

25 837

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 20 april 1999

De regering constateert met tevredenheid dat de leden van de fracties van het CDA, de SGP, de RPF en het GPV met belangstelling kennis hebben genomen van het wetsvoorstel en dat de voorgestelde regeling hun sympathiek is. Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij stelden weliswaar voorop dat een goede behandeling van klachten tot de normale taak van ieder bestuursorgaan behoort, maar vroegen zich af of dit in de wet moet worden geregeld. Zou langs de lijn van de democratische verantwoording niet een voldoende garantie voor een behoorlijke klachtbehandeling bestaan? In antwoord hierop kan erop worden gewezen dat ook thans al in de wet op verschillende terreinen klachtregelingen tot stand zijn gebracht. Die regelingen lopen echter onderling nogal uiteen. Dit komt de kenbaarheid en de toegankelijkheid niet ten goede, en bemoeilijkt een eenduidige lijn in de uitspraken van de Nationale ombudsman, die de toepassing van uiteenlopende klachtregelingen moet beoordelen.

Nu er in de wetgeving en in de uitspraken van de Nationale ombudsman normen voor de klachtbehandeling tot ontwikkeling zijn gekomen, leidt de regeling in de Awb eerder tot vereenvoudiging en verheldering van de geldende normen dan tot het stellen van nieuwe eisen. Dat ligt geheel in het verlengde van de doelstellingen van de Awb, die tot doel heeft de eenheid binnen de bestuursrechtelijke wetgeving te bevorderen en waar mogelijk te vereenvoudigen. Het nieuwe hoofdstuk in de Awb zal tot gevolg hebben dat veel thans van kracht zijnde klachtregelingen kunnen vervallen.

Het voorgaande betekent ook dat dit wetsvoorstel niet leidt tot enigerlei verschuiving van beslissingsbevoegdheid van het bestuur naar de rechter of tot een versterking van de juridisering. Integendeel: een terughoudende en uniforme wettelijke regeling als nu voorgesteld is vanuit dit laatste gezichtspunt juist te verkiezen boven een veelheid van uiteenlopende wettelijke voorschriften.

De Awb-klachtregeling zal niet aanstonds van toepassing zijn op het terrein van de politie. De Politiewet 1993 bevat in de artikelen 61 en

volgende een regeling voor de behandeling van klachten. In 1997 hebben de B&A Groep en de Universiteit Utrecht, in opdracht van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de klachtregelingen van de politiekorpsen en naar het functioneren daarvan in de praktijk. Het onderzoeksrapport, «Klagen bij de politie», is op 20 januari 1998 toegezonden aan de Tweede Kamer. Uit het rapport blijkt dat de suggestie dat klagers de klachtprocedure zien als tactisch middel om politiefunctionarissen te ontmoedigen, op zijn minst eenzijdig is. Het merendeel van de klagers gaf, gevraagd naar hun reden om te klagen, aan herhaling te willen voorkomen of gehoor te willen vinden. Ongeveer een kwart van de ondervraagden wenste een sanctie voor de betrokken agent. Enkelen wilden met hun klacht bereiken dat de politie leert van fouten. Ook de stelling dat in het algemeen een politiefunctionaris waartegen een of meerdere malen na een interventie op straat een klacht is ingediend een volgende keer gewoon doorloopt, komt niet overeen met de praktijk. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat 35% van de geënquêteerde politiefunctionarissen positief tot zeer positief is over hun ervaringen met de klachtprocedure en dat 30% hierover neutraal oordeelt. De resterende 35% oordeelt negatief tot zeer negatief. De resultaten rechtvaardigen zeker niet de stelling dat een agent waartegen een klacht is ingediend, risicomijdend gedrag zal gaan vertonen. Van dergelijk gedrag behoort ook geen sprake te zijn en het is niet nodig. Een politiefunctionaris die behoorlijk handelt, hoeft immers geen vrees te hebben voor negatieve bevindingen naar aanleiding van het klacht-onderzoek. Indien het geen reële klacht betreft, maar een klacht wordt gebruikt als oneigenlijk middel, is bovendien een snelle afhandeling mogelijk (artikel 9:8, tweede lid, en artikel 9:10, tweede lid).

