

## Cohen

daarin wordt gevraagd om een zo spoedig mogelijke invoering. Dat is onmogelijk, gegeven de huidige werkdruk bij de IND.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Het is nog steeds niet bekend wanneer de Vreemdelingenwet herzien zal worden. Als daar zicht op is, kan ik de motie wellicht aanhouden of intrekken, maar als dat nog twee à drie jaar duurt, wil ik de motie in stemming brengen.

Staatssecretaris **Cohen**: Invoering duurt sowieso langer dan alleen het opstellen ervan. Desalniettemin ontraad ik aanvaarding van de motie, omdat het op korte termijn invoeren van het overlegmodel onmogelijk is, gegeven de druk op de IND. Het lukt eenvoudig niet.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Een van de argumenten van de commissie-Meijers voor het overlegmodel is dat het de druk op de procedures vermindert. Ik vind het dan ook jammer dat u invoering verbindt aan de herziening van de Vreemdelingenwet en dat u niet, los daarvan, nagaat of het op korte termijn zinvol kan zijn, omdat daardoor een ander probleem verminderd wordt.

Staatssecretaris **Cohen**: Ik begrijp dat, maar voorzover ik weet, is dat uitgezocht. Het antwoord is dat dit niet lukt. Ik vind de gedachte op zichzelf logisch, maar de uitkomst tot nu toe is niet dat er sprake is van veel minder procedures. Ik zal daar nog eens naar kijken. Mocht mijn inschatting niet juist zijn, dan zal ik u daarover berichten. Ik vrees echter dat mijn antwoord juist is.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Kunt u mij daar dan ook zeer spoedig over berichten?

Staatssecretaris **Cohen**: Dat zal ik doen.

Mevrouw Halsema heeft een motie ingediend waarin zij vraagt om een onderzoek door de Algemene Rekenkamer. Ook aanvaarding van die motie moet ik ontraden. Het ingezette traject van de IND, waar ik uitvoerig over heb gesproken, moet eerst worden doorlopen. Ik vrees niet alleen, maar ik ben er vrijwel zeker van dat een gelijktijdig onderzoek door de Algemene Rekenkamer het efficiënt functioneren van de IND niet

zal bevorderen. Ik vrees dat het contraproductief is en niet zal helpen.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, op een nader te bepalen tijdstip te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 18.00 uur tot 20.00 uur geschorst.

### Voorzitter: Weisglas

---

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 algemene beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: De minister van Binnenlandse Zaken is onze dagelijkse gast hier; hem hoef ik, ook in onze constitutionele verhoudingen, dus niet iedere keer welkom te heten. Dat geldt niet voor de regeringscommissaris, de heer Scheltema, die ik namens de Kamer graag van ganser harte welkom heet bij de behandeling van dit wetsvoorstel.

Het woord is aan de heer Brood, die zijn maidenspeech zal houden.

□

De heer **Brood** (VVD): Voorzitter! Iedere gemeenschap kent haar "initiatieriten". Riten stellen individuen in staat om in een gemeenschap te worden opgenomen. De rite vormt daarmee de verbinding tussen het verleden en het heden en tussen het heden en de toekomst. Ook dit huis kent zijn riten en mores die deze verbinding vormen. Tot die riten behoort de maidenspeech, tot de mores rekent men het recht om ongestoord de maidenspeech te kunnen volbrengen. De maidenspeech vormt de weg naar volledige deelname aan de activiteiten in dit huis. Ik beschouw het als een bijzonder voorrecht om mij aan deze rite te mogen onderwerpen om vervolgens volledig, in uw midden, aan het werk in dit huis te mogen deelnemen. Verwacht geen lange

uiteenzettingen; ik weet dat u allemaal een keer naar huis wilt. Mijn deelname zal geïnspireerd zijn door het besef van de unieke waarde van het individu als constituerend element van de gemeenschap en door waarden als vrijheid, gelijkheid en sociale rechtvaardigheid.

Ook het thans voorliggende wetsvoorstel verbindt het verleden met het heden en het heden met de toekomst. In het ontstaan van ons land en meer in het bijzonder in het ontstaan van de positie van dit huis vormt het jaar 1566 een belangrijk moment: toen wisten groepen edelen zich met een rekest tot de landvoogdes te wenden. Dat had vergaande gevolgen en zij moesten dat met de dood bekopen. Nooit eerder zal het besef sterker zijn geweest dat men zich gevaarloos met klachten tot zijn bestuur moet kunnen wenden. Dat recht is inmiddels in de Grondwet verankerd.

De wijze waarop wij aan rechtsstatelijke uitgangspunten ter bescherming van het individu gestalte geven, komt echter in toenemende mate op gespannen voet te staan met sociale en economische belangen. Dit proces wordt wel aangeduid als juridisering van de samenleving. De overtuiging van mijn fractie is dat juridisering een rem op onze economische ontwikkeling vormt, omdat zij de economische groei vertraagt in een tijdperk waarin tal van maatschappelijke belangen juist om groei vragen. Als men om zich heen kijkt, ziet men stagnerende economieën en wensen te over om te investeren in de samenleving. Daar is geld voor nodig; dat geld kunnen wij halen uit economische groei, maar vergaande juridisering is daarvoor een beletsel.

Wellicht is dit voor sommigen een nieuwe gedachte. Daarom neem ik u allen kort mee met een "gedachte-experiment" op dit punt. De meeste investeringsbeslissingen in onze samenleving zijn afhankelijk van het verlenen van vergunningen. Als je als projectontwikkelaar een winkelcentrum wilt bouwen, heb je vergunningen nodig om uiteindelijk de spa in de grond te kunnen steken en het winkelcentrum te kunnen bouwen. Die afhankelijkheid van vergunningen brengt met zich dat de investering pas zal worden geëffectueerd op het moment waarop de vergunning definitief is verleend. Die definitieve vergunningverlening kan worden vertraagd door fouten van

## Brood

het openbaar bestuur of door te voeren rechterlijke procedures. Deze vertraging leidt vervolgens tot vertraging van de effectuering van de investeringen. Vertraging van deze effectuering leidt tot een vertraging in het ontstaan van de toegevoegde waarde en dus tot een vertraging van de economische groei. Daarmee vertraagt de ontwikkeling van het nationaal product en de inkomsten die de gemeenschap hiermee genereert voor belangrijke maatschappelijke vragen.

Kortom: juridisering is een serieus maatschappelijk probleem en bedreigt de economische groei en de verdere ontwikkeling van onze samenleving. Met die mening staan wij niet alleen. Recente publicaties van de Nederlandse vereniging voor bouwondernemingen geven aan dat de huizenprijzen in ons land onder andere door de trage productie van nieuwe woningen als gevolg van stagnerende besluitvorming aan de hoge kant zijn. Is de VVD dan uit op een absolutistische overheid die ongehinderd haar eigen prioriteiten kan nastreven? Nee. De VVD is op zoek naar nieuw rechtsstatelijk evenwicht. Daartoe zijn in het regeerakkoord belangrijke stappen gezet, die zowel de wetgeving, het bestuur als de rechtspraak betreffen. In dit licht past de benadering voor het klachtenrecht die de VVD zal zoeken.

Het klachtenrecht kan, mits goed gehanteerd, bijdragen aan een aanzienlijke versterking van de kwaliteit van besluitvorming en de kwaliteit van de bestuurlijke organisatie. Bij de totstandbrenging van de eerste en tweede tranche van de AWB is stilgestaan bij het leereffect van de bezwaarschriften-procedure. Uit de recente rapportage van de commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht – een commissie zonder enige verdenking voorgezeten door de oud-staatsraad Polak – blijkt dat er bij de overheid geen structurele belangstelling bestaat voor deze leereffecten. Derhalve zijn er ook geen gegevens voorhanden om te toetsen in hoeverre van bezwaarschriften-procedures en de fouten die daarmee naar voren komen, wordt geleerd door bestuursorganen.

In het regeerakkoord is het bestuur verantwoordelijk gemaakt voor een betere kwaliteitszorg en snellere besluitvorming. Ik neem aan dat wij

allen, voorzover wij ons aan het regeerakkoord hebben gecommitteerd, deze tekst serieus nemen. Dat wil zeggen dat wij iets moeten doen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Klachtrecht kan, mits goed gehanteerd, een belangrijke bijdrage leveren aan het proces van dejuridisering. Een snelle afhandeling van klachten kan conflictbeheersend werken en bijdragen tot het tijdig signaleren van fouten en potentiële conflicten door de overheid. Bestuursorganen zouden ervoor moeten waken deze klachten-procedures te zwaar op te tuigen. Men kan denken aan klachtenarbiters binnen organisaties. Het gaat om mensen die kort kennisnemen van een klacht, daarop vrij snel interveniëren en de organisatie bijsturen.

Gelet op de klachten vanuit het openbaar bestuur en de aandring om tot dejuridisering te komen, nemen wij deze situatie ernstig. Dejuridisering kan slechts slagen als iedereen: bestuur, rechter en wetgever, zich inspant. Het maatschappelijk belang is hier te groot om van zo'n gemeenschappelijke inspanning af te zien.

Ook bij de behandeling van deze wet is weer stilgestaan bij de leereffecten die deze wet veronderstelt te hebben. Zowel de PvdA, het CDA, D66, de RPF als de SGP hebben dit onderwerp aangekaart.

De minister heeft in eerste instantie een wettelijke ondersteuning van het leerproces afgewezen met een verwijzing naar de eigen verantwoordelijkheid van bestuursorganen. Daar staat tegenover dat de mogelijkheid om de leereffecten en leerprocessen vorm te geven al jaren aanwezig is. Wij moeten echter, hoe spijtig ook, constateren dat daarvan weinig terecht komt.

Uit de eerdergenoemde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht blijkt dat er een zeer magere belangstelling is om dit proces zelf vorm te geven. Het openbaar bestuur erkent dat zij dit probleem wil aanpakken. In het juridiserings-rapport van de commissie-Van Kemenade wordt gezegd: "niet alleen dient de aanwezige juridische deskundigheid en vaardigheid waar nodig te worden versterkt". Daarnaast ontbreekt het echter aan een effectieve opbouw en organisatie van een dergelijk leerproces. De VVD vat deze passage op als een roep om versterking van het leereffect, waar gebleken is dat de evaluatie van de

AWB laat zien dat het openbaar bestuur uit eigen beweging maar zeer incidenteel aan het vormgeven van dit leerproces toekomt.

Daarom willen wij een licht instrument in het leven roepen om de leereffecten een vaste plaats in het ontwikkelingsproces van het openbaar bestuur te geven. Een daartoe strekkend amendement zal door ons worden ingediend. Wat is de bedoeling van het amendement? Iedere klacht die binnenkomt, zal in principe worden geregistreerd. Een gemeente heeft, net als ieder openbaar bestuur, een postboek. Iedere klacht die binnenkomt, wordt dus geregistreerd. Vervolgens zal dat met moderne techniek in een pc worden verwerkt en terechtkomen in het systeem van de gemeente of van een andere bestuurlijke organisatie. Daarin wordt vervolgens ook opgeslagen wat men met die gegevens heeft gedaan, hoe men de klacht heeft onderzocht en wat de uitspraak is. Iedere normale, modern functionerende organisatie doet dat.

Wat willen wij dan met de verdere ondersteuning van het leerproces? Wij willen dat een keer per jaar iemand met behulp van de muis wat knipt en klappt en vervolgens het blokje aanklikt waardoor er een briefje uitgaat. De feiten worden dus in feite gebundeld en naar buiten gebracht. Veel meer verlangen wij niet. Het is een heel eenvoudige en lichte methode om voor anderen inzichtelijk te maken hoeveel klachten er zijn en wat er met die klachten is gebeurd. Het is vervolgens aan de bestuursorganen zelf om daar een verdere invulling aan te geven. De wet gebiedt hen niet verder te gaan dan het strikt registreren wat men heeft gedaan, dat te bundelen en te publiceren. Dat is alles wat we van ze vragen, maar wij denken dat daardoor informatie beschikbaar komt voor anderen, waardoor het leerproces in de bestuurlijke organisatie kan worden versterkt. Een overheid die haar werk goed doet, zal hiervan nauwelijks last hebben; een gemeente waarvoor dat niet geldt, heeft wellicht enige steun in de rug nodig om dit proces een keer op gang te brengen.

Een andere reden om aan publicatie te hechten is het feit dat wij in onze bestuurlijke organisatie ook te maken hebben met bestuursorganen die niet rechtstreeks democratisch worden gecontroleerd. Ik denk hierbij in het bijzonder aan

## Brood

de ZBO's, een groep overheidsorganen die te weinig aandacht krijgt. Transparantie van de activiteiten van deze organen kan zinvol zijn voor de controle. Ook voor deze is het belangrijk dat gegevens voor anderen beschikbaar komen.

Voorzitter! Nog enkele technische vragen en punten. Een klacht kan ook worden ingediend tegen een handeling waartegen tevens bezwaar kan worden gemaakt. Deze samenloop van procedures leidt niet tot het verval van het recht om bezwaar in te dienen, aldus de memorie van toelichting, omdat het te laat indienen als gevolg van klachtenbehandeling van een bezwaarschrift als een niet verwijtbaar verzuim in de zin van artikel 6:12 AWB wordt aangemerkt. Voorzitter! Deze benadering is juridisch gezien niet onjuist – getuigd op de deskundige ondersteuning die de minister heeft meegebracht, zou ik de discussie hierover niet aandurven – maar verdient geen schoonheidsprijs. Het ware beter geweest een klacht die betrekking heeft op een voor bezwaar vatbare handeling, wettelijk als bezwaar aan te merken. Maar goed, de burger wordt hier niet tekortgedaan en daarom zie ik geen reden om een amendement in te dienen.

Artikel 9:8 geeft aan dat het bestuur niet verplicht is een klacht te behandelen indien deze betrekking heeft op een gedraging waartegen bezwaar had kunnen worden ingediend. Dit opent een discretionaire bevoegdheid voor het bestuur, namelijk om dat wél te doen. Dat vormt op zichzelf weer de grondslag voor een besluit en dat besluit is weer vatbaar voor gerechtelijke procedures. Kortom, het gevaar bestaat dat op een bepaald moment een klacht toch wordt behandeld nadat in feite de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken. Hoe kijkt de minister naar deze mogelijkheid, in relatie tot de rechtszekerheid van andere belanghebbenden en de vaste termijnen voor het indienen van bezwaar- en beroepschriftprocedures ex artikel 6:7 AWB? Ik kan mij voorstellen dat dit er langs de lijn van de Sint-Oedenrodejurisprudentie toe leidt dat uiteindelijk beslissingen niet vast komen te staan na een klachtenprocedure. Daarmee kan in feite de formele rechtskracht van besluiten op termijn worden doorbroken. De vraag is of dit een

gewenst effect is van dit wetsvoorstel.

Voorzitter! De burger heeft recht op een kwalitatief goede en tijdige besluitvorming. Daar hebben wij als samenleving ook een collectief belang bij. Het klachtrecht kan een belangrijk instrument hiertoe zijn en daarom zal de VVD de gedachte van deze wet steunen. Ter versterking van deze gedachte hebben wij het amendement ingediend waarop ik zojuist heb gedoopt.

De **voorzitter**: Ik feliciteer de heer Brood van harte met zijn maidenspeech. Mijnheer Brood, u sprak zojuist over een leerproces. Als ik u zo hoor, denk ik dat u uw leerproces al voor een groot gedeelte, uiteraard nog niet geheel, heeft doorlopen. Overigens, zoals u weet hangt dat ook altijd af van de leermeesters...

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

De heer **Apostolou** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ik begin met vanaf deze plaats nogmaals collega Brood hartelijk geluk te wensen met zijn maidenspeech. De heer Brood noemde zijn maidenspeech een initiatierite. Hij heeft ons deelgenoot gemaakt van zijn min of meer filosofische gedachten over de plaats. Ook heeft hij een wat ideologisch getint betoog gehouden om zijn verhaal in te bedden. Hij heeft naar mijn idee op zeer instructieve wijze zijn argumentatie onderbouwd. Het is hem zeer goed gelukt.

De aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met enkele artikelen over de behandeling van klachten door bestuursorganen is door de fractie van de PvdA positief ontvangen. In de schriftelijke behandeling van het voorliggende wetsvoorstel heeft de fractie van de PvdA naast het uitspreken van algemene waardering ook enkele vragen aan de regering gesteld. Ik wil de regering danken voor de uitvoerige antwoorden op onze vragen.

In dit wetsvoorstel is gezocht naar een evenwicht tussen enerzijds het bieden van voldoende waarborgen voor een zorgvuldige klachtbehandeling en anderzijds het voorkomen van nodeloze formalisering en bureaucratisering. De

mondeling, telefonisch of schriftelijk ingediende klachten kunnen op een snelle en informele wijze, indien zij zich daartoe lenen, afgehandeld worden. Het spreekt de fractie van de PvdA aan dat de afhandeling van klachten gericht is op het resultaat. Tegelijkertijd stellen wij met deze aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht een aantal waarborgen vast voor de correcte afhandeling van klachten. De schriftelijke bevestiging van de ontvangst van de klacht, de tijdige afhandeling en het horen, alsmede een gemotiveerd antwoord geven aan de klager, zijn essentiële elementen van de procedure.

Wij hebben vaak over deze basisgedragsregels, deze basisnormen, van behoorlijke interne klachtbehandeling in deze Kamer gesproken naar aanleiding van de behandeling van het jaarverslag van de Nationale ombudsman. Dat deze vuistregels, die de Nationale ombudsman sinds lang hanteert, nu een wettelijke verankering krijgen, beschouwen wij als winst. Ook de vervanging van het kenbaarheidsvereiste in de Wet Nationale ombudsman door de verplichting voor de klager om voorafgaand aan het verzoek om een onderzoek door de ombudsman eerst een klacht bij het desbetreffende bestuursorgaan in te dienen, is een codificering van de invulling die de Nationale ombudsman aan het kenbaarheidsvereiste heeft gegeven.

De fractie van de PvdA kan zich met de voorstellen van dit wetsvoorstel en de antwoorden in de nota naar aanleiding van het verslag verenigen, op twee punten na.

Het eerste punt betreft de registratie en evaluatie van klachten. In het verslag heeft de fractie van de PvdA zich afgevraagd, nu ook de regering het nut van de registratie en evaluatie van klachten onderschrijft, of het niet logischer zou zijn een bepaling daarover in de wet op te nemen. De regering stelt dat dwingende regelgeving minder goed past in de visie van eigen verantwoordelijkheid van bestuursorganen voor de kwaliteit van hun dienstverlening. Ik vind deze argumentatie niet geheel overtuigend. Indien de bestuursorganen hun werk goed willen doen, zullen zij registreren en evalueren. In dat geval zullen zij een bepaling in de wet niet als lastig ervaren. Bestuursorganen die registratie en evaluatie achterwege

## Apostolou

laten, zullen niet zorgvuldig kunnen toetsen wat het effect van de klachtregeling is voor de kwaliteit van hun dienstverlening. Deze bestuursorganen zullen veel aan de wettelijke bepaling hebben. De fractie van de PvdA staat daarom sympathiek tegenover het ingediende amendement van collega Brood op dit punt. Wij zijn gevoelig voor het argument van de administratieve lasten, maar een vermindering van de klachten door kwalitatief goede dienstverlening, wat eigenlijk het effect van de registratie en evaluatie zou zijn, brengt meer op dan de kosten en wellicht tijd die gemoeid zijn met de registratie en evaluatie.

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Vindt de heer Apostolou dat de registratie- en verslagplicht ook moet gelden voor mondelinge klachten?

De heer **Apostolou** (PvdA): Ik denk dat, als er een verslag geschreven wordt door het bestuursorgaan, dit bestuursorgaan dat wellicht óók zou kunnen doen. Het hangt ervan af op welke wijze bestuursorganen registreren. Ik vind dat wij daar wat meer flexibiliteit zouden moeten betrachten. Ik wil ook niet dat wij hier precies aangegeven wat zij moeten registreren en hoe dat moet gebeuren. Het gaat ons om de kwaliteit van de dienstverlening. Als die getoetst kan worden, dan is het goed. Ik wil niet te veel regels voorschrijven.

De heer **Schutte** (GPV): Ik vraag het, omdat u sympathie betuigt met het amendement van de heer Brood. Dit amendement voorziet erin dat het onder de algemene artikelen wordt opgenomen, waarmee het ook geldt voor mondelinge klachten. Ik vraag mij af of, als u dit standpunt huldigt, wat ik kan begrijpen, u het dan ook zou willen doen uitstrekken tot een algemene verplichting voor mondelinge klachten.

De heer **Apostolou** (PvdA): Ik heb mijn antwoord gegeven. Als u mij vraagt wat mijn bedoeling is, dan zou ik zeggen: wij moeten een zekere vrijheid laten aan de bestuursorganen om dat in te vullen. Maar het kernpunt is de verplichting op zich om terug te kijken op en te leren van de praktijk. Zo begrijp ik ook het amendement van de heer Brood.

Voorzitter! Ook het argument van de zelfstandigheid van de centrale bestuursorganen is een aspect dat mijn fractie in het algemeen onderschrijft. Echter, het doet geen afbreuk aan de autonomie van de bestuursorganen, indien zij door de wetgever herinnerd worden aan vanzelfsprekende regelingen waaraan zij dienen te voldoen. Dat is een beetje mijn argumentatie om het amendement welwillend te bekijken.

Het tweede punt, voorzitter, betreft de discussie waaraan alle fracties hebben gerefereerd, naar aanleiding van de passage in de memorie van toelichting over de commissies voor de Verzoekschriften als externe klachtinstanties. De regering is uitvoerig ingegaan op de opmerkingen uit de Kamer en daarvoor wil ik de regering danken. Gezien de geschiedenis van de commissie voor de Verzoekschriften – de commissie voor de Verzoekschriften is de oudste commissie van deze Kamer – en de discussie over de verhouding van het parlement tot het in te stellen instituut van de Nationale ombudsman in de jaren zestig, zeventig en tachtig – zo lang heeft dat geduurd – was het logisch dat deze passage in de memorie van toelichting de nodige reacties zou oproepen. Onderwerpen als het recht van petitie, het recht om verzoekschriften aan de Kamers der Staten-Generaal te richten, en de instelling van het instituut van de Nationale ombudsman hebben deze Kamer jarenlang beziggehouden. Er is een richtingsstrijd geweest, die uiteindelijk geresulteerd heeft in de aanname van twee moties die bedoeld waren als tegengesteld aan elkaar, maar die in de praktijk het compromis belichaamden van zowel het voortbestaan van de commissie voor de Verzoekschriften, als de instelling van het instituut van de Nationale ombudsman. Ik vind het verstandig dat wij die discussie niet hervatten.

Overduidelijk is dat de regering vooropstelt dat ze met de passage in de memorie van toelichting niet wenste te tornen, zo zij daartoe al bevoegd zou zijn, aan de positie en de werkzaamheden van de commissies voor de Verzoekschriften van beide Kamers der Staten-Generaal. Vervolgens erkent ook de regering dat de commissies klachten in behandeling kunnen nemen. Ten slotte ziet ook de regering in dat er geen beletsel bestaat dat bestuursorganen op de mogelijkheid wijzen

dat klagers aan de commissies voor de Verzoekschriften klachten voorleggen. Dit is een noodzakelijke verduidelijking van de kant van de regering.

De vraag is dan: wat is de betekenis van artikel 9:12 van het onderhavige wetsvoorstel? Artikel 9:12 zegt mijns inziens niets over de commissies voor de Verzoekschriften. Artikel 9:12 spreekt over een persoon of college dat aangewezen is – dat zijn de Nationale ombudsman en andere externe klachtvoorzieningen – om klachten over het bestuursorgaan te behandelen. Het ware naar mijn mening wellicht beter geweest als de regering zich in dit verband had onthouden van opmerkingen over de commissies voor de Verzoekschriften. Het heeft alleen maar onnodige misverstanden doen ontstaan. Naar mijn mening blijven zowel de Nationale ombudsman en andere klachtvoorzieningen, als de commissies voor de Verzoekschriften bevoegd om klachten in ontvangst te nemen. Artikel 9:12 schrijft dwingend voor dat het bestuursorgaan in de schriftelijke en gemotiveerde beantwoording aan de klager melding maakt van de mogelijkheid dat hij een vervolklacht kan indienen bij een persoon of college aangewezen om klachten over het bestuursorgaan te behandelen. Dat neemt niet weg dat de klager zich ook tot één van de commissies voor de Verzoekschriften kan wenden. Dit laatste hoeft niet in artikel 9:12 geregeld te worden, maar de mogelijkheid dat een burger zich tot de commissies voor de Verzoekschriften wendt, wordt door de bepalingen in genoemd artikel niet belemmerd. Het is mijns inziens dan ook logisch dat naast de regeling in artikel 9:12 de weg naar de commissies voor de Verzoekschriften openstaat. Graag verneem ik hierop de zienswijze van de minister. In tweede termijn kom ik met een motie op dit punt die deze opvatting vastlegt.

Voorzitter! Wij regelen met dit wetsvoorstel de interne klachtprocedures. De regering stelt in de memorie van toelichting dat "op een later tijdstip zal worden gezien of ook een regeling voor het extern klachtrecht wenselijk is, waarbij de waarborgen voor de onafhankelijkheid van de klachtinstantie worden vastgelegd". De fractie van de PvdA onderschrijft de volgorde die de

## Apostolou

regering heeft gekozen voor de wettelijke vastlegging van de klachtbehandeling. Regeling in eerste instantie van de interne klachtbehandeling door het bestuursorgaan zelf, zal fungeren als een belangrijke zeef voor de externe klachtinstanties. Er dient wel een vervolg plaats te vinden met betrekking tot de externe klachtinstanties. Met staatssecretaris Kohnstamm hebben wij uitvoerig over dit onderwerp gesproken. Een landelijk dekkend netwerk van externe klachtvoorzieningen is hard nodig. Deze doelstelling onderschrijft zowel de regering als de Kamer. Dat de stap naar de realisering van de externe klachtvoorziening bij gemeenten niet wordt gezet, is uiteindelijk, naar het reeds eerder uitgesproken oordeel van mijn fractie, een kwestie van financiering. Nu spreken wij vandaag met de nieuwe bewindspersoon op dit terrein en ik zou graag de zienswijze van de minister willen vernemen hoe hij tegenover de realisering van een landelijk netwerk van externe klachtvoorzieningen staat. De experimenten met enkele gemeenten zijn een zeer traag proces. Mijn fractie vindt dat hier meer vaart achter gezet dient te worden. Ik zou de minister willen uitnodigen enkele opmerkingen te maken over zijn voornemens met betrekking tot een landelijke regeling voor een externe klachtvoorziening door gemeenten. De keuze tussen een eigen voorziening van de gemeente of aansluiting bij de Nationale ombudsman blijft immers als optie aanwezig. Indien er een financiële regeling getroffen kan worden, zetten wij een grote stap in de richting van een landelijk dekkend netwerk van externe klachtvoorzieningen.

De politieke wil is er, althans dat is de indruk die wij hebben overgehouden van de discussies in de vorige kabinetsperiode, maar het struikelblok is de financiering. Dit is een uitdaging voor de nieuwe minister. Wellicht kan hij nu al iets zeggen over zijn intenties op dit punt en over de termijn waarop hij met voorstellen naar de Kamer zal komen.

□

De heer **Biesheuvel** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Het is een goede zaak dat er nu een overzichtelijke interne behandeling van klachten door

bestuursorganen geregeld gaat worden. Wat dat betreft vond ik een treffende zin in de memorie van toelichting: "Het bestuur dient het uitgangspunt dat het bestuur een dienende functie heeft en zich in zijn handelen niet primair door andere overwegingen behoort te laten leiden, voortdurend in het oog te houden." Wij onderstrepen dit, maar wij vragen ons af of het kabinet met dit voorstel die lijn wel volledig heeft doorgetrokken. Ik wil dan ook op een drietal punten een aantal opmerkingen maken over dit voorliggende voorstel.

Wij vinden het jammer dat in de wet geen enkel criterium is opgenomen dat dient te worden gehanteerd bij de behandeling van een klacht door een bestuursorgaan. De CDA-fractie heeft tijdens de schriftelijke behandeling gesuggered in de wet op te nemen dat moet worden gezien of het bestuursorgaan zich jegens een klager behoorlijk heeft gedragen. Het kabinet doet deze suggestie af met de opmerking dat uit het voorstel voldoende duidelijk blijkt dat het bestuursorgaan zich een oordeel moet vormen over de gegrondheid van de klacht. Dat is natuurlijk vanzelfsprekend, maar gegrondheid van een klacht behoeft niet altijd te impliceren dat er sprake is van behoorlijk handelen. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn geweest van een simpele, eenvoudig te herstellen omissie, terwijl onbehoorlijk gedrag ook heel wel versluierd kan blijven. Wie zijn oor te luisteren legt bij prominente advocaten met bestuursrechtelijke ervaring, kan te horen krijgen dat een burger wel degelijk in de kou kan komen te staan terwijl formeel alles klopt. Naar onze mening zou een algemeen toetsingscriterium dit soort zaken eerder boven water krijgen.

Vervolgens het idee dat in de wet zou worden opgenomen de verplichting om de klager te ondersteunen bij het op schrift stellen van de klacht. Een dergelijke hulp kan hard nodig zijn. Zij is ons wettelijk systeem niet vreemd. Ik verwijs in dit verband naar de tweede en derde volzin van lid 1 van artikel 46c van de Advocatenwet. Ik citeer: "Indien de klager daarom verzoekt, is de Deken hem behulpzaam bij het op schrift stellen van de klacht. Indien een ingediende klacht verduidelijking behoeft, is de Deken de klager daarbij op diens verzoek

behulpzaam". Het kabinet doet die suggestie af met de opmerking dat er interne voorschriften op dit stuk kunnen worden gesteld. Men is dan echter afhankelijk van het betreffende bestuurslichaam of -orgaan. Waarom kan een en ander niet op de best mogelijke manier geregeld worden, analoog aan de Advocatenwet?

Ook kan de omstandigheid dat een definitie van het begrip klacht ontbreekt, problemen doen rijzen wanneer niet geheel duidelijk is of er sprake is van een klacht of van een aanvraag. Moge een aanvraag dan zijn gericht op het nemen van een besluit, zoals bedoeld in artikel 1:3 AWB, het is geenszins zo dat een klacht niet op een zodanig besluit gericht kan zijn. In wezen zegt het kabinet dit zelf ook. Ik citeer de nota naar aanleiding van het verslag, bladzijden 8 en 9: "Overigens zal – zoals ook in de memorie van toelichting bij artikel 9:3 is aangegeven – een beslissing in het kader van de behandeling van een klacht meestal geen besluit in de zin van de Awb zijn, namelijk wanneer deze niet is gericht op rechtsgevolg". Naar onze mening is er hoe dan ook onduidelijkheid mogelijk. In dit licht spreekt te sterker de wenselijkheid van het opnemen van een bepaling zoals ik zojuist aangaf, strekkende tot "hulpverlening" aan de klager door het bestuursorgaan.

Mijn laatste punt is hetzelfde als dat van de heer Apostolou, namelijk de positie van de commissie voor de Verzoekschriften van onze Kamer. Voor alle duidelijkheid, deze commissie beschouwen wij als een "externe klachtvoorziening", zoals bijvoorbeeld ook de Nationale ombudsman. Men houdt daarbij voor ogen dat de bevoegdheden van deze commissie – en dat geldt evengoed die uit de Eerste Kamer – veel verder strekken dan bijvoorbeeld die van de Nationale ombudsman, ja zelfs dan welke andere onderzoeksinstelling dan ook. De commissie kan immers een bewindspersoon in de Kamer ter verantwoording roepen. Daarbij kunnen moties worden aangenomen en kan men zelfs nog verder gaan, om het zwartste scenario maar niet onmiddellijk te schilderen.

Ook kan worden gedacht aan de mogelijkheid van een initiatiefwet om situaties die voortdurend tot klachten aanleiding geven, in de toekomst te vermijden. Nu zal het allemaal direct wel niet zo'n vaart

## Biesheuvel

lopen, doch het gaat om het principe. Wij raken hier immers aan de controlefunctie van het parlement; een functie die naast die van medewetgever van eminent belang is. Het concrete punt van kritiek is heel simpel, de heer Apostolou refereerde reeds daaraan. Dat betreft artikel 9:12. In het tweede lid van dat artikel staat namelijk te lezen: "Indien vervolgens nog een klacht kan worden ingediend bij een persoon of college, aangewezen om klachten over het bestuursorgaan te behandelen, wordt daarvan bij kennisgeving melding gemaakt." Het wil er bij de CDA-fractie absoluut niet in dat onder een dergelijke verplichting wél de Nationale ombudsman, doch niet de commissie voor de Verzoekschriften zou zijn begrepen. De positie van deze commissie berust nota bene onmiddellijk op artikel 5 van de Grondwet, waarin het petitie recht is geregeld. Dat is een van de oudste voorzieningen die ons staatsrecht kent. Verwezen wordt naar de situatie bij de belastingdienst, die sedert jaar en dag onder de beslissingen in de invorderingsfase een standaardverwijzing opneemt naar de commissie voor de Verzoekschriften en naar de ombudsman. Mocht een dergelijke verwijzing niet onmiddellijk in de wet zelf thuishoren, het minste wat de regering kan doen, is via de toelichting en deze behandeling, die deel uitmaken van de historische behandeling van deze wet, heel duidelijk maken dat natuurlijk ook de commissie voor de Verzoekschriften onder de beslissing op een klacht moet worden vermeld als instantie waar nog soelaas kan worden gevraagd. Wij wachten dan ook met belangstelling het antwoord af. Aannemende dat de strekking van de motie die nu in de lucht hangt, ongeveer datgene is wat ikzelf heb gezegd, kan het nog een heel interessante discussie worden.

□

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Ik spreek mede namens de fractie van de RPF.

Deze week hebben wij zojuist de begroting van Justitie behandeld. Een van de thema's die daarbij door vrijwel iedere spreker zijn aangevoerd, net ook door de heer Brood, is de juridisering van het openbaar bestuur. Zolang het daarbij om algemeenheden gaat, is iedereen het

met elkaar eens: juridisering is slecht en moet worden teruggedrongen. Dat is ook de boodschap van het regeerakkoord. Het debat is echter nauwelijks afgelopen of wij gaan een wetsvoorstel behandelen dat een nieuw hoofdstuk van 16 artikelen wil toevoegen aan de Algemene wet bestuursrecht. Is dat nu niet inconsequent?

Die vraag heb ik mijzelf gesteld toen ik vrijwel gelijktijdig bezig was met de voorbereiding van beide debatten. Daar is op het eerste gezicht ook wel aanleiding toe. Immers, het is met de klachtbehandeling in ons land helemaal niet zo slecht gesteld. Het mogen indienen van klachten is een grondrecht, er bestaan wettelijke regelingen voor en last but not least hebben wij onze onvolprezen Nationale ombudsman. Wat voegt een apart hoofdstuk van de Algemene wet bestuursrecht hieraan toe? Belangrijker is misschien of wij niet het risico lopen bestuur en burgers te confronteren met algemene regels die op papier mooi lijken, maar die geen recht doen aan de rijke verscheidenheid van het openbaar bestuur.

Mijn conclusie is dat juist een hoofdstuk in de Algemene wet bestuursrecht een toegevoegde waarde kan hebben, omdat zo'n codificatie de duidelijkheid en rechtszekerheid voor burgers en bestuursorganen dient. Daarbij past echter wel voorzichtigheid, juist vanwege de rijke verscheidenheid van ons openbaar bestuur. Telkens als wij de neiging voelen opkomen nog iets meer of iets concreter te regelen, zullen wij onszelf de vraag moeten stellen of dat meerdere wel in alle situaties waarop de wet van toepassing zal zijn, als waardevol zal worden ervaren. Een voorbeeld kan dit wellicht verduidelijken. Het ligt voor de hand dat het wetsvoorstel in de eerste plaats is geschreven met het oog op bestuursorganen van het Rijk, vooral de zelfstandige bestuursorganen. Die staan over het algemeen vrij ver van de burgers af. Ze vormen als het ware een onderdeel van de bureaucratie. De wet zal evenwel ook gelden voor bestuursorganen van gemeenten. Die staan meestal op kortere afstand van de burgers en kunnen zich daardoor soms minder formeel opstellen. Als er op gemeentelijk niveau problemen zijn, is er altijd nog de mogelijkheid contact op te nemen met gekozen

bestuurders, die kunnen helpen zoekende of klagende burgers de weg te wijzen.

Deze verschillen in situatie leiden niet tot de conclusie dat op gemeentelijk niveau wel kan worden afgezien van een wettelijke codificatie, maar wel dat een voorschrift dat vooral geïnspireerd is door situaties op rijksniveau, niet altijd ook passend is in gemeenten variërend van 5000 tot 500.000 inwoners. Op grond van deze overweging wil ik mij terughoudend opstellen tegenover voorstellen om meer in de Algemene wet bestuursrecht te regelen dan strikt nodig is. Dat brengt mij tot een voorhands negatieve reactie op het amendement van collega Brood inzake verplichte registratie en verslaglegging. Dat laat overigens onverminderd mijn respect voor het gegeven dat hij zijn maidenspeech bezegelt met een amendement.

Laat ik ook een praktijkvoorbeeld geven. Iemand vindt dat hij onheus is behandeld door een ambtenaar van de dienst openbare werken. Hij maakt zijn klacht kenbaar bij de wethouder van openbare werken, schriftelijk of misschien wel telefonisch. Dan komen er vragen. Is de wethouder persoonlijk bestuursorgaan? Ik denk indirect wel. Maar als één telefoontje van betrokkene, en één tussen de wethouder en de ambtenaar voldoende zijn om het probleem de wereld uit te helpen, moet de wethouder dan vervolgens een rapportje schrijven ten behoeve van registratie en verslag? Soms kan dat nuttig zijn. Maar in veel gevallen zal het ervaren worden als de bureaucratie ten top.

Daar komt nog bij dat het amendement wordt opgenomen onder de algemene bepalingen, en dus ook zal gelden voor mondelinge klachten. Dat lijkt mij echt te ver gaan. Ik ben het ermee eens dat de wet een algemene bepaling bevat, ook voor de behandeling van mondelinge klachten, maar de invulling daarvan kan dunkt mij het best aan de bestuursorganen zelf worden overgelaten.

Een naar mijn gevoel wat theoretische beschouwing is, wat in de stukken staat over de samenloop van een bezwaar en een klacht over eenzelfde gedraging. Formeel gaat het daarbij inderdaad om verschillende zaken. Maar zal de praktijk niet zijn dat, als bezwaar wordt gemaakt tegen de inhoud van een besluit,

## Schutte

klachten over de wijze van voorbereiding ervan tegelijk zullen worden geuit? De wijze van voorbereiding kan de rechtmatigheid van een besluit zelfs beïnvloeden, zodat niet eens een goed onderscheid te maken valt tussen bezwaar en klacht. De regering zegt dat het praktisch kan zijn dat klacht en bezwaar zo mogelijk gelijktijdig worden behandeld. Ik zou de vraag willen omkeren. Wat zou er tegen zijn in situaties waarin een bezwaar is ingediend, eventuele klachten bij de behandeling te betrekken en niet de mogelijkheid te openen los daarvan een klachtprocedure te starten?

Overigens zou dit probleem zich vanzelf kunnen oplossen als uitvoering wordt gegeven aan het regeerakkoord op het punt van bezwaar- en beroepsprocedures. Deze zullen worden vereenvoudigd, waarbij de bezwaarschriftenprocedure komt te vervallen. Ik weet niet wat de precieze reikwijdte van deze afspraak zal zijn; daarvoor wachten we de nodige wetsvoorstellen af. Maar mocht de bezwaarschriftenprocedure in meerdere of mindere mate blijven bestaan, dan lijkt het mij in ieder geval in de geest van het regeerakkoord als bezwaar- en klachtprocedures ook worden gebundeld.

Mijnheer de voorzitter! Ik sluit af met iets op te merken over onze eigen commissies voor de Verzoekschriften, mij daarbij aansluitend bij de vorige sprekers. De regering heeft de hele Kamer over zich heen gekregen door haar uitspraak dat de commissies voor de Verzoekschriften uit beide Kamers niet kunnen worden beschouwd als externe klachtinstanties als in het wetsvoorstel bedoeld. In de nota naar aanleiding van het verslag heeft zij deze stelling toegelicht. Gelukkig verschillen regering en Kamer niet van mening over de blijvende betekenis van de commissies voor de Verzoekschriften. En zelfs als dat wel zo was, had de regering er niets over te vertellen.

Voorzitter! Ik ben het er wel mee eens dat het niet juist zou zijn de commissies voor de Verzoekschriften expliciet op te nemen in artikel 9:12, tweede lid. Dat zou immers toch weer suggereren dat de wetgever iets te zeggen heeft over onze commissies. Het zijn commissies van de Kamers. Zij alleen zijn bevoegd bevoegdheden en werkwijze van de commissies te regelen. In die zin was

de gewraakte zin in de memorie van toelichting niet terzake, of trapte de regering er een open deur mee in. Na alles wat er inmiddels over dit onderwerp gewisseld is, kan het wellicht geen kwaad als de bestuursorganen in voorkomende gevallen wijzen op de extra mogelijkheid tot klagen die bestaat naast wat geregeld wordt in de Algemene wet bestuursrecht.

Voorzitter! Ik ben begonnen met hardop de vraag te stellen of wij wel op de goede weg zijn met een wetsvoorstel als dit. Mijn conclusie is dat dit inderdaad het geval is. Maar we moeten ons wel inhouden om niet te veel te willen regelen.

De **voorzitter**: Op de sprekerslijst staat voor D66 mevrouw Scheltema of de heer Hoekema. Wellicht begrijp ik enigszins waarom ik nu het woord geef aan de heer Hoekema.

□

De heer **Hoekema** (D66): Voorzitter! Dank u wel voor uw ruimhartige bejegening van mij als volgende spreker.

Voorzitter! Ook ik wil collega en plaatsgenoot Brood van de VVD van deze plaats gelukwensen met zijn maidenspeech. Het begin van zijn bijdrage beluisterend, had ik even de indruk mij ter sociëteit Minerva, Harer Majesteits eerste te wanen, een omgeving die mij niet geheel onbekend is. Naarmate zijn verhaal echter vorderde, verdween die indruk. Dat alleen al is een compliment waard.

Voorzitter! De D66-fractie kan zich vinden in een wettelijke verankering van een sober intern klachtrecht, zoals nu door de regering wordt voorgesteld. Voor de schriftelijke klachtenprocedure worden minimumeisen gegeven, de mondelinge klachten zijn vormvrij. Een behoorlijke regeling voor interne klachtenbehandeling past in een tijd waarin overheidsorganen streven naar klantgericht werken. Het geeft burgers ook aanspraak op een sobere, doch gedegen behandeling van hun klacht over een overheidsgedraging. Met deze minimumeisen wordt ook beoogd uniformering te brengen in de diversiteit van interne klachtprocedures. Hoewel aanvullende regelingen blijven toegestaan, verwacht de D66-fractie dat de regeling daar wel toe zal leiden. Van een wettelijke regeling gaat op

zichzelf al een uniformerende werking uit. Het verplicht instanties nog eens goed te overwegen of hun interne klachtregeling toereikend is. En als dat zo is, en als daarbij zelfs meer wordt geboden, zal ongetwijfeld worden overwogen of dat meerdere gezien de wettelijke regeling in het huidige tijdsgewricht nog noodzakelijk is. Op de achtergrond zal ongetwijfeld de kritiek op de toegenomen juridisering meespelen. Goede rechtsbescherming in de ruime zin van het woord is in een rechtsstaat gewenst, maar geen overmaat aan in- en externe klachtregelingen en beroepsprocedures. In het regeerakkoord wordt niet voor niets hieraan nadrukkelijk aandacht besteed.

Zo gezien, zou je kunnen zeggen dat deze sobere klachtregeling het voorgerecht is van het juridiseringsdiner. De hoofdschotel, de juridiseringsnota, zal ons binnenkort worden geserveerd. Wanneer mogen we die precies verwachten?

“Waarom dit voorgerecht bij de discussie gericht op de totstandkoming van sobere, soms beperktere, kortere en in ieder geval betere procedures?”, zult u zich wellicht afvragen. Daar kan ik kort en helder over zijn. Het nu voorgestelde klachtrecht heeft mede tot doel dat eerst intern orde op zaken wordt gesteld aan de hand van de klacht. Gebeurt dat, dan kan veelal een gang naar de rechter worden voorkomen. Onderzoek naar de rol van bezwaarschriftenprocedures heeft uitgewezen dat ook deze zo werken. Er is zeker sprake van een zeef-functie.

Daarnaast is er natuurlijk de leerfunctie voor de overheid zelf. Aan de hand van klachten kunnen fouten en hiaten in het beleid worden opgespoord. Dat is in het belang van de overheid. D66 acht het daarom de eigen verantwoordelijkheid van de overheid.

Een wettelijke regeling voor het interne klachtrecht moet naar het oordeel van D66 gevolgd worden door een eveneens sobere wettelijke regeling van het externe klachtrecht. Die zal het sluitstuk moeten zijn van de klachtenprocedure. Via zo'n externe procedure kan ook controle worden uitgeoefend op het regelmatig verloop van de interne afhandeling van klachten. Ook hier is weer zoveel mogelijk eenvormigheid gewenst. Te grote diversiteit staats

## Hoekema

haaks op de noodzaak van doorzichtigheid, transparantie.

Helaas beschikken echter nog lang niet alle bestuursorganen over een externe klachtenprocedure, ook al controleert de Nationale ombudsman een steeds breder terrein, zeker op nationaal niveau, en diens bevoegdheid op decentraal niveau neemt ook geleidelijk toe. Gemeenten kunnen nu op vrijwillige basis voorzien in een externe klachtenvoorziening. In juni 1997 hadden slechts 78 gemeenten van de ongeveer 550 dat gedaan. Is daar nu al wat meer schot in gekomen? Hoeveel gemeenten hebben nu zo'n externe voorziening?

Bij de behandeling van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman en de Wet openbaarheid van bestuur heeft de toenmalige staatssecretaris gezegd dat over vier jaar wordt gezien of er nog "witte vlekken" zijn. Pas dan wordt een verplichting overwogen. Wat D66 betreft had dat ook wel sneller gemogen, want het gaat toch niet aan dat de een zoveel beter wordt bediend dan de ander. Wordt een iets sneller tempo nog overwogen?

Bestuursorganen moeten naar de mening van D66 ruim omgaan met de interpretatie van een klacht. Daarom kunnen wij instemmen met hetgeen de regering stelt over het opnemen van een definitie van een klacht in de wet. Dit mag echter geen alibi zijn om te snel wat vaag geformuleerde klachten af te wijzen.

Ook de samenloop van de klachtenprocedure met de bezwaarschriftenprocedures en beroepsprocedures kan mogelijk tot verwarring leiden. Ook al wordt het in het wetsvoorstel op zichzelf helder geregeld, toch lijkt het goed dat overheidsinstanties in hun voorlichting nadrukkelijk aandacht besteden aan de klachten en beroepsmogelijkheden van de burgers. Wij zijn er dan ook voorstander van dat bestuursorganen in het kader van hun voorlichtingsbeleid met een duidelijke brochure komen waarin de klachtenprocedures en de mogelijkheden om bezwaar te maken helder worden uiteengezet en wordt aangegeven aan welke eisen moet worden voldaan onder meer om een klacht te laten vallen onder de in de wet voorgestelde behandeling van klaagschriften (afdeling 9.2). In een dergelijke brochure zou ook wat meer aandacht kunnen worden besteed aan de altijd bestaande

mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de commissie voor de Verzoekschriften. Dat moet echter geen aansporing worden voor iedere burger met een klacht om de commissie voor de Verzoekschriften daar een uitspraak over te laten doen.

Voorzitter! Collega Brood heeft in zijn maidenspeech – waarmee nogmaals gefeliciteerd – een conceptamendement ingediend over de publicatie van klachten. Mijn fractie wil de mooiste avond van collega Brood niet meteen bederven door een paar kanttekeningen te plaatsen bij het amendement. Wij zullen er ongetwijfeld in de komende dagen nog diep over nadenken. Voorshands gaat mijn fractie echter mee met de kanttekeningen van collega Schutte bij het voorgestelde amendement. Wij denken dat dit misschien een wat onnodig bureaucratiese regeling is, die een beetje haaks staat op de voorgestelde, sobere regeling van klachten. Waarom zouden wij deze zaken niet overlaten aan het bestuurlijk orgaan zelf?

Voorzitter! Ik wil ten slotte mijn sympathie uitspreken voor de voorstellen van collega Apostolou met betrekking tot de commissies voor de Verzoekschriften.

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! Het thema van het wetsvoorstel dat wij vanavond behandelen, raakt de relatie bestuur-bestuurde. Het is daarmee een heel belangrijk en actueel thema. Die relatie staat, zoals bekend, onder zware druk. Elk middel om in die relatie verbetering te brengen, moeten wij met beide handen aangrijpen.

Ik kom dan wat de SGP-fractie betreft meteen tot de kern van de zaak. Wij moeten geen overspannen verwachtingen hebben van een instrument als het klachtrecht op het gebied van de verbetering van de relatie bestuur-bestuurde. Het zal ongetwijfeld een bijdrage kunnen geven, maar wij moeten het niet alleen daarvan verwachten. Wij zijn dan maar met één kant van de zaak bezig.

Veel belangrijker is de kwaliteit van de overheid als zodanig: voorkomen dat er klachten ingediend moeten worden. Ik denk dan aan zaken als betrouwbaarheid,

geloofwaardigheid, doorzichtigheid van de overheid, aan helder en adequaat optreden van bestuurders en ambtenaren en alles wat daarmee samenhangt. Uitbouw van klachten-, bezwaar- en beroepsregelingen draagt ook bij aan de juridisering van het bestuur. Dat is toch iets waar we tegenwoordig met elkaar de nadelen duidelijk van onder ogen zien.

Aan de andere kant erkent de SGP-fractie zeker dat een goede klachtregeling onmisbaar is. Ik zou het meer willen benadrukken als een sluitstuk van een regeling waarbij de verhouding bestuur-bestuurde wordt geformaliseerd. Als zodanig kan het preventief werken en via die lijn toch weer een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur waar het ons om gaat.

Als zodanig mag u deze inleiding, mijnheer de voorzitter, zien als een verwoording van de reden waarom de SGP-fractie positief staat tegenover het voorstel om in de Algemene wet bestuursrecht een regeling op te nemen voor de interne behandeling van klachten door bestuursorganen. Dat betekent niet dat wij niet enkele kritische kanttekeningen hebben, alsmede een aantal verzoeken om verheldering en zelfs aanscherping op een aantal punten.

In de eerste plaats de verhouding interne-externe klachtbehandeling. Het wetsvoorstel betreft de interne klachtbehandeling. Daarnaast, beter daarna, is er de externe behandeling van klachten. Daar zit wel een duidelijke relatie tussen. Het is zelfs de bedoeling dat de externe klachtorganen een toezichhoudende rol vervullen met betrekking tot de interne behandeling, al is daar – voorzover ik kan overzien – niets specifiek over geregeld. Het bekendste externe klachtorgaan is de Nationale ombudsman. Maar we moeten signaleren dat nog lang niet alle gemeenten en provincies hierbij zijn aangesloten of een eigen ombudsman hebben. Het is bekend dat de SGP-fractie die situatie betreurt, omdat zij van de aanvang af van mening is geweest dat alle overheidsorganen zonder meer onder de Nationale ombudsman dienen te vallen. Dat is echter een andere discussie, waar wij zeker op enig moment op terugkomen. Gegeven deze situatie – waar in de toelichting enkele volzinnen aan gewijfd worden – vernemen wij toch



## Van den Berg

graag helder van de minister hoe hij hiermee zal omgaan.

Een andere externe klachtinstantie vormen de commissies voor de Verzoekschriften van de Staten-Generaal. Daarover zijn door enkele van mijn collega's reeds zeer behartigenswaardige opmerkingen gemaakt. Ik kan daar niets nieuws aan toevoegen. Ik sluit mij dan ook kortheidshalve aan bij de strekking van het betoog van collega Apostolou en diens in tweede termijn in te dienen motie.

Voorzitter! Ik kom op een ander punt: klachten in relatie tot bezwaar. Formeel is er een helder onderscheid tussen de klachtenprocedure enerzijds en de bezwaar- en beroepsprocedure anderzijds. Bij de indiening en behandeling van een klacht kan daarover in de praktijk zeker onduidelijkheid rijzen, uiteraard vooral in kwesties waarin het gaat om besluiten die gericht zijn op rechtsgevolg en die dus ook onderworpen kunnen zijn aan bezwaar en beroep. Dat doet de vraag rijzen of dit nu wel zo verstandig is. Ware het niet veel beter geweest om klachten te beperken tot gedragingen die niet voor bezwaar en beroep vatbaar zijn? Anders blijft er steeds het risico van onduidelijkheid. Indien zowel een klaagschrift als een bezwaarschrift wordt ingediend, kan de behandeling van beide worden gecombineerd. Dat is op zichzelf duidelijk. Maar wat gebeurt er indien een burger een klacht indient die eigenlijk mede bedoeld is als bezwaar? Wordt hij daar dan op gewezen? Wordt de klacht, zo nodig, in behandeling genomen als bezwaarschrift? De wet verplicht daar niet toe. Sterker nog, de wet geeft het bestuursorgaan op grond van artikel 9:8, lid 1, onder c, de bevoegdheid om de klacht niet in behandeling te nemen omdat er bezwaar kan worden gemaakt. Mag de burger dan vervolgens weer verwachten dat dit hem wordt duidelijk gemaakt? Het wordt er toch niet echt helderder op. In de wet worden voor deze situatie geen voorzieningen getroffen, ook niet voor het voorkomen van termijnoverschrijding. Ik wil op dit punt toch graag meer duidelijkheid voor degenen die de regeling moeten toepassen en ook – daar ging het toch om – meer waarborgen voor de duidelijkheid voor de burger.

Voorzitter! De voorgestelde klachtenprocedure is van toepassing

op bestuursorganen. Ik constateer dat het begrip "bestuursorgaan" nogal breed is. Als ik het wel heb – in de stukken worden voorbeelden genoemd – kunnen hieronder bijvoorbeeld ook besturen van ziekenhuizen vallen, evenals universiteiten, scholen enzovoorts. Voor die instellingen bestaan echter ook eigen klachtenregelingen; formeel-wettelijke regelingen. Hoe verhoudingen die zich nu tot de regeling in de Algemene wet bestuursrecht? In de toelichting wordt hierop ingegaan. Er is sprake van aanpassingswetgeving, maar het is mij niet echt duidelijk wat de bedoeling is. Komen alle bestaande en op dit moment nog in voorbereiding zijnde klachtenregelingen op termijn weer te vervallen, omdat volstaan kan worden met hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht? Kan dat trouwens wel, volstaan met de AWB-regeling? Immers, de genoemde instellingen zijn vaak maar gedeeltelijk aan te merken als bestuursorgaan. Het overgrote deel van hun werkzaamheden, voorzover ik het kan overzien, valt buiten het toepassingsbereik van de AWB. Zal voor dat deel dan de eigen klachtenregeling blijven gelden? En voor bijzondere scholen geldt zeker dat zij maar in zeer beperkte mate zijn aan te merken als bestuursorganen. Kortom, ik nodig de regering graag uit om hier duidelijkheid te scheppen over de samenloop tussen de AWB-regeling en andere regelingen op kortere en langere termijn.

Voorzitter! In de toelichting op artikel 9:2 wordt gesteld dat verzekerd dient te zijn dat er voldoende gelegenheid is om klachten in te dienen, hetgeen bijvoorbeeld ook eisen kan stellen aan de telefonische bereikbaarheid. Hoe beoordeelt de minister in dit licht de inmiddels al niet eens meer jaren, maar zelfs al decennia voortdurende spreekwoordelijke slechte bereikbaarheid van een instelling zoals de Informatiebeheergroep voor de studiefinanciering? Ook de belastingdienst bereik je niet altijd met één telefoontje. Ook zij kunnen het ons dus nog gemakkelijker maken. De moderne communicatiemedia bieden hier misschien wel mogelijkheden toe.

Voorzitter! De klachtenprocedure leidt onvermijdelijk tot extra bestuurslasten voor de diverse bestuursorganen, in het bijzonder de

gemeenten. In de nota naar aanleiding van het verslag lees ik dat na overleg met de VNG is besloten dat geen compensatie van kosten in verband met de regeling van het interne klachtrecht wordt gegeven. Betekent "na overleg met" dat er overeenstemming is bereikt?

Voorzitter! In artikel 9:3 worden van het recht op beroep uitgezonderd besluiten inzake de behandeling van klachten. In de literatuur is erop gewezen dat deze bepaling gezien de systematiek van de AWB eigenlijk thuishoort in hoofdstuk 8, artikel 8:4. Ik wijs op het geschrevene door de heer Weggeman in het Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht 1996, pagina 328. Laat de regering zich niet te veel leiden door de wens om in de AWB een volledig op zichzelf staande klachtenregeling op te nemen en ondergraaft dat niet de systematiek en doelstelling van de AWB? Hoofdstuk 9 laat zich toch al niet helemaal zelfstandig lezen. De rest van de AWB blijft wel degelijk ook van belang. Met andere woorden: hier is de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht in het geding.

Ter illustratie noem ik nog een ander voorbeeld, de doorzendplicht. Zoals bekend, is er een doorzendplicht indien een bezwaar- of beroepschrift op het verkeerde adres is ingediend, artikel 6:15. Zo'n doorzendplicht is naar mijn oordeel ook nuttig in het geval van een klaagschrift. Bij mondelinge behandeling zal een verwijsplicht ingesteld moeten worden. Aanvankeleek het mij logisch – ik heb een amendement op dat punt overwogen – om in hoofdstuk 9 ook zo'n doorzendplicht op te nemen, analoog aan artikel 6:15, maar in artikel 2:3 is voor bestuursorganen al een heel algemene doorzendplicht geformuleerd voor verkeerd geadresseerde geschriften. Ik neem aan dat daaronder ook klaagschriften moeten worden verstaan. Kan de minister bevestigen dat daarmee de doorzendplicht inzake klaagschriften voldoende is geregeld? Een extra bijkomstigheid is artikel 1:6, waarin de toepassing van de hoofdstukken 2 t/m 8 en 10 wordt uitgezonderd voor met name opsporingsinstanties als politie en OM, terwijl de klachtenprocedure weer wel van toepassing is. Misschien kan dat ook op andere punten aanleiding geven tot onduidelijkheden.

## Van den Berg

Artikel 9:5 bepaalt dat zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan zijn klacht tegemoetgekomen is, de verplichting tot het verder toepassen van de procedure vervalt. Dat is op zichzelf een heel logische bepaling. Het lijkt mij echter ook logisch dat het bestuursorgaan dit voor de goede orde vastlegt in een schriftelijke mededeling aan de klager. Hierover is geen voorschrift opgenomen. Is zo'n aanvullende regeling niet wenselijk, omdat anders ook later nog in discussie kan blijven of de zaak nu wel of niet naar tevredenheid is afgewikkeld? Met andere woorden, het is nu niet vastgelegd dat het dossier formeel kan worden gesloten.

Artikel 9:10 spreekt over de hoorplicht. Hoor en wederhoor zijn inderdaad elementaire beginselen. Wij hebben dan ook geen moeite met de bepaling dat het bestuursorgaan de klager en ook de "aangeklaagde" in de gelegenheid stelt om te worden gehoord. Het lijkt mij echter goed om daar soepel mee om te gaan, in die zin dat er geen onnodig zware eisen aan worden gesteld. Horen kan bijvoorbeeld ook telefonisch, zo staat in de toelichting. Als een klaagschrift zeer uitvoerig is gemotiveerd, zal er niet zo gauw behoefte zijn bij de klager om ook nog te worden gehoord. Dat zal veelvuldig voorkomen. Het schijnt mij toe dat het bestuursorgaan hierbij een ruime marge gelaten moet worden.

Lid 3 bepaalt dat van het horen een verslag moet worden gemaakt. Ik vraag mij af of dit niet een wat onevenredige bestuurslast met zich brengt, ook in het licht van de zojuist door mij bepleite ruimhartige interpretatie van de hoorplicht. Als de klager aangeeft genoeg te nemen met een telefoongesprek en de klacht op die wijze als afgehandeld kan worden beschouwd, moet dan toch nog van het bestuursorgaan worden verwacht dat er een verslag van wordt gemaakt? Daar moet toch meer ruimte gegeven kunnen worden? Als deze er is, hoor ik dat graag en anders vraag ik mij af of dat niet wat helderder kan worden geformuleerd.

Een opmerking tot slot over het door collega Brood tijdens zijn maidenspeech ingediende amendement op stuk nr. 7. Ook mijn fractie vindt dat een zeer aangelegen onderwerp. Wij vinden het op

zichzelf heel goed dat er een amendement ligt, want dat biedt de mogelijkheid om deze zaak verder te bediscussiëren. Wij zijn het met de heer Brood eens dat de functie van klachtenbehandeling voor de kwaliteit van het bestuur pas volledig tot haar recht komt als hiervan ook een registratie wordt bijgehouden. Maar is dat niet de primaire verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan? Past het de wetgever om dergelijke voorschriften in de AWB te geven, gezien de bestuurslasten die zijn verbonden met zo'n registratieplicht? Ik vond het enigszins verrassend dat juist de VVD-fractie met dit amendement kwam. Draagt dit niet bij aan de verdere juridisering van het bestuur? Wij mochten de heer Brood terecht niet interrumpen, maar wellicht biedt de tweede termijn de mogelijkheid om hierover verder te discussiëren.

Voorzitter! Ik sluit af. Ik heb in het begin van mijn betoog gezegd dat van dit instrument, dat zeker nuttig is, geen al te grote verwachtingen moeten worden gekoesterd. Er zijn andere zaken nodig om de kwaliteit van het bestuur en daarmee de verhouding bestuur-bestuurde te verbeteren. Niettemin beschouwen wij het als een kleine, maar noodzakelijke bijdrage aan de verbetering van die relatie en daarom zal mijn fractie met dit voorstel instemmen.

De vergadering wordt van 21.07 uur tot 21.10 uur geschorst.



**Minister Peper:** Mijnheer de voorzitter! Ook ik feliciteer de heer Brood met zijn maidenspeech, die hij begon met een vergelijking met een initiatierite, een ritepassage. Mag ik mij de opmerking permitteren dat er in dit parlement een heel milde ritepassage is, gelet op hoe die bij andere volkeren verloopt? Daar zal ik nu niet over uitweiden, maar de mildheid valt mij wel op.

Het was interessant om de heer Brood te horen spreken over juridisering als een verstikkend fenomeen in onze samenleving en hem vervolgens een amendement in te zien dienen dat een expressie is van een stevige hang naar juridisering. Dat hebben enkele van zijn collega's trefzeker opgemerkt; ik beveel de heer Brood derhalve aan

om als liberaal aandacht te besteden aan die opmerkingen. De door hem opgevoerde muis moet geen papieren olifant baren; daar lijkt het wel een beetje op. Ik zal daar straks op terugkomen. Dit is voor zijn eerste speech misschien een beetje ontmoedigend, maar ik kom uit een school waar een zekere helderheid op dit punt wordt geapprecieerd.

Mijnheer de voorzitter! Ik voelde mij zeer thuis bij het betoog van de heer Schutte en de wijze waarop hij deze materie benaderde. Zijn betoog was mij uit het hart en hoofd gegrepen. Het doet mij genoegen om vandaag met de Kamer van gedachten te wisselen over het klachtrecht. Het gaat om een aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht, waarin het recht van de burger om klachten over de overheid in te dienen, wordt vastgelegd. Tegenover dat recht van de burger staat de wettelijke verplichting van de overheid om deze klachten zorgvuldig te behandelen. Ik vind het belangrijk dat de regeling van het klachtrecht zowel in het belang van de burger als in het belang van de overheid is. Het is goed om dat onderscheid te maken. De regeling gaat over de interactie tussen burger en overheid, die door de heer Van den Berg als "belangrijk" is gedefinieerd, maar ook is voorzien van een relativerende opmerking. Voor de burger wordt hiermee een vanzelfsprekend recht geregeld om, als er iets niet goed is, te communiceren met zijn of haar overheid over de wijze waarop hij of zij is bejegend, en daardoor met dat bestuur in gesprek te raken. Dat is in deze regeling het aspect van de rechtsbescherming. Voor de overheid betekent de regeling van het klachtrecht dat er structuur kan worden gebracht in het verkrijgen van de informatie van de burger over het functioneren van de overheid. In het bedrijfsleven is men er, mijnheer Brood, zo langzamerhand van doordrongen geraakt dat een klacht van een klant in de meeste gevallen een gratis advies is en belangrijke managementinformatie oplevert over het geleverde product en de wijze waarop dat product wordt geleverd.

De heer **Brood** (VVD): Voorzitter! Het is mij niet helemaal duidelijk of de minister de neiging heeft om aan te nemen dat het bij overheden op dit moment zo gesteld is dat zij structureel informatie verwerken die

## Peper

zij krijgen uit bezwaarprocedures, rechtszaken en klachtenprocedures en dat zij gebruik maken van gratis informatie zoals het bedrijfsleven dat blijikbaar wel doet. Is de minister het met mij eens dat het onderdeel moet zijn van een normaal bedrijfsproces bij overheden om dit te doen? Deelt de minister niet mijn zorg dat dit op het moment nog niet het geval is, kijkend naar onder andere de rapportage over de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht?

Minister **Peper**: Die zorg deel ik met de heer Brood. Anders waren wij hier vandaag niet bij elkaar om dit wetsvoorstel te bespreken. Als het normaal zou zijn, was het niet nodig om in deze wet een norm neer te leggen. Deze wet zou dan niet aan de orde zijn.

De heer **Brood** (VVD): Het gaat niet zozeer om de vraag hoe de klacht wordt behandeld, als wel om de vraag wat er gebeurt nadat de klacht is behandeld. Het gaat om het proces waarbij men wat uit die klachten kan leren. Het thans voorliggende wetsvoorstel voorziet daar in het geheel niet in. Het voorziet alleen in de behandeling van klachten. Het amendement strekt er juist toe het blijikbaar ook door de minister beoogde proces tot stand te brengen.

Minister **Peper**: Ik vind het van belang dat hier, in overleg tussen Kamer en regering, een norm wordt neergelegd. Ik denk dat de heer Brood mogelijkerwijs de invloed onderschat van het stellen van een dergelijke norm voor de bestuursorganen waarover wij spreken. Vervolgens zal ik betogen, in lijn met wat de heer Schutte zo eloquent heeft verwoord, dat een nadere regeling tijdens de Kamer een vorm van juridisering is. Als het parlement de norm heeft gesteld en derhalve de bestuursorganen weten dat zij daaraan vorm moeten geven, gaat het te ver om een en ander nader te expliciteren zoals in het amendement is aangegeven.

De heer **Brood** (VVD): Bestuursorganen hebben al jaren de gelegenheid gehad om het te doen. Zij signaleren zelf het probleem van juridisering. Mijn partij is als geen ander gecommiteerd aan het proces van dejuridisering. Binnen onze kring zijn wij ons er echter bewust van dat

er bepaalde investeringen gedaan moeten worden in de kwaliteit van het openbaar bestuur om dejuridisering te bereiken. Wij verwachten ook dat als wij op deze manier omgaan met klachten en bezwaarschriften, dit er eerder toe zal leiden dat het aantal klachten en bezwaarschriften op termijn zal afnemen. Soms moet men investeren om iets op de langere termijn te bereiken. Dat is een economisch inzicht dat misschien niet overal leeft, maar wel bij de VVD!

Minister **Peper**: In de kring van de heer Brood leeft volgens mij ook de gedachte dat bij het vastleggen van een norm op dit terrein, het respect voor bestuursorganen met zich brengt dat men zelf kan verzinnen wat nu in het amendement wordt gevraagd. Men doet dat nu niet. De norm is nog niet gesteld. Dat betekent niet dat wij op de uitwerking van een en ander moeten anticiperen door te zeggen dat men het wel niet op de juiste manier zal uitvoeren of op een ondoorzichtige wijze. Dat vind ik een vorm van centralisme die ik in de kring van de heer Brood meestal niet zo uitbundig aantref, om redenen die ideologisch worden gemotiveerd.

Ook bij de overheid is het besef snel groeiende dat klachten van burgers serieus moeten worden genomen en moeten worden onderzocht. Er zijn natuurlijk bestuursorganen die hierin hebben voorzien. Het is van belang dat ook bij de overheid een cultuur ontstaat die erop gericht is om de burger, waarvoor de overheid in hoge mate is ingericht en waaraan zij dus haar legitimiteit ontleent, te zien als iemand die belangrijke informatie kan geven over de vraag hoe de overheidsdienstverlening daadwerkelijk is. Adequaat omgaan met klachten van burgers is niet alleen een kwestie van kwaliteitszorg naar de burger toe, maar ook een kwaliteitsimpuls voor de overheidsdienstverlening zelf. Een klacht geeft veelal een signaal over iets wat niet helemaal goed gelopen is in het contact tussen burger en overheid. De heer Van den Berg heeft daarover gesproken. Het gaat om kwaliteit. Dat is een signaalfunctie van het klachtrecht. Elke organisatie kan daarvan leren. De vruchten van een zorgvuldige klachtenbehandeling zijn gelegen in het herstel van het geschonden

vertrouwen van de burger in de overheid. Ik vind dat uitermate belangrijk. Daarover mag geen misverstand bestaan. Wat zo prettig is aan deze regeling, die een heldere norm aandraagt, is dat zij goed het midden houdt tussen reguleren en het voorkomen van onnodig formalisme. Dit voorstel voorkomt onnodige en ongewenste juridisering van de verhouding tussen overheid en burger. Zo regelt het voorstel de belangrijkste eisen waaraan een zorgvuldige klachtbehandeling moet voldoen en geeft het aan bestuursorganen de ruimte en de creativiteit om hun reacties op klachten af te stemmen op de aard en de ernst van de klachten. De heer Schutte gaf daarvan een voorbeeld; ik zou daar vele andere voorbeelden aan kunnen toevoegen waarbij de burger in zijn contact met de overheid kan constateren dat problemen snel worden opgelost.

Het voorstel regelt met opzet niet wat een klacht is. Het bevat ook geen regeling voor de behandeling van mondelinge klachten en het legt bestuursorganen geen wettelijke plicht op tot registratie en evaluatie van klachten. Dat gebeurt allemaal in het belang van een sobere regeling zonder overbodige juridisering.

De heer Hoekema kan ik melden dat ik de door hem bedoelde nota al heb gezien. Ik wil er nog eens goed naar kijken, maar dit stuk zal de Kamer nog voor het einde van dit jaar worden voorgelegd. Ik kijk uit naar het debat erover. Ik zeg de heer Brood na dat wij met elkaar heel wat spinrag hebben veroorzaakt waardoor het moeilijk kijken is; het is de bestuurlijk-juridische dichtheid die het zicht verhindert op de zaken waarover het zou moeten gaan.

De heer **Apostolou** (PvdA): Uit de nota naar aanleiding van het verslag blijkt mijns inziens dat de regering het belang van registratie en evaluatie erkent. Bovendien geeft u aan dat dit best op specifieke terreinen wettelijk kan worden voorgeschreven. Zo schijnt het voorgeschreven te zijn in de Politiewet; daarnaar wordt in elk geval in de nota naar aanleiding van het verslag verwezen. De regering geeft voorts aan: als de specifieke wetgever het wil, kan het. Wat is nu het verschil tussen het regelen via de specifieke wetten en de regeling die in het onderhavige wetsvoorstel is neergelegd?

## Peper

Minister **Peper**: Bij de Politiewet gaat het om een wel heel bijzonder aspect van de overheidsverantwoordelijkheid. In Nederland zijn de klachtenregelingen zeer verschillend. Als u zo specifiek wordt over nadere rapportages en vaststellingen, is het voor de Kamer ook erg interessant om te weten of het in de werkelijkheid ook een beetje gebeurt. Welnu, ik zie eerlijk gezegd niet dat het gaat gebeuren. Je kunt het wel opleggen, maar het is veel beter om de norm aan te geven en aan de bestuursorganen zélf over te laten hoe zij willen communiceren over de wijze waarop klachten zijn ontvangen, de aard van de klachten enz., dan dat een en ander hier wordt vastgesteld.

Nogmaals, in het kader van de Politiewet gaat het om een wel héél bijzondere taak van de overheid; ik denk hierbij ook aan het monopolie van het geweld. Ik kan mij voorstellen dat ten aanzien daarvan de wetgever wat preciezer is geweest, maar ik weet uit ervaring dat het zeer verschillend geregeld kan zijn. Zo zijn er regionale korpsen die de klachtenregeling hebben uitbesteed aan een commissie die alle klachten registreert. In mijn vorige positie vond ik dat wat "afschuiverig". Wij richtten ons op een klachtenregeling met een soort "Stufenmodel". Als een klacht binnenkwam, trachtte de districtschef die aanstonds af te wikkelen, zonder de klager de mogelijkheid te ontnemen om erop door te gaan als hij niet content zou zijn. In laatste instantie was er een speciale commissie die zich over een en ander boog. Ik geef hiermee aan dat datgene wat door de wetgever op dit specifieke terrein is geregeld, in zijn uitwerking een grote mate van differentiatie kent. Dus zelfs daar waar men erg zou moeten uniformeren, is er een grote mate van differentiatie. De overbelasting van de Kamer lijkt mij ook zodanig dat zij er aanstonds niet elk jaar grote belangstelling voor heeft hoe dat is verlopen; laat staan als het gaat om zaken die minder het hart van de rechtsstaat betreffen, zoals in dit geval de politie. Zelfs daar zou je je kunnen voorstellen dat het wat globaler was geregeld, gelet op de uitwerking van een en ander in de praktijk.

De heer **Apostolou** (PvdA): Ik wil mij graag door de minister laten overtuigen op dit punt, maar stel dat

de bestuursorganen niet doen wat wij van belang achten, namelijk registreren en evalueren. Welk instrumentarium hebben wij dan om alsnog te kijken naar de kwaliteit van de dienstverlening? Daar gaat het uiteindelijk om. Het leerelement is heel belangrijk in dezen.

Minister **Peper**: Dat instrumentarium heeft u dan niet. Dat heeft u nu ook niet. Dat heeft alleen maar betekenis, als u zegt dat u het allemaal geregistreerd wilt hebben. Neem dat telefoontje, het voorbeeld van de heer Schutte. Zo zijn er talloze andere voorbeelden te bedenken. De overheid gaat om met heel veel burgers, die wel of niet uitvoerige klachten hebben. Mijn stelling is altijd dat heel veel problemen worden opgelost als de overheid heel snel reageert, zonder veel papier. Dat gebeurt natuurlijk ook in de praktijk van het leven. Mijn suggestie zou zijn – en vandaar ook mijn wat gepassioneerde afhouden van het amendement – dat als dit een paar jaar functioneert, de Kamer vraagt hoe het ervoor staat.

De heer **Brood** (VVD): Als wij het over klachten hebben, hebben wij het in de realiteit toch over situaties waarin wordt gevraagd om een behoorlijkheidsoordeel over bestuurlijk handelen. Het gaat toch niet om een telefoontje waarin feitelijke informatie wordt gevraagd, waarin even wordt gevraagd om dingen met elkaar te koppelen of om een feitelijke handeling te verrichten. Gaan wij nu niet het begrip "klacht" zo wijd oprekken ten behoeve van het vermijden van een bepaalde wettelijke regeling, dat wij tot in het absurde dingen als klacht gaan aanmerken? Het kan toch niet de bedoeling zijn en het is zeker niet de bedoeling van mijn amendement dat wij dit in een dergelijke situatie allemaal als klacht gaan aanmerken.

Minister **Peper**: Het woord "klacht" heeft een hoog Nederlands gehalte. Ik kom daar nog op terug en geef daarna het stokje door aan prof. Scheltema.

De heer **Brood** (VVD): Het is toch niet ongewoon om juridische termen niet lexicaal te interpreteren?

Minister **Peper**: Nee, maar het heeft een hoog Nederlands gehalte. Iemand zegt dat hij een klacht heeft,

maar als je hoort waar het over gaat, is het voor de man of vrouw in kwestie wel een zwaarigheid, maar veel zwaarigheid wordt in de praktijk opgelost.

Het voorstel regelt dan ook met opzet niet wat een klacht is. Het bevat ook geen regeling voor de behandeling van mondelinge klachten en legt bestuursorganen geen wettelijke plicht tot registratie op. Het begrip "klacht" is niet gedefinieerd – en nu krijgt het een juridische inslag – in artikel 9:1; in de Wet Nationale ombudsman overigens ook niet. Wel is bepaald, evenals in de Wet Nationale ombudsman, waar een klacht betrekking op moet hebben, namelijk de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. Een definitie van het begrip "klacht" betekent het geven van een juridische omschrijving van dat begrip. Dat is uit een oogpunt van het vermijden van onnodig formalisme juist niet gedaan in het wetsvoorstel. Als reden om het wel te definiëren wordt genoemd het aangeven van de afbakening tussen bezwaar en klacht. In artikel 1:5 zijn wel omschrijvingen opgenomen van het maken van een bezwaar, het instellen van een beroep, en de klachtregeling hangt daarmee samen; zo wordt gezegd.

Mijn redenering is andersom. Nu het begrip "bezwaar" wel in de wet is gedefinieerd, is er geen behoefte aan de definitie van het begrip "klacht". Alles wat geen bezwaar is, zal in beginsel een klacht zijn. De algemene lijn is dat een burger niet moet worden belast met de beoordeling of iets een klacht of een bezwaar is. Ook ten aanzien van het bezwaar is het uitgangspunt dat het aan het bestuur is om te beoordelen of een geschrift een bezwaar is of iets anders. In de Algemene wet bestuursrecht is duidelijk bepaald wanneer al dan niet een bezwaarschrift en/of beroepschrift moet worden ingediend. Wenst een burger een rechtens bindend oordeel, dan moet hij die weg volgen. Die weg moet ook door het bestuursorgaan worden aangegeven bij de bekendmaking of mededeling van een besluit. Wenst een burger een gedraging, al dan niet samenhangend met een besluit, aan de orde te stellen, dan moet hij een klacht indienen. Als er geen sprake is van een bezwaar, dan zal er in beginsel

## Peper

sprake zijn van een klacht. Bovendien is het begrip "klacht" juist niet gedefinieerd, omdat het niet te juridisch moet worden opgevat. Het gaat om ieder schrijven of contact van een burger over de wijze van bejegening door een overheidsorgaan. Een definitie zou in de ogen van het kabinet slechts beperkend kunnen werken. Voor de afbakening met een burger is een definitie van een klacht niet nodig, maar prof. Scheltema zal op een en ander nog iets meer en preciezer reageren.

Ik kom nu op het punt van de mondelinge klachtenbehandeling, waar de heer Brood over heeft gesproken. Afdeling 9.2 regelt de procedure voor de behandeling van klaagschriften, van schriftelijke klachten. Ook de heer Apostolou is voorstander van het opnemen in het wetsvoorstel van een bepaling over de procedure voor mondelinge klachten vanwege het waarborgen van een zorgvuldige klachtenbehandeling. In artikel 9:2 is bewust volstaan met de bepaling die de norm aandraagt – die nemen wij met elkaar vanzelfsprekend buitengewoon serieus – dat mondelinge klachten, evenals schriftelijke, zorgvuldig moeten worden afgedaan.

Van een nader opgetuigde procedure zou ik willen afzien, teneinde onnodige bureaucratiesering en formalisering zoveel mogelijk te voorkomen. Bedacht moet worden dat mondelinge klachten heel divers kunnen zijn. Het kan gaan om niet meer dan een uiting van ongenoegen, wat bij Nederlanders al gauw een klacht wordt genoemd; het kan gaan om een melding van iets wat niet hoort of om meer ernstige zaken die een schriftelijke procedure zouden rechtvaardigen. Ik wil het daarom aan het bestuursorgaan overlaten daar op gepaste en, kan het zijn, in de meeste gevallen op voortvarende wijze mee om te gaan. Soms kan worden volstaan met een gesprek, het aanbieden van excuses of het geven van informatie. Immers, je kunt ook een klacht hebben waarbij blijkt dat betrokkene aan het verkeerde adres was en moet zeggen: dat wist ik niet, mijnheer; dank u zeer voor de suggestie die mij daarheen leidt waar ik moet zijn. Maar het begon wel als een klacht. Soms zal ook hulp bij het op schrift stellen van een klacht kunnen worden geboden.

Een regeling in één procedure voor mondelinge klachten is mijns

inziens ondoenlijk voor zo'n diversiteit aan contacten en uitingen die met het woord "klacht" zouden kunnen worden geïdentificeerd. Bovendien zou zo'n procedure toepasbaar moeten zijn voor bestuursorganen met een uiteenlopende praktijk, onder meer als gevolg van de grootte van de organisatie waar het bestuursorgaan deel van uitmaakt en de diversiteit van de klachten. De regelgeving zou dan ingewikkeld worden en dat betekent méér regulering. Uitgangspunt van het voorstel is daarom dat een informele, zorgvuldige behandeling van mondelinge klachten de klager tevreden zal stellen. Aan de mogelijkheden tot het indienen van klachten – de heer Biesheuvel wees erop – moet wel ampel rechtvaardigheid worden gegeven. Dat zie je vaak ook bij de politie, waar het dan weer beter is geregeld; het gaat erom voortdurend erop te wijzen dat de mensen via mondelinge informatie of via een brochure die bij het bureau ligt, op de mogelijkheid geattendeerd worden. Nogmaals, het is allemaal erg verplichtend gesteld door de heer Biesheuvel, maar waar het om gaat, is het zo te doen.

Veel leden van de Kamer hebben de vraag gesteld waarom er in de wet geen bepaling inzake een verplichting tot registratie en evaluatie is opgenomen. Ik verwijs naar het bekende amendement van de heer Brood. Zoals gezegd, bestuursorganen kunnen – de heer Brood heeft er terecht op gewezen – leren van de binnengekomen klachten. Daardoor kan de kwaliteit van de overheidsdienstverlening worden verbeterd. Aan dat leereffect kan inderdaad worden bijgedragen door een zorgvuldige registratie van de binnengekomen klachten en een regelmatige terugkoppeling met betrokkenen via evaluatie. Het is echter – dat is mijn liberale bagage – een eigen verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan om het optimale leereffect te verkrijgen van de behandeling van de klachten. De manier waarop dat kan worden bereikt, zal per organisatie kunnen verschillen. Het is mijns inziens daarom beter om registratie en evaluatie niet bij wet af te dwingen. Ik benadruk nogmaals dat in het voorstel zoveel mogelijk soberheid in het opleggen van verplichtingen is betracht, mede met het oog op het behouden van het uniforme karakter van de interne klachtenregeling. Een

verplichte evaluatie zou bovendien kunnen worden gezien als een extra bestuurslast. Men moet niet onderschatten hoe het in de praktijk werkt als men die verplichting heeft. De heer Brood zegt nu wel "ik zit wat met mijn muis te spelen", maar zo gaat dat niet!

Overigens zijn voor de registratie en evaluatie van bezwaarschriften ook geen dwingende regels in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen, terwijl het hier minstens van even groot belang zou kunnen worden geacht. Ik voeg hieraan toe dat, als de regeling er is en als de norm wordt aangereikt, er in de bestuursorganen mensen functioneren die zullen vragen of gerapporteerd kan worden hoeveel mensen er binnenkomen of over welk onderwerp het gaat. Je ziet dat in toenemende mate ontstaan bij sociale diensten en bij gemeenten die een klachtenregeling hebben. Men wil er iets over te weten komen. Daar waar zo'n klachtenregeling functioneert – gelukkig is dat groeiende – vraagt men centraal naar wat ermee gedaan wordt en welke ontwikkelingen, tendenties, er zijn aan te wijzen. Nogmaals, een verplichte evaluatie zou kunnen worden gezien als een extra bestuurslast.

Ook om wetsystematische redenen verdient het geen voorkeur om een algemene registratie- en evaluatieplicht op te leggen. Het voorliggende wetsvoorstel biedt mijns inziens een juist evenwicht tussen garanties voor de burger – men kan daar immers naar verwijzen en wij gaan dat, naar ik hoop, in deze wet regelen – zonder onnodige extra bureaucratische belasting van het bestuur, terwijl tevens recht wordt gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid. Met de normstelling van de centrale wetgever – dat is deze Kamer in samenspraak met de regering – is het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van de bestuursorganen in zijn relatie met de burger een belangrijke voorwaarde voor de verbetering van de relatie tussen de overheid en de burger, de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid. Het wetsvoorstel laat een minimum aan formele verplichtingen gepaard gaan met ruimte voor informele, burgergerichte, snelle afdoening. Vanuit deze invalshoek is daarom ook niet

## Peper

voorzien in de wettelijke verplichting tot registratie en evaluatie van de klachten.

Na alles wat ik heb gezegd over klachten als gratis advies en over het leereffect, is het duidelijk dat ik het voor de hand vind liggen dat bestuursorganen op enigerlei wijze vastleggen, er notitie van nemen en maken, dat klachten worden geboekstaafd en van tijd tot tijd worden beoordeeld. Maar, zoals gezegd, de verplichting zou ik u sterk willen afraden.

De heren Apostolou en Biesheuvel hebben opmerkingen gemaakt over de verhouding tot de commissies voor de Verzoekschriften. Er is gewezen op de positie van die commissies. Ik hoef niet te vertellen dat deze commissies van oudsher een belangrijke rol spelen bij het behandelen van petitie van burgers. De heer Biesheuvel wees daar met enige nadruk op. Jaarlijks ontvangen de commissies vele klachten en zij doen er ook jaarlijks vele af. Aan de positie van die commissies wordt door het wetsvoorstel absoluut niet getornd. Dat zou niet kunnen. In de schriftelijke behandeling is gevraagd of het wetsvoorstel met zich brengt dat een bestuursorgaan op grond van artikel 9:12, lid 2, verplicht is de burger erop te wijzen dat hij niet alleen nog een klacht kan indienen bij de Nationale ombudsman of bij een gemeentelijke ombudsman, maar ook bij de commissies voor de Verzoekschriften. In het wetsvoorstel hebben wij deze verplichting willen beperken tot onafhankelijke klachtinstanties die specifiek bij de Wet Nationale ombudsman of bij een gemeentelijke verordening zijn ingesteld om klachten van bepaalde bestuursorganen te behandelen. Die verplichting is dus beperkt tot bij wettelijk voorschrift ingestelde klachtinstanties. Voor de klachtinstanties is in die regelingen vastgelegd op welke wijze hun onafhankelijkheid van het bestuursorgaan is gewaarborgd. Ook is geregeld wanneer de bevoegdheid bestaat dat klachten tegen bestuursorganen moeten worden behandeld.

De commissie voor de Verzoekschriften is een ander type klachtinstantie. Het is een instantie die geboren is in het hart van onze democratie. Zij bepaalt zelf haar bevoegdheid en de regeling van haar werkzaamheden. Bestuursorganen van het Rijk kunnen dus te allen tijde de burger verwijzen naar de

commissie voor de Verzoekschriften. De bestaande praktijk van bestuursorganen zoals de belastingdienst wordt door het wetsvoorstel niet tenietgedaan. Ik zeg dan ook graag toe dat deze praktijk zonder meer zal worden voortgezet. Mocht u dat in een motie willen verwoorden, dan is daartegen van onze kant geen enkel bezwaar. Ik laat dat graag aan de Kamer over.

Voorzitter! Velen hebben gesproken over de relatie met de externe klachtbehandeling. Een systeem dat een goede interne afhandeling van klachten in de eerste lijn waarborgt, is natuurlijk niet af. De ideale situatie wordt pas bereikt wanneer een landelijk dekkend stelsel van externe, onafhankelijke klachtvoorzieningen is gerealiseerd. Dat betekent dat elk bestuursorgaan zich ofwel zou moeten aansluiten bij de Nationale ombudsman, ofwel zelf een externe klachtvoorziening in het leven zou moeten roepen, bijvoorbeeld een gemeentelijke ombudsman, een ombudscommissie of een in regionaal bestuurlijk verband getroffen voorziening.

Het vorige kabinet heeft zich op het standpunt gesteld dat op termijn alle decentrale overheden een externe klachtvoorziening zouden moeten hebben. Ik zeg tegen de heer Hoekema dat in 1997 er 78 gemeenten verbonden zijn met c.q. opgenomen zijn in een systeem van externe klachtvoorziening. Bij die 78 gemeenten zaten 22 gemeenten die in het kader van het proefproject waren aangesloten bij de Nationale ombudsman. Daar zijn er nog 16 bijgekomen. Er zijn er en der gemeenten die zich hebben aangesloten bij een gemeentelijke ombudsman. Bleiswijk en Vlaardingen hebben zich aangesloten bij het Rotterdamse systeem. Op die manier slaat de regionalisering aldaar ex post toe! Ook zijn er gemeenten bezig met het inrichten van een externe klachtvoorziening. Er gebeurt wel veel.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman is toegezegd dat over enkele jaren de balans wordt opgemaakt hoeveel gemeenten een externe klachtvoorziening hebben respectievelijk wat de stand van zaken is met betrekking tot aansluiting bij de Nationale ombudsman.

Het vorige kabinet heeft zich op het standpunt gesteld dat er gewerkt

zou gaan worden aan een ontwikkeling van onder af, zoals dat heet in het jargon, die door het Rijk krachtig zou worden gestimuleerd.

Het vorige kabinet heeft het standpunt verdedigd dat een externe klachtvoorziening een onderdeel is van een kwalitatief goed bestuur. Daarmee ben ik het zeer wel eens. Zonder nu te zeggen dat het geen rol speelt, vind ik dat het ook wel wat mag kosten. Dan heb ik het niet over de kostendrager, maar het is wel heel Nederlands om de kwaliteit te verhogen en meteen te zeggen dat je nog een rekening hebt. Dan loop je nooit naar jezelf, maar vaak naar anderen. Maar goed, een verplichting vanuit het Rijk om een externe klachtvoorziening op te leggen – ik stel opnieuw vast dat die gedachte bij u grote sympathie ontmoet – is tot op heden afgewezen onder verwijzing naar die decentrale verantwoordelijkheid.

Zonder in dit debat aanstonds een stelling te betrekken – wij krijgen nog een tweede termijn – is een en ander naar mijn opvatting de komende jaren wel urgent, gelet op de trage totstandkoming van externe klachtvoorzieningen bij gemeenten. Het tempo bij gemeenten is op dit punt wel erg laag. Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman op 3 februari 1998 is staatssecretaris Kohnstamm met een zogeheten stappenplan gekomen. Die stappen voorzien eerst in de invoering van een intern klachtrecht en de totstandkoming van een voorstel van de commissie-Scheltema, waarbij de te stellen eisen aan een externe onafhankelijke klachtvoorziening worden geregeld. Vervolgens zou na een jaar of vier, vijf worden nagegaan of er nog witte vlekken zijn. Witte vlekken zijn die gemeenten die deze voorziening nog niet hebben. Alleen al omdat een periode van vier of vijf jaar een reguliere kabinetsperiode overstijgt, zou ik de neiging hebben om er een kortere tijd voor in te ruimen. Met andere woorden, ik zou zeer willen bevorderen dat gemeenten haast maken met het voorzien in die externe klachtvoorziening. Het invullen van die witte vlekken kan naar mijn wijze van zien aanzienlijk worden versneld. Ik zal mij daarover verstaan met de VNG en wellicht ook met het IPO. In ieder geval denk ik dat het tempo nu wat aan de lage kant is. Ik ken alle discussies: moet je

## Peper

nu niet meteen aanhaken bij de Nationale ombudsman? Daar valt natuurlijk ook het nodige voor te zeggen. Wie echter kiest voor de decentrale aanpak en wie kiest voor het belang van de externe klachtbehandeling, die mag ook vragen om die stappen wat sneller te zetten dan is voorzien.

De heer **Apostolou** (PvdA): Voorzitter! Ik hoor goed nieuws van de minister. Wij zijn het met elkaar eens dat dit proces moet worden versneld. Na de behandeling van de Wet Nationale ombudsman hebben wij een mondeling overleg gehad met de staatssecretaris over de externe klachtvoorzieningen. Er is toen geconstateerd dat het punt van de financiën een van de struikelblokken is. Het was de periode voor de verkiezingen. Onder andere werd toen gesuggereerd dat er wellicht iets in het kader van het regeerakkoord kon worden opgenomen. Dat is niet gebeurd. Vanuit de Kamer is toen gevraagd om ook te kijken naar de mogelijkheden voor financiering. Is de minister bereid om in deze kabinetsperiode te bekijken in hoeverre wij een regeling kunnen treffen, ook in financiële zin?

Minister **Peper**: Die bereidheid is er niet aanstonds. Zou ik haar wel hebben, dan komt men naar mij toe, en daar voel ik niets voor! Zoals ik eerder heb opgemerkt, vind ik echt dat het tempo wel wat laag is. In Rotterdam is al meer dan twintig jaar een ombudsvoorziening die voldoet aan eisen van zorgvuldigheid en wat je je daarbij verder kunt voorstellen. Dat werkt goed in relatie met de Nationale ombudsman. Je ziet dat het wel wat tijd kost voordat men zich daarbij aansluit. Mijn aansporing aan het decentrale bestuur is dus daarmee haast te maken. Dit is overigens een voorziening waarvan vaststaat dat zij wel wat geld kost. Je moet kwaliteit binden aan een dergelijk instituut. Gemeenten zouden daartoe kunnen worden aangespoord. Nogmaals, het gaat om de kwaliteit van de dienstverlening aan je burgerij. Als je 10, 15 of 20 gemeenten bij elkaar brengt, is het allemaal weer wat overzichtelijker, als je dat althans als gemeente van belang acht. Ik ken het bezwaar overigens van gemeenten die zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman – dat bezwaar wordt gedeeld door de Nationale ombuds-

man – dat je als het ware een relatie hebt, waarbij elke klacht wordt voorzien van een rekening. Ik vind dat een wat merkwaardige situatie. Of wij stimuleren zeer dat dit het gehele land dekkende stelsel wat sneller tot stand komt dan in die vier à vijf jaar – dan zitten wij immers in 2003, en dat hoeft niet zo lang te duren – óf Kamer en regering moeten zich afvragen of er geen directe relatie moet komen met de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman is al werkzaam voor de provincies en voor sommige gemeenten. Alom is de ombudsman als instituut en in dit geval ook als persoon gerespecteerd. Ik dring er daarom zeer bij de gemeenten op aan daarbij nu echt tempo te maken. Het is mij iets te snel om nu te zeggen waar de rekening moet worden neergelegd. Eerlijk gezegd vind ik dat besturen zich daaraan aanstonds niet zouden moeten overgeven, als het gaat om de kwaliteit van de dienstverlening. Uit contacten met de Nationale ombudsman heb ik begrepen dat deze vindt dat het onder zijn hoede hebben van alle gemeenten op jaarbasis 10 mln. tot 15 mln. zal kosten. Je hebt dan een stelsel dat het hele land dekt. Ik geef het maar als informatie. Het heeft voordelen om dat op een kwalitatief hoog niveau in de decentrale sfeer te doen, maar maak er dan ook voortgang mee. Ik zeg de Kamer toe deze boodschap aan het lokaal bestuur door te geven. Ik hoor gaarne van de Kamer, hetzij in tweede termijn, hetzij op een ander moment, welke rol zij in dat proces wil spelen. Wij zijn het er namelijk over eens dat dat heel erg nodig is. Het is heel fijn dat je weet dat er een dergelijke instelling is, waar je naartoe kunt gaan en waarvan bekend is dat er dan echt goed onderzoek plaatsvindt. Dat functioneert uitstekend. Het is een kwaliteitselement in onze democratie.

□

De heer **Scheltema**: Voorzitter! Ik begin met een aantal opmerkingen over de verhouding tussen de bezwaarschrift- en de klachtenprocedure. Het is een betrekkelijk ingewikkeld probleem, vooral in theorie. Wij hebben geprobeerd de regeling zo op te stellen dat er in de

praktijk zomin mogelijk moeilijkheden ontstaan.

De bezwaarschriftprocedure en de klachtenprocedure zijn verschillend gericht. Bij een bezwaarschrift gaat het erom dat men bezwaren heeft tegen de inhoud van een bepaald besluit. Deze procedure heeft succes als dat besluit anders had moeten zijn of behoort althans succes te hebben als dat besluit anders had moeten zijn. Als men tot de conclusie komt dat het besluit op zichzelf juist is, maar dat er fouten zijn gemaakt in de voorafgaande procedure, leidt dat in beginsel niet tot succes in de bezwaarschriftprocedure.

Het komt natuurlijk regelmatig voor dat mensen bezwaar hebben tegen de inhoud van een besluit. Dan is de bezwaarschriftprocedure aangewezen. Het komt ook voor dat mensen inzien dat zij geen recht hebben op een ander besluit, maar wel menen dat zij verkeerd behandeld zijn tijdens de voorbereiding van het besluit. Als er alleen de mogelijkheid van het indienen van een bezwaarschrift zou openstaan, kan men niet met dit soort klachten bij het bestuursorgaan aankloppen. Daarom moet voorkomen worden dat bij een besluit alleen een bezwaarschriftprocedure mogelijk is, want dan wordt een aantal klachten uitgesloten.

Ik wijs erop dat de ombudsman in zijn jaarverslag uitvoerig ingaat op de traagheid van bestuursorganen bij besluitvorming. Tegen een te laat genomen besluit kan wel een bezwaarschriftprocedure worden ingesteld. Wij spreken dan van een fictieve weigering. Het is echter gewenst dat ook de weg van klachtafhandeling openstaat: veel klachten hebben juist daarop betrekking.

Als beide vormen mogelijk zijn, zal het vaak voorkomen dat men óf het besluit wil aanvechten óf zich onheus bejegend voelt. Dan kan men dus een van beide wegen volgen. Soms zijn er echter bij de voorbereiding bezwaren die zich ook richten op de uitkomst van het besluitvormingsproces.

De heer **Schutte** (GPV): In dat geval betreft het waarschijnlijk besluiten die voortkomen uit de vrije beslissingsruimte van het bestuursorgaan. Bij de voorbereiding kan bijvoorbeeld het zorgvuldigheidsbeginsel onvoldoende in acht zijn

## Scheltema

genomen. Dit kan een argument zijn voor het nemen van een ander besluit. Hoe wilt u in dat geval de procedures gescheiden houden?

De heer **Scheltema**: In het wetsvoorstel is het juist met het oog daarop mogelijk gemaakt dat de procedures zoveel mogelijk samen kunnen lopen.

De heer **Schutte** (GPV): Ik doel op een andere casus. Er is geen sprake van een gezamenlijke behandeling, maar de betrokkene heeft wel het recht om afzonderlijk een klacht in te dienen over de voorbereiding als daarin het zorgvuldigheidsbeginsel onvoldoende in acht is genomen. Het besluit is al getoetst en gehandhaafd, maar daarna komt alsnog een klacht. Kan het besluit dan toch herzien worden?

De heer **Scheltema**: De heer Brood heeft dit onderwerp ook aangesneden. Hij heeft gevraagd wat er gebeurt als de bezwaarschriftprocedure niet gevolgd is of tot een negatieve beslissing heeft geleid en er daarna een klacht inzake onzorgvuldigheid wordt ingediend. Die klacht moet natuurlijk behandeld worden, maar het is niet zeker dat een heroverweging van het desbetreffende besluit mogelijk is. Dit hangt ermee samen dat er soms derden belanghebbenden kunnen zijn. Het feit dat de bezwaarschriftprocedure aan een beperkte termijn is gebonden, biedt bescherming uit een oogpunt van rechtszekerheid. Na die termijn heeft een besluit formele rechtskracht. Het is rechtens onaanastbaar geworden. Dit betekent dat er niet altijd – anders dan in de bezwaarschriftprocedure – een herziening van dat besluit mogelijk is. Wanneer is dat wel en wanneer niet mogelijk? Dat is afhankelijk van de algemene regels over terugkomen op een besluit. Als het bestuursorgaan in algemene zin, los van de klacht, had kunnen terugkomen op het besluit, is het mogelijk dat te doen. Maar er zijn juist regels die de rechtszekerheid willen bevorderen, die dat onmogelijk maken. Dus dat kan lang niet altijd.

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Ik denk dat de heer Scheltema het juist schetst. Dat was voor mij alleen een argument om te zeggen: laten we niet nu maar wel op termijn werken

aan een systeem waarbij klacht- en bezwaarschriftprocedure niet naar verkiezing samen kunnen gaan, maar zouden moeten samengaan. Dat kunnen wij nu niet regelen. U hebt een evaluatie aangekondigd in de memorie van toelichting. Dit lijkt me een punt om het toch verplichtend te gaan coördineren.

De heer **Scheltema**: Het is zeker wenselijk om dat bij de evaluatie te bekijken. De mogelijkheid voor het bestuursorgaan om het gezamenlijk te doen, zit uitdrukkelijk in de regeling. Ik kan mij tegelijkertijd ook heel goed situaties voorstellen waarin het, wanneer een bezwaar en een klacht tegelijkertijd aan de orde zijn, toch niet handig is om ze gelijktijdig af te werken. Als bijvoorbeeld aanstonds duidelijk is dat het bezwaarschrift gegrond is, dan hoeft het bestuursorgaan de bezwaarschriftprocedure niet verder af te handelen. Het kan dan direct een positief besluit nemen, terwijl het wel kan zijn dat het onderzoek van de klacht over de gedraging nog meer tijd vergt. Het lijkt me dan aangewezen om direct op het bezwaarschrift te beslissen, omdat dan aanstonds duidelijkheid ontstaat. Dat is uit een oogpunt van snelle besluitvorming juist voordelig. Er zal bij de evaluatie ongetwijfeld nog naar deze zaken worden gekeken. Vooralsnog meen ik dat bundeling vaak maar niet altijd geschikt is.

Voorzitter! Misschien is het goed om in het verlengde hiervan op een aantal specifieke situaties in te gaan, waar nog vragen over gesteld zijn. De heer Brood is ingegaan op de situatie dat er niet tijdig een besluit is genomen en dat daarover, hoewel dan ook een bezwaarschrift kan worden ingediend, alleen een klacht is ingediend. Die klacht is afgehandeld. De vraag is vervolgens of je dan misschien niet te laat bent met het indienen van een bezwaarschrift tegen het achterwege laten van het besluit. Het antwoord daarop is: nee. In artikel 6:12 is geregeld dat er in zulke gevallen überhaupt geen termijn is. Ik ken geen enkel voorbeeld uit de jurisprudentie waarin in dergelijke situaties, bij het uitblijven van het besluit, gezegd is dat iemand te laat is met het indienen van het bezwaar. Dat geldt zeker als iemand er al werk van heeft gemaakt door het indienen van een klacht.

De heer **Brood** (VVD): Even een opmerking ter verduidelijking van mijn opmerking van daarstraks. Ik kon deze argumentatie helemaal volgen. Ik heb dat van tevoren ook aangegeven. Maar het was wellicht doorzichtiger geweest als je had gekozen voor het koppelen van die twee zaken. Dat had de mogelijkheid geboden om het op het moment dat het vatbaar is voor bezwaar, meteen op te vatten als een bezwaarschrift, zodat je het tegelijkertijd meeneemt. De regering heeft daar in eerste instantie niet voor gekozen. Ik kan daar verder mee leven. Mijn vraag was alleen of het wellicht duidelijker zou zijn geweest als we het langs die route hadden gedaan. De constructie via artikel 6:12 is verder aanvaardbaar.

De heer **Scheltema**: Ten slotte was er nog een vraag van de heer Brood over artikel 9:8. Dit artikel heeft betrekking op de situatie dat de termijn voor de bezwaarschriftprocedure afgelopen is. Vervolgens komt er nog een klacht. Op grond van artikel 9:8 is het bestuursorgaan dan niet verplicht om die klacht alsnog in behandeling te nemen. Wat is dan de situatie? De eerste vraag was of de beslissing om de klacht niet in behandeling te nemen, een besluit is. Het antwoord is: ja, het is inderdaad een besluit, maar tegen dat besluit staat geen bezwaar en beroep open op grond van artikel 9:3. Het probleem dat er allemaal procedures over ontstaan, is er dus niet. Het is een besluit waartegen geen bezwaar of beroep mogelijk is.

Misschien is dit ook meteen een antwoord op de vraag van de heer Van den Berg. Hij ging ervan uit dat wanneer de mogelijkheid om een bezwaarschriftprocedure te voeren nog openstaat, het bestuursorgaan ook de mogelijkheid zou hebben om een klacht niet in behandeling te nemen. Dat is niet het geval. Als de bezwaarschrifttermijn nog openstaat, is het mogelijk om een klacht in te dienen. Het bestuursorgaan kan dan niet afzien van het behandelen van die klacht. Dat kan alleen maar wanneer de termijn voor de bezwaarschriftprocedure is verstreken.

De heer Van den Berg heeft de indruk dat in hoofdstuk 9 de systematiek van de wet niet goed in het oog is gehouden. Wij zijn erg gevoelig voor dit soort opmerkingen, maar wij zijn van mening dat



## Scheltema

hetgeen hierin is geregeld uit een oogpunt van overzichtelijkheid en systematiek goed te verdedigen is. Er kan verschillend gedacht worden over de vraag of het uitsluiten van beroep of bezwaar in artikel 9:3 of in hoofdstuk 8 opgenomen moet worden. De uitsluiting van beroep is op verschillende plaatsen geregeld. Ook in hoofdstuk 6 komt een dergelijke bepaling voor.

Over de doorzendplicht is in artikel 2:3 een algemene regeling opgenomen. De vraag van de heer Van den Berg of het klaagschrift daar ook onder valt, beantwoord ik bevestigend. Hoofdstuk 2 betreft een zeer algemene regeling, dus de doorzendplicht geldt ook voor het klaagschrift. Vanwege de problematiek van de termijnoverschrijding is in de regeling inzake de bezwaarschrift-procedure nog een aanvullende bepaling opgenomen. Voor de behandeling van klachten was artikel 2:3 voldoende.

Voorzitter! Het is de bedoeling dat de Algemene wet bestuursrecht regelmatig wordt geëvalueerd. Als blijkt dat bepalingen niet goed of niet volledig genoeg zijn, zijn aanvullingen mogelijk. De heer Brood heeft naar aanleiding van de vorige evaluatie ter verdediging van zijn amendement benadrukt dat van leereffecten bij bestuursorganen nog geen sprake is. Uit de afgelopen evaluatie blijkt dat bestuursorganen moeite hebben om met de wettelijke regeling om te gaan. De evaluatie heeft echter kort na de invoering van de wet plaatsgevonden. Uit de verdere praktijk blijkt dat bestuursorganen beter leren om met de wet om te gaan en de mogelijkheid om van leereffecten gebruik te maken neemt langzamerhand toe. De bestuursorganen moet tijd worden gegund om in te spelen op de nieuwe regeling.

De heer **Brood** (VVD): Ik heb in eerste termijn gezegd dat er geen sprake is van een structurele vormgeving van de leerprocessen. Dat staat ook letterlijk in het rapport. Wij kunnen dus niet meten of er leereffecten zijn, omdat het proces van leren niet inzichtelijk is. Blijkbaar beroepen allerlei mensen zich erop dat te kennen, maar in het rapport staat dat het nergens structureel gebeurt. Er is geen inzicht in het leereffect. Het gaat mij er dus om dat er structuur in het leerproces wordt aangebracht.

De heer **Scheltema**: Met dien verstande dat het maken van verslagen over bijvoorbeeld de behandeling van de bezwaarschrift-procedure steeds duidelijker vorm krijgt.

Voorzitter! De regeling is zodanig opgezet dat er zomin mogelijk regels worden opgesteld. De regeling is dus zo sober mogelijk gehouden.

De heer Biesheuvel is ingegaan op de hulp bij het op schrift stellen van klachten. Een bepaling zoals in de Advocatenwet kan in een aantal gevallen nuttig zijn, maar ik vraag mij af waarom zij specifiek bij het indienen van klachten nodig is en bijvoorbeeld niet in andere gevallen waarin mensen aanvragen of bezwaarschriften indienen. Zo op het eerste gezicht lijkt het juist hier geen groot probleem, omdat met nadruk de mogelijkheid wordt geboden om mondeling klachten in te dienen. Anders dan bij het indienen van aanvragen en het maken van bezwaar, waarbij een stuk nodig is, is het daarom de vraag of dit de meest in aanmerking komende plaats is om het bieden van hulp bij het op schrift stellen van mondelinge klachten voor te schrijven.

De heer Biesheuvel heeft ook een vraag gesteld over het ontbreken van een beoordelingscriterium bij het afhandelen van klachten. Hij heeft verwezen naar het behoorlijkheids-criterium, dat ook in de Wet Nationale ombudsman voorkomt. Hij vroeg of het niet goed is om dat criterium in deze wet neer te leggen.

Ik vind dat niet zo'n verstandige gedachte. Het ligt voor de hand dat de ombudsman, die moet beoordelen hoe een ander bestuursorgaan is omgegaan met een klacht of anderszins heeft gehandeld, een handvat moet hebben om een oordeel te kunnen uitspreken, want dat is het enige wat de ombudsman kan doen. Hij kan alleen maar een oordeel geven over hoe het bestuursorgaan heeft gehandeld.

De afhandeling van een klacht door een bestuursorgaan is daar niet altijd op gericht. De indiener van een klacht zit niet altijd te wachten op zo'n oordeel, maar hij wil bijvoorbeeld verontschuldigen of dat er alsnog iets gebeurt wat ten onrechte niet is gebeurd. Omdat het bestuursorgaan zelf moet reageren op een klacht jegens hemzelf, heeft het bestuursorgaan een veel bredere range van mogelijkheden. Het komt dan juist niet neer op de vraag of het

allemaal onbehoorlijk is geweest of niet. In een aantal gevallen zijn verontschuldigen veel aantrekkelijker. Daarom is zo'n criterium niet in de wet opgenomen.

De heer Van den Berg vroeg naar de samenloop van de klachten-regeling met andere klachten-regelingen. Hij noemde het voorbeeld van de ziekenhuizen, waarvoor ook klachtenregelingen aanwezig zijn. Die onderlinge verhouding is een interessant punt. Als deze regeling wet wordt, kunnen wij proberen een zo goed mogelijk systeem te ontwikkelen voor verschillende terreinen waarop verschillende regelingen met elkaar in aanraking komen. Ik denk dat daarvoor in ieder geval aanpassings-wetgeving nodig is. De gedachte is dat wij nu deze regeling invoeren en dat de invoering van deze wet niet direct plaatsvindt bij de terreinen waarop dat soort tegenstrijdige regelingen kunnen voorkomen.

Artikel VI, het overgangsartikel, biedt uitdrukkelijk de mogelijkheid om de wet voor de verschillende beleidsterreinen op verschillende ogenblikken in te voeren. De bedoeling daarvan is een voorlopige uitzondering te maken voor beleidsterreinen waarop ook andere regelingen gelden, om vervolgens te zorgen voor een onderling goed aangepaste regeling.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! De regeringscommissaris spreekt over onderling goed aangepaste wetgeving. Het is dus niet de bedoeling dat de ABW de koepelbepaling voor alle regelingen wordt? Begrijp ik het goed dat regelingen naast elkaar kunnen blijven bestaan als zij goed op elkaar afgestemd worden?

De heer **Scheltema**: Daarover is nog geen beslissing genomen. Ik ben geen tegenstander van het idee om van de Algemene wet bestuursrecht de algemene regeling te maken. Dat kan heel goed de inzet zijn. Wat de uitkomst van deze afweging zal zijn, moet nog blijken. Wij vinden de vastgestelde regeling een aantrekkelijke regeling. Het zou goed zijn wanneer deze zo algemeen mogelijk kan gelden.

De **voorzitter**: Het is mijn taak en gewoonte om ook naar de klok te kijken. Het is nu kwart over tien. Zoals sommige leden weten en de

## Scheltema

minister van Binnenlandse Zaken gisteren ook heeft meegemaakt, zijn wij de afgelopen twee avonden wat lang doorgestaan. Ik wil er echt op mikken om de tweede termijn binnen een uur af te handelen. Dat moet lukken.

□

De heer **Brood** (VVD): Voorzitter! Ik sta nu bloot aan het recht op interruptie. Desalniettemin zal ik trachten om op de gerezen vragen adequaat antwoord te geven.

De **voorzitter**: U staat bloot aan de mogelijkheid dat de voorzitter interrupties aan uw adres toestaat. Gaat u door!

De heer **Brood** (VVD): Toen ik van de minister het ideologisch getinte en mede op zijn kennis van het liberalisme gebaseerde verwijt kreeg over centralisatie door middel van regelgeving, had ik het gevoel dat ik mij in buitengewoon goed gezelschap bevond. Ik ga graag heel kort terug naar de parlementaire geschiedenis in de periode van 1848 tot 1853. Een geestverwant van mij, geboren te Zwolle en hoogleraar te Leiden, thans mijn woonstad, kreeg toen het verwijt dat er bij de vormgeving van de Gemeentewet sprake zou zijn van een enorme centralisatie van gezag. Tot op de dag van vandaag prijst iedereen dit model ter versterking van de bestuurlijke kwaliteit op lokaal niveau. Ik ben blij met het feit dat zelfs geestverwanten van partijen die veel later hun intrede in de politieke arena hebben gedaan, dat beginsel inmiddels tot het hunne hebben gemaakt.

Ons werd eveneens het verwijt gemaakt dat wij zouden juridiseren en de verwantschap met de dejuridisering daarmee zouden loslaten. Ook op dat punt is het goed gebruik om te zeggen dat de kost voor de baat uit gaat.

Wat mij echter het meest heeft getroffen, is dat ik een heel lichte regeling heb voorgesteld die vervolgens door allerlei mensen met allerlei werkzaamheden ontzettend is opgetuigd. Wij vragen ons af of in de tekst van het amendement datgene wordt bedoeld wat mensen daarin menen te lezen. De heer Schutte heeft de kanttekening geplaatst – ik dank alle sprekers er overigens voor dat de kanttekeningen elegant

verpakt werden – dat ook een eenvoudig telefoontje dan ineens tot de geregistreerde klachten gerekend zou moeten worden. Ik kan daar kort over zijn, want ik heb daar in een eerder interventie al het een en ander over gezegd. Ik ben niet van plan om een eenvoudig telefoontje, waarmee in feite alleen maar om informatie of om een feitelijke handeling wordt gevraagd, aan te merken als een klacht. Het is ook niet het oogmerk noch de strekking van deze bepaling dat een dergelijke klacht zou moeten worden geregistreerd. Op dat punt verschil ik dus van mening met de minister, die heeft gezegd dat het gaat om een behoorlijkheidsoordeel; dat behoorlijkheidsoordeel is niet expliciet in de wet opgenomen omdat het vanzelfsprekend zou zijn dat daar sprake van is. Dat brengt een zekere kwalificatie van het begrip "klacht" met zich. Als het gaat om een behoorlijkheidsoordeel en niet om een verzoek om een feitelijke handeling of het versturen van enige informatie, zal er op een gegeven moment wellicht inderdaad sprake zijn van een schriftelijke behandeling en van de mogelijkheid van registratie. Een eenvoudige klacht, het gewone telefoontje en het alledaagse verkeer tussen bestuurders en burgers versta ik dus niet onder datgene wat moet worden geregistreerd. Het gaat om een zeer licht middel. Als de klacht complexer wordt, ontstaat automatisch de situatie dat men aantekening maakt van datgene wat iemand uitlegt en wat moet worden uitgezocht. Als dat gebeurt, zit zoets al in het systeem. Op basis van mijn kennis van de muis en het beeldscherm blijf ik van mening dat bundeling hiervan in eerste instantie een vrij eenvoudige handeling is. Ik vraag mij daarom af of de kwalificatie "papieren olifant" van toepassing is op hetgeen ik heb voorgesteld. Ik denk dat het een heel licht middel is waarmee je veel feitelijke informatie prijsgeeft op grond waarvan anderen vragen kunnen stellen, zodat het leereffect gestalte kan krijgen.

De heer **Schutte** (GPV): Geeft de heer Brood nu niet een heel vrijpostige interpretatie van zijn amendement op het eerste onderdeel van het wetsvoorstel? Dat onderdeel gaat immers echt over mondelinge en schriftelijke klachten. Daarbij gaat het natuurlijk niet om

een telefonisch gesprek waarin iets wordt meegedeeld, maar als er een telefonische klacht is – bijvoorbeeld over de ambtenaar van de dienst openbare werken, die via zijn wethouder te horen krijgt dat er een klacht tegen hem is ingediend omdat hij iemand onheus heeft behandeld – moet die klacht volgens de letter en de plaatsing van uw amendement wel degelijk geregistreerd en in het verslag opgenomen worden.

De heer **Brood** (VVD): Dat ben ik niet met u eens. Het gaat op dat moment om een heel eenvoudige afhandeling van zaken en niet om een echte klachtenprocedure. Ik vind dat geen ontoelaatbare interpretatie van de huidige wetstekst en ik heb ook niet het idee dat zoets behoort tot de klachtenprocedures binnen het openbaar bestuur.

De heer **Schutte** (GPV): Het artikel wat hieraan voorafgaat, 9:2, spreekt van mondelinge en schriftelijke klachten. Een telefoontje is ook een mondelinge klacht. Ik vind het dus heel merkwaardig dat de heer Brood een interpretatie geeft van het begrip mondelinge klacht die ik nergens terug kan vinden.

De heer **Brood** (VVD): Ik geef een interpretatie die past in de systematiek en uitleg van de regering. De regering zegt in eerste instantie dat het om een behoorlijkheidsoordeel gaat, maar dat men dat niet met zoveel woorden opneemt in de wet. Men gaat ervan uit dat de bedoeling vanzelf duidelijk wordt. Dat betekent in feite dat op het moment dat er gevraagd wordt om een onderzoek naar de beoordeling van behoorlijk handelen van een bestuur, er sprake is van klachten. Zaken die met twee telefoontjes zijn op te lossen, zien wij dus niet als klachten in de zin van de wet. Daarop kan de registratieplicht dus ook niet van toepassing zijn. In dat opzicht wordt deze procedure zwaarder opgetuigd door degenen die deze procedure afwijzen dan door degenen die de procedure voorstellen.

Het kan overigens niet zo zijn dat men bij dejuridisering alleen denkt aan het vereenvoudigen van regels, het vergemakkelijken van het vrije mandaat van het bestuur of de discretionaire ruimte van het bestuur en dat men niet denkt aan de kwaliteit van de bestuurlijke organisatie. Als men dat toch doet,

## Brood

betekent dit dat het aantal procedures alleen maar zal toenemen. Er zal meer onduidelijkheid uit de wet blijken. Dat zal op zichzelf meer procedures uitlokken, met als gevolg dat men te maken krijgt met een toename van de juridisering.

Wij denken dat hier sprake is van een heel licht middel. In eerste instantie vraagt het om een zekere aandacht van het bestuur. Daarna zal het snel dejuridiserende effecten hebben. Kortom, het dejuridiserende effect dat wij verwachten, heeft dus niet een versterking van de juridisering op het oog en zal die ook niet realiseren. Wij hebben niet het idee dat er sprake is van verdergaande centralisatie als gevolg van dit voorstel. Er zal juist een versterking van de autonome functie en de autonome kracht van besturen plaatsvinden. Als het gaat om de bestuurlijke lasten, verwijs ik naar de discussie die heeft plaatsgevonden bij de invoering van de eerste twee tranches van de AWB. Daarbij is eveneens gewezen op de toename van de bestuurlijke lasten. Op grond van het evaluatierapport kan echter worden geconstateerd dat er geen sprake is van een duidelijke toename van bestuurlijke lasten als gevolg van het invoeren van de Algemene wet bestuursrecht. Bovendien denk ik dat het hier om heel marginale handelingen gaat, die geen overdreven grote druk zullen leggen op het openbaar bestuur.

Kern van het verhaal blijft dat wij er met het amendement voor kiezen om een heel lichte procedure neer te leggen, waarbij heel beperkt gegevens worden geregistreerd. Wat ons betreft is de strekking van het voorstel niet dat ieder telefoontje dat mensen plegen naar een gemeente of een andere bestuursorganisatie, onmiddellijk leidt tot registratie van een klacht. Dat beogen wij niet. Wij verwachten dat door deze steun in de rug voor het openbaar bestuur bij de leereffecten bij het nemen van besluiten, de kwaliteit van de besluitvorming zal toenemen en de juridisering zal afnemen. Dat is uiteindelijk het oogmerk van deze regeling. Wij willen het bestuur instrumenten aan de hand doen waardoor wij dejuridisering op gang brengen. Daar zijn wij zeer aan gecommiteerd. Wat dat aangaat, mag men van ons gedachten in deze lijn verwachten.

□

De heer **Apostolou** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de minister en de regeringscommissaris voor de gegeven antwoorden. Ik maak drie opmerkingen.

De eerste opmerking gaat over het amendement van de heer Brood. In mijn eerste termijn heb ik sympathie uitgesproken voor het amendement vanwege het leerelement. Registratie en evaluatie worden door ons allemaal van groot belang geacht. De minister heeft het leereffect onderschreven. Hij heeft echter problemen met de wettelijke verankering ervan. De minister heeft tevens gezegd dat de klachten van tijd tot tijd op de een of andere manier kritisch doorgenomen kunnen worden. Zo kan bekeken worden welke resultaten er worden geboekt. Wat dat betreft zijn wij het niet met elkaar oneens over het instrument op zichzelf. Nu gaat het echter om de methode. Moet het inderdaad vastgelegd worden in de wet?

Ik heb de collega's gehoord. Zij hebben bedenkingen geuit. Soberheid, eenvoud en praktische instelling spreken mij zeer aan. Ik moet echter tegen de heer Brood zeggen, net als de heer Hoekema in eerste termijn heeft gedaan, dat ik zeer diep moet nadenken over dit amendement. Wij zullen tijdens de stemmingen ons stemgedrag laten zien. Ik kan op dit moment echter niet zeggen dat mijn fractie met zekerheid voor dit amendement zal stemmen.

Mijn tweede opmerking heeft te maken met de positie van de commissies voor de Verzoekschriften. De heer Biesheuvel heeft aangegeven dat deze commissies méér kunnen doen dan alleen klachten in ontvangst nemen. Ze kunnen de minister ter verantwoording roepen enz. De heer Schutte heeft een belangrijke opmerking gemaakt over het niet opnemen van een bepaling over deze commissies in deze wet. Zelf heb ik daar ook op geduid met mijn opmerking dat artikel 9:12 niet over de commissies voor de Verzoekschriften gaat. De minister wil de huidige praktijk op dit terrein op geen enkele manier ter discussie stellen. De bestuursorganen kunnen verwijzen naar de commissies voor de Verzoekschriften. Om elk misverstand op dit punt te voorkomen, wil ik mede namens de collega's Brood, Biesheuvel,

Hoekema, Schutte en Van den Berg een motie indienen.

---

## Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat door artikel 9:12 van de Algemene wet bestuursrecht de bevoegdheid van de commissies voor de Verzoekschriften om klachten in behandeling te nemen, geenszins in het geding komt;

overwegende, dat er geen beletsel voor bestuursorganen bestaat om te wijzen op de mogelijkheid een klacht voor te leggen aan de commissies voor de Verzoekschriften;

van mening, dat de bestaande praktijk met verwijzingen door bestuursorganen, in het bijzonder door de belastingdienst, naar de commissies voor de Verzoekschriften naar tevredenheid verloopt en gecontinueerd dient te worden;

verzoekt de regering te bevorderen dat de bestuursorganen van het Rijk, naast de verplichting krachtens artikel 9:12 Algemene wet bestuursrecht, de klager erop wijzen dat hij de keuze heeft zich ook tot de commissies voor de Verzoekschriften te wenden,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Apostolou, Brood, Biesheuvel, Hoekema, Schutte en Van den Berg.

Zij krijgt nr. 8 (25837).

De heer **Apostolou** (PvdA): Voorzitter! Mijn laatste opmerking betreft de externe klachtvoorzieningen. Ik heb al gezegd dat de urgentie, die door de minister is onderstreept, onze instemming heeft. De minister heeft voorts gezegd dat een dergelijke voorziening ook wel wat mag kosten. In mijn ogen heeft hij een belangrijke opmerking gemaakt over de huidige wijze van financiering. Wij weten dat de Nationale ombudsman daarover niet tevreden is. Inderdaad kan de vraag worden gesteld of die vorm van financiering op dit moment de meest adequate is. Nu zal de minister een gesprek met de VNG voeren. In de

## Apostolou

discussies die wij tot nu toe hebben gevoerd, is ooit gesuggereerd dat wellicht met de VNG zou kunnen worden nagegaan of in het kader van het Gemeentefonds een regeling getroffen zou kunnen worden als gevolg waarvan een landelijk dekkend netwerk van klachtvoorzieningen zou kunnen worden gerealiseerd. Mijn verzoek aan de minister is of hij dit onderwerp in het komende gesprek naar voren wil brengen en de Kamer wil berichten over de opvatting van de VNG over deze kwestie. Op die manier kan wellicht een stap in de goede richting worden gezet.

□

De heer **Biesheuvel** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de minister en de regeringscommissaris voor hun antwoorden die zeker tot enige verduidelijking hebben geleid. De regeringscommissaris heeft volstrekt gelijk wanneer hij reageert op mijn opmerking over het ondersteunen van de klager. Hij wijst erop dat rekening moet worden gehouden met het feit dat er ook de mogelijkheid is om een klacht mondeling in te dienen. Ook al wordt de klacht dan wellicht niet perfect geformuleerd, wij hebben toch te maken met de aanvaardbaarheid van een klacht, juist vanwege het laagdrempelige middel in de vorm van mondelinge indiening. Dat moet ik mij inderdaad goed realiseren.

Voorts heb ik gesproken over behoorlijk gedrag jegens de klager. De regeringscommissaris heeft er bij een vergelijking met de Nationale ombudsman op gewezen dat men te maken heeft met twee niet vergelijkbare grootheden. Mijn vraag is dan wel wat precies het houvast van de burger is, indien sprake is van een onbehoorlijke bejegening van de klager door het bestuursorgaan. Zou hij die vergelijking voor mij kunnen doortrekken met betrekking tot enerzijds de Nationale ombudsman en anderzijds het bestuursorgaan?

Ik heb zowel van de regeringscommissaris als van de minister heel duidelijk begrepen dat de minister ons een voorstel voorlegt met, zoals hij zegt, een zeer sober karakter. Ik merkte dat ook heel duidelijk aan de beantwoording. Hij vergeeft mij wel de stoute vergelijking die ik maak naar aanleiding van zijn opmerking tegen de heer Brood, hoe iemand van liberalen huize een amendement

kan indienen dat toch een regulering van de markt inhoudt. Toen de heer Apostolou zei dat wij eigenlijk geen houvast hebben als het gaat om de registratie en vroeg hoe het dan moest, dacht ik even de sociaal-democraat Peper te horen zeggen dat wij dan maar moeten afwachten hoe de markt reageert. Maar ik heb natuurlijk van huis uit niet zoveel kennis van zowel de sociaal-democratie als het liberalisme. En ik sluit niet uit dat meer dan vier jaar Paars ertoe kan leiden dat dit soort omkeringen plaatsvinden.

Dat laat natuurlijk onverlet dat ik ook niet kan ontkennen dat de CDA-fractie op zich best sympathie voor het amendement van de heer Brood heeft. Maar de opmerking van iemand die het gemeentelijke bestuur van huis uit heel goed kent, de heer Schutte zelf, en die daar een zeer waardevolle opmerking over heeft gemaakt, proefde ik toch een beetje als "doen wij de sluizen niet open". Ik ontkom er dus ook niet aan om nog eens een heel zware afweging op dat terrein te maken, zij het dat ik ook goed begrepen heb dat de investering van de heer Brood namens zijn fractie bedoeld is om nog een beter instrument te krijgen. De vraag is dan altijd of die investering daadwerkelijk realiteit wordt.

De minister merkte op dat elke klacht een gratis advies is. Zo zou je ook kunnen opmerken dat een goede registratie uiteindelijk tot een beter doorzicht leidt. In die zin zit er van beide kanten wat in. Het is een afweging die een bepaalde doorslag moet geven. Ik geef echter toe dat het beslist niet de bedoeling kan zijn dat dit amendement leidt tot een verzwaring van de bestuurslast, wat wij juist proberen te voorkomen. Ook de CDA-fractie zal dus vanavond geen uitsluitel kunnen geven, maar een definitieve afweging maken als de eindstemming daar is. Dat zal wel dinsdag aanstaande zijn.

De **voorzitter**: Dat laatste zal waarschijnlijk het geval zijn.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Mijnerzijds ook dank aan de minister en de regeringscommissaris voor hun beantwoording. Het zal duidelijk zijn dat ik mij redelijk goed thuis voelde bij hun antwoord. Ik kan de minister echter verzekeren

dat wij zeker nog gelegenheden zullen krijgen waarbij het meer zal wringen tussen onze standpunten. En misschien kunnen die al heel snel komen.

Het punt van de klachten en het amendement van de heer Brood is een beetje een hoofdpunt van de discussie geworden. Op zichzelf is het heel waardevol dat wij op die manier de discussie kunnen toespitsen. Wij moeten het amendement nemen zoals het er ligt. Er wordt een voorstel gedaan om aan afdeling 9.1, de algemene bepalingen van de wet die gelden voor alle soorten van klachten, een artikel toe te voegen dat gaat over de registratie van de bij hem – het bestuursorgaan – ingediende klachten. Dat zijn dus de klachten waarover het in die afdeling gaat. Aan artikel 9:3a dat wordt voorgesteld, gaat 9:2 vooraf. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen mondelinge en schriftelijke klachten.

Ik heb de memorie van toelichting op artikel 9:2 er op nageslagen. Er wordt gesproken over schriftelijk ingediende klachten en alle overige klachten anderzijds. Vervolgens wordt gezegd: "Voorts geldt voor alle klachten, ook voor de telefonisch of mondeling ingediende klachten waarop niet aanstonds een bevreemdend antwoord kan worden gegeven, dat enigerlei reactie van de kant van het bestuur moet volgen." Als we nu in diezelfde afdeling een artikel gaan opnemen met dezelfde hantering van het begrip klachten, dan denk ik dat het niet kan dat je de interpretatie van 9:3a, het amendement, anders gaat maken dan 9:2. Dat is de essentie van mijn conclusie. De heer Brood heeft het hier over een eis die hij wil stellen aan alle soorten klachten.

De heer **Brood** (VVD): De gang van de gedachtewisseling roept bij mij toch een vraag op. Gesteld dat het amendement er zo had uitgezien, dat er inderdaad sprake was van deze verplichting voor schriftelijke klachten en het daar ook was ondergebracht: betekent het dan dat uw fundamentele bezwaar was komen te vervallen? Kortom, richt uw bezwaar, als het gaat om dit amendement, zich uitsluitend op het feit dat ook de niet-schriftelijke klacht onder deze verplichting komt te vallen, of is er een breder bezwaar tegen deze gang van zaken?

## Schutte

De heer **Schutte** (GPV): Mijn bezwaar is tweërlei, maar met verschillend gewicht. Het grootste bezwaar is inderdaad het generieke karakter ervan, waarbij ook de mondelinge en telefonische klachten eronder vallen. Nu, als dat zo is, zijn we echt met een overregulering bezig. Zou u het in een andere afdeling, 9.2, opnemen, waar het gaat over klaagschriften, dan zou dat bezwaar niet meer gelden. Dan zou je je hooguit het volgende kunnen afvragen. Als het iets betreft dat in de praktijk waarschijnlijk toch wel zal gebeuren – want schriftelijke klachten gaan bij u in de computer; dat zult u ongetwijfeld ook zo zien – dan voegt het niet veel toe. Ik heb er dan niet zo'n behoefte aan, maar dan heb ik niet het bezwaar dat ik heb tegen het amendement dat er nu ligt.

De heer **Brood** (VVD): Als we inderdaad dat schriftelijke element hebben opgelost, volgens de theoretische gedachtegang die we nu even met elkaar maken, betekent het dan vervolgens dat het, gelet op de evaluaties die er zijn gemaakt aangaande de Algemene wet bestuursrecht, op zichzelf een nuttig instrument kan zijn om tot leer-effecten te komen en dat er niet een heel fundamenteel bezwaar bestaat tegen een verplichting?

De heer **Schutte** (GPV): Nee, dan is het niet meer een fundamenteel bezwaar, maar dan moet je gewoon de vraag stellen of het iets toevoegt, als je iets dat waarschijnlijk toch wel zal gebeuren, gaat verplichten. Dan is het een kwestie van praktische afweging.

De heer **Brood** (VVD): Maar waaraan ontleent u de verwachting dat het wel zal gebeuren, gelet op de ervaring die we nu al jaren hebben op het terrein van bezwaarschriften, waar geen sprake is van gestructureerde leerprocessen, waarbij overheden echt evalueren wat er gebeurt? Dat betreft niet alleen een verwijzing naar de rapportage inzake de AWB. U kunt daar jarenlange publicaties op het terrein van het bestuursrecht bij betrekken.

De heer **Schutte** (GPV): Nee, daar gaf de minister een helder antwoord op: wij gaan nu de wet vaststellen waarin die norm in de Algemene wet bestuursrecht wordt vastgelegd. Daar zal ongetwijfeld effect van uitgaan

naar alle bestuursorganen, welke dan ook. Wat dat betreft kunt u niet de ervaringen in het verleden, van vóór deze wet, maatgevend achten voor de ervaringen hierna.

De heer **Brood** (VVD): Ik zal de discussie niet onnodig ophouden, voorzitter. Ik zou nog één opmerking willen maken.

Deze discussie heeft plaatsgevonden, mijnheer Schutte, bij het invoeren van de bezwaarschrift-procedure. Alle verwachtingen die u nu uit en die ook de minister uit, zijn gebleken buitengewoon vrijblijvend te zijn en hebben niet geresulteerd in de voorspellingen die men destijds bij de eerste tranche al deed. Ik zie dus geen enkele grond voor de verwachting die u uitspreekt.

De heer **Schutte** (GPV): Over het uitspreken van verwachtingen kunnen we lang praten.

Eén opmerking nog, voorzitter, over de externe klachtvoorziening. Dat heeft ook een heel lange voorgeschiedenis; daar hoeft ik niet opnieuw op in te gaan. Waar het mij altijd om ging, is dat de gemeenten met name de ruimte kregen om te kiezen voor de wijze waarop de externe klachtvoorziening vorm zou krijgen. Die ruimte hebben zij nu gekregen in de afspraken die we hebben gemaakt. Daarbij is het voor mij niet essentieel of je daar drie jaar of vijf jaar de tijd voor geeft, want ook naar mijn overtuiging behoort een behoorlijke externe klachtvoorziening tot de eisen die je moet stellen aan een behoorlijke wijze van besturen. Als je daarvan uitgaat, is ook de discussie over wie het nu moet betalen, een beetje een oneigenlijke discussie geworden. Er zijn heel wat gemeenten, die 78, die het zelf al voor eigen rekening genomen hebben; de rest wellicht nog niet. Ik zou zeggen dat eruit te komen moet zijn en dan ben ik het met de heer Apostolou eens: als het gesprek met de VNG plaatsvindt, kan ook het Gemeentefonds een rol spelen om tot een oplossing te komen.

□

De heer **Hoekema** (D66): Voorzitter! Ik wil graag een verzuim goedmaken uit mijn eerste termijn door ook de regeringscommissaris te bedanken voor zijn aanwezigheid hier; met een zekere regelmaat zit hij in vak K.

Tevens wil ik hem dankzeggen voor de bijdrage die hij heeft geleverd aan het antwoord in eerste termijn; ook wil ik de minister van Binnenlandse Zaken graag dankzeggen voor zijn heldere antwoord.

Er liggen hier in feite, voorzitter, nog maar weinig beslispunten voor, vanavond. De regeling die wij vanavond behandelen, is een sobere, goede regeling, die brede instemming van de Kamer heeft gekregen en die in het belang van een goed bestuur en ook in het belang is van het opbouwen en versterken van de rechten van de burger. Dat is een goede zaak.

Aan de orde is nog het voorliggende amendement-Brood. Ik heb gezegd in eerste termijn: diep nadenken. Ik herhaal dat. Ik denk dat het, eerlijk gezegd, een beetje synoniem gaat worden, als ik zo de collega's beluister, met het mogelijkerwijze afwijken ervan, maar dan op een heel charmante manier gebracht. Het past ook bij het karakter van deze avond en de maidenspeech die de heer Brood heeft gehouden. Ik zou hem in dat opzicht willen prijzen voor zijn vasthoudendheid, ook aan de interruptiemicrofoon. Het heeft mij positief heeft verbaasd dat hij zich ontpopt als vertegenwoordiger van de extreme linkervleugel van de VVD-fractie – die vleugel is niet zo rijk gevuld in deze Kamer – aangezien hij pleit voor een forse regulering, terwijl de minister van Binnenlandse Zaken, toch een sociaal-democraat van de oude stempel, zich heeft ontpopt als een ware vertegenwoordiger van het marktdenken. Zo zie je maar hoe de synergie van Paars kan uitwerken. Nogmaals, ik heb sympathie voor de doelstellingen van het amendement van de heer Brood. Op het punt van de juridisering is bij hem echter eigenlijk een beetje sprake van mieux sauter pour reculer, in plaats van reculer pour mieux sauter. In ieder geval heeft hij een heel fraaie redenering neergelegd. Alles afwegend denk ik met de heer Schutte en anderen dat wij het aan de bestuursorganen zelf moeten overlaten om het te regelen.

Voorzitter! Ik geef graag steun aan de motie betreffende de verzoekschriften van collega Apostolou, die ik heb medeondertekend, zij het dat het kabinet eigenlijk heel duidelijk heeft gezegd – ik heb dat nog eens nagelezen in de nota naar aanleiding van het verslag – dat de Kamer geen

## Hoekema

bestuursorgaan is en dat de verzoekschriften dus niet in de knel komen. Toch kan het geen kwaad dat de Kamer dat nog eens vastlegt.

De discussie over de externe klachtenbehandeling ziet mijn fractie graag voortgezet als wij verder spreken over de Nationale ombudsman en het aansluiten daarbij door gemeenten. Die discussie is belangrijk maar zij is vanavond eigenlijk strikt genomen niet aan de orde, want wij hebben het voornamelijk over de interne klachtenbehandeling.

Voorzitter! Waarschijnlijk zal mijn fractie volgende week van harte voor het wetsvoorstel stemmen.

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Mijnheer de voorzitter! Om te beginnen wil ik een oprecht woord van dank zeggen aan de minister en de regeringscommissaris voor hun beantwoording. Er blijft voor mij nog slechts een enkel punt over.

Ik was aangenaam verrast door de positieve bejegening van de minister op het punt van de versnelling die aangebracht moet worden in de totstandkoming van de externe klachtenvoorziening bij gemeenten. Voor mijn fractie is dat allang een zeer aangelegen punt. Inderdaad is dit punt een beetje vreemd in de orde van deze discussie omdat het niet als zodanig is geagendeerd, maar ik wil de minister toch aansporen om duidelijk in die richting verder te denken. Daarbij mag in de ogen van mijn fractie de financiering geen probleem zijn. Wij hebben deze voorziening immers altijd gezien als een vorm van aanvullende rechtsbescherming die uit de algemene middelen zou moeten worden betaald. Een betaling per klacht, of hoe dan ook, vinden wij een beetje vreemde en oneigenlijke situatie. Nogmaals, ik wil de minister vooral aansporen om zo door te gaan op dit punt; op andere punten misschien niet, maar daar komen wij elkaar dan wel weer tegen.

Ik dank de regeringscommissaris voor zijn opmerking over de systematiek van de AWB. Ik ga er nu niet verder op in. Er is een enkel punt waarop je van mening kunt verschillen over de vraag wat beter is in die totale systematiek, maar ik leg mij graag neer bij de keuzes die nu gedaan zijn. Toch had ik behoefte

aan het maken van deze kanttekening. Een eventuele alomvattende klachtenregeling in de AWB is op zichzelf een positieve gedachte. Ik heb die zelf ook genoemd. Ik maakte daarbij wel de kanttekening – ik herhaal die nu – dat het de vraag is of dit wel kan bij een aantal bestuursorganen, zoals ziekenhuizen of universiteiten die ten dele een ander karakter hebben dan een typisch overheidsorgaan. De studie daarover zien wij nog tegemoet en die discussie hoeven wij nu niet te voeren. Wij komen er op een ander moment wel op terug.

Voorzitter! Het wordt misschien een beetje eentonig, maar ook mijn fractie zal zich nog op het amendement beraden. Helaas zal de heer Brood vanavond niet naar huis kunnen gaan met absolute zekerheid over dit amendement. Maar ook hij zal moeten leren leven met het feit dat dergelijke dingen hier aan de orde zijn; dat hoort bij het leerproces. Wij zullen het wel in die zin positief bekijken, dat wij de grondgedachte, het leerproces, belangrijk vinden. Maar het is voor ons de vraag of het echt op deze wijze moet worden vastgelegd, terwijl wij overigens een sobere regelgeving hebben. Ik heb andere voorbeelden genoemd die wij ook niet hebben vastgelegd. Het is dus de vraag of wettelijke vastlegging in dit kader op haar plaats is.

□

Minister **Peper**: Voorzitter! Ik dank de leden voor hun bijdrage in tweede termijn. Vanwege de volharding van de heer Brood met betrekking tot dit dossier, is het aantrekkelijk in te gaan op Thorbecke, omdat hij daarop waarschijnlijk doelde. Thorbecke was, zoals bekend, geen voorstander van de benoemde burgemeester. Er valt nog veel meer over Thorbecke te zeggen, onder andere terzake van het gemeentelijk bouwwerk. Dat gemeentelijk bouwwerk, waarvoor overigens groot respect moet worden getoond, is in de loop der jaren redelijk "dun" geworden terzake van de gemeentelijke autonomie. De laatste tien jaar is er gelukkig een proces gaande waarbij gemeenten gelukkig weer serieuzer worden genomen en veel meer taken krijgen. Dat relativeert misschien de opmerking van de heer Brood. Ik wil er niet al te uitvoering op ingaan,

hoewel de heer Biesheuvel mij straks nog wel zal horen over zijn opmerking waarin ik word getypeerd als een wat belegen sociaal-democraat.

De heer **Biesheuvel** (CDA): Dat heb ik niet gezegd.

Minister **Peper**: Dat is mijn terminologie. Ik voel mij daarbij trouwens heel goed thuis, daar gaat het niet om.

Ik geloof dat de heer Brood de interpretatie van een telefonisch dan wel een mondeling contact met een bestuursorgaan te veel duidt in termen van "ik wou eens wat informatie hebben". Het gaat niet om de vorm. Men kan zowel schriftelijk als mondeling met een echte klacht bij het gemeentehuis komen of bij een ander bestuursorgaan. Men kan zelfs heel boos zijn. Zo'n klacht zal, zo mag je hopen, vaak zeer snel worden behandeld. Die diversiteit van de relatie tussen overheid en burger wordt wel erg ingesnoerd door de noodzaak tot registratie zoals de heer Brood die voorstelt. Daartegen heb ik dan ook de grootst mogelijke bezwaren. Ik zie niet wat daarmee bereikt wordt. Bovendien ben ik het niet eens met hetgeen de heer Brood zegt over het leereffect. Het is niet zo, dat er geen rapportages zijn over bezwaarschriften en de systematiek in dezen. Dat is in veel gemeenten wel het geval. Ik weet uit eigen ervaring dat die rapportage er is, vrij uitvoerig is en dat daarin bepaald een leereffect zit.

De heer **Brood** (VVD): De minister heeft zo-even kennis kunnen nemen van het gedachte-experiment dat ik doornam met de heer Schutte. Gelet op alle bezwaren die de minister nu formuleert, zou ik mij kunnen voorstellen dat hij langs dezelfde lijn zou antwoorden indien ik hem dezelfde vragen zou stellen. Begrijp ik dat goed?

Minister **Peper**: Ik begrijp u niet, mijnheer Brood.

De heer **Brood** (VVD): Ik neem aan dat u het debat gevolgd heeft. Dat is een flauwe opmerking.

Als het niet zou gaan om niet-schriftelijke klachten...

Minister **Peper**: Oh ja, dat debat. Ik deel de zienswijze van de heer Schutte, zo merk ik korthedshalve op. Ik vind dat het middel van

## Peper

communicatie als te belangrijk wordt geïdentificeerd. Het gaat om de boodschap. Wanneer deze wet wordt aangenomen, dan verwacht ik dat bestuursorganen met die bagage die dingen zullen doen waar de heer Brood met zijn amendement op uit is. Ik vind het een zekere depreciatie. U bedoelt het niet zo, maar zo zou ik het ervaren. Als ik een bestuursorgaan zou zijn, dan zou ik het weer moeten uitleggen en rapporteren. Laat dat toch aan mij over. De norm is gesteld. Die moet bekend worden gemaakt: er zijn veel klachtenregelingen. Er zijn heel veel varianten denkbaar. Ik heb het voorbeeld van de politiegereguleering. Het is zeer verschillend. Het is veel preciezere wetgeving dan datgene wat wij nu bespreken. Ik probeer mijn bezwaren op die manier onder woorden te brengen.

Ik heb absoluut geen enkel probleem met de motie die door de heer Apostolou is ingediend. Ik zal de Kamer rapporteren over mijn contact met de VNG over de versnelling in de externe klachtenregeling. Ik voel mij gesteund door de Kamer om dat op korte termijn met de VNG te bespreken. Ik zal u van die besprekingen kond doen. Als wij dat allemaal willen, zal er ook financieel uit te komen zijn. Dat moet lukken. Ik vind het echt dringend.

De heer Biesheuvel heeft mij in de markt geduwd. Het gaat om de markt van de relatie tussen de burger en bestuursorganen. Omdat de heer Biesheuvel niet alleen de regering, maar ook de heer Brood nog in spanning houdt, wil ik hem op weg naar de stemmingen nog meegeven dat hier het CDA-gedachtegoed over subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring samenvalt met het sociaal-democratische gedachtegoed van de functionele decentralisatie. Daaruit zijn in ons land toch mooie dingen voortgekomen, zij het niet in alle omstandigheden. Ik geef aan dat wij elkaar zouden kunnen vinden in deze meer ideologisch getinte bijdrage van mijn kant.

De heer Biesheuvel zegt: een klacht is een advies, maar als je dat nu systematiseert, krijg je ook doorzicht. Dat is waar. Ik ben niet ongevoelig voor de gedachtegang van de heer Brood. Ik ben evenwel van mening dat, als de Kamer deze norm neerlegt, volwassen bestuursorganen daarmee zodanig zullen omgaan dat zij ook systematiseren, waarbij zij trends zullen zien in de klachten. Dat ligt zeer voor de hand.

Die bestuursorganen worden ook gecontroleerd. Er zal iemand zeggen: heeft u een klachtenregeling, mag ik kijken hoe die eruit ziet, wat doet u ermee? Dan zeg je natuurlijk niet: nee, daar doen wij niks mee. Zo gaat dat natuurlijk niet. Wij hebben een klachtenregeling. Om welke klachten gaat het, hoe gaat u die bewerken, hoe pakt u die op? Ook afhankelijk van waar men werkt, zal het ene bij wijze van spreken wat informeler en het andere wat formeler zijn. Het hangt ook van het publiek af. Dat leereffect is geïmpliceerd door die wijze van werken, zij het dat ik het eens ben met de heer Brood dat dit wel enige tijd kost. Maar dat proces wordt naar mijn oordeel niet versneld door zijn amendement. Dat doet immers de vraag rijzen wie dat allemaal gaat controleren, want anders hebben wij er niets aan. Dit debat kan een stimulans zijn om waar dat enigszins mogelijk is, dingen vast te leggen om te kijken waar zij vandaan komen. Ik weet dat niet alleen uit mijn eigen ervaringen; ook andere gemeenten, die daarin wat meer systematiek aanbrengen, hebben die ervaringen. Met alle volharding die de heer Brood toont op het punt van zijn amendement, geef ik hem in overweging daarover nog eens heel diep na te denken.

□

De heer **Scheltema**: Voorzitter! Helaas wil ik het nog even hebben over het amendement van de heer Brood, en met name over de woorden die daarin worden gebruikt. Het woord "klacht" heeft inderdaad betrekking op mondelinge en schriftelijke klachten. Dat blijkt uit de plaatsing en de betekenis van het woord. Ik wijs op artikel 12, tweede lid, (nieuw) van de Wet Nationale ombudsman, waarin ook het woord "klacht" voorkomt, en waarmee blijkens de toelichting ook uitdrukkelijk mondelinge klachten zijn bedoeld. In hetzelfde amendement komt het woord "bestuursorgaan" voor. Ik wijs op de complicaties die voortvloeien uit het feit dat hier het begrip "bestuursorgaan" is genoemd als degene die moet rapporteren. Er zijn situaties waarin in een bepaalde organisatie heel veel bestuursorganen voorkomen. Ik denk daarbij aan de belastingdienst, waar veel belastinginspecteurs zijn. Iedere belastinginspecteur is op zichzelf een

bestuursorgaan. Dat geldt ook voor andere bestuursorganisaties, waar in één organisatie vaak verschillende bestuursorganen voorkomen. Dat compliceert de rapportageplicht, zo geformuleerd, toch wel enigszins.

De heer Biesheuvel heeft een nadere verduidelijking gevraagd op het punt van het niet aanwezig zijn van het criterium "behoorlijk" bij de beoordeling van klachten door het bestuursorgaan zelf. Als de ombudsman, die wel volgens dit criterium moet oordelen, een klacht moet beoordelen, kan hij niet anders doen dan een oordeel geven over wat een ander orgaan gedaan heeft, en kan hij daaraan zelf niet een bepaald gevolg verbinden in de zin van het ondernemen van een bepaalde actie. Hoogstens kan hij een aanbeveling richten tot dat bestuursorgaan. Dat gebeurt ook wel. Als een bestuursorgaan een klacht behandelt, kan het bestuursorgaan volgens de bedoeling van de wetstekst met die klacht niet alleen zeggen "het spijt mij, het is verkeerd gegaan", maar kan het soms ook iets doen om ervoor te zorgen dat aan datgene waarover geklaagd wordt, een eind wordt gemaakt. Soms gaat het om klachten over iets wat niet meer ongedaan kan worden gemaakt. Als je klaagt over het feit dat je veel te lang op iets hebt moeten wachten, kan het bestuursorgaan niets anders doen dan bijvoorbeeld in een brief zijn verontschuldigingen aanbieden voor het feit dat betrokkene een zo late reactie heeft gekregen. Misschien is het aardig dat bestuursorganen dit een enkele keer vergezeld doen gaan van een boekenbon, als zij vinden dat zij verkeerd zijn geweest. In de gemeente waarin ik woon, schijnt dat gebruikelijk te zijn bij een veel te laat ontvangen antwoord.

In andere omstandigheden kan het gebeuren dat er nog wel iets te doen is. Als je bijvoorbeeld klaagt over het feit dat het in jouw straat zo'n grote rommel is, wat te laat wordt aangepakt, kan het bestuursorgaan zeggen dat dat verkeerd is gedaan. Maar in feite gaat het er in die situatie om dat het beter wordt, zodat aan die ongelukkige situatie een einde wordt gemaakt. Er zijn dus heel veel verschillende situaties, waarbij het er minder om gaat dat een oordeel over behoorlijkheid wordt uitgesproken, als wel dat op een goede manier gevolg wordt gegeven aan de klacht.

## Scheltema

De heer Van den Berg heeft gevraagd naar de regeling die geldt voor ziekenhuizen en andere instellingen die voor een deel bestuursorgaan zijn. Voorzitter! Het is handig dat klachten steeds op dezelfde manier worden afgehandeld. Voorzover de instellingen bestuursorgaan zijn, kan de regeling van de AWB gelden. Die regeling van de AWB kan, voorzover die instellingen niet als bestuursorganen optreden, van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Het is dus goed mogelijk om deze regeling te hanteren voor het deel waarin de instelling geen bestuursorgaan is. Er zal nader moeten worden onderzocht of dit de meest aantrekkelijke oplossing is. Dat is ook de bedoeling van de overgangsbepaling en de aanpassingswetgeving.

De **voorzitter**: Volgens mij is alleen een regeringscommissaris in staat ons om precies elf uur de vergadering te laten beëindigen.

Ik dank de regeringscommissaris en de minister voor de gegeven antwoorden.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aanstaande dinsdag te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 23.00 uur



### Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter terzake gedane voorstellen:

1. de volgende brieven:

een, van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ten geleide van het rapport van de Inspectie voor de politie: "Paraatheid, alleen een kwestie van opschalen?" (25616, nr. 17);

een, van de minister van Financiën, ten geleide van een notitie over de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en van de Gemeenschap (26200-IXB, 21501-17, nr. 9);

een, van de minister van Verkeer en Waterstaat, ten geleide van de reactie op de lijst met vraagpunten

over de vliegcrash Bijlmermeer (22861, nr. 36);

een, van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, inzake de stand van zaken bij het aanbrengen van de verbeteringen ten aanzien van de zelfstandige bestuursorganen op het terrein van VWS (25268, nr. 10).

Deze brieven zijn al gedrukt en rondgedeeld;

2. de volgende brieven:

een, van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, inzake Samenwerkingsverband Internationaal Landbouwniversiteit Wageningen (SAIL);

een, van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, inzake GFT-afval als bron van microbiële luchtverontreiniging;

een, van de minister van Verkeer en Waterstaat, ten geleide van het advies Toekomst van de luchtvaart in Nederland "Van de lucht blijven leven";

een, van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ten geleide van het eindrapport onderzoek "Zicht op telewerken" door TNO STB en NIA TNO.

De voorzitter stelt voor, deze brieven door te zenden aan de betrokken commissies en niet te drukken;

3. een brief van G. Nihal Özdilek, over haar persoonlijke omstandigheden.

Deze brief ligt op de griffie ter inzage.



### Presidiumbesluit

Het Presidium heeft met eenparigheid van stemmen besloten, te stellen in handen van:

a. de vaste commissie voor Financiën:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet toezicht kredietwezen 1992 en de Faillissementswet met betrekking tot het definitieve karakter van de afwikkeling van betalingen en effectentransacties in betalings- en effectenafwikkelingsystemen (26260);

b. de vaste commissie voor Economische Zaken:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Waarborgwet 1986 met betrekking tot de uitoefening van toezicht op de naleving (26258);

c. de algemene commissie voor Europese Zaken:

- het wetsvoorstel Goedkeuring van de op 24 november 1997 te Brussel tot stand gekomen Euro-Mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Hasjemitisch Koninkrijk Jordanië, anderzijds (Trb. 1998, 136) (26142).