

Vergaderjaar 1997–1998

25 837

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Waarom een regeling van klachtbehandeling?

Dit voorstel van wet bevat een aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met een regeling inzake de interne behandeling van klachten door bestuursorganen. Voor een regeling van dit onderwerp zijn verschillende motieven aan te voeren.

Voor de burger levert het de mogelijkheid genoegdoening (in welke vorm dan ook) te krijgen in verband met onheuse bejegening door de overheid. Voor de overheid is zorgvuldige klachtbehandeling een vereiste dat voortvloeit uit de beginselen van behoorlijk bestuur en een kwestie van bestuurlijke betamelijkheid.

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. Het is tevens de plicht van het bestuursorgaan om van buiten komende signalen die erop duiden dat de dienende functie op enige wijze afbreuk wordt gedaan, op hun merites te beoordelen en zo nodig corrigerend op te treden.

Ook het belang van de overheid zelf is gediend met zorgvuldig onderzoek en behoorlijke afhandeling van klachten. Zorgvuldig onderzoek van klachten binnen het bestuursorgaan heeft een belangrijk leereffect. In het kader van het streven naar verbetering van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening en van het functioneren van de openbare dienst in het algemeen, leveren klachten van burgers immers een schat aan concrete en bruikbare informatie op. Het bestuur kan op basis van ontvangen klachten aanleiding zien fouten te herstellen en misstanden en zwakke punten binnen de organisatie weg te nemen. Wanneer regelmatig op een bepaald punt kritiek wordt uitgeoefend, behoort dit voor het bestuur aanleiding te zijn zich daarop nader te bezinnen. Daarmee kan kwaliteits- en efficiencywinst worden geboekt. Om het leereffect zo groot mogelijk te doen zijn verdient het aanbeveling dat de binnengekomen klachten door de organisatie worden geregistreerd en er regelmatig evaluatie van de klachtbehandeling plaatsvindt.

In haar rapport Klantgerichtheid publieke dienstverlening benadrukt ook de Algemene Rekenkamer het belang van deze functie van het klachtrecht.

Zij beveelt dan ook aan deugdelijke klachtenprocedures in te voeren voor dienstverlenende organisaties (kamerstukken II 1996/97, 25 285, nrs. 1–2, blz. 37).

Steeds sterker leeft voorts het besef, binnen de overheid zowel als in het bedrijfsleven, dat een goede behandeling van een klacht bijdraagt aan een betere relatie met de cliënt en aan de kwaliteit van de dienstverlening. Zorgvuldige klachtbehandeling kan aldus bijdragen aan herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. De voorgaande argumenten gelden ook voor de behandeling van klachten tegen een bestuursorgaan als werkgever. Zorgvuldige behandeling van klachten van ambtenaren over hun werkgever draagt in de eerste plaats bij aan een goede uitoefening het werkgeverschap. Uiteindelijk dient ook dat evenwel de kwaliteit van de overheidsdienstverlening.

Het is tegen de achtergrond van de voorgaande redenen dat in het regeerakkoord van dit kabinet (Stcrt. 1994, 156) is aangekondigd dat de positie van burgers tegenover overheidsinstellingen, op basis van de Algemene wet bestuursrecht, moet worden versterkt. Dit voorstel van wet geeft uitvoering aan dat voornemen.

2. Achtergrond van het voorstel

Het voorstel dient te worden gezien in het licht van het in de memorie van toelichting bij de eerste tranche verwoorde uitgangspunt dat de verhouding tussen bestuur en burger een rechtsbetrekking is waarin beide partijen in een wederkerige relatie tot elkaar staan, zodat zij met elkaars positie en belangen rekening moeten houden. Dit uitgangspunt geldt niet alleen wanneer een bestuursorgaan besluiten neemt, maar evenzeer wanneer het privaatrechtelijk of feitelijk handelend optreedt. In die relatie is het passend dat de burger die van mening is dat hij door overheids-gedragingen onheus is bejegend, zich op eenvoudige wijze met een klacht tot het desbetreffende bestuursorgaan kan wenden. Hij moet dan kunnen rekenen op een eerlijke en open behandeling van zijn klacht.

Het recht een klacht in te dienen over het optreden van de overheid is een bijzondere vorm van het recht van petitie en vindt zijn grondslag derhalve in artikel 5 van de Grondwet. Deze grondwetsbepaling kent uitsluitend het recht toe een verzoek schriftelijk in te dienen bij het bevoegd gezag. Een recht op behandeling of beantwoording van een verzoek vloeit daaruit niet voort. In de literatuur is wel betoogd dat in algemene beginselen een grondslag is gelegen voor de plicht van de overheid om te reageren op verzoekschriften.¹ In elk geval zou er een rechtsplicht tot reactie bestaan als het gaat om verzoeken die een individuele klacht over overheids-optreden in een bepaalde aangelegenheid inhouden.² De thans voorgestelde regeling legt een aantal vereisten vast waaraan de behandeling van verzoekschriften inhoudende een klacht over het overheidsoptreden ten minste dient te voldoen. In de toelichting bij artikel 9:1 wordt nader ingegaan op de verhouding van het in dit voorstel van wet geregelde klachtrecht tot artikel 5 van de Grondwet.

In verband met de voorgestelde invoering van een voor alle bestuursorganen geldende klachtregeling wordt tevens het zogenoemde kenbaarheidsvereiste van artikel 12, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman (WNo) aangepast.

3. Voorbereiding van dit wetsvoorstel

Het kabinet heeft in de notitie «Bevoegdheid van de Nationale ombudsman ten aanzien van mede-overheden» voorgesteld minimum-eisen in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen die een harmoniserend en sanerend effect hebben op bestaande interne klachtregelingen (kamerstukken II 1994/95, 24 206, nr. 1, blz. 13). Bij brief van 28 juni 1995 verzocht de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, aan

¹ C. Riezebos, *Recht van petitie*, diss. EUR, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle 1992, blz. 154–155.

² Vgl. M.P. Gerrits-Janssens, *Behoorlijke klachtbehandeling*, diss. UU, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle 1994, blz. 286 e.v.

de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht advies uit te brengen over een minimum-regeling voor de interne behandeling van klachten door bestuursorganen in de Algemene wet bestuursrecht. Op 5 juli 1996 bood de Commissie haar advies aan in de vorm van een voorontwerp aan de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm. Het voorontwerp «Klachtrecht» is door de Sdu Uitgeverij gepubliceerd en op ruime schaal verspreid. Op het voorontwerp zijn reacties¹ ontvangen van de Nationale ombudsman, de gezamenlijke lokale ombudslieden van de gemeenten Den Haag, Amsterdam, Rotterdam, Groningen, Nijmegen en Utrecht, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Nederlandse Orde van Advocaten, de Algemene Rekenkamer en de gemeente Voorschoten. Het commentaar van de Nationale ombudsman is afgedrukt in zijn jaarverslag over 1996 (kamerstukken II 1996/97, 25 275, nrs. 1–2, blz. 46–50). De commentaren zijn hoofdzakelijk instemmend van karakter. De behoefte aan de vastlegging van enkele uniforme eisen van behoorlijke interne klachtbehandeling in een flexibele en sobere regeling, wordt onderschreven. Op verschillende van de gemaakte opmerkingen wordt in deze toelichting ingegaan.

4. Bestaande klachtvoorzieningen

In de praktijk zijn in de afgelopen decennia verschillende klachtvoorzieningen tot stand gekomen, zowel in de publieke als in de semi-publieke en de private sector. Voorbeelden zijn het klachtrecht in de Wet Nationale ombudsman, het klachtrecht voor gedetineerden, de politieklachtregeling, gemeentelijke interne klachtregelingen en het consumentenklachtrecht.

Er is een aantal oorzaken voor deze ontwikkeling aan te wijzen. Allereerst kan de democratiseringstendens van de jaren zestig en zeventig worden genoemd. Er bestond niet alleen een sterk verlangen om door middel van inspraak bij de besluitvorming van zowel overheid als bedrijfsleven te worden betrokken, ook was er de behoefte aan een laagdrempelige voorziening om een klacht te kunnen voorleggen in geval van een geschil met het betrokken bestuursorgaan, instelling of bedrijf.

Een tweede oorzaak is de toegenomen mondigheid van de burger. Een hoger gemiddeld opleidingsniveau en betere informatie- en communicatiemogelijkheden hebben geleid tot een meer kritische opstelling van de burger tegenover organisaties waar hij mee te maken heeft.

Tot slot zij nog gewezen op de situatie van noodgedwongen afhankelijkheid waarin vele burgers ten opzichte van de (semi-)overheid zijn komen te verkeren. Te denken valt hier aan de cliënten van het gegroeide aantal welzijns- en gezondheidszorgvoorzieningen als instellingen voor maatschappelijke dienstverlening, verpleeghuizen en psychiatrische ziekenhuizen. Het gevoel van afhankelijkheid van de burger van (semi-)overheidsvoorzieningen heeft geleid tot een grotere behoefte om te voorzien in klachtprocedures. Voor de zorgsector is in reactie daarop bij voorbeeld inmiddels de Wet klachtrecht cliënten zorgsector tot stand gekomen.

Tengevolge van de gegroeide behoefte aan klachtprocedures, is er een breed scala van uiteenlopende klachtregelingen ontstaan. Daarbij zijn verschillende vormen te onderscheiden:

- interne klachtregelingen, waarbij het bestuursorgaan de klacht zelf onderzoekt en afdoet (bij voorbeeld de regeling van artikel 41, eerste lid, Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen op grond waarvan patiënten kunnen klagen bij het bestuur van het ziekenhuis);
- externe klachtregelingen, waarbij er een onafhankelijke instantie is die

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

- de klacht onderzoekt, oordeelt en adviseert (bij voorbeeld de Nationale ombudsman en de lokale ombudslieden);
- tussenvormen, het bestuursorgaan spreekt bij voorbeeld het eindoordeel over de klacht uit, maar een onafhankelijke instantie adviseert (de klachtencommissie op grond van artikel 61, tweede lid, Politiewet 1993).

Kenmerkend voor de verschillende klachtprocedures is, dat zij niet leiden tot een rechtens bindende uitspraak. Daarnaast kan worden gewezen op het bestaan van beklagregelingen waarbij de klachtprocedure uitmondt in een rechtens bindende uitspraak (bij voorbeeld de beklagregeling voor gedetineerden, jeugdigen in rijksinrichtingen en t.b.s.-gestelden).

5. Een uniforme regeling van klachtbehandeling in de Awb

De bestaande klachtregelingen zijn nogal uiteenlopend van aard: er zijn vrij uitgebreide wettelijke klachtregelingen, terwijl in andere gevallen wordt volstaan met een opdracht aan een bestuursorgaan om zelf te zorgen voor een klachtenregeling. Deels zijn deze verschillen te verklaren door het uiteenlopende karakter van de terreinen waarop zij van toepassing zijn en het doel dat ermee beoogd is. Voor een ander deel zijn de verschillen echter niet goed verklaarbaar of verdedigbaar. Voor de burger komt dat de toegankelijkheid van de klachtprocedures niet ten goede.