De leden van de VVD-fractie uitten bedenkingen bij de plicht schriftelijke klachten te registreren en te publiceren. De plicht zorg te dragen voor registratie en jaarlijkse publicatie van schriftelijk ingediende klachten, die door aanvaarding van het amendement-Brood aan het wetsvoorstel is toegevoegd, moet worden gezien als een minimumeis. Bij de behandeling in de Tweede Kamer heeft de eerste ondergetekende niet verheeld dat uit deze verplichting enige bestuurslasten zullen voortvloeien. Anderzijds moet worden geconstateerd dat in de uiteindelijk tot stand gekomen tekst bestuursorganen kunnen volstaan met het louter registreren en – geanonimiseerd – openbaar maken van de binnengekomen schriftelijke klachten. Artikel 9:12a schrijft immers niet voor dat de bevindingen en conclusies worden geregistreerd en in het jaarverslag worden opgenomen. Het kan overigens niettemin nuttig zijn, bijvoorbeeld als een bestuursorgaan veel contacten met burgers heeft en veel klachten ontvangt, om (de behandeling van) klachten te evalueren.

De regeling als geheel is, zoals hiervoor reeds is gesteld, sober en terughoudend. Er wordt geen plicht opgelegd aan bestuursorganen om een klachtregeling vast te stellen. De regeling bevat niet meer dan een aantal minimumeisen voor het geval er een klacht wordt ingediend bij een bestuursorgaan. In veel gevallen zal daarmee kunnen worden volstaan en zal een aanvullende klachtregeling niet nodig zijn. Voor aanhouding van dit wetsvoorstel, hetgeen de leden van de VVD-fractie als mogelijkheid opperden, ziet de regering dan ook geen reden.

Met tevredenheid stelt de regering vast dat de leden van de CDA-fractie sympathie hebben voor de voorgestelde regeling. Wat betreft de onderwerpkeuze bij de verdere ontwikkeling van de Algemene wet bestuursrecht merkt zij het volgende op. Dat thans wordt gekomen met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen vloeit rechtstreeks voort uit de notitie «Bevoegdheid van de Nationale ombudsman ten aanzien van mede-overheden» en uit het regeerakkoord

van het vorige kabinet. Daarin is voorgesteld minimumeisen in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen die een harmoniserend en sanerend effect hebben op bestaande interne klachtregelingen. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht heeft vervolgens op 28 juni 1995 van de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, het verzoek gekregen over dit onderwerp advies uit te brengen, hetgeen uiteindelijk heeft geleid tot het voorliggende wetsvoorstel. Wat betreft de onderwerpen in behandeling bij de Commissie algemene regels van bestuursrecht kan het volgende worden opgemerkt. Op dit moment heeft de afronding van het voorontwerp voor de vierde tranche de meeste prioriteit. Daarin zal onder meer de bestuurlijke boete worden geregeld; in verband met de in de Tweede Kamer uitgesproken wens een regeling over de gevolgen van attributie aan ambtenaren te ontwerpen, zal dat onderwerp ook deel uitmaken van de vierde tranche. Voorts heeft de problematiek van de coördinatie van besluitvorming, genoemd in het regeerakkoord, een hoge prioriteit. Voor dat onderwerp is een speciale subcommissie werkzaam. Een ontwerp voor het vervangen van de beide openbare voorbereidingsprocedures van hoofdstuk 3 Awb door een enkele procedure is in dit kader voorbereid en inmiddels aan het kabinet aangeboden. Ook andere onderwerpen die verband houden met het regeerakkoord, zoals het met instemming van alle partijen mogelijk maken van een rechtstreeks beroep op de rechter met overslaan van de bezwaarschriftprocedure (prorogatie), staan hoog op de agenda.

Anders dan de leden van de CDA-fractie lijken te suggereren, past de regeling goed in de systematiek van de Awb. Begrippen worden gebruikt die ook elders in de Awb voorkomen. De betekenis van de term «werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan» is dezelfde als bijvoorbeeld wordt gebruikt in artikel 10:4, eerste lid van de Awb.

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht veronderstellen, zijn de leden van het openbaar ministerie, de inspecteurs van het staatstoezicht op de volksgezondheid en belastinginspecteurs zulke onderverantwoordelijke van een ander bestuursorgaan werkzame bestuursorganen, zij het dat de Awb op het handelen van het openbaar ministerie in veel gevallen niet van toepassing is (artikel 1:6). Een ander voorbeeld is de in artikel 26, derde lid, respectievelijk artikel 40, zesde lid, Paspoortwet opgenomen bevoegdheid van het hoofd van de daartoe aangewezen diplomatieke of consulaire post tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor en het verstrekken van reisdocumenten in het buitenland. De bedoeling van artikel 9:2 in dit geheel is vast te leggen dat de zorg voor de behandeling van klachten, gericht tot personen of colleges met dergelijke geattribueerde bevoegdheden, behoort tot de bevoegdheden van het hiërarchisch bovengeschiede bestuursorgaan. Dit betekent bijvoorbeeld dat de bewindspersonen van Financiën de verantwoordelijkheid hebben voor een goede behandeling van klachten over gedragingen van personen voor wie zij politiek verantwoordelijk zijn, in dit verband met name de inspecteurs der belastingen. Bezwaar en beroep daarentegen kunnen worden aangewend bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Gaat het bijvoorbeeld om bestuursbevoegdheden van de inspecteur der belastingen dan kan derhalve bij hem, en niet bij de minister of staatssecretaris van Financiën bezwaar worden gemaakt.

Klachten hebben betrekking op de wijze waarop het bestuursorgaan of een persoon die werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan zich jegens de klager hebben gedragen. Wat bestuursorganen zijn volgt uit de definitie, opgenomen in artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Behalve op de bestuursorganen zelf, kunnen klachten niet alleen betrekking hebben op gedragingen van ambtenaren die in ondergeschiktheid aan het bestuursorgaan werken, maar onder meer ook op arbeidscontractanten en leden van bestuurscolleges (voor

zover zij werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan).

In artikel 9:12 is de verplichting van het bestuursorgaan neergelegd om aan de klager schriftelijk mee te delen wat de bevindingen zijn van «het onderzoek naar de klacht» en welke conclusies daar eventueel aan worden verbonden. Met «het onderzoek naar de klacht» wordt dan niet alleen bedoeld het onderzoek naar de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, maar ook het onderzoek naar de gevolgde procedures rond de klacht zelf (is deze bijvoorbeeld bij het juiste bestuursorgaan ingediend). Het begrip «onderzoek naar de klacht» moet dus ruim worden uitgelegd, zo antwoordt de regering de leden van de CDA-fractie. Overigens kan er, gelet op de context van artikel 9:12, geen misverstand bestaan over de bedoeling van deze bepaling.

De term «beleidsterrein(en)» in de artikelen V en VI is gebruikt om te voorkomen dat een uitputtende opsomming moet worden gegeven van geldende klachtregelingen waarvan dient te worden onderzocht in hoeverre zij aan hoofdstuk 9 moeten worden aangepast. Bovendien is er nog een aantal klachtregelingen in ontwikkeling die in materiële zin zullen moeten worden aangepast aan de bepalingen van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat onder meer om de beleidsterreinen onderwijs, zorg, jeugdhulpverlening, verpleging van ter beschikking gestelden, penitentiaire inrichtingen en justitiële jeugdinrichtingen. De term «beleidsterrein» is daarvoor het meest geschikt. Bij de toepassing van de bepalingen kan door het aanwijzen van bepaalde klachtregelingen nauwkeurig worden aangegeven om welke beleidsterreinen het gaat, namelijk die beleidsterreinen waarvoor de klachtregelingen gelden.

De beoogde datum van inwerkingtreding van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht waar de leden van de CDA-fractie naar vroegen, is 1 juli 1999. Voor het beleidsterrein politie zal dat 1 januari 2001 zijn. De in de Politiewet 1993 opgenomen klachtregeling zal dan zijn aangepast aan hoofdstuk 9 Awb. Concrete termijnen voor de beleidsterreinen onderwijs en justitie kunnen thans nog niet worden gegeven.

Ondertekeningen worden geplaatst in de volgorde van de mate van betrokkenheid van de minister(s) of staatssecretarissen (aanwijzing 205 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Voor de Algemene wet bestuursrecht zijn de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ondertekenaars. Het onderhavige onderwerp, dat in een apart wetsvoorstel is neergelegd en geen onderdeel uitmaakt van een tranche, ligt primair op het terrein van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Om die reden staat in dit geval de verantwoordelijke bewindspersoon van dit ministerie en niet die van Justitie als eerste ondertekenaar van het wetsvoorstel vermeld. Overigens betreft dit geen novum. Ook de Wet van 4 mei 1995, houdende wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met opnemings van regels betreffende het gebruik van de taal in het bestuurlijk verkeer (Stb. 302) had de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, als eerste ondertekenaar.

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV merkt de regering het volgende op. Indien schriftelijke klachten kennelijk onjuist zijn geadresseerd, dient het bestuursorgaan het klaagschrift onverwijld door te zenden naar het bestuursorgaan dat bevoegd is de klacht te behandelen. Gelijktijdig met de doorzending dient het bestuursorgaan daarvan mededeling te doen aan de afzender van het klaagschrift. Dit volgt uit de algemene doorzendverplichting, opgenomen in artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht, die ook op (schriftelijke)

klachten van toepassing is (kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 52). Wat betreft mondelinge klachten merkt de regering op dat uit het zorgvuldigheidsbeginsel voortvloeit dat, indien er blijk is van een kennelijk onjuiste adressering, de klager verwezen zal moeten worden. Met het woord «kennelijk» wordt aangegeven dat indien op grond van de klacht niet eenvoudig is na te gaan welk bestuursorgaan bevoegd is de klacht te behandelen, er geen verwijsplicht is. Wanneer de klager gebrekkige gegevens verstrekt, brengt het zorgvuldigheidsbeginsel niet met zich dat het bestuursorgaan alles in het werk moet stellen om zelf de gegevens te verkrijgen die nodig zijn om te bepalen welk bestuursorgaan in dezen bevoegd is. Als het gaat om een schriftelijke klacht, moet dan retournering aan de afzender plaatsvinden (artikel 2:3, tweede lid, Awb).

De regels inzake de klachtbehandeling van de Algemene wet bestuursrecht hebben in hoofdzaak een dwingendrechtelijk karakter. Ze moeten bij iedere klachtbehandeling worden gevolgd. Het voordeel van deze algemene regels is dat speciale bepalingen in vele bijzondere klachtregelingen overbodig worden. Deze regels hebben algemene gelding, ook indien een lager wettelijk voorschrift over hetzelfde onderwerp onverhoopt een regel met een andere inhoud geeft. Uit de aard van de dwingendrechtelijke regels in de Awb vloeit voort dat alleen de formele wetgever, en niet de lagere wetgever, van de inhoud van deze regels mag afwijken. De klachtregeling van de Awb is derhalve van toepassing, tenzij er een bijzondere formeel-wettelijke klachtregeling bestaat. Een eigen klachtregeling is echter in beginsel niet nodig. Bestaande klachtregelingen kunnen in de meeste gevallen vervallen, tenzij ze noodzakelijk geachte extra waarborgen voor de klager bevatten. Een klager mag er dus vanuit gaan dat als hij een klacht indient, deze in ieder geval wordt behandeld met inachtneming van de minimumeisen, neergelegd in hoofdstuk 9 Awb. Indien een regeling daarvan afwijkt (meer waarborgen) of, waar mogelijk, aanvullende bepalingen bevat, zal het bestuursorgaan in reactie op de ingediende klacht erop moeten wijzen dat de klacht volgens die regeling wordt behandeld.

De leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV vragen zich af of het begrip «bestuursorgaan» voldoende transparantie bezit. In verreweg de meeste gevallen zal dit begrip geen problemen opleveren. Zoals bij iedere begripsomschrijving het geval is, roept ook die van «bestuursorgaan» soms afgrenzingsvragen op. Die zijn niet te vermijden, maar door de verwijzingsplicht zoals hierboven aangegeven worden de gevolgen daarvan niet op de burger afgewenteld.

De leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV vragen of het wetsvoorstel eraan in de weg staat dat gebruik wordt gemaakt van de diensten van mediators. Voor vormen van bemiddeling («mediation») is zeker ruimte. De wet eist dat de klachtbehandeling geschiedt door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest. Dat staat niet in de weg aan het gebruik maken van bemiddelaars. Bemiddelaars kunnen juist nuttig zijn wanneer een te grote betrokkenheid bij de zaak op grond van een bestuurlijke of ambtelijke verantwoordelijkheid zo veel mogelijk moet worden vermeden. Artikel 9:14 geeft aan dat in dit soort gevallen het bestuursorgaan of de wet een persoon of commissie kan belasten met de behandeling en advisering over de klachten conform de klachtadviesprocedure, neergelegd in afdeling 9.3. De wet geeft niet aan dat deze persoon of commissie werkzaam moet zijn onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Artikel 9:7 geeft wel aan dat de klachtadviesing niet (mede) mag geschieden door degene op wie de klacht betrekking heeft. Dit laat de mogelijkheid voor het bestuursorgaan onverlet om gebruik te maken van de diensten van bemiddelaars. Het inschakelen van bemiddelaars tast de

eindverantwoordelijkheid van het bestuursorgaan niet aan. Het betrokken bestuursorgaan spreekt altijd het definitieve oordeel uit over de klacht.

De leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV betreuren het dat niet alle gemeenten en provincies zich bij de Nationale ombudsman als externe klachtinstantie hebben aangesloten. Vooropgesteld zij, dat alle provincies (evenals de waterschappen) momenteel onder de competentie van de Nationale ombudsman vallen. Wat de gemeenten betreft, merkt de regering het volgende op. De regering hecht zeer aan en stimuleert een landelijk dekkend stelsel van externe, onafhankelijke klachtvoorzieningen als onderdeel van een kwalitatief goed bestuur. Zij heeft daarbij gekozen voor een decentrale aanpak. Gemeenten kunnen zich aansluiten bij de Nationale ombudsman (zoals thans 38 gemeenten hebben gedaan), of kiezen voor een eigen klachtvoorziening, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten. De regering is voornemens om volgend jaar te bezien in hoeverre de gemeenten gevorderd zijn met het voorzien in externe klachtvoorzieningen. Afhankelijk daarvan zal vervolgens worden overwogen of het gewenst is een wettelijke regeling voor te stellen, waarbij gemeenten verplicht worden zich aan te sluiten bij de Nationale ombudsman dan wel anderszins te voorzien in een externe klachtvoorziening. Externe klachtvoorzieningen, bijvoorbeeld een gemeentelijke ombudsman, een ombudscommissie of een in regionaal verband getroffen voorziening, zullen wel moeten voldoen aan een aantal vereisten die zullen worden opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals