

Vergaderjaar 1997–1998

25 837

Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen

A

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD

I. VOORSTEL VAN WET

1. Artikel 9:2 luidde:

Artikel 9:2

Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten.

2. Artikel 9:8, eerste lid, onder f, luidde:

f. die deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en terzake van het desbetreffende feit een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen, dan wel onherroepelijk uitspraak is gedaan.

3. In artikel 9:8 is onder vernummering van het tweede lid tot derde lid een nieuw tweede lid toegevoegd, luidende:

2. Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is.

4. In artikel 9:10, tweede lid, ontbrak de zinsnede: de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien.

5. In artikel V, eerste tot en met derde lid ontbraken de woorden: voor het betrokken beleidsterrein.

6. Artikel V, vierde lid, luidde:

4. Verzoeken om een onderzoek door de Nationale ombudsman van een gedraging waarover een klacht is ingediend die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is afgehandeld of nog in behandeling is, worden behandeld volgens het recht dat voor dat tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van toepassing was.

II. MEMORIE VAN TOELICHTING

1. In paragraaf 5, derde alinea, luidde de voorlaatste zin:

De voorgestelde regels inzake de klachtbehandeling hebben daarom een dwingendrechtelijk karakter.

2. In paragraaf 5 ontbraken de verwijzingen naar de kamerstukken.

3. In paragraaf 6 tweede alinea, eerste regel, stond in plaats van «handelen»: functioneren.

4. De laatste twee zinnen van paragraaf 8.3 luiden:

Daarmee kan worden voorkomen dat eenzelfde gedraging voorwerp is van een interne klachtbehandeling en tevens van een procedure voor de bestuursrechter of bij een ander

bestuursorgaan (in geval van administratief beroep). Een met die voor het beroep vergelijkbare samenloopregeling is getroffen voor het geval een klacht betrekking heeft op een gedraging die door de civiele rechter is of wordt onderzocht (onderdeel e) of op een gedraging die deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en die in het kader van een strafrechtelijk onderzoek mede is of kan worden getoetst (onderdeel f).

5. In paragraaf 8.5 tweede alinea ontbrak aan het slot de zin:

Dit standpunt is eveneens ingenomen in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van de WNo en de Wob (kamerstukken II 1997/98, 25 456, nr. 6, p. 5–6).

III. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

1. Aan de toelichting op artikel A is de volgende passage toegevoegd:

Belangrijke overweging hierbij is de reeds bestaande bevoegdheid van de Nationale ombudsman om als externe klachtinstantie klachten op die terreinen te onderzoeken. De eisen die de Nationale ombudsman stelt aan de invulling van het kenbaarheidvereiste en die in dit voorstel worden gecodificeerd, zijn eveneens van toepassing op het interne onderzoek van gedragingen

van – bij voorbeeld – de politie. Er is geen reden om op het punt van klachtbehandeling verschil in rechtsontwikkeling te laten ontstaan tussen terreinen waarop de Awb van toepassing is en de in artikel 1:6 bedoelde terreinen. Een dergelijk verschil zou immers ontstaan, indien thans geldende algemene normen van behoorlijke interne klachtbehandeling voor enkele bestuursorganen niet in de wet worden gecodificeerd. Daardoor kan de vraag rijzen welke normen van toepassing zijn bij klachtbehandeling op de in artikel 1:6 uitgezonderde terreinen. Het is in dit licht, alsmede gelet op het feit dat deze normen ook door de Nationale ombudsman bij de beoordeling van gedragingen van deze bestuursorganen worden gehanteerd, wenselijk om de klachtregeling van de Awb gelijkelijk van toepassing te laten zijn op gedragingen op de terreinen, bedoeld in artikel 1:6.

2. In de toelichting op artikel 9:2 is een tweede alinea toegevoegd, luidende:

Ingevolge artikel 9:1, tweede lid, worden gedragingen van personen die werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan aangemerkt als gedragingen van dat bestuursorgaan. Dergelijke personen met geattribueerde bevoegdheden, in de regel ambtenaren (bij voorbeeld belastinginspecteurs), zijn echter als gevolg van de attributie zelf bestuursorgaan. In verband daarmee behoort een bestuursorgaan ook zorg te dragen voor een goede behandeling van klachten over gedragingen van personen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn. Gaat het echter om personen die – omdat aan hen bevoegdheden zijn geattribueerd – zelf bestuursorgaan zijn, dan kan de vraag rijzen door wie de behandeling van de klacht moet geschieden. Men denke bijvoorbeeld aan de inspecteur der belastingen. Met het oog daarop wordt in de laatste zinsnede van dit artikel verduidelijkt dat ondanks de attributie de zorg voor de klachtbehandeling behoort tot de bevoegdheden van het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid wordt gewerkt. Dat is in overeenstemming met de algemene verantwoordelijkheid die dat bestuursorgaan draagt. Ook thans is dit het uitgangspunt in de bestuurspraktijk.

3. In de toelichting op artikel 9:4, derde volzin, is toegevoegd de zinsnede:
en geen uitzondering als bedoeld in artikel 9:8, van toepassing is.

4. In de toelichting op artikel 9:4, negende volzin, stond in plaats van «verzoek»: klaagschrift.

5. Aan de toelichting op artikel 9:7 is, naast de verwijzingen naar relevante kamerstukken, toegevoegd:
Voor het geval het een klacht betreft over een persoon met geattribueerde bevoegdheden, zij verwezen naar de toelichting bij artikel 9:2.

6. In de toelichting op artikel 9:8 Algemeen, kwam in de tweede alinea de volgende passage voor:

Er is voor gekozen om naar analogie van artikel 14, onder b en c, van de WNo de mogelijkheid te bieden een klacht buiten behandeling te laten, indien de klacht kennelijk ongegrond is of het belang van de klager of het gewicht van de gedraging te gering is. Teneinde te voorkomen dat aan het belang van de klager en het gewicht van zijn bezwaren tekort wordt gedaan, zal het bestuursorgaan elke klacht, mits niet vallend onder de uitzonderingen van artikel 9:8 moeten onderzoeken. Voor de Nationale ombudsman ligt dat anders, in zoverre de klachten die hij ontvangt in beginsel alle reeds door het bestuursorgaan zijn gezien. Tegen een snelle afdoening van klachten op grond van een in de interne klachtprocedure reeds gevormd dossier bestaat daar geen bezwaar.

7. In de toelichting op artikel 9:8, onder het kopje «beroep» is in de eerste regel toegevoegd: dan wel een tuchtrechtelijke voorziening.

8. De toelichting op artikel 9:8, onder het kopje «klachten over gedragingen van politie en OM in het kader van opsporing en vervolging» luidde:

Onderdeel f regelt de mogelijke samenloop van een klacht over een gedraging van politie of openbaar ministerie bij de opsporing of vervolging met een strafrechtelijke procedure waarbij deze gedraging eveneens – mede – wordt getoetst. De bevoegdheid de klacht te onderzoeken blijft evenwel bestaan, ook nadat uitspraak is gedaan in de

strafzaak. In de praktijk zal het bestuursorgaan moeten bezien of er sprake is van een zodanige samenhang tussen de gedraging waarover wordt geklaagd en de strafzaak waarin die gedraging – mede – wordt getoetst, dat het in behandeling nemen van de klacht een onwenselijke samenloop met de strafprocedure oplevert. Het bestuursorgaan zal ingeval vervolging is ingezet en het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen, niet verplicht zijn de klacht te onderzoeken. De bevoegdheid daartoe blijft bestaan, ook nadat uitspraak is gedaan in de strafzaak. In de praktijk zal het bestuursorgaan moeten bezien of er sprake is van een zodanige samenhang tussen de gedraging waarover wordt geklaagd en de strafzaak waarin die gedraging – mede – wordt getoetst, dat het in behandeling nemen van de klacht een onwenselijke samenloop met de strafprocedure oplevert.

9. Toegevoegd is de toelichting op het nieuwe tweede lid van artikel 9:8.

10. In de toelichting op artikel 9:10 zijn de volgende wijzigingen aangebracht:

- In de tweede alinea, tweede volzin, is na het woord «mening» toegevoegd: mondeling.
- In de vierde alinea, luidde de eerste volzin: Gelet op het belang van het horen zal slechts van het horen kunnen worden afgezien, indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.
- Aan de vierde alinea is de volgende passage toegevoegd: Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om van het horen af te zien indien de klacht kennelijk ongegrond is. Horen in dat soort gevallen zal veelal weinig meer kunnen toevoegen en zal veelal niet opwegen tegen de daarmee gemoeide bestuurslasten.
- Aan het slot is de volgende passage toegevoegd:

Ten slotte moet worden gewezen op de situatie van in het buitenland verblijvende klagers. Afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden kan het voorkomen dat de klager moeilijk bereikbaar of traceerbaar is. In die situaties kan er sprake zijn van een overmachtsituatie waarin van het bestuursorgaan niet meer kan worden verwacht dan een redelijke

inspanning om de klager (in persoon) te horen. In dergelijke overmacht-situaties moet ernaar worden gestreefd de klager op enigerlei wijze te horen, maar is enige flexibiliteit noodzakelijk.

11. Aan de toelichting op artikel 9:11 is als laatste alinea toegevoegd:

Er zijn evenwel situaties denkbaar waarin de termijn als gevolg van overmacht niet zal worden gehaald. Te denken valt bijvoorbeeld aan situaties van in het buitenland verblijvende klagers. Soms is daardoor het inwinnen van nadere informatie nodig. In bepaalde landen functioneert de postbestelling niet of vergt aanzienlijk meer tijd dan in Nederland gebruikelijk is. Ook kan het voorkomen dat de infrastructuur en de vervoersvoorzieningen niet van een met Nederland vergelijkbaar niveau zijn. In dergelijke overmacht-situaties kan van het bestuursorgaan niet meer worden gevergd dan een naar omstandigheden redelijke inspanning om tot een zo voortvarend mogelijke afhandeling van de klacht te komen. In die gevallen dient ernaar te worden gestreefd de gestelde termijnen van orde te halen, doch in dergelijke situaties is enige flexibiliteit noodzakelijk. Dit geldt onder omstandigheden evenzeer voor het horen van de klager in die gevallen waarin de klager moeilijk bereikbaar of traceerbaar is.

12. Aan de toelichting op artikel III en IV is na de eerste volzin toegevoegd:

Overigens schort indiening van een klacht over een ontvangen bevel niet de verplichting tot uitvoering van dat bevel op.