Ook in de literatuur wordt gewezen op deze nadelen van onoverzichtelijkheid. Zowel Ten Berge¹ als Gerrits-Janssens in haar proefschrift² benadrukt dat deze nadelen kunnen worden ondervangen door een uniforme regeling van de hoofdpunten van klachtprocedures in de Algemene wet bestuursrecht. Beiden zijn van mening dat in de Awb eisen moeten worden opgenomen waaraan elke procedure van klachtbehandeling door een bestuursorgaan zal moeten voldoen. Deze eisen dienen de toegang tot de klachtinstantie en de behoorlijke behandeling van klachten te waarborgen. Als uitgangspunt van zo'n regeling zijn de eisen die de Nationale ombudsman in de loop der jaren in een groot aantal rapporten heeft geformuleerd ten aanzien van de wijze waarop een bestuursorgaan met klachten dient om te gaan, van groot belang.

De in dit wetsvoorstel neergelegde voorschriften bevorderen een goede afhandeling van klachten. Zij plegen ook de kern te vormen van verschillende reeds bestaande wettelijke klachtregelingen. De Nationale ombudsman ziet blijkens zijn rapporten en jaarverslagen deze voorschriften als regels die bij iedere klachtbehandeling gevolgd moeten worden. Daaruit vloeit ook voort dat die regels niet van geval tot geval kunnen verschillen maar als minimum-eisen moeten worden opgevat. Bij de vastlegging van de minimum-eisen voor klachtbehandeling hebben bestuursorganen dan ook geen mogelijkheid tot differentiëring. Bij de bespreking van de voormelde notitie «Bevoegdheden van de Nationale ombudsman ten aanzien van mede-overheden» in de Tweede Kamer is gewezen op de wenselijkheid van uniformiteit van de eisen die gesteld moeten worden aan de behandeling van klachten (Handelingen II 1994/95, blz. 5237–5255). De voorgestelde regels inzake de klachtbehandeling hebben daarom in hoofdzaak een dwingendrechtelijk karakter. Opneming ervan in de Awb heeft tevens het voordeel dat bestuursorganen niet ieder afzonderlijk nog weer deze regels in een klachtregeling behoeven neer te leggen: de Awb biedt een voldoende voorziening.

Het is voor bestuur en burger een groot voordeel dat de in dit opzicht te stellen eisen worden geüniformeerd en in de wet vastgelegd. Dit zal de kenbaarheid van de aan klachtprocedures te stellen eisen bevorderen.

¹ J. B. J. M. ten Berge, De betekenis van de Nationale ombudsman voor het bestuursrecht, preadvies VAR Samsom H.D. Tjeenk Willink Alphen aan de Rijn 1991, VAR-reeks 106.

² Zie noot 2.

Bovendien voorkomt codificatie dat bestuursorganen door onbekendheid met die eisen zich daar niet aan houden, terwijl het eveneens het werk van de Nationale ombudsman eenvoudiger maakt. Hij kan er immers vanuit gaan dat de voor ieder bestuursorgaan geldende klachtregeling, wanneer die in de praktijk ook wordt gevolgd, in beginsel een procedureel behoorlijke afhandeling van klachten met zich brengt. De aandacht zal derhalve eerder kunnen worden gericht op het onderzoek van de feiten en de juistheid van het oordeel van het bestuursorgaan. Een zorgvuldige interne klachtbehandeling in combinatie met gebruikmaking van het kenbaarheidsvereiste (artikel 14, onder h, WNo) zal kunnen leiden tot minder klachten bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman geeft dit ook zelf aan in zijn jaarverslagen 1994 (kamerstukken II 1994/95, 24 125, nrs. 1-2, m.n. p. 35 en 150), 1995 (kamerstukken II 1995/96, 24 635, nrs. 1-2, p. 65) en 1996 (kamerstukken II 1996/97, 25 275, nrs. 1-2, blz. 47).

Zowel de Nationale ombudsman als de gezamenlijke lokale ombudslieden wijzen in hun reactie op het voorontwerp op het belang van de naleving van de interne klachtregeling. Naar ons oordeel speelt daarbij de Nationale ombudsman in elk geval een belangrijke rol. Ook van andere onafhankelijke, externe klachtinstanties mag worden verwacht dat zij de naleving van het thans voorgestelde hoofdstuk 9 bewaken.

Door opnemng van deze klachtregeling in het nieuwe hoofdstuk 9 van de Awb wordt de samenhang met de belangrijkste bestuursrechtelijke middelen van bescherming tegen de overheid, bezwaar en beroep, beklemtoond. De voorgestelde regeling is complementair aan de regeling van bezwaar en beroep tegen besluiten. Een klachtprocedure is gericht op het verkrijgen van een rechtens niet-bindend oordeel omtrent het overheidshandelen. Het doel van de regeling is dus niet het openen van een rechtsgang waarlangs kan worden opgekomen tegen besluiten. Het object van een klacht is een gedraging van de overheid. Die gedraging kan inhouden het verrichten van feitelijke handelingen dan wel publiek- of privaatrechtelijke rechtshandelingen. Waar de gedraging het nemen van een besluit inhoudt, geldt daarvoor in het stelsel van rechtsbescherming van de Awb primair een procedure van bezwaar en beroep, leidend tot een rechtens bindend oordeel. Het bestaan van de procedures van bezwaar en beroep sluit niet uit dat binnen het kader van een klachtprocedure (de rechtmatigheid van) een besluit aan de orde zal worden gesteld. Het bestuursorgaan zal binnen dat kader niet meer kunnen doen dan een oordeel over de gedraging geven en daar eventueel conclusies aan verbinden. Het oordeel dat het bestuursorgaan vervolgens velt, is op zichzelf geen besluit en daarom ook niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Indien de betrokkene een rechtens bindend oordeel omtrent het besluit wenst te verkrijgen, dient hij de daartoe geëigende rechtsgang te volgen. De klachtprocedure is daarvoor niet de aangewezen weg. Ingevolge artikel 3:45 Awb wordt hij daarop bij de bekendmaking en mededeling van het besluit ook gewezen door het bestuursorgaan. Anders dan bij de beoordeling van besluiten door de rechter is bij klachtbehandeling het toetsingskader niet beperkt tot de rechtmatigheid. Bij klachtbehandeling wordt immers bezien of het bestuursorgaan zich jegens een klager behoorlijk heeft gedragen, hetgeen een ruimere toetsing impliceert. De rechtmatigheid maakt wel deel uit van de behoorlijkheidsnormen waaraan bij klachtbehandeling wordt getoetst. Onder omstandigheden kan de voorgestelde, eenvoudig toegankelijke klachtprocedure een alternatief zijn voor een gang naar de rechter. Ingeval een klacht gegrond wordt bevonden kan dat onder omstandigheden de processuele positie van de klager versterken.

6. Gevolgen voor de bestuurspraktijk

De eisen die het voorstel verbindt aan de klachtbehandeling zijn in hoge mate een codificatie van de eisen die thans reeds voortvloeien uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Van de oplegging van nieuwe verplichtingen aan bestuursorganen is dan ook nauwelijks sprake. Voor de bestuursorganen die nu al zorgdragen voor een behoorlijke interne klachtbehandeling overeenkomstig de eisen die de Nationale ombudsman daaraan stelt, zullen de gevolgen beperkt zijn tot enkele nieuwe aspecten, zoals de verplichting verslag op te maken van het horen van de klager. Met de uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman tot zelfstandige bestuursorganen en de bestuursorganen van waterschappen alsmede de voorgenomen uitbreiding tot bestuursorganen van provincies en een aantal gemeenten is de toepasselijkheid van deze eisen bovendien reeds thans eerder regel dan uitzondering. Uit het uitgangspunt dat bestuursorganen eerst zelf klachten over het eigen handelen dienen te behandelen, vloeit voort dat ook bestuursorganen die al zelf hebben voorzien in een procedure van onafhankelijke, externe klachtbehandeling (voornamelijk gemeentebesturen) gehouden zullen zijn het voorgestelde hoofdstuk 9 toe te passen. Van de interne klachtbehandeling zal een zeefwerking uitgaan, zodat uiteindelijk minder klachten extern behandeld behoeven te worden.

Het onderzoek naar de effecten van de interne klachtregeling zal overigens onderdeel uitmaken van de evaluatie die op grond van artikel 11:1 van de Awb vijfjaarlijks zal worden uitgevoerd. Daarbij zal onder meer aandacht worden besteed aan de vraag in welke mate de regeling de beoogde zeefwerking bewerkstelligt en hoe bestuursorganen omgaan met de samenloopregeling van de interne klachtregeling met de bezwaarschriftprocedure.

7. Aanpassing van andere regelgeving

De invoering van de interne klachtregeling van hoofdstuk 9 Awb leidt ertoe dat bestuursorganen verplicht zijn klachten met toepassing van dit hoofdstuk te behandelen. Een eigen klachtregeling kan dus achterwege blijven, terwijl bestaande klachtregelingen kunnen worden ingetrokken dan wel aangepast voorzover zij regelen hetgeen reeds in de Awb is geregeld. Onder omstandigheden is het mogelijk naast de minimumeisen van hoofdstuk 9 in een bijzondere regeling extra voorschriften inzake de interne klachtprocedure op te nemen, in het bijzonder indien deze voorschriften extra waarborgen voor de klager bevatten. Ook kan worden gedacht aan een regeling van klachtregistratie en -evaluatie, zoals thans in artikel 61 van de Politiewet is voorgeschreven. In alle gevallen dient met het stellen van aanvullende regels de nodige terughoudendheid te worden betracht.

Bestaande regelgeving waarin is voorzien in een interne klachtprocedure die zowel van toepassing is op bestuursorganen als op particuliere organisaties, zal in die zin worden aangepast dat de interne klachtregeling van de Awb zo veel mogelijk van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op de particuliere organisaties.

In regelgeving waarin uitsluitend is voorzien in een externe, onafhankelijke klachtvoorziening, zal de klachtprocedure van hoofdstuk 9 in de voorfase van toepassing zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de bestuursorganen van het Rijk en die van provincies, waterschappen en een aantal gemeenten ten aanzien waarvan de Nationale ombudsman bevoegd is. Voor andere bestuursorganen die reeds hebben voorzien in een bij uitsluiting bevoegde externe, onafhankelijke klachtinstantie staat de keuze open om deze te vervangen door een klachtadviesprocedure als geregeld in de voorgestelde afdeling 9.3. De klachtbehandeling vindt dan plaats buiten de organisatie van het desbetreffende bestuursorgaan, maar de

eindverantwoordelijkheid voor de klachtafdoening berust bij het bestuursorgaan. Uiteraard is het ook mogelijk de externe voorziening te handhaven, doch dan schrijft, als gezegd, de regeling van hoofdstuk 9 een voorafgaande interne procedure voor.

In het commentaar van de VNG op het voorontwerp Klachtrecht wordt aangegeven dat de verplichte interne klachtprocedure in de gevallen waarin reeds een lokale ombudspersoon of -commissie bestaat overbodig is, omdat daarbij als zodanig reeds sprake is van een adequate klachtenregeling. De gezamenlijke lokale ombudslieden hebben tegen het voorschrijven van een verplichte interne klachtbehandeling als zodanig, naar wij begrijpen, geen bezwaar. Wel pleiten zij er in hun commentaar op het voorontwerp voor, vast te leggen dat het nalaten van de burger gebruik te maken van een interne klachtenregeling een beroep op een externe klachtvoorziening niet in de weg staat. Wij stellen voorop dat de afdoening van klachten primair de verantwoordelijkheid is van het bestuursorgaan zelf. Aan het voorstel ligt dan ook het uitgangspunt ten grondslag, dat een klacht die bij het bestuursorgaan binnenkomt, door dat orgaan zelf dient te worden afgedaan, ook als er een onafhankelijke, externe voorziening aanwezig is. De wijze waarop het gemeentebestuur het kenbaarheidsvereiste in het kader van de externe klachtprocedure vorm geeft, is een zaak van de lokale overheid zelf. Uiteraard dient daarbij de regeling van de klachtbehandeling in de Awb in acht te worden genomen.

Bij de aanpassingswetgeving zal niet uitsluitend de regelgeving worden gezien die op de noemer van klachtregeling tot stand is gebracht. Alle regelgeving waarin het materieel gaat om klachtrecht, dient op de noodzaak tot aanpassing te worden gezien. Ook de regelgeving waarbij sprake is van «beklag» of dergelijke bewoordingen, terwijl het inhoudelijk om een klachtregeling gaat, zal daarom in beschouwing worden genomen, zulks in verband met de wisselende benamingen waaronder interne klachtprocedures waarop hoofdstuk 9 betrekking heeft in regelgeving worden aangeduid.

In het onderhavige voorstel van wet worden slechts de Wet Nationale ombudsman, de Militaire Ambtenarenwet 1931 en de Kaderwet dienstplicht aangepast. Dat hangt in de eerste plaats samen met het gegeven dat er relatief weinig klachtregelingen op het niveau van de wet in formele zin hun neerslag hebben gevonden. In de tweede plaats zijn de weinige thans van kracht zijnde formeelwettelijke klachtregelingen eerst recent tot stand gekomen, hetgeen noopt tot enige terughoudendheid bij hun aanpassing. In de toelichting op artikel VI van het voorstel van wet wordt hierop nader ingegaan.

8. Inhoud van het wetsvoorstel

8.1 Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een regeling te geven voor interne klachtprocedures, te weten procedures waarbij het bestuursorgaan zelf de klacht afdoet.

Bij het ontwerpen van die regeling is een evenwicht gezocht tussen het bieden van voldoende waarborgen voor een zorgvuldige klachtbehandeling enerzijds, en het voorkomen van nodeloze formalisering of bureaucrativering anderzijds.

Dat laatste is van groot belang. Er worden immers bij bestuursorganen regelmatig op eenvoudige en informele wijze klachten ingediend die vaak ook het beste op informele wijze kunnen worden afgehandeld. Indien op die manier een voor alle betrokkenen bevredigend resultaat kan worden bereikt, behoort de wetgever niet tot meer formaliteiten te dwingen. Het volgen van een met duidelijke en meer formele waarborgen omgeven

procedure moet daarom beperkt blijven tot klachten die niet op een eenvoudiger en minder geformaliseerde wijze kunnen worden opgelost.

Een en ander heeft geleid tot een voorstel, waarin de mogelijkheid voor eenvoudige klachtbehandeling steeds open staat, maar waarin voor schriftelijk ingediende klachten die aan bepaalde eisen voldoen, een procedure met een aantal waarborgen geldt ingeval langs andere, meer informele weg geen oplossing wordt gevonden. Deze gedachte is als volgt uitgewerkt.

Klachten kunnen steeds zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend. Als algemene regel geldt dat het bestuur moet zorgen voor een zorgvuldige afdoening van die klachten. Wat een zorgvuldige afdoening precies inhoudt zal van geval tot geval verschillen. Bij een mondeling of telefonisch ingediende klacht kan het geven van opheldering of het aanbieden van verontschuldigheden vaak een goede reactie zijn.

Ook bij schriftelijk ingediende klachten kan een snelle en informele wijze van behandelen resultaat hebben. Anderzijds kan het schriftelijk tot uitdrukking brengen van een klacht ook wijzen op de behoefte de zaak wat diepgaander te doen onderzoeken. Daarom is voor schriftelijke klachten die aan een aantal in artikel 9:4 opgenomen eisen voldoen – verder aan te duiden als «klaagschrift» – een procedure voorgeschreven. Ook bij die klachten geldt echter steeds dat iedere informele vorm van afdoening mogelijk is, mits dat geschiedt tot tevredenheid van de klager (artikel 9:5). Het bestuursorgaan kan dus bij binnenkomst van een klaagschrift direct telefonisch contact opnemen met de klager om te trachten opheldering of genoegdoening te verschaffen. Indien de klager daarmee tevreden blijkt, is de klacht afgedaan en behoeft geen enkele procedurele stap meer te volgen. Ook in een wat verder stadium van de procedure is het steeds mogelijk tot een oplossing te komen, mits de klager daarmee genoegen neemt. De meer formele weg behoeft dan vanaf dat moment niet meer te worden gevolgd. Het kan de duidelijkheid voor de burger wel ten goede komen als hij erop wordt gewezen, dat hij recht heeft op volledige behandeling van zijn klacht, indien hij dat wenst.

Leent een schriftelijk ingediende klacht zich niet voor een meer informele afhandeling, of is de klager daarmee niet tevreden gesteld, dan zal de nu voorgestelde procedure moeten worden gevolgd, met alle waarborgen die deze de klager biedt. Daartoe bevat het wetsvoorstel een – overigens beperkt gehouden – aantal regels. Deze bepalen dat de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk wordt bevestigd, dat de klacht tijdig en door een niet bij de klacht betrokken persoon wordt afgehandeld, dat de klager wordt gehoord en dat deze een gemotiveerd antwoord ontvangt.

Het voorstel geeft niet aan op welke wijze het onderzoek van een klacht dient plaats te vinden. Ten aanzien van de behandeling van schriftelijke klachten is slechts een aantal elementen opgenomen waaraan een zorgvuldig onderzoek van een klacht dient te voldoen. Daartoe behoort onder meer het horen. Er bestaat geen noodzaak tot een gedetailleerde regeling van onderzoeksbevoegdheden als onderzoek ter plaatse, het horen van getuigen en dergelijke. De voorgestelde regeling gaat over de wijze waarop het bestuursorgaan klachten over gedragingen die onder zijn eigen verantwoordelijkheid vallen, behandelt. Het bestuursorgaan beschikt reeds om die reden over voldoende instrumenten om tot een behoorlijk onderzoek te kunnen komen. Het zal van de aard van de klacht afhangen in hoeverre van de verschillende mogelijkheden gebruik moet worden gemaakt. Er zij in dit verband verder op gewezen dat ingevolge artikel 3:1, tweede lid, ook de bepalingen inzake de zorgvuldigheid en de belangenafweging bij de besluitvorming, van overeenkomstige toepassing zijn op de afhandeling van klachten. Ten aanzien van de organen die taken uitvoeren waarvoor ingevolge het te wijzigen artikel 1:6 wel hoofdstuk 9, doch niet de overige bepalingen van de Awb zal gelden, kunnen deze bepalingen analoog worden toegepast.

Het voorstel schrijft een aantal minimumeisen voor waaraan elke interne klachtbehandeling door een bestuursorgaan moet voldoen. Dit betekent niet dat binnen een bestuursorgaan een zekere differentiatie in behandelingsprocedures is uitgesloten. Daarbij zij opgemerkt dat de «ondergrens» van de voorgestelde klachtregeling niet mag worden onderschreden. Voorts dient nodeloos uiteenlopen van klachtprocedures binnen een organisatie in verband met de doorzichtigheid van procedures voor de burger te worden vermeden.

8.2 Aanvullende facultatieve regeling

Veel bestuursorganen – zeker bestuursorganen waarbij betrekkelijk weinig klachten plegen te worden ingediend – zullen met de hiervoor beschreven klachtregeling willen volstaan. Het voorstel laat bestuursorganen daarnaast de mogelijkheid een aanvullende regeling te treffen, indien er bij voorbeeld behoefte bestaat om de behandeling van klachten op een bepaalde wijze te organiseren en te concentreren bij een bepaalde persoon (bij voorbeeld een vertrouwenspersoon binnen of buiten de organisatie) dan wel bij een klachtenadviescommissie (die intern kan zijn of deels dan wel uitsluitend uit externe personen kan bestaan). De derde afdeling biedt dan ook de mogelijkheid om te kiezen voor een zodanig vormgegeven procedure. De in deze afdeling bedoelde persoon of commissie heeft tot taak de klacht te onderzoeken (waarvan ook onderdeel uitmaakt het horen van de klager en van degene over wiens gedraging wordt geklaagd) en te rapporteren aan het bestuursorgaan. Dit rapport bevat een advies, het verslag van het horen en eventuele aanbevelingen. Afwijking van het advies is slechts gemotiveerd mogelijk.

Op deze wijze wordt een eenvormig basissysteem gerealiseerd, dat voldoende flexibiliteit biedt om aan de behoeften van bepaalde beleids-terreinen of bestuursorganen tegemoet te komen. Het voordeel van een eenvormige voorziening is dat de burger, ongeacht het bestuursorgaan waarover hij een klacht heeft, steeds op in hoofdzaken dezelfde behandeling kan rekenen. Hij weet derhalve dat hij een ontvangstbevestiging krijgt, gehoord zal worden en in beginsel binnen zes weken een oordeel of althans een bericht zal ontvangen.

Opgemerkt zij dat de klachtadviesprocedure een interne procedure is. De persoon of commissie, bedoeld in afdeling 9.3 adviseert aan het bestuursorgaan dat vervolgens zelf aan de klager bericht tot welke conclusies het is gekomen naar aanleiding van de klacht. Dit betekent dat er geen sprake is van een algemeen, onafhankelijk orgaan voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsgedragingen in de zin van artikel 108 van de Grondwet. Dit artikel ziet slechts op door de formele wetgever ingestelde, algemeen (landelijk) competente externe klachtinstanties, naar huidig recht alleen de Nationale ombudsman.

8.3 Samenloop met de bezwaarschriftprocedure

Het object van een klacht is volgens de voorgestelde klachtregeling een gedraging. Een gedraging kan ook een besluit omvatten. Denkbaar is dan dat de klacht moet worden gezien als het vragen van een voorziening tegen het desbetreffende besluit. In dat geval moet een onderscheid worden gemaakt tussen samenloop van de klachtprocedure in de bezwaarfase en samenloop in de beroepsfase. Indien door de klager bezwaar had kunnen worden gemaakt tegen de bestreden gedraging, maar deze dat niet heeft gedaan, behoeft het bestuursorgaan de klacht niet meer te behandelen (artikel 9:8, eerste lid, onder c). Indien de mogelijkheid van bezwaar nog wel openstaat moet de klacht in behandeling worden genomen en is in beginsel dus een gecombineerde

behandeling van klage- en bezwaarschrift mogelijk. Ten aanzien van de samenloop in de beroepsfase is bepaald dat de klacht niet in behandeling behoeft te worden genomen indien de klager tegen die gedraging beroep kan of kon instellen (artikel 9:8, eerste lid, onder d). Daarmee kan worden voorkomen dat eenzelfde gedraging voorwerp is van een interne klachtbehandeling en tegelijkertijd 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 voorwerp is een strafrechtelijk onderzoek dan wel in verband met een strafrechtelijk onderzoek door de strafrechter wordt onderzocht. (onderdeel f).

