tegenreactie gegeven, omdat ik bekend ben met de interpretatie van het Klachtenmeldpunt dat een klacht niet-ontvankelijk wordt verklaard als er een juridische procedure openstaat of heeft opengestaan. Eerder ingediende klachten over de lange behandelingsduur hebben steeds tot niet-ontvankelijkheidsverklaring geleid. Inmiddels was de beschikking binnen en daar hadden we de handen vol aan. Vervolgens bleek op 28 maart 2002, tijdens de hoorzitting bij de onafhankelijke bezwaar- en beroepscommissie, dat aanvullend onderzoek nodig was,

waarvoor een extra behandelingstermijn ter afronding werd toegekend van twee weken. Er is tevens afgesproken dat het verslag van de hoorzitting zou worden toegezonden. Het onderzoek is, gelet op de informatie die we (...) inmiddels hebben ingewonnen, gaande. Er is echter nog geen besluit en nog steeds geen verslag. De secretaris van de commissie deelde telefonisch mee dat hij het besluit op bezwaar afwacht alvorens het verslag op te sturen. (...)

De lange behandelingsduur van de aanvraag was op zich al bijzonder frustrerend. Als vervolgens blijkt dat het onderzoek dat daaraan ten grondslag ligt, aangevuld moet worden tijdens een hoorzitting terwijl alle bijzondere medische aspecten reeds kenbaar waren gemaakt bij bezwaarschrift, wordt de behandelingsduur voor een goed besluit nog verlengd. En als dan ook nog blijkt dat de termijn van twee weken, die de commissie in haar opdracht aan de gemeente overeenkwam na onze protest inzake de lange duur van het voorafgaande traject, ook niet wordt nageleefd, is de maat vol voor betrokkene. Ze stelt dat dit niet aanvaardbaar is. Het lijkt alsof de sector en de behandelaar in het bijzonder, niet beseft welke de consequenties zijn van deze lange behandelingsduur voor haar als gehandicapte. Bovendien blijkt uit het geheel een onwil van de sector om een beslissing te moeten nemen om een voorziening toe te kennen die niet in het standaard pakket zit..."

8. Op 19 juni 2002 sprak een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman met verzoekster en de gemeente Haarlemmermeer af dat de gemeente de klacht eerst intern zou behandelen.

9. Op 6 augustus 2002 besliste de directeur van de dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur van de gemeente Haarlemmermeer (verder de directeur) als volgt op de klacht:

"... Met betrekking tot de lange afhandelingduur van de aanvraag van (verzoekster; N.o.) laat ik u het volgende weten. Op grond van het bepaalde in de artikelen 9:8 onder c van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer, kunnen geen klachten in behandeling worden genomen ten aanzien van gedragingen waartegen een administratiefrechtelijke voorziening open staat of heeft gestaan. Achtergrond is, dat ter zake van dezelfde gedraging niet twee procedures behoeven te worden gevoerd: de behandeling van een bezwaarschrift en de behandeling van een klacht.

Na afloop van de (wettelijke) afhandelingstermijn van 13 weken had (verzoekster; N.o.) op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar kunnen maken tegen het uitblijven van een beschikking op haar aanvraag. Door de indiening van een bezwaarschrift zou zij zichzelf dan bovendien een positie hebben gebracht dat zij op grond van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, een zogenaamde voorlopige voorziening aan de bestuursrechter had kunnen vragen. Kortom, in feite stonden tegen de gedraging waarover (verzoekster; N.o.) zich beklaagt, een tweetal administratiefrechtelijke voorzieningen open.

In verband hiermede moet ik uw klacht niet-ontvankelijk verklaren. Het bepaalde in artikel 16 onder c van de Wet Nationale ombudsman doet daaraan geen afbreuk. Het materiële klachtrecht is geregeld in meergenoemde Algemene wet bestuursrecht en de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer. In deze regelingen wordt geen onderscheid gemaakt tussen fictieve weigeringen en overige gedragingen waartegen een administratiefrechtelijke voorziening open staat. (...)

Anders dan u in uw brief stelt, moet ik vervolgens ten stelligste ontkennen dat er van mijn kant of van die van de klachtencoördinator, geweigerd zou zij een eerdere klacht van (verzoekster; N.o.) in behandeling te nemen. (...) Zoals u zelf ook al in uw brief aangeeft, hebt u bewust niet gereageerd op de brief van 18 februari 2002. Dat is uiteraard uw goed recht. De logica om dan bijna vier maanden later hierover alsnog een klacht in te dienen bij de Nationale Ombudsman, ontgaat mij echter. Daarnaast laten de feiten geen andere conclusie toe dan dat er van onwil om een klacht te behandelen, absoluut geen sprake is geweest. Uw klacht is daarom ongegrond.

Tot slot uw klacht over het niet nakomen van de afspraken zoals die op 28 maart 2002 tijdens de hoorzitting zouden zijn gemaakt. Desgevraagd liet de secretaris van de (onafhankelijke) Commissie voor de bezwaarschriften mij weten, dat beslist niet is toegezegd dat het verslag van de hoorzitting binnen 14 dagen zou worden toegezonden. Er worden nimmer verslagen toegezonden die nog niet door de Commissie zijn goedgekeurd. Het verslag van de hoorzitting van 28 maart 2002 wordt pas bij het besluit over het advies op het bezwaarschrift vastgesteld. Dit besluit wordt pas genomen na afronding van het afgesproken nader onderzoek. Ook deze klacht is zodoende ongegrond.

Tot slot moet worden vastgesteld dat de termijn die voor het in te stellen nader onderzoek werd aangehouden, achteraf gezien te ambitieus is geweest. Met name het inwinnen van een extern advies bleek veel meer tijd te vergen dan was gehoopt. Ik betreur deze vertraging uiteraard zeer. Toch moet ik uw klacht hierover op formele gronden niet-ontvankelijk verklaren. De klacht betreft in feite het niet tijdig beschikken op het bezwaarschrift van (verzoekster; N.o.). Indien zij dit wenst kan zij daartegen niet alleen beroep bij de onafhankelijke rechter instellen, maar bovendien kan zij diezelfde rechter verzoeken een zogenaamde voorlopige voorziening te willen treffen..."

B. Standpunt verzoekster

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

C. Standpunt COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN DE GEMEENTE HAARLEMMERMEER/vaste commissie van advies voor de bezwaar- en beroepschriften

1. In reactie op de klachtformulering deelde het college bij brief van 26 november 2002 het volgende mee.

"...1. Het feit is correct dat op 16 januari 2002 is beslist op de aanvraag van 28 maart 2001 op grond van de Wet voorzieningen gehandicapten.

2. De onafhankelijke commissie voor bezwaarschriften heeft een advies afgegeven om het bezwaarschrift gegrond te verklaren (de bestreden beslissing te herroepen en in heroverweging concreet te benoemen welke vervoersvoorziening wordt toegekend; N.o.), de definitieve beslissing van Burgemeester en Wethouders is nog niet verzonden. Het verslag van de hoorzitting op 28 maart 2002 en het advies van de vaste commissie van advies voor bezwaar- en beroepschriften is bijgevoegd. Naar aanleiding van dit advies is door de afdeling Wvg aan de firma Argonaut de opdracht gegeven om opnieuw te onderzoeken wat de goedkoopste adequate oplossing is voor (verzoekster; N.o.). De firma heeft onze gemeente op 9 oktober 2002 op de hoogte gesteld van de door hen opgelopen vertraging (zie bijgevoegde brief). Uit informatie van de afdeling Wvg d.d. 25.11.2002 is gebleken dat met (verzoekster; N.o.) inmiddels een afspraak is gemaakt voor een zogeheten 'passing' zodat het onderzoek kan worden afgerond en de beslissing van B&W kan worden opgesteld.

3. De secretaris van de onafhankelijke commissie voor de bezwaarschriften heeft desgevraagd laten weten dat nimmer niet door de commissie goedgekeurde verslagen worden verzonden. Tijdens de hoorzitting is geen toezegging gedaan het verslag binnen 14 dagen toe te zenden.

4. In artikel 8 van de gemeentelijke Klachtenregeling is opgenomen dat een klacht niet in behandeling wordt genomen indien ten aanzien van de gedraging voor klager een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening openstaat of heeft opengestaan en hij/zij daarvan geen gebruik heeft gemaakt. In de toelichting op artikel 8 van de gemeentelijke Klachtenregeling is aangehaakt bij de memorie van toelichting op de ontwerp-wet tot wijziging van de Awb die zegt dat klachten betrekking hebben op de wijze waarop het bestuursorgaan (of ambtenaar) zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. Daarmee wordt de reikwijdte van het klachtrecht aangegeven. Algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen, hebben geen betrekking op een bepaalde aangelegenheid. Ook het feit, dat de klacht een gedraging jegens iemand moet inhouden, houdt meer algemene wensen over het beleid c.q. beleidsuitvoering buiten het bereik van het klachtrecht. Over de samenloop van een klacht met een bezwaarschriftenprocedure is de gemeente van oordeel dat een gecombineerde behandeling van het klaag- en bezwaarschrift mogelijk is. De klacht zal in de regel niet in behandeling worden genomen omdat de beschikking (of het fictieve besluit) via een andere procesgang kan worden aangevochten.

Op uw specifieke verzoek om naar aanleiding van het vierde klachtonderdeel tevens in te gaan op de vragen die door de Nationale ombudsman zijn gesteld in de brieven van 6 september 2002 (dossiernummers 2002.05426/2002.5459) inzake de gemeentelijke klachtenverordening, de samenloop van klachten en bezwaarschriften en de afdoening van klachten door de directeur van de dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur verwijs ik u naar de bijgevoegde antwoordbrieven op deze brieven van 10 oktober en 28 oktober j.l.

Gelet op het vorenstaande zijn wij van mening dat klachten over het niet tijdig beslissen op een aanvraag dan wel een bezwaarschrift, niet als klacht in de zin van de Klachtenregeling in behandeling dienen te worden genomen omdat tegen een dergelijk fictief besluit een andere procesgang kan worden aangevochten. Uit navraag bij de secretaris van de bezwaarschriftencommissie is gebleken dat er geen toezegging is gedaan betreffende de toezending van het verslag binnen 14 dagen. Wij zijn derhalve van mening dat de klacht ongegrond is..."

Daarnaar gevraagd liet de gemeente weten dat de reactie van het college op de klacht over de gedraging van de commissie, kan worden aangemerkt als de reactie van de commissie.

2. Het college voegde bij zijn reactie onder meer het door de commissie op 28 augustus 2002 aan het college uitgebracht advies inzake het bezwaarschrift van verzoekster.

Aan dit advies is onder meer het volgende ontleend:

"...Op 28 maart 2002 vond een hoorzitting plaats waarbij bezwaarde in de gelegenheid is gesteld haar bezwaren toe te lichten. Het verslag daarvan gaat hierbij.

Tijdens hoorzitting is afgesproken dat namens uw college, binnen 14 dagen nadere informatie zou worden verstrekt. De commissie betreurt het dat de gevraagde informatie, in etappes en laatstelijk 2 juli 2002, aan de commissie is gezonden. Vervolgens is (verzoeksters gemachtigde; N.o.) in de gelegenheid gesteld op de nieuwe informatie te reageren.

Bij brief van 11 juli 2002 is van deze mogelijkheid gebruikt gemaakt.

(...)

Advies

De Commissie adviseert het bezwaarschrift gegrond te verklaren, de besteden beslissing te herroepen en in heroverweging concreet te benoemen welke vervoersvoorziening aan bezwaarde wordt toegekend..."

3. In de reactie van het college bedoelde brief van 10 oktober 2002 schreef het college onder meer:

"1. De gemeente Haarlemmermeer hanteert de Klachtenregeling welke is vastgesteld op 26 maart 1998 en is bekendgemaakt op 1 juni 1998. In februari 2000 heeft er een wijziging van de regeling plaatsgevonden (opgenomen onder achtergrond, onder 4. en 5.; N.o.).

2. Artikel 122 van de Gemeentewet luidt: De bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een

Echter op grond van artikel 121 van de Gemeentewet kunnen de in hoofdstuk 9 Awb gestelde minimeisen wel worden aangevuld met bepalingen in gemeentelijke verordeningen die de klagende burger een met nog meer waarborgen omklede procedure bieden.

3. Over de samenloop van een klacht met een bezwaarschriftenprocedure is de gemeente van oordeel dat een gecombineerde behandeling van het klaag- en bezwaarschrift mogelijk is. De klacht zal in de regel niet in behandeling worden genomen omdat de beschikking via een andere procesgang kan worden aangevochten. In het geval de klacht slechts een feitelijke gedraging betreft en de uitkomst van de klacht geen effect zal hebben op de uitkomst van de andere procesgang, wordt de klacht wel in behandeling genomen. (toelichting artikel 8 van de `Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer') Wij zijn overigens van mening dat het verschil in bewoording tussen *had kunnen worden* en *kan* voor de burger geen verschil oplevert. Er is in de gemeentelijke regeling gekozen voor een actief taalgebruik waarmee niet wordt beoogd dat dit ten nadele van de burger moet worden uitgelegd.

4. De memorie van toelichting op de ontwerp-wet tot wijziging van de Awb zegt dat klachten betrekking hebben op de wijze waarop het bestuursorgaan (of de ambtenaar) zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. Daarmee wordt de reikwijdte van het klachtrecht aangegeven. Algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen hebben geen betrekking op een bepaalde aangelegenheid. Ook het feit, dat de klacht een gedraging jegens iemand moet inhouden, houdt meer algemene wensen over het beleid c.q. beleidsuitvoering buiten het bereik van het klachtrecht.

5. Tegen een fictief besluit kan een bezwaarschrift worden ingediend. Voor het indienen van een dergelijk bezwaarschrift geldt geen termijn (niet onredelijk laat). De kans dat een bezwaarschrift tegen een fictief besluit buiten behandeling wordt gelaten is erg klein.

6. (...)

7. Voor de ondertekening door de directeur van klachtafdoeningsbrieven verwijs ik u naar de wijziging van de klachtenregeling van 24 februari 2000. In artikel 7 is opgenomen dat de

directeur van een gemeentelijke dienst een klacht behandelt namens Burgemeester en Wethouders.”

De brief van 28 oktober 2002 van het college, waarnaar het college eveneens verwees, heeft een gelijke strekking.

d. nADERE INFORMATIE

1. Op 10 maart 2003 deelde verzoeksters gemachtigde aan de Nationale ombudsman mee dat de gemeente Haarlemmermeer op 15 februari 2003 had besloten de door verzoekster gewenste voorziening op grond van de Wvg toe te wijzen en dat de commissie haar naar aanleiding hiervan op 4 maart 2003 had verzocht haar bezwaarschrift in te trekken. Ook deelde verzoeksters gemachtigde aan de Nationale ombudsman mee dat het verslag van de hoorzitting nog steeds niet was ontvangen. Op 17 maart 2003 ontving de Nationale ombudsman een kopie van de brief van 12 maart 2003, die verzoeksters gemachtigde aan de commissie had gestuurd en waarin namens verzoekster aan de commissie werd meegedeeld dat zij haar bezwaarschrift niet zou intrekken.

2. De gemeente liet op 24 juni 2003 telefonisch aan de Nationale ombudsman weten dat bij beslissing van 21 mei 2003 verzoeksters bezwaarschrift niet-ontvankelijk was verklaard.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:13

"1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, of bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14, derde lid heeft gedaan."

Artikel 4:14

"1. Indien een beschikking niet binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn kan worden gegeven, deelt het bestuursorgaan dit 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 6:2

"Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:

- a. de schriftelijke weigering een besluit te nemen, en
- b. het niet tijdig nemen van een besluit."

Artikel 6:7

"De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken."

Artikel 6:12

"1. Indien het bezwaar of beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, is het niet aan een termijn gebonden.

2. Het bezwaar- of beroepschrift kan worden ingediend zodra het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen.

3. Het bezwaar of beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard indien het bezwaar- of beroepschrift onredelijk laat is ingediend."

Artikel 7:7

"Van het horen wordt een verslag gemaakt."

Artikel 7:10

"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.

2. De termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

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 7:11

"1. Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.

2. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in plaats daarvan een nieuw besluit."

Artikel 7:13

"...1. Dit artikel is van toepassing indien ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie is ingesteld:

3. Het horen geschiedt door de commissie.

6. Het advies van de commissie wordt schriftelijk uitgebracht en bevat een verslag van het horen..."

Artikel 9:1

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

2. Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan."

Artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c. en derde lid

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

c. waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden"

3. Van het niet in behandeling nemen van de klacht wordt de klager zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift schriftelijk in kennis gesteld."

Artikel 9:15, vierde lid

"De persoon of commissie zendt een rapport van bevindingen, vergezeld van het advies en eventuele aanbevelingen, aan het bestuursorgaan. Het rapport bevat het verslag van het horen."

2. Gemeentewet (wet van 14 februari 1992; Stb.96)

Artikel 121

"De bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn."

Artikel 122

"De bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen."

3. Rapport 2003/122 van de Nationale ombudsman van 12 mei 2003 (JB 2003/222)

In dit rapport, dat eveneens betrekking had op het niet-ontvankelijk verklaren van een klacht met een beroep op 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb en artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer, overwoog de Nationale ombudsman het volgende:

"...II. Ten aanzien van het beroep van de gemeente op artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb en artikel 8 van de klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer

1. Verzoekster klaagt erover dat (de directeur van de dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur van) de gemeente Haarlemmermeer zich, in reactie op door verzoekster namens haar cliënten ingediende klachten over het niet tijdig beslissen op een aanvraag, op het standpunt stelt dat de gemeente op grond van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer niet verplicht is om dergelijke klachten in behandeling te nemen.

2. Het college wijst er onder meer op dat het de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer hanteert, die is vastgesteld op 26 maart 1998 en is bekendgemaakt op 1 juni 1998.

Ten aanzien van de samenloop van een klacht met een bezwaarschriftenprocedure merkt het college op van mening te zijn dat een gecombineerde behandeling van het klaag- en bezwaarschrift mogelijk is. De klacht zal volgens het college - het verwijst in dit verband naar de Toelichting klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer, onder artikel 8 - in de

regel niet in behandeling worden genomen, omdat de beschikking via een andere procesgang kan worden aangevochten. In het geval de klacht slechts een feitelijke gedraging betreft en de uitkomst van de klacht geen effect zal hebben op de uitkomst van de andere procesgang, wordt de klacht volgens het college wel in behandeling genomen.

Verder deelt het college, naar aanleiding van een opmerking van de Nationale ombudsman op dit punt, mee dat de gemeente Haarlemmermeer met artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer niet ten nadele van de burger afwijkt van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb.

Ten slotte wijst het college er op dat algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen geen betrekking hebben op een bepaalde gelegenheid waarin het bestuursorgaan zich op bepaalde wijze jegens de klager heeft gedragen.

3. In hoofdstuk 9 van de Awb is een aantal minimumvereisten neergelegd waaraan klachtbehandeling door bestuursorganen moet voldoen. De afdelingen 9.1 ("Algemene bepalingen", bestaande uit de artikelen 9:1 tot en met 9:3) en 9.2 ("De behandeling van klaagschriften", bestaande uit de artikelen 9:4 tot en met 9:12a) zijn dwingend recht. Dit betekent dat van deze bepalingen niet mag worden afgeweken. Bestuursorganen zijn wel vrij om extra voorschriften in hun eigen klachtregelingen op te nemen, met name als deze extra waarborgen voor de burger bevatten.

Artikel 9:8, eerste en tweede lid, van de Awb geeft aan in welke gevallen een bestuursorgaan niet verplicht is om een klacht te behandelen. Artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer bepaalt in welke gevallen een klacht niet in behandeling wordt genomen.

Artikel 122 van de Gemeentewet bepaalt dat de bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet wordt voorzien van rechtswege zijn vervallen. Artikel 9:8 van de Awb betreft hetzelfde onderwerp als artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer.

Uit het voorgaande volgt dat artikel 8 van de uit 1998 stammende Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer bij de inwerkingtreding van hoofdstuk 9 van de Awb op 1 juli 1999 van rechtswege is vervallen.

Dit betekent dat de gemeente Haarlemmermeer haar beslissingen om klachten niet in behandeling te nemen sinds 1 juli 1999 niet meer kan baseren op artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer uit 1998. De gemeente heeft zulks in het hier aan de orde zijnde geval, dat zich afspeelt in 2002, wel gedaan.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

4. Thans blijft over de vraag of de gemeente de beslissingen om de klachten van verzoeksters cliënten niet in behandeling te nemen heeft kunnen baseren op artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb.

De gemeente heeft verzoekster in beide beslissingen meegedeeld dat de klacht van haar cliënte over het niet tijdig beslissen op een door haar gedane Abw-aanvraag niet in behandeling kan worden genomen, omdat ten aanzien van die gedraging voor haar de mogelijkheid van *bezwaar openstaat* tegen het niet tijdig beslissen. De gemeente heeft zich jegens verzoekster en haar cliënten op het standpunt gesteld dat artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb met zich brengt dat een klacht over een gedraging niet in behandeling *kan* worden genomen, indien tegen deze gedraging *bezwaar kan worden gemaakt*.

5. Artikel 9:8 van de Awb bepaalt in welke gevallen een bestuursorgaan niet *verplicht* is om een klacht te behandelen. Nu een bestuursorgaan in de in dit artikel opgesomde gevallen wel degelijk *bevoegd* is om de klacht te behandelen, is het onjuist om te stellen, zoals de gemeente heeft gedaan, dat dergelijke klachten op grond van artikel 9:8 van de Awb niet in behandeling *kunnen* worden genomen.

6. Op grond van artikel 6:2 van de Awb kan bezwaar worden gemaakt tegen het niet tijdig nemen van een primair besluit. Artikel 6:12 van de Awb bepaalt dat, indien het bezwaar is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, het bezwaarschrift kan worden ingediend zodra het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen, dat het indienen van het bezwaarschrift niet aan een termijn is gebonden en dat het bezwaar niet-ontvankelijk wordt verklaard indien het bezwaarschrift onredelijk laat is ingediend.

Het geval waarin *bezwaar kan worden gemaakt* is in het geheel niet opgenomen in de limitatieve opsomming van artikel 9:8 van de Awb. Artikel 9:8, eerste lid aanhef en onder c, van de Awb, beperkt zich tot gedragingen waartegen door de klager *bezwaar gemaakt had kunnen worden*.

In rapport 2002/348 (uitgebracht op 6 november 2002) overweegt de Nationale ombudsman, onder verwijzing naar de Memorie van Toelichting bij hoofdstuk 9 van de Awb, dat wat betreft artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, Awb door de wetgever uitdrukkelijk is voorzien dat klacht en bezwaar kunnen samenlopen. Tevens wordt daarin overwogen dat het niet de bedoeling is dat de klachtprocedure oneigenlijk wordt gebruikt door degenen die te laat zijn met het indienen van een bezwaarschrift. Teneinde dat te voorkomen is in artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, Awb bepaald dat de klacht niet hoeft te worden behandeld als deze na afloop van de bezwaartermijn wordt ingediend (dit blijkt uit de woorden "had kunnen worden").

Indien een klacht wordt ingediend terwijl een bezwaarschrift nog kan worden ingediend, zal de klacht moeten worden behandeld. Dat zal veelal het geval zijn indien wordt geklaagd

over het niet (tijdig) nemen van een besluit, omdat op grond van artikel 6:12 Awb het bezwaar in dat geval niet aan een termijn is gebonden. Ook in de brochure "Intern Klachtrecht", in 1999 uitgegeven door het Ministerie van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties in verband met de invoering van hoofdstuk 9, wordt aandacht besteed aan de samenloop van klacht en bezwaar in geval van het niet tijdig nemen van een besluit.

In genoemd rapport overweegt de Nationale ombudsman verder dat in zoverre het interne klachtrecht van hoofdstuk 9 Awb en het externe klachtrecht op grond van de Wet Nationale ombudsman parallel lopen. Evenals de Nationale ombudsman (op grond van artikel 16, aanhef en onder c) dienen ook bestuursorganen klachten te behandelen over het niet tijdig nemen van een besluit, ook al staat op grond van artikel 6:12 Awb de mogelijkheid van bezwaar nog open.

7. Aan bovenstaande overwegingen wordt het volgende toegevoegd.

De wetgever heeft uitdrukkelijk voorzien dat zowel een klacht als een bezwaar wordt ingediend. Volgens de Memorie van Toelichting bij hoofdstuk 9 van de Awb kan het bestuursorgaan de klacht volgens eenzelfde procedure behandelen als het bezwaar, en zou dus beide in dezelfde procedure kunnen inbrengen. De regeling van de klachtbehandeling is zodanig opgezet, dat het volgen van de regels voor de bezwaarschriftprocedure tevens aan de eisen voor klachtbehandeling tegemoet kan komen, indien men daarbij tevens de artikelen 9:9 (toezending van de klacht aan degene over wie wordt geklaagd) en 9:10 (horen) Awb in acht neemt, en het bestuursorgaan ook op de klacht beslist.

In plaats van de hier bedoelde gecombineerde behandeling van klacht en bezwaar moet een gesplitste behandeling ook mogelijk worden geacht.

8. Met verzoekster wordt niet ingezien wat in dit verband de relevantie is van de stelling van de gemeente dat algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen geen betrekking hebben op een bepaalde gelegenheid waarin het bestuursorgaan zich op bepaalde wijze jegens de klager heeft gedragen en daarmee niet voldoen aan de definitie van klacht van artikel 9:1 van de Awb. De door verzoekster namens haar cliënten bij de gemeente ingediende klachten hadden immers wel degelijk betrekking op concrete gedragingen van het college jegens haar cliënten: het niet tijdig nemen van besluiten op ingediende aanvragen.

9. Gelet op al het bovenstaande heeft de gemeente zich in reactie op de door verzoekster namens haar cliënten ingediende klachten over het niet tijdig nemen van een besluit op een aanvraag ten onrechte op het standpunt gesteld dat zij op grond van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb niet verplicht is om dergelijke klachten in onderzoek te nemen.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Het voorgaande geeft aanleiding in dit rapport een aanbeveling op te nemen.

10. In het verlengde van hetgeen hierboven onder 3. is overwogen, wordt volledigheidshalve gewezen op het volgende. De gemeente kan de Klachtregeling gemeente Haarlemmermeer niet opnieuw vaststellen met daarin een bepaling met dezelfde tekst als die van het vervallen artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer. Artikel 121 van de Gemeentewet bepaalt dat de bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten is voorzien slechts blijft gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten niet in strijd zijn. De tekst van bovenbedoeld artikel 8 is in strijd met artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb. Daar waar de wet met betrekking tot bezwaar bepaalt dat een bestuursorgaan niet verplicht is om een klacht te behandelen, indien deze betrekking heeft op een gedraging waartegen door de klager bezwaar gemaakt *had kunnen worden*, breidt de hierboven bedoelde tekst deze niet-verplichting uit tot de gevallen waarin bezwaar *kan worden gemaakt*. Een dergelijke bepaling in een Klachtenregeling zou onverbindend zijn..."

De Nationale ombudsman verbond aan dit rapport de volgende aanbeveling:

"Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer wordt in overweging gegeven zijn beleid inzake de toepassing van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Algemene wet bestuursrecht, te wijzigen met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen in de Beoordeling."

Hierop reageerde het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer bij brief van 29 augustus 2003. Het college deelde mee de aanbeveling van de Nationale ombudsman te zullen volgen.

4. Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer (vastgesteld door de gemeenteraad op 26 maart 1998 en bekendgemaakt op 1 juni 1998)

Artikel 7. Klachtbehandelaar, eerste lid

"Een klacht wordt behandeld door:

- a. de gemeentesecretaris, namens Burgemeester en Wethouders, indien het een gedraging van een ambtenaar betreft;
- b. de burgemeester, namens Burgemeester en Wethouders, indien het een gedraging van de gemeentesecretaris, Burgemeester en Wethouders of een wethouder betreft;

c. de loco-burgemeester, namens Burgemeester en Wethouders, indien het een gedraging van de burgemeester betreft."

Artikel 8. Niet ontvankelijk

"1. Een klacht wordt niet in behandeling genomen indien:

- niet is voldaan aan de vereisten in artikel 4, tweede en derde lid, en klager de voor behandeling vereiste gegevens niet binnen veertien dagen verstrekt nadat klager op deze tekortkoming is gewezen;
- deze een gedraging betreft die reeds eerder met inachtneming van deze verordening is behandeld;
- het belang van de klager of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende zwaar is;
- ten aanzien van de gedraging voor klager een wettelijk geregelde administratieve voorziening openstaat of heeft opengestaan en hij/zij daarvan geen gebruik heeft gemaakt;
- ten aanzien van de gedraging, anders dan ingevolge een wettelijk geregelde administratieve voorziening (...) door een rechterlijke instantie uitspraak is gedaan;
- zo lang ten aanzien van een gedraging die nauw samenhangt met het onderwerp van de klacht, een procedure aanhangig is bij een rechterlijke instantie, dan wel ingevolge een wettelijk geregelde administratieve voorziening bij een andere instantie.

2. Van het niet in behandeling nemen van de klacht wordt klager zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van de klacht schriftelijk in kennis gesteld, onder vermelding van de redenen ervan."

Artikel 10. Afdoening, eerste en tweede lid

"1. De klacht wordt schriftelijk door de klachtbehandelaar afgedaan:

- a. binnen vier weken na de datum van ontvangst van de klacht, indien het een gedraging betreft als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder a;
- b. binnen zes weken na de datum van ontvangst van de klacht, indien het een gedraging betreft als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder b tot en met c.

2. De klachtbehandelaar stelt de klager, degene tegen wie de klacht gericht is en de mandataris schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek, de beslissing op de klacht, alsmede van de eventuele conclusies die er aan zijn verbonden."

Toelichting klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer

"...Artikel 8. Niet ontvankelijkheid klachten

Denkbaar is, dat wordt geklaagd over de inhoud van een beschikking en een of meer daarmee samenhangende feitelijke gedragingen. De behandelaar zal de klacht dan in de regel niet in behandeling nemen, omdat, zoals genoemd in artikel 8, de beschikking via een andere procesgang kan worden aangevochten. In het geval het duidelijk is, dat de klacht slechts een feitelijke gedraging betreft en de uitkomst van de klachtbehandeling geen effect zal hebben op de uitkomst van de andere procesgang (bijvoorbeeld een administratiefrechtelijke procedure), wordt de klacht wel in behandeling genomen.

De praktijk laat zien, dat in dergelijke gevallen toch vaak eerst overleg met klager behoort plaats te vinden, om er achter te komen waar de schoen precies knelt.

Hoe zit het nu met klachten over beleid en beleidsuitvoering? Dit artikel zondert dergelijke klachten niet uit voor wat betreft de ontvankelijkheid. Dat kan ook niet, omdat een alles "dekkende" formule niet kan worden gegeven. In de praktijk zal moeten worden nagegaan of:

- a. een andere procesgang (bijvoorbeeld een administratiefrechtelijke procedure) mogelijk is of is geweest;
- b. sprake is van beleid/beleidsuitvoering in specifieke relatie tot klager.

De memorie van toelichting op de ontwerp-wet tot wijziging van de Awb zegt van het laatste: klachten hebben betrekking op de wijze waarop het bestuursorgaan (of ambtenaar) zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. Daarmee wordt de reikwijdte van het klachtrecht aangegeven.

Algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen, hebben geen betrekking op een bepaalde aangelegenheid. Ook het feit, dat de klacht een gedraging jegens iemand moet inhouden, houdt meer algemene wensen over het beleid c.q. beleidsuitvoering buiten het bereik van het klachtrecht..."

5. Besluit van de raad van de gemeente Haarlemmermeer van 24 februari 2000

"...De raad van de gemeente Haarlemmermeer;

gelezen het voorstel van Burgemeester en Wethouders van 15 februari 2000, nummer 103;

besluit;

vast te stellen de volgende Verordening tot wijziging (I) van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer, zoals vastgesteld op 26 maart 1998.

A. Artikel 7, lid 1 wordt als volgt gewijzigd:

"Een klacht wordt behandeld door;

a. de directeur van een gemeentelijke dienst c.q. de commandant van de brandweer, namens Burgemeester en Wethouders, indien het een gedraging van een ambtenaar van diens dienst betreft;

b. de burgemeester, namens Burgemeester en Wethouders, indien het een gedraging van Burgemeester en Wethouders, een wethouder, de gemeentesecretaris of een directeur van een gemeentelijke dienst c.q. de commandant van de brandweer betreft;

c. de loco-burgemeester, namens Burgemeester en Wethouders, indien het een gedraging van de burgemeester betreft."

B. Artikel 11, lid 1 wordt als volgt gewijzigd:

"Burgemeester en Wethouders brengen over het afgelopen kalenderjaar verslag uit van het aantal klachten, de aard van de klachten, de wijze van afdoening, de maatregelen die naar aanleiding van de behandeling zijn getroffen en geven bij dit verslag een doelstelling voor het kwaliteitsniveau van de klachtafhandeling in het dan lopende jaar. In het verslag wordt de anonimiteit van de klagers en overige personen, die bij de klachtbehandeling betrokken zijn geweest, gewaarborgd."

C. Deze verordening treedt in werking met ingang van de datum van bekendmaking ervan..."

6. Uitspraak Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak, 12 juni 1997, nr. E04.96/0235 (JB 1997/188, p. 849)

"...De afdeling ziet in de grief van appellant dat het verslag van de hoorzitting eerst nadat het bestreden besluit was genomen aan hem is toegezonden, geen grond voor het oordeel dat dit besluit om die reden dient te worden vernietigd. Daartoe overweegt de Afdeling, dat in artikel 7:7 van de Algemene wet bestuursrecht weliswaar de verplichting is opgenomen om een verslag van een hoorzitting te maken, maar dat in deze wet geen verplichting is opgenomen om alvorens een besluit te nemen een concept-verslag van de hoorzitting ter goedkeuring aan belanghebbenden toe te zenden en dit verslag vervolgens vast te stellen. Evenmin is in deze wet geregeld op welk moment het verslag dient te worden toegezonden. Gelet op de betekenis van de hoorzitting in het kader van de besluitvorming in de bezwaarschriftfase, ligt het evenwel voor de hand dat het verslag van de hoorzitting uiterlijk gelijktijdig met het bestreden besluit aan belanghebbende wordt toegezonden.

Indien het verslag van de hoorzitting voorafgaand aan het nemen van het bestreden besluit wordt toegezonden, wordt hun daarmee de mogelijkheid geboden aan het desbetreffende bestuursorgaan kenbaar te maken of het verslag naar de mening van betrokkenen een juiste weergave van de hoorzitting bevat. Uit het oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding zal dat veelal ook de voorkeur genieten. In dat geval kan immers het bestuursorgaan bij het nemen van de beslissing op het bezwaarschrift met eventuele opmerkingen ook nog rekening houden. Appellant kan worden toegegeven dat verweerder, door eerst na het nemen van het bestreden besluit het verslag van de hoorzitting toe te zenden, niet zorgvuldig heeft gehandeld...”