

Voorzitter

vreugde en veel dankbaarheid vervuld van 1 mei 1969 tot 1 augustus 1985. Ik citeer uit zijn terugblik, vlak voor zijn afscheid in 1985:

"Ik mag wel voluit zeggen, van mijn vrouw en mij, dat wij voor al die jaren dat wij hier hebben mogen werken heel dankbaar zijn. Dank aan mensen maar bovenal aan God, dat wij daartoe geroepen zijn. Dat geloven wij werkelijk. 't Is niet bij vergissing dat wij deze taak mogen vervullen."

En "wij" stond voor "mijn vrouw en ik", een graag gebruikte uitdrukking in die tijd van burgemeester Heij. Hij bracht daarin tot uiting hoezeer hij de bijdrage van zijn vrouw, uw moeder, in het wel en wee van zijn gemeente en diens inwoners waardeerde.

Toen de heer Heij in maart 1997 uw moeder moest verliezen en daar vanuit de Kamer aandacht aan werd besteed, reageerde hij daar ontroerd op. Uw ouders hebben hun goede sporen in Scherpenzeel nagelaten en het is begrijpelijk dat daar ook met waardering wordt teruggeblikt op deze oud-burgemeester en zijn echtgenote. Vóór het einde van zijn gemeentelijk functioneren had de heer Heij, om gezondheidsredenen, per 1 januari 1979 al deze Kamer moeten verlaten.

De heer Heij betoonde zich een gedegen bestuurder in de CHU-traditie, zoals ik met enkele feiten mocht illustreren, en daarom denkt deze Kamer met respect aan hem terug en mag de Nederlandse samenleving hem dank heten.

Ik spreek de hoop uit dat die openbare waardering de nabestaanden tot steun en troost is bij het dragen van hun verlies.

(De aanwezigen nemen enkele ogenblikken stilte in acht.)

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van enkele wetten in verband met invoering van het regresrecht in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en versterking van het regresrecht in de Ziekenfondswet, alsmede enkele technische wijzigingen (Wet invoering en versterking**

regresrecht in AWBZ en ZFW) (26238).

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen (25837).**

De **voorzitter**: Ik stel vast dat ook de regeringscommissaris in ons midden is.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! De CDA-fractie is voorstander van een goede regeling inzake behandeling van klachten in het belang van de kwaliteit van het bestuur. Voor het goed functioneren van het bestuur is dat belangrijker dan een overmatige aandacht voor algemene regelingen. In het concrete geval zijn er veel bronnen van ongenoegen voor burgers. Er moet een adres zijn waartoe men zich kan wenden en een procedure op basis waarvan de klachten kunnen worden besproken zonder dat men het gevoel krijgt, van het kastje naar de muur gestuurd te worden en zonder de ervaring – die helaas vaak realiteit is – dat een ambtenaar niet meer van een eenmaal ingenomen standpunt afwijkt, terwijl een blik van een derde verfrissend kan werken. Dat is de betekenis van een goede regeling inzake de behandeling van klachten. Het is voor ons een belangrijk argument voor de regeling die nu aan de orde is. Het gaat om een verantwoordelijk bestuur in concrete gevallen.

Wij hebben echter ook vragen bij dit wetsvoorstel. Ik stel het op prijs, daarop antwoord te krijgen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht. Voor een deel betreffen zij de verhouding tussen de activiteiten in het kader van dit wetsvoorstel en die in het kader van de Algemene wet bestuursrecht in haar geheel.

Ik heb een vraag over de prioriteit die aan dit onderwerp van de regeling is gegeven in verhouding tot andere onderwerpen die op de agenda staan van de commissie inzake algemene regels van bestuursrecht. Een onderwerp waarop al eerder de aandacht is gevestigd, ook in dialoog met deze minister, is de wenselijkheid van coördinatie en versnelling van vergunningprocedures. Wij hebben een kritisch maar genuanceerd oordeel over hetgeen er onder de noemer dejuridisering aan de orde wordt gesteld. Naar ons inzicht mag het er niet op uitdraaien dat de mogelijkheid van burgers om concrete klachten en problemen voor te leggen aan daarvoor aangewezen instanties, met inbegrip van rechterlijke instanties, wordt ingekort. Op dat punt zijn wij kritisch over het rapport van de werkgroep Van Kemenade. Ik heb dit reeds bij eerdere gelegenheden naar voren gebracht. Wij zijn echter genuanceerd in ons oordeel over de voorstellen die ter uitwerking daarvan in een notitie van het kabinet zijn neergelegd. Wij zijn bijvoorbeeld van harte voor het versnellen van procedures als zij tot eindeloos oponthoud leiden en als belanghebbenden verschillende besluiten/vergunningen nodig hebben om één activiteit te beginnen. Door de veelheid van procedures kan het jaren duren voordat een voorspelbaar besluit wordt genomen. Dit onderwerp is al in 1993 voorgelegd aan de commissie inzake algemene regels van bestuursrecht met de bedoeling, daarvoor een wettelijke regeling op te stellen. De regeringscommissaris zal zich dat ongetwijfeld herinneren. Op dat punt is wetgeving nog steeds in voorbereiding. Er zullen ongetwijfeld vorderingen zijn gemaakt, maar wij moeten constateren dat iets wat een paar jaar later op de agenda is geplaatst, namelijk de klachtenprocedures, nu voorligt voor behandeling, terwijl de coördinatie van procedures en de versnelling van besluitvorming nog steeds in voorbereiding zijn. Wij weten wel dat het laatste onderwerp ingewikkelder is dan de kwestie van het klachtrecht. Dat lijkt althans op het eerste gezicht. Ik zal straks nog ingaan op de ingewikkeldheid van het klachtrecht. Toch betekent dit dat een urgent maatschappelijk onderwerp nog wacht op nadere wetgeving. Op dat

Hirsch Ballin

punt zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ons oordeel wel delen. Wij hebben dus een kritische vraag op het punt van de prioriteitenstelling.

Van een goede klachtenbehandeling valt veel te leren. Dat is een argument voor de regeling die door het amendement van het lid van de VVD van de Tweede-Kamerfractie, de heer Brood, met steun van de hele oppositie inclusief de CDA-fractie in artikel 9:12a is opgenomen. Wij begrijpen de argumenten van collega Brood. Als er klachten zijn, moet je daar meer in het algemeen inzicht in kunnen hebben en daarvan kunnen leren. De tekst van het amendement roept bij ons wel vragen op en die is nu een deel van het wetsvoorstel dat de regering verdedigt. Dit betekent publicatie van alle klachten. Zo staat het er. "Publicatie" is een juridisch begrip. Het betekent openbaarmaking, van alle klachten, zonder uitzonderingen. Hoe zit het dan met klachten die op een of andere manier delicaat zijn uit een oogpunt van de persoonlijke levenssfeer van degene die klaagt of van degene over wie wordt geklaagd? Er zijn geen uitzonderingen voorzien. Wij horen dus graag hoe de regering zich voorstelt dit wetsvoorstel met deze, nu ook door haar verdedigde bepaling, toe te passen.

Verder willen wij opmerken dat er bij het redigeren van dit nieuwe hoofdstuk te weinig is gelet op de wisselwerking in de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht tussen de begrippen "bestuursorgaan" en "besluit". Dit is misschien ook iets waarop de regeringscommissaris wil ingaan. Door het loslaten van het begrip "besluit", krijgt het voorgestelde hoofdstuk een veel ruimer bereik dan de rest van de wet. De ruimheid van het begrip "bestuursorgaan" in de Algemene wet bestuursrecht wordt als het ware opgevangen door de beperkingen van het besluitbegrip. En dat geldt voor dit nu voorgestelde hoofdstuk niet. Dat betekent dat het toepassingsbereik van dit hoofdstuk zeer breed is en alles omvat, de hele overheid. Een bezwaar tegen de voorgestelde regeling is dan ook dat er onduidelijkheden kunnen ontstaan in de verhouding tot specifieke regelingen voor de behandeling van klachten. De regering wil dat allemaal oplossen via uitstel van de inwerkingtreding voor die beleids-

terreinen. Artikel VI biedt daarvoor mogelijkheden. Wij wijzen op de relatie tot de recente klachtenregeling in de Politiewet, 1993, en in de Penitentiaire beginselenwet. In hoeverre behoeven deze regelingen aanpassing? Wat zijn bijvoorbeeld de gevolgen voor de drempels die zeer wel overwogen zijn opgenomen in de klachtenregeling van de Penitentiaire beginselenwet? Hoe verhoudt zich deze klachtenregeling tot de regeling inzake de bijzondere politieregisters, die voor volgende week voor onze Kamer staat geagendeerd? Kan bijvoorbeeld het klachtenbehandelende orgaan inzage krijgen in de registers wanneer een klacht komt op grond van de nu voorgestelde wettelijke regeling? Daarover bepaalt het wetsvoorstel niets. Wij willen ook graag weten hoe de verhouding is tussen de bevoegdheden ingevolge deze hier voorgestelde regeling en de bevoegdheden van de Registratiekamer.

Zodra de inwerkingtreding zich tot het onderwijs uitstrekt, is de regeling ook van toepassing op de openbare scholen en universiteiten. Wij hebben althans geen bepaling aangetroffen die daar een uitzondering op inhoudt. Leerlingen en studenten krijgen dus een wettelijk geregeld klachtrecht. Nu zijn daar best argumenten voor te geven. Willekeur en onachtzaamheid jegens leerlingen in de onderwijssituatie zijn ongewenst. Leerlingen moeten dat aan de orde kunnen stellen. Maar is de regeling in dit hoofdstuk niet te veel geformaliseerd voor de onderwijssituatie? En als er behoefte aan een regeling is, moet dan geen overeenkomstige regeling worden getroffen voor het bijzonder onderwijs? Daarin voorziet dit wetsvoorstel niet.

Er zijn dus nogal wat vragen over dit hoofdstuk, met alle sympathie voor en instemming met de bedoelingen erachter. De toepassing van artikel VI zal veel moeten helpen corrigeren van wat niet in een echt uitgekristalliseerde regeling is neergelegd. De regering zal het met ons eens zijn dat een bepaling over inwerkingtreding niet hoort te worden gebruikt voor een materiële beperking van het bereik van de regeling. Het geeft ruimte voor nadere regelingen, voor aanvullende regelingen, voor de bepaling van de verhouding tot bestaande regelingen, maar niet voor een materieel

inperken van het toepassingsbereik van de regeling. Daar is een bepaling over de inwerkingtreding niet voor en artikel VI dus ook niet.

Om die reden willen wij waarschuwen tegen een verkeerde interpretatie van deze wettelijke regeling. Artikel VI vergunt enig respijt met nadere regelingen en dat is ook nodig. Soms komt er pal nadat een wetsvoorstel hier is aangenomen, een juichend persbericht waarin alle nuances over toepassingsbereik en invoering verdwijnen. Dit zo zijnde moeten wij aannemen dat aan de uitgestelde inwerkingtreding een ruime toepassing zal worden gegeven en dat er nog veel nadere wetgeving nodig is. Dat roept opnieuw de vraag op of met deze regeling, hoe sympathiek ook, de goede balans is gevonden. Wij zien met belangstelling uit naar het antwoord van de regering.

□

De heer **Rensema** (VVD): Mijnheer de voorzitter! De leden van de VVD willen ook hier, evenals bij de schriftelijke behandeling, vooropstellen dat een goede behandeling van klachten door bestuursorganen van groot belang is. Dat is zelfs zo vanzelfsprekend dat het wellicht niet in de wet geregeld behoeft te worden. Wij hebben ons afgevraagd of het niet beter is om dit over te laten aan het bestuur zelf. De regering heeft op onze vragen niet aannemelijk gemaakt dat de democratische controle op dit punt onvoldoende functioneert.

Een juridische regeling van bestuurlijke taken kan leiden tot ongewenste vormen van juridisering. Van de zijde van het bestuur krijgen wij daar thans regelmatig klachten over. Door de voortgeschreden rechtsontwikkeling met betrekking tot de beginselen van behoorlijk bestuur is een formele regeling van het klachtrecht van minder belang geworden. Een juridische regeling kan bovendien tot gevolg hebben dat de bestuurders hun verantwoordelijkheid minder indringend beleven. Zij zullen geneigd zijn om zich achter de wettelijke normen te verschuilen. Dat is niet goed, want de voorgestelde wettekst geeft niet meer dan formele normen, die niet de garantie geven van een inhoudelijk goede behandeling van de klachten.

Het lijkt ons ook niet goed dat het recht om klachten in te dienen al te

Rensema

veel nadruk krijgt. Het potentieel aan klachten is wellicht onbeperkt. Wij vragen ons af of het aanbod van klachtbehandeling de vraag niet genereert. Het lijkt in ieder geval wenselijk dat een cultuur van klachten wordt voorkomen.

Het klacht- en tuchtrecht dat buiten de sfeer van de overheid functioneert, namelijk voor accountants, artsen, advocaten en anderen, is volgens velen niet zonder bezwaren. De klachtprocedure kan bijvoorbeeld functioneren als een opstap naar de civielrechtelijke schadevergoedingsactie. Bij accountants is dat vrijwel altijd het geval. Deze ontwikkeling is geheel normaal en onvermijdelijk te achten, maar sommigen zien hierin toch een verwording van het klachtrecht en spreken van juridisering. Is een dergelijke ontwikkeling ook te vrezen bij klachten tegen het openbaar bestuur? De regering lijkt nogal luchthartig te denken over de mogelijkheden die er wellicht zijn dat het klachtrecht oneigenlijk wordt gebruikt. De praktijk leert anders. Als een ambtenaar moet onderhandelen of overleg moet plegen met criminele en semi-criminele personen en groepen of met andere personen zonder goede manieren wordt allicht de dreiging met een klacht uitdrukkelijk of versluierd op tafel gelegd. Men zegt of suggereert dan bijvoorbeeld: "Wij zullen een klacht tegen u indienen, onze advocaten zijn heel goed en u zult het heel moeilijk krijgen." Wij zullen helaas moeten aannemen dat dergelijke opmerkingen enig effect zullen kunnen hebben. De omstandigheid dat klachten die kennelijk ongegrond zijn terzijde kunnen worden gelegd, is hierbij van weinig betekenis. Zo werkt het niet. Het is immers zo dat overal en altijd fouten worden gemaakt en dat over de laakbaarheid van die fouten wel eens heel verschillend wordt gedacht. Soms kan men niet weten of men goed of fout handelt. Voor talloze voorbeelden hoeven wij slechts te verwijzen naar het rapport van de parlementaire enquête naar de vliegcrash in de Bijlmermeer en de reacties hierop. Het niet exact opgeven van de vliegroute door de Raad voor de luchtvaart ziet de commissie bijvoorbeeld kennelijk als een ernstige fout, terwijl velen van mening zullen zijn dat deze fout werkelijk alle betekenis mist.

Van de zijde van de Amsterdamse politie is opgemerkt dat de klachtenbehandeling erg veel tijd kost en dat men de indruk heeft dat het klachtrecht kan worden gebruikt als een tactisch middel om ambtenaren die voor een moeilijke taak staan te ontmoedigen. De regering komt met onderzoeksgegevens waaruit onder meer blijkt dat 35% van de politiemensen die met klachten te maken hebben gehad negatief tot zeer negatief oordeelt over de klachtenprocedure. Dit is een heel hoog percentage, want er is geen reden om niet aan te nemen dat de kwaliteit van de commissies die politiekklachten onderzoeken heel goed is. Er moet dus iets anders mis zijn. De gegevens van de regering zijn daarom niet of nauwelijks geruststellend te noemen.

Het overgrote deel van de klachten is ongetwijfeld heel serieus bedoeld in de zin dat de mensen zich oprecht gekwetst voelen. Dit neemt echter niet weg dat het ook kan voorkomen dat er klachten worden ingediend door mensen die als het ware zand in de machine willen gooien. Er zou daarom toch wel enige vrees kunnen bestaan voor een ongewenste juridisering van het klachtrecht.

De heer **Stoffelen** (PvdA): Ik vraag mij steeds meer af of het bezwaar van de heer Rensema is dat mensen überhaupt klachten kunnen indienen? Daar lijkt het immers sterk op. Of heeft het betrekking op het vastleggen van enkele procedure-eisen ten aanzien van het indienen van klachten? Het lijkt wel alsof de heer Rensema het liefst zou zien dat het indienen van klachten onmogelijk zou worden.

De heer **Rensema** (VVD): Het tegendeel is het geval. Ik meen dat de heer Stoffelen voorzitter is van een politiekklachtencommissie. Ik ben dat geweest. Ik ben voorzitter van de ombudscommissie van de gemeente Hoorn. Ik neem alle klachten buitengewoon serieus. Ik ben er ook van overtuigd dat er mogelijkheden zijn tot misbruik. Ik ben mijn betoog begonnen met te zeggen dat klachtenbehandeling heel belangrijk is en heel goed moet worden behandeld. Dat vind ik ongetwijfeld. Het moet alle aandacht hebben. Er moet ook aandacht zijn voor het probleem dat er misschien hier en daar wel heel veel klachten binnenkomen. Ik noem geen

voorbeelden. De heer Stoffelen kent de voorbeelden wellicht ook. De vraag is dan of in de wet niet iets geregeld moet worden ter vermindering van misbruik. Dat is wat ik heb willen zeggen. Ik begrijp niet dat de heer Stoffelen daar anders over zou kunnen denken.

Het wetsvoorstel lijkt geen enkele voorziening tegen misbruik te hebben. Wij hebben het gevoel dat de regeling teveel uitgaat van een ideale maatschappij die in werkelijkheid niet kan bestaan. Onze vraag is wat er moet gebeuren als de klachten zo veelvuldig zijn dat de afhandeling daarvan het normale functioneren ten aanzien van het gewone werk belemmert. Een volgende vraag is of de regeling bestand is tegen massaal georganiseerde klachtacties. Wij zouden willen bevorderen dat de regering zich thans zou willen bezighouden met de deregulering van het bestuursrecht. Naar onze mening zou de uitbouw van het bestuursrecht thans enige tijd kunnen worden stilgelegd en zou er eerst bezinning moeten komen op de deregulering en de gegronde klachten over de juridisering.

Mijnheer de voorzitter! Naast deze kritische benadering – een reflectie die lijkt te passen bij de taak van deze Kamer – moeten wij opmerken dat er ook gunstige kanten aan het voorstel zitten. De regeling is over het geheel genomen wel eenvoudig en praktisch te noemen en het vooruitzicht dat deze regeling specifieke regelingen overbodig zal maken is zeker aantrekkelijk. Zal dat inderdaad gebeuren? Wij behouden echter de indruk dat de voorgestelde regeling niet echt nodig is, dat zij geen bescherming biedt tegen misbruik van het klachtrecht en dat het probleem van de juridisering eigenlijk eerst zou moeten worden aangepakt.

Wij wachten de antwoorden van de regering af.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mijnheer de voorzitter! Ik mag het woord voeren namens de fracties van de SGP, de RPF en het GPV.

Voorzitter! De laatste tijd mag de externe klachtenvoorziening, en dan met name toegespitst op de Nationale ombudsman, zich in de belangstelling verheugen. Dan denk ik onder andere aan het in deze

Holdijk

Kamer op 16 juni 1998 aangenomen voorstel (25456) tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman (Wet van 18 juni 1998, Stb. 556) en aan het in tweede lezing aanvaarde voorstel tot opnemng van bepalingen inzake de Nationale ombudsman in de Grondwet op 23 februari jongstleden (26157). Het eerstgenoemde wetsvoorstel, dat behandeling van bij medeoverheden ingediende klachten in tweede instantie door de ombudsman codificeerde, had indirect ook reeds betekenis voor de interne klachtenbehandeling door die "aangesloten" medeoverheden. Deelname stelde immers eisen aan de interne procedure.

Het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken is geheel gericht op die interne procedure bij alle bestuursorganen. Het streeft uniformering in de interne klachtenbehandeling na. Soms zal dat er in de toepassing toe leiden dat bestaande procedures aangepast moeten worden. Dat kan, in elk geval eenmalig, een extra last voor de betrokken bestuursorganen betekenen. Dat bij die vervanging belangrijke complicaties niet uitgesloten zijn, staat voor ons vast. De heer Hirsch Ballin duidde daarop. Onze fracties aanvaardden die extra last in dit geval echter voluit. In het voorlopig verslag gaven wij reeds te kennen in te kunnen stemmen met dit wetsvoorstel. Het behoeft wat ons betreft dan ook geen uitgebreide bespreking.

Om te beginnen wil ik de minister gaarne dank zeggen voor de vrij uitvoerige en nauwgezette beantwoording van onze in het voorlopig verslag gestelde vragen. Deze dank is in dit geval meer dan een beleefdheidsfrase.

Voorzitter! Wij kunnen dit wetsvoorstel zonder bezwaar aanvaarden omdat inmiddels vrij algemeen de overtuiging is gegroeid dat met een zorgvuldige klachtenbehandeling zowel het belang van de burger als dat van de overheid is gediend. Klachtenbehandeling wordt meestal gezien vanuit het perspectief van de burger, als een grondrecht, als een vorm van rechtsbescherming tegen de overheid en vanuit een juridisch perspectief voortvloeiend uit de beginselen van behoorlijk bestuur. Dit perspectief dient zeker gehonoreerd te worden in een eeuw waarin de overheidsbemoeienis met de samenleving sterk is toegenomen en nog steeds, alle dereguleringsstreven ten spijt, toeneemt. In onze

tijd wordt van diverse kanten de klacht over de kloof tussen overheid en burger en tussen burger en politiek vernomen. Het ontbreken of tekortschieten van een ordentelijke klachtenbehandeling kan die kloof alleen maar vergroten.

Naast de waarborgkant voor de burger heeft klachtenbehandeling ook een instrumentele functie. Ze is onderdeel van een bewust beleid, gericht op verbetering van de kwaliteit van de organisatie en daarmee vooral ook op verbetering van de relatie overheid-burger. Met beide functies zijn dan zowel de belangen van de burger als die van de overheid in beeld gebracht.

Voorzitter: Postma

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Een bewust kwaliteitsbeleid is voor een moderne overheid een "must". Zorgvuldige klachtenbehandeling draagt naar mijn mening bij aan ten eerste de kwaliteit van de dienstverlening, maar ten tweede ook aan de kwaliteit van overheid als geheel. Ze kan ten derde de toegankelijkheid en de doorzichtigheid van de overheid bevorderen en daarmee ten vierde de bestuurlijke en ambtelijke integriteit ondersteunen. Alles tezamen genomen kan zorgvuldige klachtenbehandeling bijdragen aan het herstel en het bewaken van het vertrouwen van de burger in de overheid.

Voorzitter! Eigenlijk zou dit alles geen betoog behoeven. Zorgvuldige klachtenbehandeling is echter niet alleen een instrument om fouten te redresseren, uitsluitend reactief dus. Als het gaat om kwaliteit, zou juist moeten gelden: voorkomen is beter dan genezen. Er is wel gesteld: iedere klacht is een gratis advies. Met dat advies moet dan natuurlijk wel iets worden gedaan. Uit gegronde klachten moet lering worden getrokken.

In dit verband trof mij een passage in de memorie van antwoord waarin de betekenis van het gewijzigd amendement-Brood op artikel 9:12a wordt toegelicht. Volgens de uiteindelijk tot stand gekomen tekst – tegen de oorspronkelijke tekst waren grote bezwaren gerezen – kunnen bestuursorganen volstaan met het louter registreren en, naar ik aanneem, geanonimiseerd openbaar maken van de binnengekomen schriftelijke klachten. Niet meer voorgeschreven is dat de bevindin-

gen en conclusies worden geregistreerd en in het jaarverslag worden opgenomen.

Voorzitter! Voor de bezwaren tegen de oorspronkelijke redactie van het amendement, verband houdend met de extra bestuurslast, bestaat onzerzijds begrip. De slotzin in de memorie van antwoord roept echter vraagtekens op. Ik citeer: "Het kan overigens niettemin nuttig zijn, bijvoorbeeld als een bestuursorgaan veel contacten met burgers heeft en veel klachten ontvangt, om (de behandeling van) klachten te evalueren." Het kan overigens niettemin nuttig zijn, zo begint deze zin die mij in de oren klinkt als een uitspraak met een hoog eufemistisch gehalte. Men kan er ook de suggestie in beluisteren dat een bestuursorgaan de evaluatie desgewenst zou kunnen nalaten. Dat zou een buitengewoon slecht advies zijn van de ene overheid aan de andere, zeker als wij bedenken dat de overheid geacht mag worden lering te willen trekken uit haar fouten. Ik kan mij niet voorstellen dat deze zin – dit advies – is bedoeld zoals ik het lees. Wellicht is dit een reden voor de minister om een mogelijk misverstaan aan mijn kant te weerleggen.

Voorzitter! Tijdens de voorbereiding van de behandeling van dit wetsvoorstel is wel gebleken dat niet iedereen in deze Kamer er onverdeeld enthousiast over is. Het betoog van de heer Rensema onderstreept dit nog eens. Met name werd de vrees voor juridisering geuit. Zonder nu te willen ontkennen dat er een juridiseringsvraagstuk bestaat, ben ik echter van mening dat men dat verschijnsel nogal eens op de verkeerde plaats meent waar te nemen. Bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken ben ik daar uitvoeriger over geweest. Wat nu echter de codificatie van het klachtrecht betreft, ben ik gevoelig voor de tweevoudige stelling die door één van de inleiders op de studiemiddag van de Vereniging voor Administratief Recht op 30 januari 1998 werd ingenomen. Voor het verslag van die middag zij verwezen naar het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht 1998, nr. 3, blz. 66-68. De heer Van Kinderen, ombudsman in Rotterdam en Vlaardingen, signaleerde daar ten eerste het gevaar van een verdergaande juridisering tussen de overheid en de burger, als gevolg van de codificatie van het klacht-

Holdijk

recht. Die juridisering zou in zijn visie niet leiden tot verbetering van de relatie tussen overheid en burger. Zijn tweede stelling was, dat de kans bestaat dat de nu voorgestelde codificatie van het klachtrecht leidt tot dejuridisering van de verhouding tussen overheid en burger. Hij doelde daarmee op de verwachting dat door een goede, met waarborgen omklede klachtenbehandeling een onnodige gang naar de rechter kan worden voorkomen. Ik houd het erop dat dit laatste aspect niet over het hoofd moet worden gezien. Door middel van een zorgvuldige klachtenbehandeling kunnen conflicten vaak juist op een soepele en niet-juridische wijze worden opgelost. Als ik deze positie kies, betekent dit dat ik er geen voorstander van ben om, zoals ook wel is voorgesteld, klachtenprocedures te doen uitmonden in een besluit, teneinde langs die weg feitelijke handelingen onder de bevoegdheid van de bestuursrechter te brengen. Dat zou volgens mij een ongewenste aanzet tot verdergaande juridisering kunnen vormen.

Voorzitter! Ik begon mijn bijdrage met te spreken over de externe klachtenprocedure. Ik eindig daar ook mee. De vraag is hoe het externe klachtrecht in de toekomst moet worden geregeld. In de memorie van toelichting is op pagina 11 dienaangaande een opmerking over de gemeenten te lezen. De provincies en de waterschappen vallen, zo blijkt uit de memorie van antwoord aan deze Kamer, momenteel reeds alle onder de competentie van de Nationale ombudsman. Over de gemeenten lees ik daar evenwel het volgende: "Er wordt de gemeentebesturen derhalve geen externe klachtvoorziening opgelegd, noch wordt thans voor het overige voor een regeling van externe klachtbehandeling een voorstel gedaan." Dit standpunt van de regering is niet nieuw, maar de vraag waar ik mee wil eindigen, is hoe lang dit standpunt uit een oogpunt van rechtsgelijkheid ten opzichte van de burgers in de onderscheiden gemeenten valt vol te houden.

Met die vraag, voorzitter, moge ik mijn bijdrage in eerste termijn afsluiten om vervolgens met belangstelling naar de reactie van de minister, alsook wellicht van de regeringscommissaris, te luisteren.

□

Minister **Peper**: Mijnheer de voorzitter! Ik zeg dank voor de indringende bijdragen van de zijde van de Kamer bij dit wetsontwerp. Ook zeg ik de Kamer dank voor wat ik nu aanzie als een bejegening van het wetsvoorstel in positieve zin. Ik ben om velerlei redenen blij dat prof. Scheltema in mijn omgeving en in uw omgeving verkeert, omdat er nogal belangrijke technische vragen zijn gesteld zoals het ernaar uitziet. Ik vraag, met uw instemming, aan prof. Scheltema om daarop te antwoorden.

Ik ben het met de heer Hirsch Ballin eens, daar waar het gaat om de vraag naar de prioritering. Er is overigens wel voorzien in een nader voorstel op dit punt, betreffende de onderwerpen die hij noemt, zoals de vraag waarom thans wordt gekomen met een klachtregeling in de AWB.

Ik denk dat prof. Scheltema wat preciezer zal kunnen ingaan op de routing die is voorzien met betrekking tot het andere onderdeel. Immers, de heer Hirsch Ballin noemt met name het feit dat hij in de hele discussie over de juridisering zeer hecht aan versnelling van procedures. Dat ben ik geheel met hem eens. Ik vind het een van de belangrijkste middelen om een vruchtbare juridiseringsdiscussie te voeren. Ik geloof dat de voorspelbaarheid van het rechtsproces, als ik het zo mag noemen, erg van belang is voor de burger, ook voor de bestuursorganen en voor degenen die ermee te maken hebben. Ik vind dat dit in onze democratie vaak onderschat. Daar zal prof. Scheltema nader op ingaan, maar ik zeg tegen de heer Hirsch Ballin in politieke zin: dat zal ook wat mij betreft een belangrijk punt van oriëntatie zijn bij het nadere debat over de juridisering. De heer Hirsch Ballin heeft daarover een genuanceerd oordeel. Ik denk ook dat de notitie die al enige maanden geleden, naar ik meen, naar de beide Kamers van de Staten-Generaal is gestuurd over de juridisering, van die genuanceerdheid blijk geeft. Ik zie dat debat met veel vertrouwen tegemoet.

Wat betreft het amendement-Brood, waar ook de heer Rensema over sprak, is voorzien in een publicatieplicht voor alleen schriftelijke klachten, waarbij die klachten geanonimiseerd kunnen worden gepubliceerd, zoals het Kamerlid

Brood ook zelf aangaf en wat ik met hem graag onderschrijf. Het gaat er natuurlijk niet om, de privacy van de klagers aan te tasten. Ik denk dat daar een zorgvuldige, geanonimiseerde procedure denkbaar is, omdat het met name ook gaat om signalen aan bestuursorganen die, wanneer ze in zekere omvang plaatshebben, een indicatie geven van het functioneren van bestuursorganen dan wel instellingen die onder het gezag van die bestuursorganen functioneren. In mijn vorige werkkring heb ik enige ervaring opgedaan met het behandelen van klachten en het functioneren van de gemeentelijke ombudsman. Mij is gebleken dat bepaalde gemeentelijke diensten een hausse aan klachten in een bepaald jaar hebben. Meestal is dat aanleiding voor het nemen van actie.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Voorzitter! Daarmee zijn wij het eens. Publiceren is evenwel meer dan het optellen van het aantal klachten over een bepaald onderwerp. In het wetsvoorstel dat voor ons ligt wordt gesproken over: publiceren van de klachten. Dat betekent dat de klachten afzonderlijk moeten worden beschreven. Wat stelt de minister zich bij de uitvoering van deze bepaling voor? Betekent het gestelde dat de klachten, waar nodig in geanonimiseerde vorm, maar wel individueel, in jaarlijkse verslagen zullen worden gepubliceerd?

Minister **Peper**: Ik stel mij dat voor, maar nogmaals: ze zullen geanonimiseerd worden. Het gaat hierbij om een optelling en er zal gehandeld worden op de manier die u aangeeft. Ik weet niet of ik nu precies genoeg ben, maar dit heb ik in gedachten. De aard van de klacht zal zeer kort worden omschreven, aangegeven zal worden wanneer die binnen is gekomen en dat het om burger X gaat. Dergelijke gegevens kunnen worden gepubliceerd en kunnen een ontwikkeling van het functioneren van bestuursorganen of van onder de verantwoordelijkheid van bestuursorganen functionerende diensten duidelijk maken. Wanneer er heel weinig klachten zijn, is men heel snel klaar.

Ik denk in dit verband aan het betoog van de heer Rensema en refereer aan het debat dat ik heb gehad met de heer Brood. Zoals men weet, is deze wijziging door middel van een amendement van de heer

Peper

Brood aangebracht. Daarover heb ik een klein, niet al te uitvoerig, maar ideologisch getint debat gevoerd. Ik vroeg mij daarbij af: wat wil een liberaal toch allemaal weer vastleggen? Kennelijk zijn er in die kring verschillende appreciaties. Aanvankelijk was ik niet voor de wijziging, maar op zichzelf was het ook weer niet een wijziging die noopte tot ingewikkeld doen. Ik hecht eraan, dat bestuursorganen zelf ook met ideeën komen. Bij deze interventionistische wijze van zien van de liberaal de heer Brood, die op dit punt toch kan steunen op de meerderheid van de Kamer, heb ik mij evenwel neergelegd.

De heer Rensema sprak over jurisdisering. Ik ben het met hem eens, dat men zoveel mogelijk onnodig papierwerk moet proberen te vermijden. Heel veel klachten kunnen worden voorkomen of op een goede manier worden afgedaan als er snel op wordt gereageerd. Er komen heel veel klachten binnen waarop met een goed ingerichte bureaucratie snel kan worden gereageerd. Dat leidt dan niet tot veel papier. Vaak gebeurt het evenwel dat zaken onbehandeld blijven. Die geven aanleiding tot het opstellen van een stuk. Ik wil daarom voor een iets andere toonzetting kiezen dan de heer Rensema. Nogmaals, ik begrijp zijn overwegingen: kijk uit dat je niet alles neerlegt, schrijf niet alles voor en denk erom dat de organen zelf mans genoeg zijn. Tegelijk zeg ik met de heren Hirsch Ballin en Holdijk, dat het erg van belang is, dat mensen weten dat er een mogelijkheid is om op die heel ingewikkelde bestuursstructuur, op het werk van de organen die wij hebben ingericht, te reageren. Dat gevoel is van belang. Op zichzelf is de regeling niet erg gecompliceerd, is simpel en er staat voldoende in om misbruik te voorkomen. Ik wils op artikel 9:8, eerste lid, waarin staat dat het bestuursorgaan niet verplicht is om een klacht te behandelen die betrekking heeft op een situatie waarover al een klacht is ingediend. Querulanten zullen op deze bepaling stranden. Bovendien is in artikel 9:10 geregeld dat, als een klacht kennelijk ongegrond is, de klager niet hoeft te worden gehoord. Uiteraard kunnen klachten die nogal uitbundig voorkomen, snel en gezamenlijk worden afgedaan. Artikel 9:8, lid 2, geeft aan dat een klacht niet in behandeling hoeft te worden

genomen als het belang van de klager kennelijk onvoldoende is. Er is dus wel enige discretie van het bestuursorgaan om betrekkelijk snel te reageren op al te querulantachtige mensen. Met de heer Rensema ben ik het eens dat wij ervoor moeten uitkijken dat wij de papierberg niet nog groter maken dan hij al is.

Men moet niet onderschatten hoezeer het voor de gemiddelde burger toch ingewikkeld is om een klacht in te dienen. Daar zit zeker een drempel. In de eerste plaats moet men zelf in actie komen. Durf je ertegen in te gaan? Soms is er een gevoel van afhankelijkheid van degene tegen wie de klacht wordt ingediend. Gelet op mijn ervaring, schat ik het gevaar van het ontstaan van een klachtencultuur niet hoog. De heer Stoffelen heeft ervaringen met politiekklachten. Gelet op het aantal contacten tussen politieagenten en burgerij, is het aantal klachten beperkt.

Veel belangrijker vind ik de inrichting van het klachtrecht. Doe je het via een commissie of, zoals ik indertijd heb gedaan, probeer je het op te bouwen in lagen van de organisatie? Met andere woorden, laat je de organisatie snel leren van klachten? De alertheid van de organisatie voor klachten is vaak heel gebrekkig. Men ziet het niet vaak als een interessant signaal. Men wijst ook vaak niet de goede mensen aan. Klachten horen de belangstelling te hebben, horen in de verantwoordelijkheid te zitten van de lijnmanager. Daarmee krijgt hij een zeer interessant inzicht in zijn organisatie. Als je dit te laag in de organisatie stalt, zie je vaak een onbevredigende wijze van werken, zowel binnen de organisatie als in relatie tot de burgerij. Met de heer Rensema ben ik het eens dat wij alert moeten zijn op onnodige jurisdisering.

Er zijn opmerkingen gemaakt over het onderzoek onder de Amsterdamse politie. Het aantal politiefunctionarissen dat ontevreden is over de procedure is niet gering, maar er zijn ook politiemannen en -vrouwen die er positief over zijn. Er is ook een groep die een houding aanneemt in de trant van "ik zie het wel". Gelet op de aard van de werkzaamheden van de politie, heeft het klachtrecht in de politiesector een buitengewone signatuur. Ik weet dat de politie dat in de regel niet aangenaam vindt. Aan de andere

kant heb ik al eerder gezegd, dat de politieorganisatie zelve vaak onvoldoende beschutting geeft, omdat de klachtenbehandeling geïnstitutionaliseerd ver weg zit op het hoofdbureau, terwijl het de chef van het district moet zijn die de klachten oppakt, daarmee wat doet en met zijn mensen praat.

Voorzitter! De heer Rensema heeft gevraagd naar de invloed van dit wetsvoorstel op andere regelingen. Zoals gezegd: als er regelingen zijn, zullen zij moeten voldoen aan het voorliggende wetsvoorstel. In beginsel hoeven er geen regelingen te worden gemaakt, omdat dit wetsvoorstel daarin voorziet. Ook is in de memorie van antwoord gezegd dat, wanneer organisaties daarbovenop nog iets willen doen, zij daarin natuurlijk vrij zijn.

Voorzitter! Ik ben het grotendeels eens met het indringende betoog van de heer Holdijk. In de Algemene wet bestuursrecht is overigens enigerlei moment van evaluatie voorzien, dus inclusief de evaluatie van het amendement-Brood. Daarbij kunnen wij kijken, hoe een en ander functioneert. Met de heer Holdijk vind ik dat de zinsnede die hij in zijn bijdrage citeert, te laconiek overkomt. Toen ik de zinsnede weer hoorde, dacht ik: dat is misschien het gevolg van het feit dat ik andere bestuursorganen per definitie volwassen acht, en dus niet al te strak wil toespreken. Maar ik wil graag zijn opvatting tot de mijne maken waar het gaat om de noodzaak dat evaluatie geboden is. Nogmaals, dat is wat overbodig wanneer het gaat om maar een paar klachtjes, maar als je praat over wat grotere organisaties die klachten hebben, is het natuurlijk zeer voor de hand liggend – men zal daar dan in het openbaar bestuur wel op komen – dat een en ander wordt onderworpen aan een nadere beoordeling van de organisatie die deze klachten mede heeft opgeroepen.

Voorzitter! De heer Holdijk heeft aan het slot van zijn betoog gesproken over de ombudsman, dus het externe klachtrecht. Ook daar bevind ik mij tussen twee opvattingen. Aan de ene kant gaat het om degenen die vragen of heel Nederland niet moet worden voorzien van de mogelijkheid tot het indienen van een klacht bij een instelling die onafhankelijk staat van de bestuursorganen – denk aan de Nationale ombudsman – welke

Peper

gedachtegang mijn grote sympathie heeft. Aan de andere kant vraag ik mij als gemeenteman af, of gemeenten daarvoor geen voorzieningen zullen treffen. De heer Holdijk zal terecht zeggen dat de provincies en zo'n 35 gemeenten inmiddels bij deze regeling zijn aangesloten. Er is een ingewikkeld debat gaande over de financiering van een en ander. Mede naar aanleiding van het debat in de Tweede Kamer heb ik wel een zekere versnelling aangebracht in wat door de vorige regering was voorzien. Ik heb in een overleg aan de VNG gevraagd of gemeenten snel werk willen maken van een ombudsvoorziening – dat kan ook in goede samenwerking tussen gemeenten plaatsvinden – omdat ik het net als de heer Holdijk op den duur niet goed acht dat driekwart van Nederland die voorziening niet zou hebben. Voorzien was om dit in 2002 te doen, maar ik heb er bij de VNG op aangedrongen al volgend jaar over de stand van zaken te rapporteren op dit punt. Ik heb de VNG gevraagd om de gemeenten aan te sporen om een voorziening te treffen. Zoals bekend zijn er een aantal ombudsvoorzieningen in verschillende gemeenten op basis van eigen verantwoordelijkheid en eigen initiatief ingericht. Voorzover ik het kan overzien functioneren die heel bevredigend. Er is ook een goede relatie met de Nationale ombudsman. Ik zou het heel mooi vinden wanneer het lokaal bestuur door samenwerking een dekkend net van ombudsvoorzieningen kon maken. Maar ik geef toe dat het wat langzaam gaat. Zoals ik al zei, heb ik getracht een versnelling aan te brengen en volgend jaar zal duidelijk worden of dat beroep van mijn kant geholpen heeft. Dan zal ook duidelijk worden of er nog extra op ingezet moet worden en of eventueel een ander landsdekkend systeem voor het externe klachtrecht opgezet moet worden.

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan de regeringscommissaris, de heer Scheltema.

□

De heer **Scheltema**: Mijnheer de voorzitter! Mij resten nog vragen van de heer Hirsch Ballin die ik graag wil beantwoorden. In de eerste plaats de vraag naar de prioriteitsstelling bij de werkzaamheden aan de Algemene

wet bestuursrecht. Hij herinnerde eraan dat in 1993 reeds een brief was geschreven waarin de aandacht van de commissie Algemene regels van bestuursrecht werd gevraagd voor de problematiek van de coördinatie van besluitvorming. Ik herinner mij niet alleen de brief, maar ook de afzender. Hij wees erop dat de vraag naar een voorstel over de klachtvoorzieningen, die in het onderhavige wetsvoorstel geregeld worden, later bij de commissie is terechtgekomen en het bevreesde hem dat daar nu wel een wetsvoorstel over voorligt. Het zal duidelijk zijn dat de problematiek van de coördinatie van besluitvormingsprocedures buitengewoon ingewikkeld is en dat de commissie daar erg mee geworsteld heeft. De ernst van de materie is in ieder geval tot uitdrukking gebracht door het instellen van een speciale subcommissie. Die commissie werd met een onderwerp geconfronteerd waar zo verschillend over gedacht werd, dat zij er de voorkeur aan gaf om de mogelijke effecten van haar ontwerp in de praktijk te laten toetsen alvorens een definitief voorstel te doen. Dat heeft inderdaad tot enige vertraging geleid, maar het zal, naar ik hoop, ook leiden tot beter onderbouwde resultaten.

Inmiddels is duidelijk geworden dat één van de voorwaarden om tot een goede voorziening op dit punt te komen, het zoveel mogelijk vereenvoudigen of verminderen van het aantal voorbereidingsprocedures zoals die op dit ogenblik bestaan is. Ik verwijs in dit verband naar de titels 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht. De commissie heeft inmiddels een ontwerp gemaakt over de ineenvoeging van de procedures onder de titels 3.4 en 3.5. Ik heb begrepen dat de regering dit wetsvoorstel binnenkort zal indienen. Daarnaast heeft dit onderwerp veel aandacht en ik verwacht dat er spoedig meer ontwerpen zullen volgen.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik begrijp uit het antwoord van de regeringscommissaris dat er een periode is geweest waarin de voortgang werd belemmerd door verschil van inzicht. Dat roept uiteraard de vraag op of er op dat moment niet teruggekoppeld had moeten worden naar de toenmalige bewindslieden met de vraag of er in die periode een

oriëntatie is uitgegaan. Dit onderwerp is namelijk al zes jaar in voorbereiding. Mijn andere vraag is hoe een en ander ligt ten opzichte van het tijdschema dat de regeringscommissaris nu voor ogen heeft. Anders gezegd: wat betekent "spoedig" in dit verband?

De heer **Scheltema**: Het voorontwerp voor het wetsvoorstel voor de ineenvoeging van de titels 3.4 en 3.5 ligt inmiddels bij de regering en zal ook binnen afzienbare tijd worden ingediend. Het is ten aanzien van een aantal onderdelen behoorlijk gevorderd. Op een aantal vraagstukken zijn wij echter minder ver. Onderzocht wordt of alle onderwerpen in één voorstel worden ondergebracht of dat de meest eenvoudige onderwerpen eerder worden samengebracht in een voorstel.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Kan de minister ons in een brief nader informeren over het tijdschema voor de diverse onderwerpen? Ik zie dat de minister instemmend reageert.

De heer **Scheltema**: Een van de redenen om het voorstel inzake de klachtenbehandeling met een zekere snelheid te behandelen, was dat er op dit terrein verschillende regelingen in voorbereiding waren. Wij hebben toen overwogen dat het uit een oogpunt van deregulering beter is een uniforme regeling tot stand te brengen. In dit opzicht kan bij dit voorstel van dejuridisering worden gesproken.

Voorzitter! Een andere vraag betrof de systematiek, namelijk of door het loslaten van het besluitbegrip in hoofdstuk 9 de reikwijdte van de Algemene wet bestuursrecht niet te ver wordt uitgebreid, verder dan de bedoeling was en in de systematiek past. Ik meen dat er sprake is van een misverstand, want er zijn ook andere delen van de Algemene wet bestuursrecht waarin niet het besluitbegrip centraal staat en die dus een bredere reikwijdte hebben. Ik noem hoofdstuk 2, waarin het gebruik van het Nederlands is geregeld. Dat beperkt zich niet alleen tot besluiten in het Nederlands, maar betreft in het algemeen de contacten tussen bestuursorganen en burgers. Er is dan ook geen sprake van een afwijking van of inbreuk op de systematiek van de wet.

Scheltema

De vraag over de systematiek hield enigszins verband met de relatie tot de vele terreinen waarop inmiddels klachtenregelingen zijn verschenen, en de betekenis van de gefaseerde inwerkingtreding van het nieuwe hoofdstuk 9 in verband daarmee. Ten aanzien van de gefaseerde inwerkingtreding zijn wij ervan uitgegaan dat, omdat op een aantal terreinen de klachtenregelingen nieuw zijn, niet direct in alle gevallen de klachtregeling van hoofdstuk 9 ingevoerd kan worden die de nieuwe klachtenregeling weer vervangt. Die regeling moet zich even zetten. Wij moeten bezien hoe een en ander in de praktijk uitwerkt, gebaseerd op de gedachte dat op den duur in beginsel de regeling van hoofdstuk 9 ook op die terreinen van toepassing moet zijn. Het neemt even tijd en wellicht is ook een aantal overgangsregelingen nodig om dat doel te bereiken. De bedoeling van artikel 6 is in beginsel een gefaseerde inwerkingtreding.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Hoe verhoudt een en ander zich tot de beperkingen die weloverwogen zijn aangebracht in de nieuwe Penitentiaire beginselenwet? Leidt dit niet tot een ongelijkheid tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs of ligt het in de bedoeling om daarin via nadere regelgeving te voorzien?

De heer **Scheltema**: Het verdient sterk de voorkeur om te bezien of de klachtprocedures op het bijzonder onderwijs van toepassing kunnen zijn. Het is denkbaar dat er in een aantal meer privaatrechtelijke instellingen behoefte is aan een klachtregeling. Deze regeling kan daarvoor uitgangspunt zijn.

De nieuwe Penitentiaire beginselenwet bevat een klachtregeling die nog van kracht blijft, want voorlopig zal hoofdstuk 9 niet van toepassing zijn.

De heer **Rensema** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de minister en de regeringscommissaris voor de gegeven antwoorden.

Klachtenbehandeling is erg belangrijk. Dat kan een argument voor deze regeling zijn, maar helemaal overtuigend is dat niet. Deze regeling geeft immers alleen maar enkele formele normen, terwijl het in werkelijkheid gaat om een

inhoudelijk goede klachtenbehandeling. En dat kan ook deze wet niet garanderen.

Het rapport over de juridisering hebben wij ontvangen. Daarover waren wij in zekere mate teleurgesteld. Wij vonden het erg defensief. Naar onze mening moet er meer gebeuren. Er is meer aan de hand dan uit dit rapport naar voren komt. Wij stellen het daarom op prijs indien de minister het probleem van de juridisering nu met voorrang ter hand neemt.

Anders dan hier door de heer Holdijk is gezegd, vinden wij het wel goed dat de gemeenten zelf een ombudsmanfunctie kunnen uitoefenen. Zij kunnen zich daarvoor aansluiten bij de Nationale ombudsman, maar wij vinden het niet verkeerd als de gemeenten de vrijheid krijgen om het anders te doen en een eigen regeling te treffen.

Als nu 1000 mensen een identieke klacht indienen – dat kan zich toch makkelijk voordoen – moeten dan al die 1000 mensen worden gehoord? Of is het mogelijk dat aan die mensen wordt gevraagd een commissie te vormen, opdat die commissie kan worden gehoord?

Het is mogelijk dat een sociale dienst met grote personeelsproblemen te kampen heeft. Daardoor worden fouten gemaakt en komt er een vloed aan klachten. Die sociale dienst heeft al personeelsproblemen en dan moeten die klachten ook nog worden behandeld. De heer Stoffelen zal het in twijfel trekken, maar ik meen toch dat ik een reëel probleem schets. Wat heeft dan voorrang? Moeten die klachten dan maar even blijven liggen omdat het echte werk voorrang moet hebben? Hoe ziet de minister dat?

Minister **Peper**: Mijnheer de voorzitter! Ik ben het met de heer Rensema eens: de klachtenbehandeling wordt in deze wet geregeld en het hebben van een wet is een majeure gebeurtenis. Daarmee zegt het parlement dat bestuursorganen en burgers zich met elkaar kunnen en moeten verstaan.

Ik ben het direct eens met de heer Rensema als hij zegt dat deze wet niet garandeert dat dit goed gaat. De wet garandeert wel dat bestuursorganen worden gedwongen een voorziening te creëren. Heel veel

bestuursorganen in Nederland zullen geen klachtenregeling hebben. In dat opzicht zal de wet heel wat bestuursorganen bij de tijd brengen. Dat beogen wij ook met de wet. In de omgang daarmee moet echter veel meer creativiteit worden gestopt. Mijn bezwaar is dat klachtenbehandelingen vaak buiten de deur worden geplaatst. Men vindt het ingewikkeld en benoemt een commissie. Dan hebben ze daar niet zo verschrikkelijk veel last van – ik zeg het een beetje onparlementair – en dan horen ze het wel.

Mijn stelling is dat de klachtbehandeling zo diep mogelijk in de organisatie, onder verantwoordelijkheid van het management, moet plaatshebben. Dan heb je er meteen wat aan en dan kun je nadere juridisering vermijden. Deze kan ook een gevolg zijn van het niet serieus nemen van de klachten van mensen. Als mensen die mogelijkheid hebben via rechtswinkels of anderszins, kom je ze tegen in een echte juridiseringslag.

De nota over juridisering ligt bij de Staten-Generaal en dan ben ik even uitgepraat, maar ik sta te popelen om het debat hierover aan te gaan. Ik wil niet vooruitlopen op dat debat. Ik pendel wat, want ik ben een zoeker. Aan de ene kant vind ik het een mooi, erg voorzichtig betoog, zagezegd on-Rotterdams voorzichtig. Aan de andere kant ben ik ook wel gevoelig voor de zorgvuldige opbouw van een en ander.

Het tempo van besluitvorming vind ik belangrijker dan het feit dat alle mogelijke voorzieningen zijn gemaakt om de rechtsbescherming voluit te laten functioneren. Dat hangt samen met mijn opvatting dat de democratie een stijl en rechtsvorm is die ermee gediend is, wanneer mensen weten wanneer er een beslissing wordt genomen. Afhankelijk van de aard van het onderwerp kan het in het ene geval sneller dan in het andere geval.

Dat gedachtegoed houdt mij altijd erg bezig als wij het hebben over juridisering. Ik zal hier nu niet verder op ingaan, want wij komen er nog uitvoerig op terug. Onze samenleving kent heel veel invloeden van buiten. Je hoort veel mensen zeggen dat wij de cultuur van klachten en claims een beetje van ons af moeten houden. Deze heeft ook te maken met wat individualisering wordt genoemd. Ik zie uit naar dat debat. Juridisering is een reflectie van de

Peper

wijze waarop wij onze samenleving hebben ingericht. Willen wij op deze wijze doorgaan en welke koers willen wij daarbij uitzetten?

Ik ben dankbaar voor de opmerking van de heer Rensema over de gemeenten, maar ik zeg erbij dat men er enige haast mee moet maken. Als men dat in samenwerking met elkaar doet, is een dergelijke last ook wel te dragen. De Rotterdamse ombudsman werkt bijvoorbeeld ook voor Vlaardingen en andere gemeenten.

Dan het voorbeeld van de heer Rensema van duizend mensen met een identieke klacht. Het lijkt mij dat dan niet is voorzien om ze allemaal afzonderlijk te horen, want dan hoor je steeds hetzelfde. Dat kan op een vrij mechanische wijze worden afgedaan, als ik het wat onaardig mag zeggen.

De heer Rensema noemt ook het voorbeeld van de sociale diensten. Het werk gaat voor, daar zullen de cliënten wel voor zorgen. Hij moet mij nu niet plaatsen voor de keuze tussen het werk voor laten gaan en de klachten een tijdje laten liggen. De gemeentelijke belastingdiensten hebben een ongehoorde ervaring met klachten en bezwaarschriften. Zij kunnen deze vaak heel behoorlijk aan. Mijn ervaring met sociale diensten is dat zij vaak juist te weinig werk maken van hun eigen klachtenregeling, waardoor het allemaal bij klachtencommissies van de gemeenteraad terecht komt. Op het moment dat wij dat verplaatsten, bleken veel klachten reeds in relatie tot de gemeentelijke sociale diensten en de cliënten te worden opgelost. Het werk moet echter doorgaan. Klachtrecht is ook werk.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enige minuten geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Regeling van de subsidiëring van politieke partijen (Wet subsidiëring politieke partijen) (25704).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! De CDA-fractie is geneigd haar steun te geven aan het onderhavige wetsvoorstel, maar niet zonder bedenkingen. Politieke partijen vervullen een cruciale rol in een vitale democratie, met name doordat het verenigen zijn van mensen met politieke idealen die zij met elkaar delen. Ze zijn een forum van interne toetsing ook ten opzichte van politieke ambtsdragers en vormen de basis van kandidaatstelling voor gekozen functies. Ze vormen het kader waarin gedachten, ideeën en opvattingen worden ontwikkeld voor het beleid in een vitale democratie. Ze hebben vaak instituten die een substantiële bijdrage leveren aan het voeren van het politieke debat en aan de ontwikkeling van doordachte politieke programma's.

De ledentallen van de vier grootste partijen nemen af, die van de tot nu toe kleinere partijen toe. Het CDA is qua ledental desondanks de grootste partij gebleven en de jongerenorganisatie van het CDA is nu de tweede in ledenaantal, na die van de SGP. Het is voor een politieke partij te weinig als zij voornamelijk via de massamedia met haar aanhang communiceert. Juist tussen verkiezingen in moet worden gewerkt aan vorming en studie van onderwerpen van maatschappelijk belang. Wij wijzen in dit verband met name op de betekenis van wetenschappelijke instituten. Terecht hebben ze in dit wetsvoorstel een eigen plaats gehouden.

Het aantal leden is alleen bij jongerenorganisaties in het wetsvoorstel een factor in de toedeling van middelen, niet voor de politieke partijen als zodanig. Wij mogen er niet aan voorbijgaan dat dit mechanisme dat de subsidies primair en dus met uitzondering van de jongerenorganisaties relateert aan zetel in plaats van aan ledental, erosie van de ledenbinding verder in de hand kan werken. Wij nodigen de minister uit hierop in te gaan. Onderkent hij het risico, het neveneffect van de regeling van het verdelingsmechanisme? Is hij bereid dat in het oog te houden? Naarmate er meer leden zijn, zijn er hogere verzend- en vergaderkosten. Inkomsten uit subsidie geven dus meer extra financiële armslag, naarmate er minder leden zijn.

Uiteraard betalen leden ook contributies. Als de contributies de verschillen in subsidieniveau zouden moeten compenseren, dan zou de hoogte van de contributies zo ongebruikelijk stijgen dat dit weer afbreuk doet aan politieke partijen als ledenorganisaties.

Zelfs bij de jongerenorganisaties waar het ledental wel een factor is pakt dit zo uit. Per lid beschikt volgens de berekening in de memorie van antwoord bijvoorbeeld het CDJA over *f* 150 subsidie, de Jonge Socialisten over *f* 325 – dat is meer dan het dubbele – en de SGP-jongeren over aanzienlijk minder, namelijk ongeveer *f* 65. De totale subsidie per lid komt verschillend uit. Ik noem de bedragen maar even, want er zijn veel cijferstaatjes opgenomen, maar deze niet. Voor de PvdA komt het uit op bijna *f* 35, voor de VVD op bijna *f* 37, voor het CDA loopt het tegen de *f* 18 en voor D66 is het bijna *f* 64 per lid. Wat kleinere partijen met veel leden betreft noem ik als voorbeeld de SP, met een niveau van *f* 9. Het zijn dus aanzienlijke verschillen, gerelateerd aan de aantallen leden. De realiteit van het leven is dat partijen kosten maken – terecht, dat is hun kernfunctie – in de communicatie met hun leden. Dit mechanisme kan partijen ertoe brengen, het accent te verschuiven van communicatie rechtstreeks met de leden naar activiteiten in de massamedia en naar andere, daarmee vergelijkbare activiteiten. Dit kan afbreuk doen aan de binding met de leden en het proces van vermindering van ledentallen bij politieke partijen versnellen. Dit kan er weer toe leiden dat er een nog sterkere afhankelijkheid van subsidies uit openbare middelen ontstaat, in plaats van de situatie waarin middelen worden verkregen in het kader van de band die men met de leden heeft.

Voorzitter! Na deze bedenking bij de systematiek van het wetsvoorstel en opmerkingen over de effecten die daaraan verbonden kunnen zijn, ga ik op enkele andere aspecten in. Het betreft allereerst de alternatieve financieringsbronnen. Het is in onze ogen ongewenst dat politieke partijen steeds meer afhankelijk worden van grote of zeer grote giften. Artikel 18 bevat op dit punt een drempel. Het gaat om een vervolg op afspraken die al met de penningmeesters van politieke