8.4 De klachtprocedure in de Awb en in de Wet Nationale ombudsman

Een interne klachtprocedure is primair gericht op verbetering van de verhouding tussen burger en bestuursorgaan. Mede daarom hebben interne klachtprocedures een tamelijk informeel karakter. Indien de klager niet tevreden is over de wijze van afhandeling dan wel het resultaat daarvan, kan hij een klacht indienen bij de Nationale ombudsman, mits deze bevoegd is klachten over gedragingen van het desbetreffende bestuursorgaan in behandeling te nemen. De klachtprocedure werkt dan als een voorprocedure voorafgaand aan die bij de Nationale ombudsman. De WNo stelt thans nog de eis dat alvorens een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman de klager het bestuursorgaan waarover hij klaagt in kennis stelt van de klacht: het zogenoemde kenbaarheidsvereiste. Indien degene die een klacht bij de Nationale ombudsman indient, stelt dat hij de klacht bij het bestuursorgaan heeft kenbaar gemaakt, zal de Nationale ombudsman in de regel de verdere behandeling door het bestuursorgaan zelf kunnen afwachten, tenzij de klacht het niet (zorgvuldig) naleven van de klachtregeling betreft. De Nationale ombudsman behoeft immers pas na afhandeling volgens de interne klachtprocedure de klacht in behandeling te nemen, dan wel nadat de termijnen van afdeling 9.2 Awb door het bestuursorgaan zonder goede grond zijn overschreden. Op deze wijze kan het kenbaarheidsvereiste in de WNo op meer geformaliseerde wijze worden toegepast. In artikel II van dit voorstel van wet wordt de WNo zodanig aangepast, dat het thans geldende kenbaarheidsvereiste wordt vervangen door de verplichting voor de klager om, voorafgaand aan het verzoek om een onderzoek door de ombudsman, eerst een klacht als bedoeld in hoofdstuk 9 van de Awb in te dienen. In dit voorstel van wet wordt de terminologie gebruikt die ook overigens in de Awb voorkomt. Hoewel deze terminologie hier en daar afwijkt van het begrippenapparaat van de WNo, kan er geen misverstand ontstaan over de precieze betekenis ervan.

8.5 De reikwijdte van het wetsvoorstel

Het verzoek aan de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht om een klachtregeling te ontwerpen beperkte zich tot interne klachtprocedures. Ook dit wetsvoorstel is daartoe beperkt. Bovendien bevat het wetsvoorstel een variant op de interne procedure, namelijk een facultatieve regeling voor de situatie waarin het bestuursorgaan de behandeling van klachten opdraagt aan een persoon of commissie, die de klacht behandelt en uiteindelijk advies uitbrengt aan het bestuursorgaan. De regeling ziet niet op externe klachtprocedures, waarbij de behandeling van de klacht geheel in handen is van een van het bestuursorgaan onafhankelijke instantie. 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. Er is een aantal redenen voor deze keuze. Voor de rijksoverheid, de commissaris van de Koningin en de burgemeester voor zover het gaat om hun wettelijke taken ten aanzien van de politie en voor de zelfstandige bestuursorganen geldt reeds een regeling voor extern klachtrecht, te weten de WNo. Inmiddels is de Nationale ombudsman bevoegd ten aanzien van de waterschappen en met ingang van 1 juli 1996 tijdelijk bevoegd voor de besturen van provincies en een aantal gemeenten. Gelet op het kenbaarheidsvereiste is het van belang dat voor het interne klachtrecht een uniforme regeling gaat gelden. Dat kan de toepassing van het kenbaarheidsvereiste voor de Nationale ombudsman ten opzichte van de verschillende bestuursorganen eenduidiger maken, terwijl een zorgvuldige klachtbehandeling in eerste instantie door het bestuur zelf een belangrijke zeefwerking kan hebben in de richting van de ombudsman.

Daarbij komt dat een regeling van het extern klachtrecht een afbakening vergt ten opzichte van de Nationale ombudsman die in feite voor, onder meer, de organen van de rijksoverheid bij uitstek de externe klachtinstantie is. Voor enkele specifieke sectoren zijn externe klachtvoorzieningen tot stand gekomen die op zich aanleiding vormen om te komen tot enige harmonisatie. Hoewel het zeker wenselijk zou zijn ook ten aanzien van andere bestuursorganen met een regeling te komen voor het extern klachtrecht, menen wij dat het intern klachtrecht thans meer prioriteit heeft. De eerste ondergetekende heeft in zijn brief van 24 februari 1997 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1996/97, 24 635, nr. 4) de verwachting uitgesproken dat na afloop en evaluatie van het proefproject met een aantal gemeenten en de provincies de situatie zal (kunnen) ontstaan dat de facto alle bestuursorganen onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman vallen met uitzondering van de bestuursorganen van de meeste gemeenten en van de gemeenschappelijke regelingen. Op lokaal niveau dient blijkens deze brief gelet op de eigen verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur, door het gemeentebestuur zelf te worden beslist over de voorziening in een externe klachtinstantie. Er wordt de gemeentebesturen derhalve geen externe klachtvoorziening opgelegd, noch wordt thans voor het overige voor een regeling van externe klachtbehandeling op lokaal niveau een voorstel gedaan. 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).

Het voorliggende voorstel bevat de minimumeisen waaraan de behandeling van klachten door een bestuursorgaan zelf dient te voldoen. In het kader van de aanpassing van thans reeds van kracht zijnde klachtregelingen aan de klachtregeling in de Awb, zal met name moeten worden bezien of nog wel behoefte bestaat aan aparte klachtenregelingen. Indien dat het geval is, zullen in voorkomende gevallen doublures in regelgeving worden weggenomen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A

Op verschillende van de activiteiten waarop de Awb ingevolge artikel 1:6 niet van toepassing is, is wel de Wet No van toepassing en derhalve ook het kenbaarheidsvereiste. Teneinde te bereiken dat de interne klachtregeling, als vervanging van het kenbaarheidsvereiste, haar functie als

voorportaal voor het onderzoek door de Nationale ombudsman ook op die terreinen zal hebben, wordt voorgesteld artikel 1:6 aan te passen. Door deze wijziging wordt bewerkstelligd dat hoofdstuk 9 onder meer van toepassing zal zijn op de taken van politie, OM en andere personen voor zover belast met opsporingstaken op de terreinen genoemd in artikel 1:6. 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 kenbaarheidsvereiste 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.

B

Afdeling 9.1 Algemene bepalingen

Artikel 9:1

Dit artikel stelt voorop dat een ieder het recht heeft bij een bestuursorgaan een klacht in te dienen over de wijze waarop dat orgaan zich heeft gedragen.

Dit recht is ruim geformuleerd. Het is ten dele een uitvloeisel van het in artikel 5 van de Grondwet neergelegde petitieright, dat een ieder het recht geeft om schriftelijk verzoeken bij het bevoegd gezag in te dienen. Evenals in artikel 5 Grondwet moeten onder «ieder» zowel natuurlijke personen als rechtspersonen worden verstaan. De klager kan zich bij de indiening van zijn klacht laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen (artikel 2:1 Awb).

De kring van adressaten van het verzoek is in artikel 9:1 beperkter dan in artikel 5 van de Grondwet. De klachtregeling heeft alleen betrekking op klachten over bestuursorganen. Wat in dit verband onder een bestuursorgaan wordt verstaan is geregeld in artikel 1:1 van de Awb. Verzoeken in de zin van de Grondwet kunnen bij «het bevoegd gezag» worden ingediend, hetgeen een ruimere kring van adressaten omvat.

Artikel 9:1 is in zoverre ruimer dan het petitieright, dat deze bepaling ook geldt voor mondelinge klachten, terwijl artikel 5 van de Grondwet slechts ziet op schriftelijk ingediende verzoeken.

Hoewel in het algemeen een zorgvuldige behandeling van verzoeken nodig is, worden in deze afdeling alleen voor het behandelen van klachten specifieke regels geformuleerd. Klachten hebben volgens de omschrijving van het artikel betrekking op de wijze waarop het bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. Daarmee wordt de reikwijdte van de regeling op soortgelijke wijze omschreven als in artikel 12 van de Wet Nationale ombudsman. Algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen, hebben geen betrekking op een bepaalde aangelegenheid, terwijl ook het feit dat de klacht een gedraging jegens iemand moet

inhouden, meer algemene wensen over het optreden c.q. beleid van het bestuursorgaan buiten het bereik van deze regeling houdt. Evenals in artikel 12 van de Wet Nationale ombudsman is onder een «gedraging» mede begrepen een nalaten. Krachtens het tweede lid wordt op soortgelijke wijze als in artikel 1a, derde lid, Wet Nationale ombudsman een gedraging van een persoon die werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, als een gedraging van dat bestuursorgaan aangemerkt. Primair valt hierbij te denken aan ambtenaren die in ondergeschiktheid aan het bestuursorgaan werken, maar ook over leden van bestuurscolleges kan worden geklaagd: zij zijn immers werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Hieruit vloeit voort dat in alle gevallen het bestuursorgaan verantwoordelijk is voor een goede afhandeling van de klachten. Dit uitgangspunt staat er overigens niet aan in de weg dat de afdoening van een klacht aan een ondergeschikte ambtenaar wordt opgedragen, mits daarbij artikel 9:7 in acht wordt genomen: de ambtenaar over wie geklaagd wordt mag niet de gemachtigde zijn die de klacht afdoet. Ook het opdragen van de afdoening aan een niet ondergeschikte persoon of instelling is niet uitgesloten. Zo kan, bij voorbeeld, het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV) de uitvoeringsinstellingen machtigen om namens het LISV klachten af te handelen. Er zij overigens op gewezen dat ingevolge artikel 10.12 Awb in dat geval afdeling 10.1.1 van de Awb van overeenkomstige toepassing is.

Artikel 9:2

Zoals in het algemeen deel van deze memorie al is opgemerkt, wordt in dit wetsvoorstel een onderscheid gemaakt tussen twee categorieën klachten: aan de ene kant de schriftelijk ingediende klachten die aan een aantal voorwaarden voldoen, en alle overige klachten anderzijds. Artikel 9:2 is op alle soorten van klachten van toepassing. Het bevat de algemene verplichting om zorg te dragen voor een behoorlijke klachtbehandeling. Gezien de diversiteit van de klachten die kunnen binnenkomen is het niet gewenst om voor alle soorten van klachten nadere regels te stellen. Bestuursorganen kunnen het beste zelf beoordelen hoe in hun situatie de klachtbehandeling van bijvoorbeeld telefonisch binnenvallende klachten vorm moet krijgen. Toch is de bepaling niet vrijblijvend. Zij verlangt dat bestuursorganen – zeker bestuursorganen die veel contacten met het publiek onderhouden – zich rekenschap geven van de verschillende aspecten die bij een goede klachtbehandeling aan de orde zijn, en daarvoor ook een gedragslijn ontwikkelen. Zo zal verzekerd moeten zijn dat er voldoende gelegenheid is om klachten in te dienen, hetgeen bijvoorbeeld ook eisen kan stellen aan de (telefonische) bereikbaarheid. Voorts geldt voor alle klachten, ook voor de telefonisch of mondeling ingediende klachten waarop niet aanstonds een bevredigend antwoord kan worden gegeven, dat enigerlei reactie van de kant van het bestuur moet volgen. Tegelijkertijd behoeven op dat punt geen specifieke eisen te worden gesteld, ook om te voorkomen dat het stellen van algemene regels tot een niet zinvolle formalisering leidt. Uit het feit dat geen nadere regels inzake de behandeling van mondelinge klachten zijn gesteld kan niet de conclusie worden getrokken dat mondelinge klachten niet zorgvuldig behandeld behoeven te worden. Zowel indien de burger ontevreden is over de afhandeling van een schriftelijke klacht als ingeval van een onbevredigende afhandeling van een mondelinge klacht kan hij vervolgens een klacht indienen bij de Nationale ombudsman, indien deze althans bevoegd is kennis te nemen van een klacht over het desbetreffende bestuursorgaan. Ingeval van een mondelinge klacht is het nuttig op verzoek van de klager het oordeel van

het bestuursorgaan op schrift te stellen. Dit in verband met de wens van de betrokkene om een klacht bij een externe klachtinstantie voor te leggen.

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.

Artikel 9:3

Als regel zal een beslissing in het kader van de behandeling van een klacht geen besluit zijn. Voor zover besluiten worden genomen over de behandeling van een klacht, staat daartegen ingevolge het voorgestelde artikel 9:3 geen beroep en, gelet op het stelsel van de Awb, dus ook geen bezwaar open. Dit geldt bij voorbeeld voor het besluit om op grond van artikel 9:5 de klacht niet verder te behandelen overeenkomstig afdeling 9.2 of het besluit de klacht niet in behandeling te nemen op grond van artikel 9:8, eerste lid. In beide gevallen kan over de handelwijze van het bestuursorgaan in beginsel een klacht worden ingediend bij de Nationale ombudsman, mits deze althans bevoegd is klachten over het desbetreffende bestuursorgaan in behandeling te nemen.

De hier bedoelde besluiten over de behandeling zijn uitgesloten van beroep, teneinde een onnodige opeenstapeling van procedures te voorkomen. Bovendien zou de klachtbehandeling er te zeer haar informele karakter door verliezen.

Het resultaat van de afhandeling van de klacht, uitmondend in de schriftelijke inkennisstelling van de bevindingen van het onderzoek en de conclusies, is geen besluit in de zin van de Awb. In de toelichting op artikel 9:12 wordt daarop nader ingegaan.

Indien naar aanleiding van de conclusies van het klachtonderzoek een besluit wordt gewijzigd of ingetrokken of een (nieuw) besluit wordt genomen staat daartegen uiteraard, zo deze aanwezig is, de geëigende rechtsgang open. Een dergelijk besluit is immers geen besluit inzake de behandeling van een klacht als bedoeld in artikel 9:3.

Afdeling 9.2 De behandeling van klaagschriften

Artikel 9:4

In dit artikel wordt de soort klachten omschreven waarvoor de wat meer uitgewerkte regeling van de rest van deze afdeling geldt. Het gaat om de klachten die extra aandacht verdienen en waarop ook de Nationale ombudsman zijn aandacht in het bijzonder richt.

Een recht op behandeling volgens deze afdeling bestaat indien de klacht schriftelijk wordt ingediend, het klaagschrift aan de in het tweede lid

genoemde eisen van duidelijkheid voldoet en geen uitzondering als bedoeld in artikel 9:8, van toepassing is. Het staat het bestuursorgaan uiteraard vrij om in bijzondere omstandigheden ook mondelinge klachten volgens de procedure van deze afdeling te behandelen; een verplichting daartoe bestaat niet. Bovendien moet de klacht als object hebben een gedraging die jegens de klager heeft plaatsgevonden. De klager kan een natuurlijke of een rechtspersoon zijn. Een klacht over een gedraging jegens een werknemer van een bedrijf kan onder omstandigheden zowel door de werknemer zelf als door (de directie van) het bedrijf worden ingediend. Ook het bedrijf zal in een dergelijk geval een belang moeten hebben bij de behandeling van de klacht.

De in het tweede lid genoemde eisen lijken in hoofdzaak op die welke in artikel 6:5 Awb aan bezwaar- en beroepschriften zijn gesteld, en in artikel 12, derde lid, Wet Nationale ombudsman aan het bij de Nationale ombudsman in te dienen verzoek. Een verschil met beide genoemde artikelen is dat niet wordt geëist dat de klager de gronden van zijn klacht aangeeft. Een omschrijving van de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, zal in het algemeen voor het bestuursorgaan over wiens gedraging wordt geklaagd, voldoende zijn. Ook wordt niet verlangd dat de klager moet vermelden wie de gewraakte gedraging heeft verricht, zoals de Wet Nationale ombudsman wel eist. Voor het bestuursorgaan zelf zal dit veelal gemakkelijker zijn na te gaan dan voor de klager, die veelal onbekend is met de namen van degenen die met hem in contact zijn geweest. Indien het klaagschrift niet voldoet aan de eisen van het tweede lid, of indien het zich niet richt op een gedraging jegens de klager, heeft dit tot gevolg dat geen verplichting voor het bestuur bestaat om de procedure van de volgende artikelen te volgen. Dat neemt niet weg dat het bestuursorgaan moet zorgen voor een behoorlijke klachtbehandeling overeenkomstig artikel 9:2. Dat kan ertoe leiden dat de klager in de gelegenheid wordt gesteld zijn klaagschrift aan te vullen. Indien daarna alle voorwaarden van artikel 9:4, tweede lid, zijn vervuld, geldt onverkort de behandelingsplicht.

In het derde lid is artikel 6:5, derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. Daardoor wordt de verantwoordelijkheid voor een vertaling van een klaagschrift dat in een vreemde taal is gesteld, indien deze nodig is voor een behoorlijke behandeling van het klaagschrift, gelegd bij de klager.

Artikel 9:5

Een zorgvuldige klachtbehandeling beoogt een verbetering van het verkeer tussen burgers en bestuursorganen en van de kwaliteit van de dienstverlening. Is er aan de klacht naar tevredenheid van de burger tegemoet gekomen, dan is er geen reden meer om de procedure verder te volgen. Daarom is in dit artikel bepaald dat in dat geval de verplichting tot het verder toepassen van de regels van deze afdeling vervalt. Het artikel beoogt daarmee bestuursorganen zoveel mogelijk ruimte te bieden voor een snelle en informele afhandeling van klachten.

Van de verdere procedure kan in ieder stadium worden afgezien wanneer «naar tevredenheid van de klager» aan diens klacht tegemoet is gekomen. Die tevredenheid behoeft niet op een bepaalde wijze te blijken, maar bij onzekerheid over de vraag of zij aanwezig was moet het bestuursorgaan kunnen aantonen dat daarvan sprake was. Zij kan niet worden aangenomen louter op grond van het feit dat het bestuur zelf overtuigd was van de adequaatheid of redelijkheid van de eigen reactie op de klacht: het gaat immers om de vraag of de klager tevreden was, en niet of hij naar het oordeel van het bestuursorgaan tevreden had behoren te zijn. Teneinde te voorkomen dat verschil van mening hierover eerst veel later blijkt, kan het verstandig zijn dat het bestuursorgaan de klager schriftelijk meedeelt er vanuit te gaan dat de klacht naar tevredenheid is afgehandeld. Indien de

klager niet tevreden blijkt over de meer informele afhandeling van zijn klacht, zal deze klacht overeenkomstig dit hoofdstuk verder moeten worden afgehandeld. Een verplichting tot schriftelijke bevestiging door het bestuursorgaan leidt naar ons oordeel evenwel tot onnodige bestuurslasten en is daarom niet opgenomen.

Artikel 9:6

Het is een vereiste van behoorlijke klachtbehandeling dat een bestuursorgaan de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk bevestigt. De rechtszekerheid wordt daarmee gediend, mede omdat het tijdstip van de ontvangst van de klacht van belang is voor de termijn van behandeling. De verplichting van ontvangstbevestiging vloeit overigens ook voort uit de uitspraken van de Nationale ombudsman, die voor ieder aan het bestuur gericht geschrift een schriftelijke reactie verlangt. In artikel 6:14 is voor de ontvangst van bezwaar- en beroepschriften hetzelfde voorschrift opgenomen.

Het zal veelal doelmatig zijn om bij de ontvangstbevestiging tegelijkertijd informatie te verstrekken over de verdere klachtprocedure, waaronder de mededeling dat de klager in de gelegenheid zal worden gesteld te worden gehoord.

Artikel 9:7

Voor de gehele behandeling, dus voor het onderzoek (waarvan het horen een verplicht onderdeel uitmaakt, tenzij de klager hiervan op grond van artikel 10, tweede lid, afziet) en voor het beantwoorden van de vraag welke conclusies daaruit getrokken moeten worden, is bepaald dat daarmee niet belast mag worden degene die betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft. Dit is een van de vereisten waaraan volgens de Nationale ombudsman een zorgvuldige klachtbehandeling moet voldoen. Zie zijn jaarverslag over 1994, (kamerstukken II 1994/95, 24 125, blz. 34) en ook de jaarverslagen over 1986, (kamerstukken II 1986/87, 19 900, nr. 1-2, blz. 72), 1988, (kamerstukken II 1988/89, 21 075, blz. 16) en 1989, (kamerstukken II 1989/90, 21 478, blz. 188).

Deze bepaling ligt ook in de lijn van artikel 2:4 van de Awb waaruit voortvloeit dat een te grote betrokkenheid bij de zaak op grond van een bestuurlijke of ambtelijke verantwoordelijkheid moet worden vermeden. Ten slotte kan een parallel worden getrokken met artikel 7:5, eerste lid, waarin bepaald is dat degenen die bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken zijn geweest, niet belast mogen worden met het horen in de bezwaarschriftprocedure.

Het bestuursorgaan zelf en de leden van een collegiaal orgaan behoren een klacht altijd zelf te kunnen behandelen. Zij zijn immers – als (leden van het) bestuursorgaan – ook verantwoordelijk voor de wijze van afhandeling. Indien in dit soort gevallen behoefte wordt gevoeld aan een zekere distantie tussen de klachtbehandelaar en degene over wie geklaagd wordt, kan het bestuursorgaan een persoon of commissie als bedoeld in artikel 9:14 inschakelen.

Voor het geval het een klacht betreft over een persoon met geatribueerde bevoegdheden, zij verwezen naar de toelichting bij artikel 9:2.

Artikel 9:8

– Algemeen

De indiening van een klaagschrift dat voldoet aan de in artikel 9:4 gestelde eisen, schept voor het bestuursorgaan een verplichting tot onderzoek ter zake, behoudens in de gevallen die in het eerste lid van dit artikel zijn opgesomd. Nadrukkelijk zij er op gewezen dat deze bepaling facultatief is

geformuleerd. Het bestuursorgaan is in die gevallen niet verplicht, maar wel bevoegd, de klacht te behandelen.

– Herhaalde klacht

Het ligt in het algemeen niet in de rede in een geval waarin geklaagd wordt over een gedraging die reeds eerder overeenkomstig de artikelen 9:4 en volgende is onderzocht, nogmaals tot een onderzoek over te gaan. Bepaald is daarom dat in een dergelijk geval behandeling achterwege kan blijven. Van een herhaalde klacht is geen sprake indien nieuwe feiten en omstandigheden worden aangedragen, die een nieuw licht op de klacht werpen.

– Termijn

De klacht hoeft ook niet meer in behandeling te worden genomen indien de betreffende gedraging langer dan een jaar voor de indiening van het klaagschrift heeft plaatsgevonden. De reden voor het stellen van deze termijn is onder meer gelegen in het feit dat een onderzoek naar feiten die lange tijd geleden hebben plaatsgevonden, lastiger is uit te voeren dan naar meer recente gebeurtenissen. Van de klager mag daarom ook verwacht worden dat hij niet te lang wacht met het indienen van een klacht. In de WNo is eveneens bepaald dat een klacht die meer dan een jaar nadat de gedraging plaatsvond wordt ingediend, niet tot een onderzoek hoeft te leiden. Aan deze één-jaartermijn houdt de Nationale ombudsman als regel strikt de hand. Als een gedraging pas later merkbaar effect heeft kan afwijking van de één-jaartermijn echter in de rede liggen. De Nationale ombudsman verwacht van de burger dan wel zo spoedig mogelijk actie. Wordt vervolgens nog getalmd met het indienen van een klacht, dan fungeert de één-jaartermijn alsnog als beletsel voor onderzoek (Jaarverslag 1993, kamerstukken II 1993/94, 23 655, nrs. 1–2, blz. 106).

– Bezwaar

Indien een belanghebbende bij een bestuursorgaan een geschrift indient waarbij hij opkomt tegen een gedraging waartegen bezwaar openstaat, zal dit, mits het voldoet aan de wettelijke eisen, in het algemeen als een bezwaarschrift moeten worden opgevat. Meestal zal het dan gaan om een besluit; heroverweging van het besluit in de bezwaarschriftprocedure zal dan in het algemeen de beste reactie van de kant van het bestuur zijn. De indiener van het geschrift kan echter een andere bedoeling hebben. Het is denkbaar dat hij het genomen besluit wel als juist accepteert, maar ontevreden is over de manier waarop dit is voorbereid of is gemotiveerd, en daarover een klacht indient. Indien dit de bedoeling van de indiener is, zal het bestuursorgaan die moeten respecteren, al zal het niet te snel kunnen aannemen dat geen heroverweging van het besluit wordt gewenst. In elk geval zal de klager zich wel bewust moeten zijn van de consequentie van zijn keuze. Bij keuze voor de interne klachtprocedure zal een vervolprocedure bij de bestuursrechter in het algemeen niet meer mogelijk zijn in verband met het verstrijken van de beroepstermijn. Ook is het mogelijk dat zowel een klacht als een bezwaar wordt ingediend. Het bestuursorgaan kan de klacht volgens eenzelfde procedure behandelen als het bezwaar, en zou dus beide in dezelfde procedure kunnen inbrengen. De regeling van de klachtbehandeling is zodanig opgezet, dat het volgen van de regels voor de bezwaarschriftprocedure tevens aan de eisen voor klachtbehandeling tegemoet kan komen, indien men daarbij tevens de artikelen 9:9 (toezending van de klacht aan degene over wie geklaagd wordt) en 9:10 (horen) in acht neemt, en het bestuursorgaan ook op de klacht beslist.

Indien een klacht wordt ingediend nadat de termijn voor bezwaar is verstreken – en er niet al een bezwaarschriftprocedure loopt waarin de klacht nog meegenomen kan worden – zal in het kader van de klacht-

procedure in veel gevallen een onderzoek moeten plaatsvinden dat gelijkenis vertoont met het onderzoek in de bezwaarschriftprocedure. Teneinde te voorkomen dat de klachtprocedure oneigenlijk wordt gebruikt door hen, die te laat zijn met het indienen van een bezwaarschrift, is in onderdeel c bepaald dat het bestuursorgaan niet verplicht is een klacht te behandelen indien zij een gedraging betreft waartegen bezwaar had kunnen worden gemaakt.

– Beroep

Indien tegen de gedraging beroep bij de administratieve rechter, administratief beroep dan wel een tuchtrechtelijke voorziening mogelijk is of is geweest, bestaat evenmin een verplichting tot het volgen van de procedure van klachtbehandeling. Hierbij gaat het meestal om besluiten. In die gevallen hebben reeds adekwate procedures opengestaan; het ligt dan doorgaans niet in de rede die procedures te doorkruisen door los daarvan tot behandeling van een klacht over diezelfde gedraging over te gaan. Onder omstandigheden kan een behandeling van de klacht overigens wel zinvol zijn: het bestuursorgaan blijft daartoe bevoegd. In zoverre wijkt de regeling af van die van de Nationale ombudsman. Deze is immers niet bevoegd de klacht te behandelen, indien nog een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening openstaat dan wel indien ingevolge een zodanige voorziening door een rechterlijke instantie uitspraak is gedaan (artikel 16 Wet Nationale ombudsman); de reden van deze uitzonderingen is dat de Nationale ombudsman een externe instantie is. In dit hoofdstuk gaat het echter om een interne klachtbehandeling; er is, gelet op de aard van de interne klachtprocedure, geen bezwaar tegen het bestuursorgaan zelf wel bevoegd, maar niet verplicht te achten de klacht te behandelen.

De bepaling onder d geldt in alle gevallen waarin beroep openstaat of heeft open gestaan, dus ook nadat op het beroep is beslist.

– de burgerlijke rechter

Een gedraging die voorwerp van onderzoek is bij de burgerlijke rechter, behoeft gedurende de tijd dat de desbetreffende procedure aanhangig is, en voorts nadat een uitspraak in die zaak is gedaan, gelet op onderdeel e niet in het kader van de interne klachtprocedure te worden onderzocht.

– klachten over gedragingen van politie en OM in het kader van opsporing en vervolging

Onderdeel f regelt de mogelijke samenloop van een klacht over met een strafrechtelijke procedure waarbij deze gedraging eveneens – mede – wordt getoetst. Hierbij moeten twee situaties worden onderscheiden. In de eerste plaats kan de gedraging waarop de klacht betrekking heeft als telastgelegd feit aan de strafrechter zijn voorgelegd door het OM. In andere gevallen is het telastgelegde feit niet de gedraging waarover geklaagd wordt, maar kan de gedraging door die rechter worden beoordeeld bij het onderzoek naar de ontvankelijkheid van het OM of de rechtmatigheid van het bewijs. In beide gevallen is het ongewenst dat het bestuursorgaan verplicht is tot het onderzoeken van de klacht. Het bestuursorgaan is ingevolge onderdeel f dan ook niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging zo lang ter zake van die gedraging een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is alsmede indien de gedraging deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en ter zake van dat strafbare feit een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is.

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.

Tweede lid

Naar analogie van artikel 14, onder b en c, van de Wet No wordt in het tweede lid de mogelijkheid geboden een klacht buiten behandeling te laten, indien het belang van de klager of het gewicht van de gedraging te gering is. Volledige behandeling van dit soort klachten kan een te zware belasting met zich brengen voor bestuursorganen. Uiteraard mag een bestuursorgaan niet lichtvaardig besluiten om op die gronden van de behandeling van de klacht af te zien. Zou dat in een enkel geval wel gebeuren dan kan men zich tot de Nationale ombudsman dan wel een eventuele andere externe klachtvoorziening wenden die derhalve op een juist gebruik van deze bevoegdheid kan toezien.

Derde lid

Krachtens het derde lid van dit artikel wordt de klager van de redenen van het niet in behandeling nemen zo spoedig mogelijk op de hoogte gesteld. De uiterste termijn van vier weken is overeenkomstig de termijn voor het bekendmaken van het besluit om een aanvraag niet in behandeling te nemen (artikel 4:5, vierde lid, Awb). Deze bepaling sluit tevens aan bij artikel 17, eerste lid, eerste volzin, Wet Nationale ombudsman. Nu het hier gaat om een besluit schrijft artikel 3:47, eerste lid, voor dat bij de bekendmaking ervan tevens de motivering wordt vermeld.

Veel klachten hebben betrekking op het niet tijdig nemen van een besluit. Ingevolge artikel 6:2, onder b, en 6:12, eerste lid, Awb kan tegen een fictief besluit bezwaar (of, indien het een besluit op bezwaar betreft: beroep) worden ingesteld. Daarvoor geldt geen termijn, zij het dat ingevolge artikel 6:12, derde lid, een bezwaarschrift in zo'n geval niet onredelijk laat mag zijn ingediend. In een aantal gevallen zal het klaagschrift dan in beginsel moeten worden aangemerkt als bezwaarschrift. Dit uitgangspunt lijdt uitzondering, indien de klager te kennen geeft er prijs op te stellen dat zijn brief wordt aangemerkt als een klaagschrift en niet als een bezwaarschrift. Ook indien het klaagschrift is ingediend na het verstrijken van de termijn waarbinnen een bezwaarschrift nog tijdig zou zijn ingediend, kan de klacht nog in behandeling worden genomen. In elk geval mag de klager de termijnoverschrijding, die mede het gevolg is van een talmende opstelling van de overheid, niet worden tegengeworpen.

Artikel 9:9

Deze bepaling is alleen van toepassing in het geval van een concrete gedraging van een persoon. Soms echter, bijvoorbeeld in het geval van telefonische onbereikbaarheid, is er niet een specifieke persoon waarop de klacht betrekking heeft. In het eerste geval is het voor degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft belangrijk te weten dat een klacht over hem is ingediend en wat de inhoud van de klacht is. Indien een hoorzitting volgt brengt het verdedigingsbeginsel met zich dat deze persoon zich daar op moet kunnen voorbereiden. Een deugdelijke voorbereiding van de hoorzitting verlangt behalve kennis omtrent de inhoud van de klacht ook dat alle op de klacht betrekking hebbende stukken ter kennis worden gebracht aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft.

De toezendingsplicht geldt niet indien het bestuursorgaan artikel 9:8 toepast en de klacht niet in behandeling neemt.

Artikel 9:10

Dit artikel bevat het beginsel van hoor en wederhoor. De hoorplicht vormt

een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. Ook de Nationale ombudsman gaat daar van uit (zie bijv. het rapport van de Nationale ombudsman van 30 juni 1989, AB 1990, 308, m.nt. P.A.M. Mevis).

Het horen is om meerdere redenen van belang. Niet iedereen is even goed in staat zijn gedachten schriftelijk te formuleren. Daarom moet de gelegenheid worden geboden dat de klager zijn mening mondeling bij het bestuursorgaan naar voren brengt. Het horen kan er ook toe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen. Door het horen van beide partijen bestaat de gelegenheid naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht. Een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure is het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten kan het vertrouwen van de klager in het bestuur worden versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt. Toepassing van het uitgangspunt van hoor en wederhoor dient voorts de waarheidsvinding. De klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, dienen beiden in de gelegenheid te worden gesteld op elkaars standpunten te kunnen reageren.

Wij hebben ervan afgezien de gang van zaken tijdens het horen uitvoerig vast te leggen. Klachten kunnen immers onderling sterk verschillen. Zo is het aan het bestuursorgaan overgelaten om te beoordelen of het gewenst is de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in elkaars aanwezigheid te laten horen. In dit artikel is volstaan met een aantal minimum-eisen waaraan voldaan moet worden.

Gelet op het belang van het horen zal slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen kunnen worden afgezien. Dat kan in ieder geval indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. Daarmee wordt aangesloten bij artikel 7:3, onder c, Awb. De klager kan schriftelijk en/of mondeling, waaronder ook telefonisch wordt verstaan, laten weten, dat hij afziet van zijn recht te worden gehoord. Mocht uit deze verklaring blijken dat inmiddels naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, dan kan dat leiden tot toepassing van artikel 9:5. Twijfelt het bestuursorgaan ondanks de verklaring van de klager over het al dan niet horen, dan doet het er goed aan toch tot horen over te gaan.

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.

Telefonisch horen is niet zonder meer uitgesloten, maar dient met de nodige zorgvuldigheid plaats te vinden. Het is alleen mogelijk indien er in overleg met de klager toe wordt besloten. Indien het bestuursorgaan telefonisch horen toereikend vindt, dient het daarover met de klager overeenstemming te bereiken. In de meeste gevallen zal dit betekenen dat de klager telefonisch wordt benaderd met de vraag of hij van een hoorzitting zou willen afzien. Daarbij dient benadrukt te worden dat de klager altijd de keuze heeft een hoorzitting te laten beleggen. Ziet de klager af van een hoorzitting, dan zal het horen in een later telefoongesprek kunnen plaatsvinden. Zo'n tweede gesprek zal in de regel nodig zijn om de klager de gelegenheid te geven zich voor te bereiden. Ook van het telefonisch horen dient een verslag te worden opgemaakt.

Het derde lid is gelijkkluidend aan artikel 7:7 Awb. Uit een oogpunt van een goede feitelijke weergave van de omstandigheden waaronder de bestreden gedraging heeft plaatsgevonden en ten behoeve van een correcte weergave van hetgeen de klacht precies omvat, is het noodzakelijk dat de hoofdlijnen van het verhandelde tijdens het horen schriftelijk worden vastgelegd. Voorts is schriftelijke vastlegging van belang voor de rapportage over de bevindingen van het bestuursorgaan en ten behoeve

van de vorming van het dossier voor een eventuele verdere procedure in een later stadium. Op welke wijze aan de plicht tot verslaglegging vorm wordt gegeven wordt aan het bestuursorgaan overgelaten. Dat zal met name afhangen van de vraag of tijdens het horen nieuwe feiten en omstandigheden naar voren zijn gekomen, die nog niet in de schriftelijke stukken aan de orde zijn geweest. Er behoeft niet altijd een apart verslag te worden opgesteld. Volstaan kan worden met vermelding in de afdoeningsbrief van wat tijdens het horen aan de orde is gesteld. De klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, kunnen inzage vragen in het verslag.

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 tracerbaar 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 overmachtsituaties moet ernaar worden gestreefd de klager op enigerlei wijze te horen, maar is enige flexibiliteit noodzakelijk.

Artikel 9:11

In artikel 9:11 wordt een regeling gegeven van de termijnen waarbinnen het klaagschrift moet worden afgehandeld. Klagers moeten immers de zekerheid hebben dat hun klacht vlot wordt afgehandeld. Indien de termijnen worden overschreden zal in de gevallen waarin er ook een externe klachtinstantie is, bijvoorbeeld de Nationale ombudsman, een klacht kunnen worden ingediend bij die externe klachtinstantie. In verband met het kenbaarheidsvereiste, bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman houdt de Nationale ombudsman een periode van zes weken aan als een redelijke termijn voor de betreffende instantie om te reageren op een klacht die aan haar kenbaar is gemaakt. Met de termijn van zes weken is mede aangesloten bij de termijn die ook de Nationale ombudsman in navolging van de termijn voor behandeling van een bezwaarschrift hanteert (zie onder meer zijn Jaarverslag 1993, kamerstukken II 1993/94, 23 655, blz. 106). Uiteraard blijft het bestuursorgaan, wanneer het de termijn voor behandeling heeft overschreden, verplicht het klaagschrift verder te behandelen. Wanneer een adviescommissie is ingeschakeld, wordt de afhandelings-termijn ook thans reeds gesteld op tien weken (zie onder andere het Jaarverslag 1994 van de Nationale ombudsman, kamerstukken II 1994/95, 24 125, blz. 149). Indien een persoon of commissie als bedoeld in artikel 9:14 wordt ingeschakeld, zal ingevolge dit voorstel eveneens een langere afhandelingstermijn gelden dan wanneer het bestuursorgaan de klacht zelf afhandelt. De termijnstelling richt zich evenwel ook in dit geval tot het bestuursorgaan. Indien de adviescommissie om een of andere reden niet op tijd een advies uitbrengt, zal het bestuursorgaan de afhandeling overeenkomstig het tweede lid moeten verdagen. En indien dan nog geen advies is uitgebracht zal het bestuursorgaan een afweging moeten maken tussen enerzijds het belang van het advies in concreto en anderzijds de termijnoverschrijding. Voor bijzondere gevallen, bijvoorbeeld in gecompliceerde zaken, is voorzien in een verdaging van ten hoogste vier weken onder de verplichting daarvan schriftelijk mededeling te doen. Het tijdstip van ontvangst door het bestuursorgaan is voor de termijn bepalend, ook al zou de klacht nog enige tijd bij het bestuursorgaan zijn blijven liggen.

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 overmachtsituaties 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.

Artikel 9:12

Het onderhavige artikel verplicht het bestuursorgaan om, na het afsluiten van het onderzoek, de klager schriftelijk zijn bevindingen en eventuele conclusies mee te delen. Onder de bevindingen wordt verstaan een weergave van de feiten die tijdens het klachtonderzoek zijn komen vast staan. Op grond van deze bevindingen zal het bestuursorgaan zich een oordeel vormen over de gang van zaken en daaraan wellicht conclusies verbinden.

Hoever de mededelingsplicht strekt zal van geval tot geval verschillen. Uit de aard der zaak bevat de afdoeningsbrief het oordeel van het bestuursorgaan over de klacht. De behoefte aan een uitgebreide motivering zal groter zijn wanneer de klacht ongegrond wordt geacht dan in het geval dat de klacht naar tevredenheid is afgehandeld.

De bevindingen en conclusies zijn op zichzelf niet gericht op rechtsgevolg. De inkennisstelling van artikel 9:12 bevat derhalve geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Denkbaar is wel dat als uitvloeisel van de conclusies het bestuursorgaan aanleiding ziet om een (nieuw) besluit te nemen. Dat besluit staat in formele zin los van de klachtprocedure. In zo'n geval is op het dan te nemen besluit de rechtsbeschermingsregeling van toepassing die ten aanzien van dat besluit is voorgeschreven. Ingevolge het tweede lid is het bestuursorgaan verplicht om in de kennisgeving van de bevindingen en de conclusies tevens te vermelden of over de gedraging nog een klacht kan worden ingediend bij een persoon of college daartoe aangewezen. Aldus wordt de klager uitdrukkelijk de mogelijkheid onder ogen gebracht een klacht voor te leggen aan externe klachtinstanties die zijn aangewezen om klachten te behandelen, zoals de Nationale ombudsman of een gemeentelijke ombudsman. De Koningin en 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.

Afdeling 9.3 Aanvullende bepalingen voor een klachtadviesprocedure

Artikel 9:13

Afdeling 9.3 biedt een facultatieve, aanvullende regeling. Aanvullend wil hier zeggen dat de minimum-eisen zoals neergelegd in afdeling 9.2 onverkort van toepassing zijn, maar dat bij wettelijk voorschrift of besluit van het bestuursorgaan kan worden bepaald dat daarenboven afdeling 9.3 van toepassing zal zijn. Dat laatste heeft tot gevolg, dat een persoon of commissie met de advisering over de klachten zal worden belast. Voorts zullen enkele extra waarborgen voor de klachtbehandeling gelden. Deze waarborgen behelzen bij voorbeeld de kenbaarheid van het door de persoon of commissie uitgebrachte advies en de plicht tot motivering van

afwijking van het advies. De procedure krachtens afdeling 9.3 wordt aangeduid als klachtadviesprocedure.

De klachtadviesprocedure komt tegemoet aan een in de praktijk gevoelde behoefte om klachten met enige afstand te kunnen (laten) behandelen. In alle gevallen behoudt het bestuursorgaan evenwel de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke afhandeling. In afdeling 9.3 geldt dit uitgangspunt onverkort. Bij het stellen van aanvullende eisen aan de klachtadviesprocedure is mede in acht genomen de wens een niet al te geformaliseerde procedure in te richten. De wijze van onderzoek is ook in afdeling 9.3 derhalve niet en détail geregeld.

Als regel zal toepassing van afdeling 9.3 ertoe leiden dat een persoon of commissie voor een zekere termijn wordt benoemd om te adviseren over (in beginsel) alle klachten. De regeling laat echter ook de mogelijkheid open dat voor de behandeling van een bepaalde klacht bij besluit van het bestuursorgaan een persoon of commissie wordt belast met de advisering en behandeling.

De klachtadviesprocedure is een interne klachtprocedure, een procedure waarbij het betrokken orgaan het definitieve oordeel uitspreekt over de klacht. Uiteraard geldt ook hier de eis, dat de klachtadviesprocedure niet (mede) mag geschieden door degene op wie de klacht betrekking heeft (vergelijk artikel 7:5 Awb). Daarnaast is het ten behoeve van een verbetering van de kwaliteit van dienstverlening en het herstel van het vertrouwen van de burger noodzakelijk dat er ook een terugkoppeling plaatsvindt in de organisatie.

Artikel 9:14

Indien bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is gekozen voor de klachtadviesprocedure, dient ingevolge het eerste lid van artikel 9:14 een persoon of commissie te worden belast met de behandeling en advisering over klaagschriften.

Aan het bestuursorgaan wordt de vrijheid gelaten om een adviescommissie of een adviserend persoon in te schakelen.

De bevoegdheid om instructies te geven kan, zo is in het tweede lid tot uitdrukking is gebracht, slechts bij wijze van algemene instructie geschieden. De beoogde meer afstandelijke behandeling van klachten zou immers worden gefrustreerd indien het bestuursorgaan een instructie in een bepaald, concreet geval zou kunnen geven.

Artikel 9:15

Het eerste lid van artikel 9:15 is afgeleid van artikel 7:13, tweede lid, Awb. Voor de klager is het van belang te weten dat zijn klaagschrift in handen van een met de advisering over klachten belaste persoon of commissie wordt gesteld. Dat betekent immers ingevolge artikel 9:11, eerste lid, dat de afhandelingstermijn wordt verlengd. Het eerste lid schrijft daarom voor dat het bestuursorgaan er bij de schriftelijke bevestiging van ontvangst op wijst, dat er een persoon of commissie is die over de klacht zal adviseren aan het bestuursorgaan.

Het horen geschiedt door de adviserende commissie of persoon en dus niet, op de voet van artikel 9:10, door het bestuursorgaan. Teneinde in met name eenvoudige gevallen de bestuurslasten beperkt te kunnen houden, is in de tweede volzin bepaald dat, indien een commissie adviseert, die commissie bevoegd is het horen over te laten aan de voorzitter of een lid van de commissie. Het tweede lid is afgeleid van artikel 7:13, derde lid, Awb.

In het derde lid wordt bepaald dat de bevoegdheid om te beslissen of van het horen kan worden afgezien in handen van de met de advisering over klachten belaste commissie of persoon wordt gelegd. Deze bevoegdheid

kan de commissie niet overdragen aan de voorzitter of een van haar leden, ook niet als de voorzitter of een lid met het horen is belast. Het vierde lid bevat voor de aangewezen persoon of commissie de verplichting rapport en advies uit te brengen. In het rapport vermeldt de adviserende persoon of commissie de bevindingen die het onderzoek heeft opgeleverd. Het rapport zal in ieder geval het verslag van het horen moeten bevatten. Het advies bevat de eventuele conclusies die het bestuursorgaan volgens de persoon of commissie aan de bevindingen zal moeten verbinden. Daartoe kunnen aanbevelingen worden gedaan.

Artikel 9:16

Het is het bestuursorgaan dat uiteindelijk een oordeel velt over de ontvankelijkheid of gegrondheid van een klacht. Daarmee en met het feit dat de uiteindelijke afhandeling van de klacht geschiedt doordat het bestuursorgaan het rapport en zijn bevindingen toezendt, wordt duidelijk gemaakt dat het bestuursorgaan eindverantwoordelijke is voor eigen gedragingen. Een bestuursorgaan zal echter terdege rekening moeten houden met het advies van de daarmee belaste commissie of persoon, waarbij artikel 3:9 van overeenkomstige toepassing is. Indien het oordeel van het bestuursorgaan afwijkt van het advies brengt het motiveringsbeginsel met zich dat het bestuursorgaan de reden(en) voor die afwijking moet vermelden. Opneming van deze motiveringsplicht naast het in de derde tranche Awb voorgestelde artikel 3.6.5 Awb, is noodzakelijk, omdat laatstgenoemde bepaling uitsluitend betrekking heeft op afwijking van adviezen bij het nemen van besluiten.

Artikel II Wijziging van de wet Nationale ombudsman

A

In deze bepaling wordt het kenbaarheidsvereiste, zoals dat is verwoord in artikel 12, tweede lid, WNo omgezet in het vereiste dat de verzoeker, alvorens het verzoek te doen, over de gedraging een klacht indient bij het betrokken bestuursorgaan, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem gevergd kan worden. Aldus wordt in de eerste plaats het kenbaarheidsvereiste technisch aangepast aan de invoering van de interne klachtregeling van de Awb. Daarnaast wordt de thans bestaande praktijk gecodificeerd volgens welke het kenbaarheidsvereiste niet geldt, indien van betrokkene redelijkerwijs niet kan worden gevergd dat hij eerst een klacht indient bij het bestuursorgaan alvorens zich tot de Nationale ombudsman te wenden. De technische constructie die daartoe is gekozen wijkt af van de huidige. Thans wordt in artikel 14, onderdeel h van de Wet No bepaald dat de ombudsman weliswaar niet verplicht is een klacht te behandelen die niet eerst aan het bestuursorgaan is kenbaar gemaakt, doch hij blijft daartoe wel bevoegd. In het voorstel is de uitzondering opgenomen in de bepaling waarin het kenbaarheidsvereiste wordt voorgeschreven. Een verzoek om een onderzoek kan op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 12 WNo, direct aan de Nationale ombudsman worden gedaan, indien redelijkerwijs niet van de klager kan worden gevergd dat hij zich eerst tot het bestuursorgaan wendt. Nu deze uitzondering is opgenomen in artikel 12, tweede lid, dient ook artikel 14, onderdeel h te worden gewijzigd. In dat onderdeel wordt vooropgesteld, dat geen onderzoeksverplichting voor de ombudsman bestaat, indien de klager niet eerst een klacht heeft ingediend bij het bestuursorgaan. De onderzoeksplicht herleeft echter wanneer de klager wel een klacht bij het bestuursorgaan heeft ingediend, maar geen (tijdige) reactie heeft gekregen en redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd dat hij de uitkomst van de klachtbehandeling door het bestuursorgaan afwacht. Opgemerkt zij dat niet voorgeschreven wordt of de klacht mondeling of schriftelijk moet

worden ingediend. Voldoende is dat de klacht bij het bestuursorgaan is ingediend en dat dit de gelegenheid heeft gekregen om daarop te reageren. Evenmin wordt voorgeschreven op welk niveau de klacht binnen de organisatie van het bestuursorgaan wordt ingediend. Op dat punt bestaat geen verschil ten opzichte van de huidige regeling, waarin wordt voorgeschreven dat de klacht wordt kenbaar gemaakt bij «het betrokken bestuursorgaan, de betrokken instelling of dienst die, of het betrokken bedrijf dat onder verantwoordelijkheid van dat orgaan werkzaam is, dan wel de betrokken ambtenaar.» Met de vervanging van het kenbaarheidsvereiste door het eerst indienen van een klacht overeenkomstig hoofdstuk 9 van de Awb verandert er materieel weinig voor de klager. In het voorgaande is immers reeds uiteengezet dat de normen waaraan klachtbehandeling volgens dit hoofdstuk dient te voldoen vrijwel geheel een codificatie zijn van de eisen die de Nationale ombudsman stelt aan de invulling van het kenbaarheidsvereiste. Alleen de verslagleggingsplicht ten aanzien van het horen komt daar als nieuw verplicht element bij. Ingevolge het voorgestelde derde lid van artikel 12 WNo dient – evenzo als dat in artikel 6:5 Awb is geregeld voor besluiten waartegen bezwaar of beroep wordt ingesteld – in het verzoek aan de ombudsman tevens te worden aangegeven op welke wijze die klacht is ingediend en tot welke bevindingen het bestuursorgaan is gekomen.

B

De verplichting van de Nationale ombudsman om een onderzoek in te stellen vervalt op grond van het voorgestelde onderdeel h van artikel 14 wet No, indien de verzoeker niet eerst de interne klachtprocedure van de Algemene wet bestuursrecht heeft doorlopen. Een uitzondering op deze regel wordt gemaakt voor de gevallen waarin van de verzoeker redelijkerwijs niet kan worden gevergd dat hij de uitkomst van de afhandeling van de klacht door het bestuursorgaan verder afwacht. Dat doet zich bijvoorbeeld voor indien het bestuursorgaan de termijnen van klachtbehandeling zonder goede reden overschrijdt of de klacht niet als zodanig onderkent en dus ook niet in het klachtbehandelingstraject inbrengt. In het voorstel is erin voorzien dat de onderzoeksverplichting in die situatie herleeft.

Artikel III en IV Aanpassing van de Militaire Ambtenarenwet en de Kaderwet dienstplicht

Het recht van de militaire ambtenaar (c.q. de dienstplichtige in werkelijke dienst) om bij zijn beklagmeerdere te klagen over een ontvangen bevel, dan wel een krenkende of onbillijke behandeling, dient, gelet op het bijzondere karakter van dit klachtrecht en de samenhang met het militair tuchtrecht die daaruit blijkt, in stand te blijven. Overigens schort indiening van een klacht over een ontvangen bevel niet de verplichting tot uitvoering van dat bevel op.

Tot afdoening van deze klacht is bevoegd de militaire meerdere die bevoegd is tot oplegging van tuchtrechtelijke sancties ten aanzien van degene over wie geklaagd wordt, dan wel een door de Minister van Defensie aangewezen functionaris.

De procedurele bepalingen van de afdelingen 9.2 en 9.3 van de Algemene wet bestuursrecht worden van overeenkomstige toepassing verklaard. Voorts wordt voorgesteld in artikel 9 de mogelijkheid te bieden om af te wijken van enkele bepalingen van hoofdstuk 9, met name in verband met de motivering van het klaagschrift en de termijnen van indiening en afhandeling van de klacht.

Afdeling 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht zal voor het overige onverkort gaan gelden voor de militaire ambtenaren en dienstplichtigen in werkelijke dienst. Daarmee wordt geen wijziging gebracht in de bestaande

situatie. Ook thans reeds bestaat immers op grond van artikel 5 van de Grondwet het recht om een klacht in te dienen over een gedraging jegens een ander. De voorschriften van de beklagmeerdereprocedure gelden niet voor dergelijke of mondelinge klachten. De bepalingen van afdeling 9.2, welke op de beklagmeerdereprocedure van overeenkomstige toepassing is, hebben evenmin betrekking op klachten over gedragingen jegens een ander of mondelinge klachten. Wel geldt voor dergelijke klachten dat zij behoorlijk dienen te worden behandeld. Ook dat is een codificatie van hetgeen reeds thans geldt als een vereiste van behoorlijk bestuur. Uit de gekozen aanpak vloeit voort dat na afhandeling van een klacht via de beklagmeerdereprocedure een herhaalde klacht over dezelfde kwestie niet volgens de regels van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht behoeft te worden behandeld.

Artikel V Overgangsrecht

Veel bestuursorganen kennen thans nog geen interne klachtregeling. Daarbij ware te denken aan de bestuursorganen van een groot aantal gemeenten en sommige zelfstandige bestuursorganen. Langdurige bestendiging van die situatie is ongewenst in verband met de gewenste harmonisatie van klachtprocedures, de duidelijkheid voor de burger en de zeefwerking van de interne klachtprocedure voor de toegang tot de Nationale ombudsman. Wij hechten er daarom aan dat het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk tot wet kan worden verheven en in werking kan treden. Hoofdstuk 9 van de Awb zal vanaf dat moment het interne klachtrecht bij in beginsel alle bestuursorganen regelen.

Op verschillende beleidsterreinen zijn recent klachtregelingen van kracht geworden of zullen dat op korte termijn worden. Daarbij valt te denken aan de zorgsector, de jeugdhulpverlening, de verpleging van ter beschikking gestelden, de terreinen bestreken door de penitentiaire beginselenwet en de beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de onderwijswetgeving.

Op die beleidsterreinen heeft de geldende dan wel in ontwikkeling zijnde klachtregeling zich nog nauwelijks volledig kunnen ontwikkelen. Soms ook is er sprake van bijzondere omstandigheden die verder onderzoek naar de aanpassing aan hoofdstuk 9 van de Awb noodzakelijk maken. Op het terrein van het onderwijs geldt de bijzondere situatie dat de klachtregeling dient te passen binnen het klimaat van de onderwijsinstellingen als pedagogische eenheid. Tevens dient zij voor het bijzonder onderwijs gelijkloend te zijn met die welke geldt voor het openbaar onderwijs. Een en ander heeft gevolgen voor de wijze waarop de klachtregeling in de onderwijswetgeving wordt verankerd. Een voorstel tot invoering van het interne klachtrecht ten behoeve alle betrokkenen in openbare en bijzondere scholen voor basis- en voortgezet onderwijs is thans aanhangig bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Daarin wordt de onderwijsinstellingen binnen wettelijke voorwaarden zo veel mogelijk ruimte gelaten bij de inrichting van hun klachtprocedures. Ook voor de terreinen bestreken door de Wet op hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en beroepsonderwijs zijn klachtregelingen in voorbereiding. Met hoofdstuk 9 wordt harmonisatie van klachtprocedures voor bestuursorganen, ook op het terrein van het onderwijs, nagestreefd. Het is wenselijk dat de dwingendrechtelijke bepalingen van hoofdstuk 9 in materiële zin vertaald worden naar de bestaande of in ontwikkeling zijnde klachtregelgeving op het terrein van het onderwijs. Voor zover het gaat om nog te ontwerpen regelgeving wordt ernaar gestreefd deze vertaling zo spoedig mogelijk te realiseren. Voor de bestaande wet- en regelgeving wordt de aanpassing ter hand genomen na de eerstvolgende evaluatie van de Awb.

De politiekklachtregelingen worden thans geëvalueerd.

Onder die omstandigheden is het voor de uitvoeringspraktijk op de

genoemde terreinen ongewenst en vanuit een oogpunt van wetgevingsbeleid niet passend hoofdstuk 9 meteen ook voor die beleidsterreinen van kracht te laten worden. Om dit te voorkomen, is in artikel V voorzien in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding. Bij koninklijk besluit kan worden bepaald dat hoofdstuk 9 op verschillende beleidsterreinen op een verschillend tijdstip in werking treedt.

De wijze van aanpassing zal in elk geval bij de evaluatie van de klachtregeling voor de zorgsector, de jeugdhulpverlening en de politie worden betrokken.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager