

Vergaderjaar 1997–1998

25 837

Aanvulling van de Algemene Wet Bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 23 maart 1998

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de visie van de regering dat het bestuur een dienende functie heeft naar de burgers toe en dat het ook in het belang van de overheid zelf is zorgvuldig onderzoek naar haar eigen gedragingen te doen en klachten behoorlijk af te handelen. Voortdurende verbetering van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening versterkt het vertrouwen van de burger in de overheid en is tevens efficiëncywinst.

De in dit wetsvoorstel neergelegde voorschriften bevorderen de goede afhandeling van klachten en leveren een bijdrage aan de vermindering van klachten bij externe klachtinstanties zoals de Nationale ombudsman en de gemeentelijke ombudsfunctionarissen. Deze leden hebben waardering voor het feit dat in dit wetsvoorstel gezocht is naar een evenwicht tussen het bieden van voldoende waarborgen voor een zorgvuldige klachtenbehandeling enerzijds en het voorkomen van nodeloze formalisering of bureaucratisering naderzijds. Zij merken echter op dat in de wetstekst deze praktische opstelling niet terug is te vinden. Er wordt namelijk uitsluitend gesproken over de procedure ten aanzien van de behandeling van klaagschriften (afdeling 9.2). Zou het niet dienstig zijn een bepaling op te nemen met betrekking tot de procedure over mondelinge klachten? In de memorie van toelichting (blz. 13–14) wordt gesteld dat nadere regels ten aanzien van mondelinge vragen tot een niet zinvolle formalisering zou leiden. Vervolgens wordt gesteld dat op verzoek van de klager het oordeel van het bestuursorgaan op schrift moet worden gesteld. Waarom worden deze

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Essers (VVD), Dittrich (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA), Wessels (D66) en Wagenaar (PvdA).

Plv. leden: Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Duivesteyn (PvdA), Feenstra (PvdA), Verhagen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-Van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Boxtel (D66), Korthals (VVD), Luchtenveld (VVD), Assen (CDA), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Van Oven (PvdA), Bakker (D66), en Noorman-den Uyl (PvdA).

regels die in de memorie van toelichting staan niet in de wetstekst opgenomen?

De leden van de fractie van de PvdA zijn het met de regering eens dat het om het leereffect zo groot mogelijk te doen zijn aanbeveling verdient dat binnengekomen klachten door de organisatie worden geregistreerd en er regelmatig evaluatie van de klachten plaats vindt. Over deze registratie zijn echter geen bepalingen in de wet opgenomen. Is dit feit een weloverwogen beslissing van de regering? Zou het niet logischer zijn, nu de regering het nut van de registratie en evaluatie onderschrijft, daarover een bepaling in de wet op te nemen? Registratie en evaluatie dienen immers om soms structurele veranderingen in de organisatie van een bestuursorgaan aan te brengen ter voorkoming van klachten van burgers. Wil de regering hierop reageren?

Deze leden constateren dat een groot aantal instanties gevraagd is te reageren op het voorontwerp van deze wet. De Commissie voor de Verzoekschriften is niet in de gelegenheid gesteld op dit voorontwerp te reageren. Het is logisch dat voorontwerpen niet aan de Kamer worden voorgelegd, maar zou het niet beter zijn geweest omdat dit wetsvoorstel mede de organisatie van de Kamer aangaat, in casu de Commissie voor de Verzoekschriften, het Presidium van de Kamer te raadplegen op gelijke basis als andere instanties om tijdig een oordeel te geven? De Commissies voor de Verzoekschriften van Eerste en Tweede Kamer ontvangen immers klachten/verzoeken van burgers over gedragingen van de rijksoverheid.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De memorie van toelichting (blz. 5) geeft aan dat bij klachtbehandeling wordt bezien of het bestuursorgaan zich jegens een klager behoorlijk heeft gedragen. De leden van de CDA-fractie vragen waarom dit criterium niet in de wet is opgenomen.

Volgens de memorie van toelichting (blz. 6) is van de oplegging van nieuwe verplichtingen aan bestuursorganen nauwelijks sprake. De leden van de CDA-fractie menen dat daarover niet te lichtvaardig moet worden gedacht. Deelt bijvoorbeeld de VNG de mening van de regering in dezen? Heeft de regering een idee van de extra kosten die medeoverheden moeten maken om aan de eisen van dit wetsvoorstel te voldoen?

De leden van de CDA-fractie vragen welke ruimte er is voor een aanvullende regelgevende bevoegdheid van provincies, gemeenten en andere openbare lichamen, afgezien van de in afdeling 9.3 gegeven bevoegdheid. Mogen bijvoorbeeld aanvullende eisen aan het klaagschrift worden gesteld? Of aan de wijze van behandeling?

Door wijziging van artikel 1:6 Awb zal hoofdstuk 9 Awb onder meer van toepassing zijn op de taken van politie, OM en andere met opsporings-taken belaste personen. Volgens de memorie van toelichting (blz. 8) kunnen de overige bepalingen van de Awb analoog worden toegepast. Ontstaat hierdoor niet een onduidelijke situatie, zo vragen de leden van de CDA-fractie, terwijl codificatie in de Awb juist de rechtszekerheid beoogt te dienen?

Volgens de memorie van toelichting (blz. 10) beoogt artikel 9:8, eerste lid, onder e, een samenloopregeling te treffen voor klachtprocedures en civiele procedures. Waarom blijkt deze beperking tot civiele procedures niet uit de tekst van onderdeel e, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel. Zij achten de door de regering in de memorie van toelichting aangevoerde motieven voor een regeling inzake de interne behandeling van klachten door bestuursorganen overtuigend. Zij stellen vast dat zowel de Algemene Rekenkamer als de Nationale ombudsman het belang van een dergelijke regeling hebben benadrukt. Het voorstel kan bovendien gezien worden als een logische uitwerking van artikel 5 van de Grondwet.

Met de regeling zal bereikt kunnen worden dat bestuursorganen fouten corrigeren. Voor het realiseren van het gewenste leereffect lijkt registratie van klachten en evaluatie van klachtenbehandeling noodzakelijk. Waarom zijn hieromtrent geen bepalingen in het voorstel opgenomen?

De leden van de VVD-fractie zijn met de regering van mening dat na de interne klachtvoorziening de externe klachtvoorziening aan de orde dient te komen. De meeste gemeenten beschikken in afwachting van een regeling voor de externe klachtvoorziening nog niet over een dergelijke voorziening. Indien de nu aan de orde zijnde regeling voor de interne klachtvoorziening door die gemeenten niet nageleefd zou worden, kan dat dus niet blijken doordat ontevreden klagers zich wenden tot een externe klachtvoorziening. Op het niet naleven van de bepalingen van het onderhavige voorstel staan evenmin sancties. Hoe kan desondanks bereikt worden dat de bepalingen ook in bedoelde gemeenten worden nageleefd?

De leden van de VVD-fractie verwachten dat het voorstel niet zal leiden tot onnodige formalisering of bureaucratisering. Immers, iedere informele vorm van afdoening is mogelijk, mits dat geschiedt tot tevredenheid van de klager. In verband met de controle op de naleving van de bepalingen van het voorstel vragen de leden zich echter af hoe in geval van informele afdoening achteraf kan worden vastgesteld dat een klager inderdaad tevreden is. Zij denken dan weer in het bijzonder aan de gemeenten waar ontevreden klagers zich niet tot een externe klachtvoorziening kunnen wenden. Het komt de leden voor dat een schriftelijke bevestiging door het bestuursorgaan van de door de klager betoonde tevredenheid al voldoende kan zijn.

Met betrekking tot de aan een klacht te stellen eisen lijkt enige aanvullende formalisering juist zinnig volgens de leden van de VVD-fractie. Zij doelen op het ontbreken van de eis dat de klager de gronden van zijn klacht aangeeft. De summiere motivering daarvoor in de memorie van toelichting achten de leden ontoereikend. Zij overwegen daarbij dat deze eis ook geldt voor een bezwaar- en een beroepschrift en voor een klacht bij de Nationale ombudsman.

Het komt de leden van de VVD-fractie voor dat het niet wenselijk is dat een bestuursorgaan gelijktijdig een bezwaar en een klacht over eenzelfde gedraging in behandeling moet nemen. Leidt dat niet tot zinloos dubbel werk of – in geval van gecombineerde behandeling – tot onduidelijkheid en verwarring?

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat in de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de Commissies voor de Verzoekschriften van de Eerste en Tweede Kamers niet als externe klachtvoorziening kunnen worden gezien. Zij vragen waarom dat niet kan. Deze commissies behandelen toch (onder meer) klachten over bestuursorganen? Waarom anders sluit bijvoorbeeld de belastingdienst de klachtbehandeling in de invorderingsfase af met de melding dat wie het niet met de beslissing eens is zich kan wenden tot één van de genoemde commissies? Het lijkt de leden zinnig ontevreden klagers de keuze te bieden – indien de

ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde is – tussen de Nationale ombudsman en (één van) de genoemde commissies als externe klachtvoorziening. Dat zou standaard gemeld kunnen worden bij het afdoen van alle desbetreffende klachten. Zij verzoeken de regering hierop te reageren.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden staan positief tegenover een wettelijke regeling van de interne klachtbehandeling door bestuursorganen.

Het is van groot belang dat klachten van burgers serieus worden genomen. Burgers hebben recht op een behoorlijke behandeling van klachten en klachtbehandeling is een essentieel onderdeel van de bestuurlijke plichten van overheidsorganen. Een wettelijke regeling versterkt de positie van de burger.

Om deze doelstelling van een externe klachtbehandeling te kunnen realiseren, is niet alleen belangrijk dat de procedures voldoende duidelijk zijn voor de bestuursorganen zelf, maar vooral dat de burgers op de hoogte zijn van de klachtvoorziening. Het wetsvoorstel bevat op dit laatste punt geen specifieke voorzieningen. Acht de regering voldoende gewaarborgd dat burgers van het bestaan van de klachtmogelijkheid op de hoogte worden gesteld? Hoe wordt aan de burger het onderscheid tussen een klachtprocedure en bezwaaren beroepsprocedure duidelijk gemaakt? Meent de regering niet dat het voor de burger in bepaalde gevallen moeilijk zal zijn te oordelen of het om een klacht over een gedraging dan wel over een besluit gaat? De leden van de D66-fractie verwijzen hierbij naar de opmerkingen die zij maken bij artikel 9:1 in het artikelsgewijze commentaar met betrekking tot de definitie van het begrip «klacht».

Een belangrijk aspect van een zorgvuldige klachtbehandeling is het leereffect. De D66-fractie is ervan overtuigd dat het leereffect van klachtbehandeling zal bijdragen aan structurele verbetering van het functioneren van de bestuursorganen.

Om het leereffect te maximaliseren, is terugkoppeling en registratie van de binnengekomen klachten onontbeerlijk. De leden van de fractie van D66 menen dat de regering het belang van de instrumenten evaluatie en registratie van de klachten weliswaar onderkent, maar niet voldoende vorm geeft. De regering merkt slechts op «dat het aanbeveling verdient» dat registratie en evaluatie plaatsvinden (blz. 1 memorie van toelichting). Is dit niet wat te vrijblijvend? Op welke wijze wil de regering bewerkstelligen dat daadwerkelijk evaluatie en registratie plaatsvinden, teneinde het leereffect te vergroten en structurele problemen te kunnen aanpakken?

Het is de D66-fractie niet geheel duidelijk hoe de chronologische volgorde van de klachtprocedures zal worden nageleefd. Wie moet het initiatief nemen om klachten, die rechtstreeks aan de externe klachtvoorziening worden gericht, terug te verwijzen naar de interne klachtprocedure: ligt de verantwoordelijkheid bij de externe klachtvoorziening of bij het bestuursorgaan (dat vanwege het voormalige kenbaarheidsvereiste op de hoogte is van de klacht)?

Wordt de burger (ingevolge artikel 9:12) altijd gewezen op de mogelijkheid van externe klachtbehandeling, indien een klacht in de interne klachtprocedure als (kennelijk) ongegrond wordt beoordeeld?

In gevallen waarin is voorzien in een externe klachtregeling, zal hoofdstuk 9 in de voorfase van toepassing zijn. De regering stelt op blz. 5 van de memorie van toelichting dat van onafhankelijke, externe klachtinstanties mag worden verwacht dat zij de naleving van hoofdstuk 9 bewaken. Het is de leden van de fractie van D66 niet geheel duidelijk wat nu precies van de externe klachtinstanties wordt verwacht. Zouden de externe klachtinstanties hierover niet moeten worden geïnformeerd? Kan de regering dit

nader omschrijven? Voorziet de regering geen problemen met de naleving van hoofdstuk 9 bij die bestuursorganen, die thans (nog) geen externe klachtvoorziening hebben?

Volgens de regering is het onder omstandigheden mogelijk naast de minimumeisen van hoofdstuk 9 in een bijzondere regeling extra voorschriften inzake de externe klachtbehandeling op te nemen. In alle gevallen dient echter met het stellen van aanvullende regels de nodige terughoudendheid te worden betracht. Kan de regering nader concretiseren welke omstandigheden het stellen van aanvullende regels rechtvaardigen? Op welke wijze wordt er op toegezien of bestuursorganen terughoudendheid betrachten?

De regering stelt dat een gecombineerde behandeling van klaag- en bezwaarschrift mogelijk is, indien object van de klacht een besluit is en de mogelijkheid van bezwaar nog openstaat. Een gecombineerde behandeling is wellicht praktisch en efficiënt, maar de leden van de fractie van D66 vrezen dat een gecombineerde behandeling ook verwarring en onduidelijkheid kan oproepen. Hoe denkt de regering hierover? Betekent het feit dat de samenloopregeling van de interne klachtregeling met de bezwaarschriftprocedure bij de volgende evaluatie van de Awb wordt betrokken (blz. 6, memorie van toelichting) dat de regering hier moeilijkheden of problemen verwacht?

De leden van de fractie van D66 vragen de regering voorts een uiteenzetting te geven over de verhouding tussen hoofdstuk 9 en artikel 6:3 Awb. Kan door het indienen van een klacht over een processuele voorbereidingsbeslissing de toepassing van artikel 6:3 worden omzeild? Graag een nadere toelichting van de regering op dit punt.

De leden van de fractie van D66 begrijpen dat de regering ten aanzien van de klachtenbehandeling voorrang heeft gegeven aan regeling van een interne klachtvoorziening, boven een algemene regeling voor externe klachtvoorziening.

Desalniettemin willen deze leden wijzen op het belang van een algemene regeling van extern, onafhankelijk klachtrecht. Wanneer verwacht de regering een besluit te nemen over de wenselijkheid van een regeling voor het extern klachtrecht?

Het moge bekend zijn dat de D66-fractie voorstander is van een verplichting voor gemeenten om een onafhankelijke, externe klachtvoorziening in te richten. Dit laatste zal bij de evaluatie van het proefproject dan wel bij de besluitvorming rond een regeling voor extern klachtrecht zeker nog aan de orde worden gesteld.

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij kunnen instemmen met het streven naar uniformering van de behandeling van klachten door bestuursorganen. Hiermee wordt meer helderheid voor burgers geschapen. Overigens constateren zij dat het gaat om een regeling voor een interne klachtprocedure. Daarbij wordt op een later tijdstip gezien of een regeling voor extern klachtrecht wenselijk is. De leden van de RPF-fractie vragen wanneer en op welke manier dit wordt gezien.

De leden van de RPF-fractie herinneren zich het onderzoek van de Algemene Rekenkamer over de mate van klachtgerichtheid van de publieke dienstverlening (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 258, nrs. 1–2). Daarin is onder meer geconstateerd dat slechts enkele van de onderzochte organisaties periodiek klantenonderzoek verrichtten. Verder was er een hoog percentage klachten, waarvan een deel niet of nauwelijks werd behandeld. Deze leden vragen of er inzicht bestaat in de mate

waarin de publieke dienstverlening sindsdien is verbeterd. Bovendien vragen de leden van de RPF-fractie in hoeverre bestuursorganen intern hun dienstverlening op klantvriendelijkheid evalueren. En op welke manier wordt, als het gaat om de totale publieke dienstverlening, de vinger bij de pols gehouden, zodat er van tijd tot tijd inzicht kan worden verschaft in de klantvriendelijkheid van de publieke dienstverlening?

Tot slot vragen de leden van de RPF-fractie op welke manier de burgers worden gewezen op de mogelijkheden om gerezen problemen met anderen te bespreken.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting. Zij zijn het eens met de overwegingen van de regering dat een uniforme regeling inzake de interne klachtprocedure in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gewenst is. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur vereisen dat de overheid zorgvuldig reageert op een signaal van een burger die zich in een specifiek geval onheus bejegend voelt. Een en ander betekent overigens ook dat burgers bekend moeten zijn met de mogelijkheid om een klacht in te dienen. De leden van de SGP-fractie stellen daarom de vraag hoe het klachtrecht onder de aandacht van burgers zal worden gebracht.

Voor de leden van de SGP-fractie is het vanzelfsprekend dat de overheid ook lering trekt uit ingediende klachten. In dit opzicht is registratie en evaluatie van de klachtbehandeling van belang. Deze leden vragen waarom de regering hieromtrent geen verplichtingen heeft voorgeschreven. Volgens deze leden lijkt dit noodzakelijk, omdat anders het leereffect onvoldoende gewaarborgd is.

De leden van de SGP-fractie constateren dat op dit ogenblik niet alle bestuursorganen voorzien hebben in een externe klachtvoorziening, terwijl ook niet zeker is op welke termijn dit wel het geval zal zijn. In dit verband stellen zij de vraag hoe kan worden toegezien op de naleving van het voorgestelde hoofdstuk 9 Awb over de interne klachtbehandeling.

2. Artikelsgewijs

Afdeling 9.1. Algemene bepalingen

Artikel 9:1

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat de Algemene Wet Bestuursrecht omschrijvingen geeft van de begrippen «het maken van bezwaar» en «het instellen van beroep». Over het begrip «klacht» is in deze wet niets opgenomen. In de memorie van toelichting staat dat het object van een klacht is een gedraging van de overheid en dat een klachtprocedure gericht is op het verkrijgen van een rechtens niet-bindend oordeel omtrent het overheidshandelen. Via een klacht kan een burger niet een rechtsgang openen waarlangs kan worden opgekomen tegen besluiten (blz. 5, memorie van toelichting). Nu de klachtregeling wordt gezien in samenhang met bestuursrechtelijke middelen van bescherming tegen de overheid zoals bezwaar en beroep, is het raadzaam om een definitie van het begrip klacht in de wet op te nemen. De hierboven aangehaalde elementen uit de memorie van toelichting vormen de belangrijkste aspecten van het karakter van een klacht tegen een bestuursorgaan. Een bijkomend argument voor het opnemen in de wet vormt de noodzaak om de afbakening tussen «klacht» en «bezwaar» aan te geven. Deze leden nodigen de regering uit op deze opmerkingen te reageren.

Het valt de leden van de CDA-fractie op dat artikel 9:1 het begrip «klacht» niet definieert. Is dat geen bezwaar? Waarin onderscheidt een klacht zich bv. van een «aanvraag», waarvan artikel 1:3, derde lid, Awb wel een definitie geeft? Als bijvoorbeeld een bestuursorgaan weigert op te treden tegen geluidsoverlast, kan een belanghebbende zich daarover beklagen bij dat bestuursorgaan. Hij kan ook een aanvraag indienen bestuursdwang toe te passen. Hoe kunnen burger en bestuursorgaan klacht en aanvraag van elkaar onderscheiden? Dat is wel van belang omdat een besluit op een klacht niet vatbaar is voor beroep, een beschikking op een aanvraag in beginsel wel. Acht de regering deze onduidelijkheid aanvaardbaar?

Waarom zijn de begrippen «klacht» en «indienen van een klacht» niet gedefinieerd, zo vragen de leden van de VVD-fractie?

Artikel 9:1 kent een ieder het recht toe een klacht in te dienen. In het wetsvoorstel ontbreekt echter een definitie van het begrip «klacht» of «indienen van een klacht». De leden van de fractie van D66 vragen waarom een definitie van dit centrale begrip ontbreekt. Is het ontbreken van een definitie niet inconsequent, nu de Awb wel omschrijvingen geeft van «het maken van bezwaar» en «het instellen van beroep»? De kwalificatie van het geschrift als bewaar- of klaagschrift is cruciaal, omdat de Awb voor elk van deze gevallen een eigen procedure voorschrijft. Indien de afbakening tussen klacht en bezwaarschrift niet helder is, bestaat dan niet het risico dat een burger een bezwaarschrift ten onrechte vormgeeft als klaagschrift? Wordt bij de behandeling van een «oneigenlijke» klacht rekening gehouden met de termijn voor de indiener om alsnog de juiste rechtsgang te volgen? Of gaat het bestuursorgaan automatisch over tot een gecombineerde behandeling van klaag- en bezwaarschrift?

De leden van de SGP-fractie constateren dat een definitie van het begrip «klacht» ontbreekt. Hoewel op het eerste gezicht duidelijk lijkt wat hieronder moet worden verstaan, vragen deze leden zich af of het, mede met het oog op de afbakening tussen klacht en bezwaar, toch niet wenselijk is een begripsbepaling op te nemen, te meer daar in artikel 1:5 Awb wel omschrijvingen zijn opgenomen ten aanzien van «het maken van een bezwaar» en «het instellen van een beroep». Deze leden vragen tevens waar de regering het begrip omschreven wil zien, in hoofdstuk 9 dan wel bij de andere omschrijvingen in hoofdstuk 1.

De leden van de SGP-fractie begrijpen uit het eerste lid dat iemand ook een klacht mag indienen over een gedraging van een bestuursorgaan jegens een ander. Zij vragen zich af of het wenselijk is deze mogelijkheid te openen zonder dat de klager de instemming heeft van de belanghebbende.

Artikel 9:3

Waarom wordt deze bepaling niet in hoofdstuk 8 van de wet opgenomen, zo vragen de leden van de VVD-fractie, de D66-fractie en de SGP-fractie, meer specifiek in afdeling 8.1.1?

Afdeling 9.2

Artikel 9:4

Kan de regering nader toelichten waarom de eis om de gronden van de klacht in het klaagschrift aan te geven in het wetsvoorstel ontbreekt, terwijl deze eis in de WNo wel is opgenomen, zo vragen de leden van de

D66-fractie? Acht de regering het niet wenselijk een dergelijk vereiste, zonder dit al te zeer te formaliseren, in de wet op te nemen?

In de toelichting op artikel 9:4 geeft de regering aan dat de klager niet de gronden van zijn klacht hoeft aan te geven. De leden van de SGP-fractie vragen waarom hier wordt afgeweken van artikel 12, derde lid van de Wet Nationale ombudsman; ook in artikel 6:5, eerste lid (Awb) is bepaald dat de gronden van bezwaar of beroep moeten worden aangegeven. Uit een oogpunt van uniformiteit verdient het wellicht aanbeveling van de klager te vragen om de gronden voor zijn klacht aan te geven.

Artikel 9:5

Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de plicht tot het verder toepassen van hoofdstuk 9, aldus de leden van de D66-fractie. Volgens de toelichting op artikel 9:5 behoeft die tevredenheid niet op een bepaalde wijze te blijken. De regering heeft ervan afgezien een verplichting tot schriftelijke bevestiging van de tevredenheid op te nemen. In de literatuur (Gerrits-Janssens (1997) blz. 177) wordt er echter voor gepleit de waarborg van een schriftelijke bevestiging met een gelegenheid tot reactie voor de klager in de wet zelf neer te leggen, omdat de mogelijkheden voor het bestuursorgaan om de klachtregeling niet langer te volgen veel te ruim zouden zijn. Hoe oordeelt de regering over dit pleidooi? Zou een verplichting tot schriftelijke bevestiging niet recht doen aan de doelstelling van het bieden van waarborgen aan de burger?

De leden van de SGP-fractie stellen de vraag wie bepaalt dat het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht is tegemoet gekomen. Nu de regering het verstandig oordeelt dat aan de klager schriftelijk wordt meegedeeld dat er vanuit wordt gegaan dat de klacht naar tevredenheid is afgehandeld, vragen de leden van de SGP-fractie zich af wat zich er tegen verzet om te bepalen dat een schriftelijke bevestiging wordt verzonden aan de klager.

Artikel 9:8

In de memorie van toelichting (blz. 19) stelt de regering dat een klacht over het niet tijdig nemen van een besluit nog in behandeling kan worden genomen, ook indien het klaagschrift is ingediend na het verstrijken van de termijn waarbinnen een bezwaarschrift nog tijdig zou zijn ingediend, aldus de leden van de D66-fractie. In elk geval mag de termijn overschrijding, die mede het gevolg is van een talmende opstelling van de overheid, de klager niet worden tegengeworpen. Deze redenering komt de D66-fractie redelijk voor, doch wordt in de wettekst niet consequent doorgevoerd. Want hoe moet in dit verband artikel 9:8 aanhef en onderdelen c en d worden gelezen? Indien na afloop van de – ongebruikt verstreken – termijn voor het gebruik van rechtsbeschermingsmogelijkheden een klacht wordt ingediend over niet-tijdig beslissen, is het bestuursorgaan op grond van die bepaling niet verplicht, maar wel bevoegd de klacht te behandelen. Betekent dit dat de het bestuursorgaan met betrekking tot niet-tijdig genomen besluiten toch – in tegenstelling tot hetgeen de regering in de memorie van toelichting op blz. 19 zegt – om de vrijheid heeft om termijnoverschrijding wél aan de klager tegen te werpen?

Een hoe verhoudt de aangehaalde passage (blz. 19) zich tot de opmerking, dat de klachtprocedure oneigenlijk wordt gebruikt door hen die hun bezwaartermijn hebben laten verstrijken, en dat daarom uitdrukkelijk in de wet is bepaald dat het bestuursorgaan in zo'n geval niet verplicht is de klacht te behandelen (blz. 18)?

Zowel in het algemeen deel van de memorie van toelichting als in de artikelsgewijze toelichting is een beschouwing opgenomen over de samenloop van een klachtprocedure met een bezwaarschriftprocedure. De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering een gecombineerde behandeling mogelijk acht. Hoewel zij onderkennen dat een en ander praktisch kan zijn, werpen zij toch de vraag op of een samenloop wordt ervaren als een onduidelijkheid oproepende vermenging. Deze leden zijn met de regering van mening dat voorkomen moet worden dat de klachtprocedure oneigenlijk wordt gebruikt door diegenen die een bezwaartermijn hebben laten verstrijken.

Tenslotte vragen zij bij dit artikel aandacht voor de verhouding tussen het voorgestelde hoofdstuk 9 en artikel 6:3 Awb en met name voor de vraag of door het indienen van een klacht de toepassing van artikel 6:3 Awb omzeild zou kunnen worden.

Artikel 9:10

Dit artikel bevat volgens de memorie van toelichting het beginsel van hoor en wederhoor. In het wetsartikel is echter alleen sprake van het horen van de klager. Zou het niet duidelijker zijn wanneer naast het horen ook het wederhoren in de wet zelf wordt vastgelegd, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

Waarom is in dit artikel slechts «hoor» en niet ook «wederhoor» geregeld? De leden van de VVD-fractie merken op dat de stelling in de memorie van toelichting dat de klager en degene op wie de klacht betrekking heeft op elkaar moeten kunnen reageren, niet zijn weerslag heeft gevonden in dit artikel.

Kan de regering uitleggen waarom in de wet, naast het horen, niet het beginsel van wederhoren geregeld, zo vragen de leden van de D66-fractie?

Op welke wijze zal er op worden toegezien dat bij telefonisch horen de nodige zorgvuldigheid, zoals omschreven in de memorie van toelichting (blz. 20), zal worden betracht?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in dit artikel de hoorplicht is bepaald, terwijl in de toelichting gesproken wordt over het beginsel van hoor en wederhoor. Waarom is in dit artikel niets bepaald over het wederhoren, zo vragen zij.

Artikel 9:12

In artikel 9.12.1 is sprake van een schriftelijke motivering van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt, aldus de leden van de PvdA-fractie. In de memorie van toelichting op dit artikel staat dat «op grond van deze bevindingen het bestuursorgaan zich een oordeel zal vormen over de gang van zaken en daaraan conclusies verbinden» en «uit de aard der zaak bevat de afdoeningsbrief het oordeel van het bestuursorgaan over de klacht» (memorie van toelichting, blz. 22). Er is hier sprake van drie begrippen nl. bevindingen, oordeel en conclusies. Waarom komt de term «oordeel» niet in de wetstekst voor? Zou het geen aanbeveling verdienen om de wetstekst meer in overeenstemming met de bedoelingen van de wet te brengen?

De leden van de fractie van de PvdA begrijpen niet waarom in de memorie van toelichting op dit artikel de zin is opgenomen: «De Koningin en de Commissies voor de Verzoekschriften van de Eerste en de Tweede Kamer ontvangen weliswaar veel klachten, maar kunnen niet worden

gezien als externe klachtinstantie als hier bedoeld». Wat beoogt de regering met deze opmerking? Deze opmerking roept misverstanden op met betrekking tot de werkzaamheden van de Commissies voor de Verzoekschriften. Deze leden dringen er bij de regering op aan duidelijkheid te verschaffen op dit punt. Het kan niet zo zijn dat hiermee de bevoegdheid van de Commissies voor de Verzoekschriften om klachten van burgers over bestuursorganen in behandeling te nemen ter discussie wordt gesteld. Op dit moment is het zo dat de Belastingdienst verplicht is in bepaalde gevallen de belastingplichtige te wijzen op de mogelijkheid zijn zaak verder voor te leggen aan de Nationale ombudsman, dan wel één van de Commissies voor de Verzoekschriften. De burger heeft nu een keuzemogelijkheid. Is het de bedoeling van de regering om de Commissies voor de Verzoekschriften uit te sluiten van melding bij de kennisgeving? Deze leden zullen een dergelijk standpunt niet onderschrijven. Zij vinden dat deze wetswijziging geen enkel gevolg dient te hebben voor de werkzaamheden van de Commissies voor de Verzoekschriften.

Indien na de interne klachtprocedure nog een klacht kan worden ingediend bij een persoon of college, aangewezen om klachten over het bestuursorgaan te behandelen, wordt daarvan bij de kennisgeving melding gemaakt, zo bepaalt artikel 9:12, tweede lid. In de artikelsgewijze toelichting noemt de regering als voorbeelden de Nationale ombudsman en een gemeentelijke ombudsman. Vervolgens wordt gesteld: «De Koningin en de Commissies voor de Verzoekschriften van de Eerste en de Tweede Kamer ontvangen weliswaar veel klachten, maar kunnen niet worden gezien als externe klachtinstantie als hier bedoeld».

Deze passage in de memorie van toelichting roept bij de leden van de CDA-fractie de nodige vragen op. Ten eerste wordt niet duidelijk gemotiveerd waarom de Commissies voor de Verzoekschriften expliciet worden uitgesloten. Deze commissies behandelen toch ook klachten over bestuursorganen? De bevoegdheid van deze commissies om klachten over bestuursorganen (op rijksniveau) te behandelen is gebaseerd op artikel 68 en artikel 72 Grondwet. Dient de burger hier niet op gewezen te worden? De tekst van de wet lijkt niet tot een zodanig enge uitleg te dwingen dat de commissies niet onder deze bepaling zouden vallen. De interpretatie van de regering leidt ertoe dat burgers wel worden geattendeerd op de mogelijkheid een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman, maar niet op de mogelijkheid een verzoekschrift in te dienen bij de Commissies voor de Verzoekschriften, terwijl de burger hier een zekere keuzevrijheid heeft. Is dit niet inconsequent?

Waarom is niet bepaald dat de afdoeningsbrief naast de bevindingen en de conclusies ook het oordeel van het bestuursorgaan over de klacht moet bevatten, zo vragen de leden van de VVD-fractie?

In de artikelsgewijze toelichting op artikel 9:12 (blz. 22) staat dat het oordeel van het bestuursorgaan over de klacht «uit de aard der zaak» steeds in de afdoeningsbrief opgenomen moet zijn, aldus de leden van de D66-fractie. Verdient het geen aanbeveling om dit ook in de wettekst zelf tot uitdrukking te brengen?

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het meedelen aan de klager van de conclusies die het bestuursorgaan verbindt aan het onderzoek naar de klacht tevens een oordeel inhoudt. Uit de toelichting is af te leiden dat het bestuursorgaan ook een oordeel aan de klager moet meedelen; waarom is dit niet afzonderlijk bepaald, zo vragen deze leden.

Het slot van de toelichting heeft bij de leden van de SGP-fractie vragen opgeroepen. In de eerste plaats vragen zij waarom de Commissies voor

de Verzoekschriften van de Eerste en de Tweede Kamer nadrukkelijk worden uitgesloten te fungeren als externe klachtinstantie. Waarom zou een klager slechts gewezen worden op de Nationale ombudsman of een gemeentelijke ombudsman, zo vragen zij tevens. Zij proeven uit deze passage een zekere miskennis van het feit dat de genoemde commissies zich bezighouden met een vorm van klachtbehandeling, juist in die gevallen waarin een burger geen formele mogelijkheden meer heeft. Als voorbeeld noemen de leden van de SGP-fractie het feit dat de Belastingdienst belanghebbenden verwijst naar een van de Commissies voor de Verzoekschriften of de Nationale ombudsman; deze mededeling is destijds door de rechter opgelegd. Deze leden gaan er vanuit dat de regering geen wijziging wenst aan te brengen in de huidige praktijk. Daarom vragen zij of in artikel 9:12 zelf niet moet worden aangevuld met een bepaling aangaande de Commissies voor de Verzoekschriften.

Afdeling 9.3

Artikel 9:15, eerste lid

Zou deze bepaling niet kunnen worden gepreciseerd door «wie» te vervangen door «dat een persoon of commissie als bedoeld in artikel 9:14», zo vragen de leden van de D66-fractie?

Verder wordt in de memorie van toelichting (blz. 22) gesteld: «De koningin en de Commissies voor de verzoekschriften van de Eerste en Tweede Kamer ontvangen weliswaar veel klachten, maar kunnen niet worden gezien als externe klachtinstantie als hier bedoeld.» Kan de regering nader uitleggen hoe zij de verhouding tussen Commissies voor de verzoekschriften en externe klachtvoorzieningen ziet? Niet duidelijk wordt gemotiveerd waarom de Commissies voor de Verzoekschriften expliciet worden uitgesloten. Deze commissies behandelen toch ook klachten over bestuursorganen? Deze bevoegdheid van deze commissies om klachten over bestuursorganen (op rijksniveau) te behandelen is gebaseerd op de ministeriële verantwoordelijkheid. Dient de burger hier niet op gewezen te worden? De tekst van de wet lijkt niet tot een zodanig enge uitleg te dwingen dat de commissies niet onder deze bepaling zouden vallen. De interpretatie van de regering leidt ertoe dat burgers wel worden geattendeerd op de mogelijkheid een klacht in te dienen bij Nationale ombudsman, maar niet op de mogelijkheid een verzoek in te dienen bij de Commissies voor de Verzoekschriften, terwijl de burger hier een zekere keuzevrijheid heeft. Is dit niet inconsequent?

De leden van de SGP-fractie vragen waarom niet de analoge formulering is gebruikt van artikel 7:13, tweede lid Awb.

Artikel 9:16

Moet «de conclusies» in de wettekst niet worden gewijzigd in «het oordeel» zo vragen de leden van de D66 fractie, ook gezien het feit dat de regering in de memorie van toelichting ook slechts spreekt over het oordeel van het bestuursorgaan, en niet over conclusies? Bovendien bevat de afdoeningsbrief uit de aard der zaak steeds een oordeel, maar aan dat oordeel hoeven niet in alle gevallen conclusies te worden verbonden. Graag een reactie van de regering op dit punt.

Bij dit artikel verwijzen De leden van de SGP-fractie naar hun opmerkingen over conclusies en oordeel bij artikel 9:12.

Artikel II, Wijziging van de wet Nationale ombudsman

Artikel 12, tweede lid, WNo, bepaalt dat verzoeker, alvorens het verzoek te

doen, over de gedraging eerst een klacht moet indienen bij het betrokken bestuursorgaan. Deze verplichting geldt echter niet indien «dit redelijkerwijs niet van hem kan worden geveerd». In de memorie van toelichting (blz. 24) wordt over deze uitzondering alleen opgemerkt dat hiermee een bestaande praktijk met betrekking tot het hanteren van het kenbaarheidsvereiste wordt gecodificeerd. Een verdere toelichting ontbreekt. Kan de regering nader concretiseren op wat voor soort gevallen deze clausule betrekking heeft, zo vragen de leden van de D66-fractie?

De leden van de SGP-fractie vragen de regering aan te geven wat moet worden verstaan onder «indien dit redelijkerwijs niet van hem kan worden geveerd».

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
De Cloe

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Coenen