

Intern klachtrecht

Inhoudsopgave

	Samenvatting	7
1	Inleiding	11
	<i>Algemeen</i>	11
	<i>Het klachtrecht</i>	11
2	Achtergrond van hoofdstuk 9 Awb	13
3	Hoofdpijnen hoofdstuk 9 Awb	15
4	Wie kunnen klagen en waarover?	17
	<i>Een ieder</i>	17
	<i>Bestuursorganen</i>	17
	<i>Een persoon, werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan</i>	18
	<i>Gedraging</i>	19
5	Mondelinge en schriftelijke klachten	20
6	Wat moet er in een schriftelijke klacht staan?	22
7	Ontvangstbevestiging	23
8	Wie behandelt de klacht?	24
	<i>Niet degene die betrokken is geweest bij de gedraging</i>	24
	<i>Het bestuursorgaan zelf</i>	24
	<i>Bemiddelaars</i>	24

- 9 Het bestuursorgaan kan, maar hoeft niet elke klacht te behandelen 26
 - Algemeen* 26
 - Herhaalde klacht* 26
 - Gedraging meer dan een jaar voor indiening klaagschrift* 26
 - Klacht en bezwaar* 27
 - Administratief beroep en beroep bij de bestuursrechter* 28
 - Beroep bij de burgerlijke rechter* 28
 - Opsporingsonderzoek en vervolging* 28
 - Onvoldoende belang klager en onvoldoende gewicht gedraging* 29
 - Inkennisstelling klager* 29
- 10 Afschrift aan de klager 30
- 11 Hoorplicht, tenzij 31
 - Belang hoorplicht* 31
 - Afzien van horen* 31
 - Telefonisch horen* 32
 - Verslag* 32
- 12 Termijnen van klachtafhandeling 33
- 13 Het resultaat van de klachtbehandeling. Mededelingsplicht 34
 - Algemeen* 34
 - Geen besluit* 34
 - Verwijzing naar externe klachtinstantie* 35
 - Commissies voor de Verzoekschriften* 35
- 14 De registratie- en publicatieplicht 36
- 15 Wie handelt de klacht af en hoe? 37
 - Klachtbehandeling en klachtafhandeling* 37
 - Het bestuursorgaan; mandaat* 37
 - Personen met geattribueerde bevoegdheden* 37
- 16 Tussentijdse beëindiging van de procedure voor schriftelijke klachten 39
- 17 Kan bezwaar en beroep worden ingesteld? 40

- 18 Bestaande klachtregelingen; aanpassingsoperatie;
latere datum van inwerkingtreding 41
*Bestaande gemeentelijke, provinciale
en waterschapsklachtregelingen* 41
*Bestaande formeel-wettelijke klachtregelingen
en klachtregelingen van zbo's* 41
Minimumeisen en extra waarborgen 42
Bestuursorganen en particuliere organisaties 42
Latere datum van inwerkingtreding 43
- 19 Verhouding intern-extern klachtrecht 45
Algemeen 45
Landelijk dekkend stelsel van externe klachtinstanties 45
Eerst intern, dan extern 46
- 20 Verhouding Awb-klachtregeling en Nationale ombudsman
Voorprocedure 47
De Nationale ombudsman toetst aan hoofdstuk 9 47
- 21 Samenhang klachtregeling en bezwaar en beroep 48
Complementaire regelingen 48
Gedragingen en besluiten 48
Verschillende toetsingskaders 49
Klacht en bezwaar 49
Klacht en andere procedures 49
- 22 De klachtadviesprocedure 51
Facultatief en aanvullend 51
Waarom een klachtadviesprocedure? 52
Het bestuursorgaan blijft verantwoordelijk 52
Structureel of ad hoc 52
Wel algemene, geen concrete instructies 52
Vermelden adviseur of adviescommissie 52
Horen 53
Rapport en advies 53
Oordeel bestuursorgaan 53

Samenvatting

Een ieder heeft er recht op dat bestuursorganen op een correcte manier met hem of haar omgaan. Indien geen correcte behandeling heeft plaatsgevonden, kan bij het betrokken bestuursorgaan een klacht worden ingediend.

Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat een regeling voor de wijze waarop het bestuursorgaan deze klacht, eventueel met gebruikmaking van een adviseur of adviescommissie, moet behandelen en afhandelen: het zogenaamde interne klachtrecht.

Klachten kunnen 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 afdoende reactie zijn.

Ook bij schriftelijk ingediende klachten kan een snelle en informele behandeling resultaat hebben. Dat de klager zijn klacht op schrift heeft gesteld is een aanwijzing dat hij wil dat de zaak wat diepgaander wordt onderzocht. Daarom is voor schriftelijke klachten die aan een aantal eisen voldoen een procedure voorgeschreven.

Ook bij deze klachten geldt steeds dat iedere informele vorm van afdoening mogelijk is, mits dat geschiedt tot tevredenheid van de klager. Het bestuursorgaan kan dus bij binnenkomst van een klaagschrift direct telefonisch contact opnemen met de klager om te proberen opheldering of genoegdoening te verschaffen.

Blijkt de klager daarmee tevreden te zijn, dan is de klacht afgedaan. Er hoeft vervolgens geen procedurele stap meer te volgen. Ook in een wat verder stadium van de procedure is het altijd mogelijk tot een oplossing te komen, ook hier weer onder de voorwaarde dat 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 procedure van afdeling 9.2 moeten worden gevolgd, met alle waarborgen die deze de klager biedt. Daartoe bevat de wet een - overigens beperkt gehouden - aantal regels. Samengevat bepalen deze dat de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk moet worden bevestigd, dat de klacht tijdig en door een niet bij de klacht betrokken persoon moet worden afgehandeld, dat de klager dient te worden gehoord en dat deze een gemotiveerd antwoord moet ontvangen.

Hoofdstuk 9 geeft niet aan op welke wijze het onderzoek van een klacht dient plaats te vinden. De Awb-klachtregeling gaat over de wijze waarop het bestuursorgaan klachten over gedragingen die onder zijn eigen verantwoordelijkheid vallen, behandelt.

Bestuursorganen beschikken 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. De Awb bepaalt dat ook de regels over de zorgvuldigheid en de belangenafweging bij de besluitvorming, van overeenkomstige toepassing zijn op de afhandeling van klachten.

De wet schrijft een aantal minimeisen voor waaraan elke interne klachtbehandeling door een bestuursorgaan moet voldoen. Dit betekent dat binnen een bestuursorgaan behandelingsprocedures kunnen verschillen. Steeds zal wel de 'ondergrens' van de voorgestelde klachtregeling in acht moet worden genomen. Voorts moet nodeloos uiteenlopen van klachtprocedures binnen een organisatie in verband met de doorzichtigheid van procedures voor de burger worden vermeden.

Ten slotte is van belang dat de in hoofdstuk 9 neergelegde klachtprocedure kan dienen als voorprocedure voor een eventuele behandeling van de klacht door een externe, onafhankelijke klachtinstantie (bijvoorbeeld de Nationale ombudsman).

Hoofdstuk 9 Awb is op 1 juli 1999 in werking getreden.

In de voor u liggende brochure, die is aangekondigd in de brief van 1 juni 1999 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries, wordt deze regeling meer gedetailleerd beschreven en toegelicht. Daarbij zijn zo veel mogelijk vragen en opmerkingen uit de praktijk verwerkt.

Hopelijk zal deze brochure een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de behandeling van klachten door bestuursorganen.

Voor eventuele vragen naar aanleiding van deze brochure kunt u contact opnemen met het kenniscentrum van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op het terrein van hoofdstuk 9 Awb (tel. 070 3026792).

1 Inleiding

Algemeen

Op 1 juli jl. is hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking getreden (wet van 12 mei 1999, Stb. 214; inwerkingtreding bij koninklijk besluit van 7 juni 1999, Stb. 241). Hoofdstuk 9 bevat een regeling van een aantal minimumvereisten waaraan de interne behandeling van klachten door bestuursorganen moet voldoen. Intern wil zeggen dat het bestuursorgaan zelf de klacht afdoet, dit in tegenstelling tot het zogeheten externe klachtrecht, waarbij de klacht wordt afgehandeld door een instantie buiten de organisatie waar de klacht betrekking op heeft.

In deze brochure vindt u informatie over de gevolgen die inwerkingtreding van hoofdstuk 9 Awb voor uw organisatie zou kunnen hebben.

Het klachtrecht

De burger die van mening is dat hij door overheidsgedragingen onheus is bejegend, moet zich op eenvoudige wijze met een klacht tot het desbetreffende bestuursorgaan kunnen wenden. Hij moet dan kunnen rekenen op een eerlijke en open behandeling van zijn klacht.

Voor de burger levert het klachtrecht de mogelijkheid genoegdoening (in welke vorm dan ook) te krijgen in verband met onheuse bejegening door de overheid. Zo gezien is het een aanvullende vorm van bescherming tegen de overheid.

Voor de overheid is zorgvuldige klachtbehandeling een vereiste dat voortvloeit uit de beginselen van behoorlijk bestuur en een kwestie van bestuurlijke betamelijkheid. Zorgvuldige klachtbehandeling kan bijdragen aan herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. Daarnaast heeft zorgvuldig onderzoek van klachten binnen het bestuursorgaan 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 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 is het nuttig dat de binnengekomen klachten door de organisatie worden geregistreerd en dat er regelmatig evaluatie van de klachtbehandeling plaatsvindt.

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 van het werkgeverschap. Uiteindelijk dient ook dat de kwaliteit van de overheidsdienstverlening. Hoofdstuk 9 Awb ziet eveneens op deze categorie klachten.

2 Achtergrond van hoofdstuk 9 Awb

De regels inzake de klachtbehandeling zijn in hoofdstuk 9 van de Awb opgenomen omdat bestaande klachtregelingen nogal uiteenlopend van aard zijn. Het in hoofdstuk 9 vastleggen uniformeert minimum-eisen voor klachtbehandeling en bevordert de kenbaarheid van die eisen.

Hoofdstuk 9 Awb legt een aantal vereisten vast waaraan de behandeling van verzoekschriften inhoudende een klacht over het overheidsoptreden ten minste dient te voldoen. Deze eisen zijn ontleend aan de eisen die de Nationale ombudsman in de loop der jaren heeft geformuleerd ten aanzien van de wijze waarop een bestuursorgaan met klachten dient om te gaan. Dit betekent dat uit de invoering van hoofdstuk 9 voor de bestuursorganen van de centrale overheid, de provincies en de waterschappen alsmede de bij de No aangesloten gemeenten niet of nauwelijks bestuurslasten voortvloeien.

De eisen die hoofdstuk 9 Awb 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 functioneren dienen te behandelen, vloeit voort dat ook bestuursorganen die al zelf hebben voorzien in een procedure van onafhankelijke, externe klachtbehandeling (voornamelijk gemeente-besturen) gehouden zullen zijn 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.

Bij het vastleggen van de eisen van een behoorlijke klachtbehandeling is zo veel mogelijk getracht nodeloze formalisering of bureaucratisering te voorkomen. Er worden bij bestuursorganen regelmatig op eenvoudige en informele wijze klachten ingediend die vaak ook het beste op informele wijze kunnen worden afgehandeld. Voorzover op die manier een voor alle betrokkenen bevredigend resultaat kan worden bereikt, dwingt de wet niet tot meer formaliteiten. Het volgen van een met duidelijke en meer formele waarborgen omgeven procedure kan dan ook beperkt blijven tot klachten die niet op een eenvoudiger en minder geformaliseerde wijze kunnen worden opgelost. De mogelijkheid voor eenvoudige klachtbehandeling staat dus steeds open, maar voor schriftelijk ingediende klachten die aan bepaalde eisen voldoen, geldt een procedure met een aantal waarborgen. Het wettelijk systeem biedt aldus voldoende flexibiliteit om aan de behoeften van bepaalde beleidsterreinen of bestuursorganen tegemoet te komen. Alle bestuursorganen dienen klachten te behandelen volgens de minimumeisen van hoofdstuk 9. De burger weet derhalve dat hij bij een schriftelijke klacht een ontvangstbevestiging krijgt, gehoord zal worden en in beginsel binnen zes weken een oordeel of althans een bericht zal ontvangen. Verderop in deze brochure wordt op deze afzonderlijke elementen ingegaan.

3 Hoofdlijnen hoofdstuk 9 Awb

Klachten kunnen zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend (zie ook paragraaf 5). 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 afdoende 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 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. 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 hoeft geen 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 hoeft 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 procedure van afdeling 9.2 moeten worden gevolgd, met alle waarborgen die deze de klager biedt. Daartoe bevat de wet 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.

Hoofdstuk 9 geeft niet aan op welke wijze het onderzoek van een klacht dient plaats te vinden. Voor de behandeling van schriftelijke klachten is een aantal elementen opgenomen waaraan een zorgvuldig klachtonderzoek in ieder geval 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 Awb-klachtregeling 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. De wet schrijft een aantal minimumeisen voor waaraan elke interne klachtbehandeling door een bestuursorgaan moet voldoen. Dit betekent niet dat binnen een bestuursorgaan differentiatie in behandelingsprocedures is uitgesloten. Daarbij zij opgemerkt dat wel de 'ondergrens' van de voorgestelde klachtregeling in acht moet worden genomen. Voorts dient nodeloos uiteenlopen van klachtprocedures binnen een organisatie in verband met de doorzichtigheid van procedures voor de burger te worden vermeden.

4 Wie kunnen klagen en waarover?

Een ieder

Een ieder heeft het recht bij een bestuursorgaan een klacht in te dienen over de wijze waarop dat orgaan zich heeft gedragen. Onder 'een ieder' moeten natuurlijke personen, rechtspersonen en andere entiteiten zoals ondernemingsraden worden verstaan. In de meeste gevallen zal het gaan om een natuurlijk persoon. Maar ook 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 klager kan zich bij de indiening van zijn klacht laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen (artikel 2:1 Awb).

Ook ambtenaren kunnen een klacht indienen over hun werkgever (of onder verantwoordelijkheid daarvan werkzame personen). Hoofdstuk 9 Awb heeft tevens betrekking op deze categorie klachten.

Bestuursorganen

De klachtregeling heeft alleen betrekking op klachten over bestuursorganen. Wat onder een bestuursorgaan wordt verstaan is geregeld in artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat onder meer om ministers, gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling, maar ook om gerechtsdeurwaarders en notarissen voor zover zij ambtelijke handelingen verrichten, en privaatrechtelijke rechtspersonen voor zover zij met openbaar gezag zijn bekleed (bijv. de Stichting inschrijving eigen vervoer). Geen bestuursorganen zijn de wetgevende macht, de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, rechterlijke organen, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, commissies, voorzitters, leden, griffiers en secretarissen van de uitgezonderde organen. Wanneer de hiervoor genoemde

uitgezonderde organen, colleges of personen besluiten nemen of handelingen verrichten ten aanzien van een ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet dienen zij wel als bestuursorgaan te worden aangemerkt. In die gevallen vallen zij wel onder het bereik van de Algemene wet bestuursrecht. Anders dan de overige bepalingen van de Awb is hoofdstuk 9 ook van toepassing op de taken van de politie, het openbaar ministerie en andere personen voor zover belast met opsporingstaken op de terreinen genoemd in artikel 1:6. Indien een schriftelijke klacht bij het verkeerde bestuursorgaan wordt ingediend, zal dit het klaagschrift onverwijld moeten doorzenden naar het bevoegde orgaan onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de klager. Bij een kennelijk onjuiste adressering zal retournering aan de afzender moeten plaatsvinden (artikel 2:3 Awb). Bij mondelinge klachten die kennelijk onjuist zijn geadresseerd, zal ook moeten worden verwezen. Het woord 'kennelijk' betekent 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.

Een persoon, werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan

Een gedraging van een persoon die werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan wordt als een gedraging van dat bestuursorgaan aangemerkt (artikel 9:1, tweede lid). Primair valt hierbij te denken aan ambtenaren die in ondergeschiktheid aan het bestuursorgaan werken, maar onder meer ook aan arbeidscontractanten.

Een persoon hoeft niet steeds werkzaam te zijn onder hetzelfde bestuursorgaan. De verantwoordelijkheidsrelatie kan niet alleen voortvloeien uit het in dienst zijn van een bestuursorgaan, maar ook uit de bevoegdheid van het bestuursorgaan om aanwijzingen te geven. De gemeentesecretaris zal bijvoorbeeld meestal werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders, maar soms ook van de gemeenteraad. Degene die benoemt is hier niet het doorslaggevende criterium. Het komt voor dat ambtenaren zijn benoemd door een minister, maar werkzaam zijn bij een adviesorgaan dat tevens een bestuursorgaan is. In dat geval is het adviesorgaan bevoegd te beslissen op een klacht over een gedraging van een ambtenaar in zijn werkzaamheden voor het adviesorgaan.

Het criterium van het onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzaam zijn impliceert dat ook over leden van bestuurscolleges kan worden geklaagd: zij zijn immers werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Er kan dus

bijvoorbeeld worden geklaagd over gedragingen van wethouders, die immers werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. Voor een individueel gemeenteraadslid ligt dit anders. Zijn of haar werkzaamheden worden niet toegerekend aan de gemeenteraad. Het raadslid is derhalve niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan de gemeenteraad. Er kan daarentegen weer wel worden geklaagd over gedragingen van de gemeenteraad als zodanig. Dit zal in de praktijk niet vaak voorkomen. Gedacht kan worden aan een feitelijke handeling die door de gemeenteraad wordt verricht, bijvoorbeeld in het kader van het totstandkomen van een besluit, of daarbuiten, zoals het aannemen van een motie of het sturen van een in een brief vervatten mededeling die niet op rechtsgevolg is gericht.

Gedraging

Klachten moeten betrekking hebben 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 of het beleid van het bestuursorgaan buiten het bereik van deze regeling houdt. Onder een 'gedraging' is mede een nalaten begrepen.

5 Mondelinge en schriftelijke klachten

De wet onderscheidt 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 zowel op mondelinge als schriftelijke 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 heeft de wetgever er vanaf gezien 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 binnekomende 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. Hoewel de Awb dus op dit punt geen specifieke eisen stelt, geldt steeds dat ook mondelinge klachten zorgvuldig behandeld moeten worden.

In artikel 9:4 wordt de soort klachten omschreven waarvoor de wat meer uitgewerkte regeling van de rest van afdeling 9.2 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 en het klaagschrift aan eisen van duidelijkheid voldoet. 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.

Indien de burger ontevreden is over de afhandeling van een mondelinge of schriftelijke klacht kan hij vervolgens een (schriftelijke) klacht indienen bij de Nationale ombudsman of een andere externe klachtinstantie, 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 (zie ook paragraaf 19).

6 Wat moet er in een schriftelijke klacht staan?

Een klaagschrift moet behalve de klacht, naam en adres van de indiener van de klacht alsmede de dagtekening bevatten en moet worden ondertekend. Er wordt niet 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 gestelde eisen, of indien het zich niet richt op een gedraging jegens de klager, bestaat er geen verplichting voor het bestuur om de procedure van afdeling 9.2 te volgen. Dat neemt niet weg dat het bestuursorgaan moet zorgen voor een behoorlijke klachtbehandeling. Dat kan ertoe leiden dat de klager in de gelegenheid wordt gesteld zijn klaagschrift aan te vullen. Indien daarna aan alle vereisten is voldaan, geldt onverkort de behandelingsplicht.

Ten slotte is bepaald dat 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, bij de klager ligt (artikel 9:4, derde lid).

7 Ontvangstbevestiging

Het is een vereiste van behoorlijke klachtbehandeling dat een bestuursorgaan de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk bevestigt (artikel 9:6). De rechtszekerheid wordt daarmee gediend, mede omdat het tijdstip van de ontvangst van de klacht van belang is voor de termijn van behandeling. 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.

8 Wie behandelt de klacht?

Niet degene die betrokken is geweest bij de gedraging

Voor de gehele behandeling, dus voor het onderzoek (waarvan het horen een verplicht onderdeel uitmaakt, tenzij de klager hiervan op grond van artikel 9:10, tweede lid, afziet) en voor het beantwoorden van de vraag welke conclusies daaruit getrokken moeten worden, geldt dat dit niet mag geschieden door degene die betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft (artikel 9:7, eerste lid). Daarmee wordt een te grote betrokkenheid bij de zaak op grond van een bestuurlijke of ambtelijke verantwoordelijkheid vermeden.

Het bestuursorgaan zelf

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 (zie paragraaf 22).

Bemiddelaars

De wet staat er niet aan in de weg dat gebruik wordt gemaakt van de diensten van bemiddelaars ('mediators'). Bemiddelaars kunnen met name 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. Met de klachtbehandeling en -advisering kan bijvoorbeeld een zogenaamde 7:13-commissie (bezwaaradviescommissie) worden belast. Artikel 9:7 geeft wel aan dat de klachtadvisering niet (mede) mag geschieden door degene op wie de klacht betrekking heeft. Het inschakelen van bemiddelaars tast de eindverantwoordelijkheid van het bestuursorgaan niet aan. Het betrokken bestuursorgaan spreekt altijd het definitieve oordeel uit over de klacht.

9 Het bestuursorgaan kan, maar hoeft niet elke klacht te behandelen

Algemeen

De indiening van een klaagschrift dat voldoet aan de gestelde eisen, schept voor het bestuursorgaan een verplichting tot onderzoek ter zake, behoudens in de gevallen die in artikel 9:8, eerste lid, zijn opgesomd. Deze bepaling is facultatief geformuleerd. Het bestuursorgaan is in die gevallen niet verplicht, maar wel bevoegd, de klacht te behandelen. Ook indien het belang van de klager of het gewicht van de gedraging te gering is, is er geen verplichting de klacht te behandelen (9:8, tweede lid). Hierna worden de uitzonderingen op de verplichting kort besproken.

Herhaalde klacht

Als geklaagd wordt over een gedraging die reeds eerder overeenkomstig de klaagschriftprocedure is onderzocht, kan behandeling achterwege blijven (artikel 9:8, eerste lid, onderdeel a). Van een herhaalde klacht is geen sprake indien nieuwe feiten en omstandigheden worden aangedragen, die een nieuw licht op de klacht werpen.

Gedraging meer dan een jaar voor indiening klaagschrift

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 (artikel 9:8, eerste lid, onderdeel b). 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 worden verwacht dat hij niet te lang wacht met het indienen van een klacht. Als een gedraging pas later merkbaar effect heeft, kan afwijking van de één-jaartermijn echter in de rede liggen.

Klacht en bezwaar

Indien een belanghebbende bij een bestuursorgaan een geschrift indient waarbij hij opkomt tegen een gedraging waartegen bezwaar openstaat (meestal een besluit), zal dit, mits het voldoet aan de wettelijke eisen, in het algemeen als een bezwaarschrift moeten worden opgevat. In dat geval dient heroverweging van het besluit in de bezwaarschriftprocedure plaats te vinden (artikel 7:11).

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 vervolgprocedure bij de bestuursrechter in het algemeen niet meer mogelijk zijn in verband met het verstrijken van de beroepstermijn. Om dat te voorkomen verdient het aanbeveling dat het bestuursorgaan de klager vraagt naar zijn precieze bedoeling.

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. Daarbij moet dan wel tevens de verplichting tot toezending van de klacht aan degene over wie geklaagd wordt (artikel 9:9) en tot horen (artikel 9:10) in acht worden genomen, en moet het bestuursorgaan ook op de klacht beslissen.

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 klachtprocedure 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 artikel 9:8, eerste lid, onderdeel c bepaald dat het bestuursorgaan niet verplicht is een klacht te behandelen indien zij een gedraging betreft waartegen bezwaar had kunnen worden gemaakt.

Op de samenhang van de klachtregeling met bezwaar en beroep wordt in paragraaf 21 verder ingegaan.

Administratief beroep en beroep bij de bestuursrechter

Indien tegen de gedraging beroep bij de administratieve rechter of administratief beroep mogelijk is of is geweest, bestaat evenmin een verplichting tot het volgen van de procedure van klachtbehandeling (artikel 9:8, eerste lid, onderdeel d). Hierbij gaat het meestal om besluiten. In die gevallen hebben reeds adequate 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. De bepaling onder d geldt in alle gevallen waarin beroep openstaat of heeft opengestaan, dus ook nadat op het beroep is beslist.

Beroep bij de burgerlijke rechter en de tuchtrechter

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 (artikel 9:8, eerste lid, onderdeel e). Hetzelfde geldt voor een gedraging die voorwerp van onderzoek is door een tuchtrechter op grond van een vorm van wettelijk geregeld tuchtrecht. Dit valt, anders dan de memorie van toelichting op bladzijde 18 stelt, niet onder artikel 9:8, eerste lid, onderdeel d, maar onder onderdeel e. Indien een klacht bij de tuchtrechter in behandeling is of de tuchtrechter aan het eind van zo'n procedure uitspraak heeft gedaan, hoeft het bestuursorgaan een klacht niet opnieuw te behandelen. Dit geldt onder meer voor de nieuwe Wet op het notarisambt die per 1 oktober in werking treedt en voor de toekomstige Gerechtsdeurwaarderswet, die echter nog bij het parlement in behandeling is.

Opsporingsonderzoek en vervolging

Onderdeel f van het eerste lid van artikel 9:8 regelt de mogelijke samenloop van een klacht over een gedraging van politie of openbaar ministerie bij de opsporing of vervolging met een strafrechtelijke procedure waarbij deze gedraging eveneens - mede - wordt getoetst. Het bestuursorgaan zal ingeval vervolging is ingezet en het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen, niet verplicht zijn de klacht te onderzoeken. De bevoegdheid daartoe blijft bestaan, ook nadat uitspraak is gedaan in de strafzaak. In de praktijk zal het bestuursorgaan moeten bezien of er sprake is van

een zodanige samenhang tussen de gedraging waarover wordt geklaagd en de strafzaak waarin die gedraging - mede - wordt getoetst, dat het in behandeling nemen van de klacht een onwenselijke samenloop met de strafprocedure oplevert.

Onvoldoende belang klager en onvoldoende gewicht gedraging

Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien het belang van de klager of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is (artikel 9:8, tweede lid). Er bestaat hier een zekere beoordelingsruimte voor het bestuursorgaan. Uiteraard moet niet lichtvaardig worden besloten om op deze gronden van de klachtbehandeling af te zien. Zou dat onverhoopt toch gebeuren dan kan men zich - indien deze bevoegd zijn - wenden tot de Nationale ombudsman dan wel een eventuele andere externe klachtinstantie die op een juist gebruik van deze bevoegdheid toe kan zien (zie paragraaf 19).

Inkennisstelling klager

De klager moet van de redenen van het niet in behandeling nemen zo spoedig mogelijk op de hoogte worden gesteld. Daarbij geldt een uiterste termijn van vier weken. Nu het hier gaat om een besluit schrijft artikel 3:47, eerste lid, Awb voor dat bij de bekendmaking ervan tevens de motivering wordt vermeld.

10 Afschrift aan de ‘aangeklaagde’

Aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, moet een afschrift van het klaagschrift en van de daarbij meegezonden stukken worden toegezonden (artikel 9:9). Dit voorschrift 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.

11 Hoorplicht, tenzij

Belang hoorplicht

Artikel 9:10 bevat het beginsel van hoor en wederhoor.

De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure.

Het horen is onder andere van belang omdat niet iedereen even goed in staat is zijn gedachten schriftelijk te formuleren. Het kan er verder toe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen. Horen biedt ook de gelegenheid naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht. De klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, dienen beiden in de gelegenheid te worden gesteld op elkaars standpunten te reageren.

Omdat klachten onderling sterk kunnen verschillen, 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. Artikel 9:10 volstaat met een aantal minimum-eisen waaraan voldaan moet worden.

Afzien van horen

Gelet op het belang van het horen zal slechts van het horen kunnen worden afgezien indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. 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 de klaagschriftprocedure worden beëindigd (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.

Telefonisch horen

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. De klager heeft echter altijd de keuze 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.

Verslag

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 in een verslag worden vastgelegd (artikel 9:10, derde lid). Voorts is schriftelijke vastlegging van belang voor de rapportage over de bevindingen van het bestuursorgaan en voor 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 hoeft 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.

12 Termijnen van klachtafhandeling

Artikel 9:11 geeft een regeling voor de termijnen waarbinnen het klaagschrift moet worden afgehandeld. In beginsel geldt een termijn van zes weken. 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 instantie. Wanneer het bestuursorgaan de termijn voor behandeling heeft overschreden, blijft het verplicht het klaagschrift verder te behandelen.

Wanneer een adviseur of adviescommissie is ingeschakeld (zie paragraaf 22), wordt de afhandelingstermijn gesteld op tien weken. 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 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, voorziet het tweede lid van artikel 9:11 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.

13 Het resultaat van de klachtbehandeling en mededelingsplicht

Algemeen

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). Onder de bevindingen wordt verstaan een weergave van de feiten die tijdens het klachtonderzoek zijn komen vast te 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.

Geen besluit

De bevindingen en conclusies zijn op zichzelf niet gericht op rechtsgevolg en derhalve geen besluit in de zin van de Awb (artikel 1:3). Daarmee zijn ze ook niet vatbaar voor bezwaar en beroep. 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.

Verwijzing naar externe klachtinstantie

Het bestuursorgaan is tevens verplicht om in de kennisgeving van de bevindingen en de conclusies te vermelden of over de gedraging nog een klacht kan worden ingediend bij een daartoe aangewezen persoon of college (artikel 9:12, tweede lid). 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.

Commissies voor de Verzoekschriften

De Commissies voor de Verzoekschriften van de Eerste en de Tweede Kamer ontvangen jaarlijks veel klachten over gedragingen van bestuursorganen. Zij vervullen vanouds een belangrijke rol in het behandelen van petitie van burgers. In hoofdstuk 9 is de verwijzingsplicht beperkt tot klachtinstanties die specifiek bij wet (de Wet Nationale ombudsman) of een gemeentelijke verordening zijn ingesteld om klachten van bepaalde bestuursorganen te behandelen. Voor deze instanties is in die regelingen vastgelegd op welke wijze hun onafhankelijkheid van het bestuursorgaan is gewaarborgd. Ook is geregeld wanneer de bevoegdheid bestaat dat klachten tegen bestuursorganen moeten worden behandeld. De Commissies voor de Verzoekschriften, die geboren zijn vanuit het gedachtegoed van onze parlementaire democratie, bepalen hun bevoegdheid zelf en regelen hun eigen werkzaamheden (artikel 20, Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en artikel 141, Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal). Weliswaar ontbreekt een verwijzingsplichting, maar is er wél een verwijzingsbevoegdheid. Bestuursorganen van het Rijk kunnen klagers zowel naar een klachtinstantie in de hiervoor bedoelde zin, als naar de Commissies voor de Verzoekschriften verwijzen. Dat is bijvoorbeeld al de bestaande praktijk van de Belastingdienst.

14 De registratie- en publicatieplicht

De plicht zorg te dragen voor registratie en jaarlijkse publicatie van schriftelijk ingediende klachten moet worden gezien als een minimumeis. Bestuursorganen kunnen volstaan met het louter registreren en - geanonimiseerd - openbaar maken van de binnengekomen schriftelijke klachten. De wet 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.

15 Wie handelt de klacht af en hoe?

Klachtbehandeling en klachtafhandeling

In deze paragraaf gaat het over klachtafhandeling, dat wil zeggen over het afdoen van de klacht. Dit moet worden onderscheiden van de klachtbehandeling, die betrekking heeft op het onderzoek naar de klacht en op het beantwoorden van de vraag welke conclusies daaruit moeten worden getrokken (zie paragraaf 8).

Het bestuursorgaan; mandaat

In alle gevallen is het bestuursorgaan verantwoordelijk voor een goede afhandeling van de klachten. Dit uitgangspunt staat er niet aan in de weg dat de afdoening van een klacht aan een ondergeschikte ambtenaar wordt opgedragen. Daarbij is bepaald dat de ambtenaar over wie geklaagd wordt, niet de gemachtigde mag zijn die de klacht afdoet (artikel 9:7, eerste lid). Ook het opdragen van de afdoening aan een niet ondergeschikte persoon of instelling is niet uitgesloten. Zo zou het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV) de uitvoeringsinstellingen kunnen machtigen om namens het LISV klachten af te handelen. Er zij overigens op gewezen dat in dat geval de Awb-bepalingen over mandaat van overeenkomstige toepassing zijn (artikel 10:12).

Personen met geattribueerde bevoegdheden

Personen met geattribueerde bevoegdheden zijn als gevolg van de attributie zelf bestuursorgaan, maar zijn soms tevens werkzaam onder verantwoordelijkheid van een (ander) bestuursorgaan. De leden van het openbaar ministerie, de inspecteurs van het staats-toezicht op de volksgezondheid en belastinginspecteurs zijn zulke onder verantwoordelijkheid 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. Gelet op het feit dat het politiek verantwoordelijke bestuursorgaan aanspreekbaar is op de gedragingen van deze personen, behoren klachten over gedragingen van personen met geattribueerde bevoegdheden niet zelfstandig door deze personen te worden afgedaan, maar door of namens het bestuursorgaan aan wie zij ondergeschikt zijn respectievelijk onder wiens verantwoordelijkheid zij werkzaam zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat de bewindspersonen van Financiën bevoegd zijn tot afhandeling van klachten over gedragingen van personen voor wie zij politiek verantwoordelijk zijn, in dit verband met name de inspecteurs der belastingen. Ook hier zouden de bewindspersonen bijvoorbeeld het Hoofd van de eenheid van de Belastingdienst kunnen machtigen om namens hen, dus in mandaat, klachten af te handelen. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de waarborg van artikel 9:7 (zie paragraaf 8).

Op bezwaarschriften daarentegen moet worden beslist door 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.

16 Tussentijdse beëindiging van de procedure voor schriftelijke klachten

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 artikel 9:5 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 hoeft 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 mededeelt 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 hoofdstuk 9 verder moeten worden afgehandeld. Een verplichting tot schriftelijke bevestiging door het bestuursorgaan leidt evenwel tot onnodige bestuurslasten en is daarom niet opgenomen.

17 Kan bezwaar en beroep worden ingesteld?

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 artikel 9:3 geen beroep en, gelet op het stelsel van de Awb (artikel 7:1), dus ook geen bezwaar open. Dit geldt bijvoorbeeld 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 te zeer haar informele karakter verliezen.

Het resultaat van de afhandeling van de klacht, uitmondend in de schriftelijke inkennisstelling van de bevindingen van het onderzoek en de conclusies, is evenmin een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

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

18 Bestaande klachtregelingen; aanpassingsoperatie; latere datum van inwerkingtreding

Bestaande gemeentelijke, provinciale en waterschaps- klachtregelingen

De bepalingen in gemeentelijke, provinciale en waterschapsverordeningen met betrekking tot het interne klachtrecht zijn op 1 juli 1999 van rechtswege vervallen, nu een wet in formele zin in dat onderwerp voorziet (bepalingen over externe klachtinstanties betreffen een ander onderwerp, en blijven dan ook in stand). Dit volgt uit de artikelen 122 Gemeentewet, 119 Provinciewet en 59, tweede lid, Waterschapswet. De betrokken besturen moeten, zo zij dat al niet hebben gedaan, bezien of het wenselijk is eventuele aanvullende gemeentelijke, provinciale of waterschapsklachtregelingen vast te stellen, of dat zij in het licht van hoofdstuk 9 Awb, verder achterwege kunnen blijven. Daarbij dient bedacht te worden dat de regeling minimumeisen bevat, waaraan geen afbreuk kan worden gedaan maar die wel kunnen worden aangevuld (zie de artikelen 121 Gemeentewet, 118 Provinciewet en 59, eerste lid, Waterschapswet) met bepalingen die de klagende burger een met meer waarborgen omklede procedure bieden. Daaraan kan bijvoorbeeld behoefte bestaan wanneer een bestuursorgaan veel klachten ontvangt en het in verband met het leereffect de plicht wil vastleggen om de klachten te evalueren.

Bestaande formeel-wettelijke klachtregelingen en klacht- regelingen van zbo's

Ten gevolge van de gegroeide behoefte aan klachtprocedures is er een breed scala van uiteenlopende formeel-wettelijke klachtregelingen ontstaan. Er zijn vrij uitgebreide wettelijke klachtregelingen, terwijl in andere gevallen wordt volstaan met een opdracht aan een bestuursorgaan om zelf te zorgen voor een klachtregeling. Ook zelfstandige bestuursorganen (zbo's) hebben eigen klachtregelingen.

De invoering van de Awb-klachtregeling leidt ertoe dat bestuursorganen verplicht zijn klachten met toepassing van

hoofdstuk 9 te behandelen. 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. Gedacht kan worden aan een regeling van klachtregistratie en -evaluatie, zoals thans in artikel 61 van de Politiewet is voorgeschreven. In alle gevallen dient echter met het stellen van aanvullende regels de nodige terughoudendheid te worden betracht.

Minimumeisen en extra waarborgen

Een klager mag er 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, waar mogelijk, aanvullende bepalingen bevat (extra waarborgen), zal het bestuursorgaan in reactie op de ingediende klacht erop moeten wijzen dat de klacht volgens die regeling wordt behandeld.

Bestuursorganen en particuliere organisaties

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. Voor de wetten op het terrein van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zal een en ander nog nader worden gezien (zie hierna bij 'latere datum van inwerkingtreding'). 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 in beschouwing moeten worden genomen.

In de wet zijn slechts de Wet Nationale ombudsman, de Militaire Ambtenarenwet 1931 en de Kaderwet dienstplicht aan hoofdstuk 9 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 bestaan. 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.

Latere datum van inwerkingtreding

Hoofdstuk 9 is op 1 juli jl. in werking getreden. Op verschillende beleidsterreinen zijn echter recentelijk 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 jeugdinstellingen en de onderwijswetgeving (voorzover het gaat om onderwijsinstellingen). Voor deze beleidsterreinen zal hoofdstuk 9 Awb op een later tijdstip in werking treden.

Op de genoemde 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. Met hoofdstuk 9 wordt harmonisatie van klachtprocedures voor bestuursorganen 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 genoemde beleidsterreinen. Voor de bestaande wet- en regelgeving wordt de aanpassing ter hand genomen na de eerstvolgende evaluatie van de Awb. Alleen voor het terrein van politie is aangegeven dat de in de Politiewet 1993 opgenomen klachtregeling 1 januari 2001 zal zijn aangepast. Concrete termijnen voor de beleidsterreinen onderwijs en justitie kunnen thans nog niet worden gegeven. De terreinen waarvoor hoofdstuk 9 niet met ingang van 1 juli 1999 in werking is getreden worden bestreken door de volgende wetten (Stb. 241):

- a de Wet klachtrecht cliënten zorgsector,
- b de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen,
- c de Wet op de jeugdhulpverlening,
- d de Wet op het primair onderwijs,
- e de Wet op het voortgezet onderwijs,
- f de Wet op de expertisecentra,
- g de Wet educatie en beroepsonderwijs,
- h de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, voorzover het betreft onderwijsinstellingen,
- i de Politiewet 1993,
- j de Penitentiaire beginselenwet,
- k de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden,

- l het bij koninklijke boodschap van 27 april 1998 ingediende voorstel van wet tot vaststelling van een Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (26 016) en
- m de Reclasseringsregeling 1995.

Bij de betreffende VWS-wetten wordt de kanttekening geplaatst dat aan de hand van een evaluatie zal worden gezien of en zo ja, in hoeverre de regelingen omtrent klachtbehandeling voor de terreinen zorg en jeugdhulpverlening moeten worden aangepast.

19 Verhouding intern-extern klachtrecht

Algemeen

De wet beperkt zich tot interne klachtprocedures. Bovendien bevat de wet 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. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie-Scheltema) is verzocht een voorontwerp van wet terzake op te stellen.

Landelijk dekkend stelsel van externe klachtinstanties

Voor de besturen van de rijksoverheid, zelfstandige bestuursorganen, provincies, waterschappen en een aantal gemeenten geldt reeds een regeling voor extern klachtrecht, te weten de Wet Nationale ombudsman. Op lokaal niveau dient gelet op de eigen verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur, door het gemeentebestuur zelf te worden beslist over de voorziening in een externe klachtinstantie. De regering hecht zeer aan en stimuleert een landelijk dekkend stelsel van externe, onafhankelijke klachtinstanties als onderdeel van een kwalitatief goed bestuur. Zij heeft daarbij gekozen voor een decentrale aanpak. Gemeenten kunnen zich aansluiten bij de Nationale ombudsman, of kiezen voor een eigen klachtinstantie, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten. De regering is in de kamerbreed ondersteunde motie-Scheltema-de Nie c.s. tijdens de behandeling van het Jaarverslag 1998 van de Nationale ombudsman verzocht al dan niet met behulp van een wettelijke verplichting te bevorderen dat iedere

gemeente vóór 1 januari 2002 in een met waarborgen omklede ombudsfunctie (een externe klachtinstantie) zal hebben voorzien (kamerstukken II, 1998/99, 26 445, nr. 3). Externe klachtinstanties, 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. Alleen indien wordt voldaan aan de in de Awb op te nemen eisen, zal een externe, onafhankelijke klachtinstantie de naam ombudsman of een daarvan afgeleide naam mogen dragen.

Eerst intern, dan extern

De afdoening van klachten is primair de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan zelf. Aan hoofdstuk 9 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 instantie aanwezig is.

In regelgeving waarin uitsluitend is voorzien in een externe, onafhankelijke klachtinstantie, zal de klachtprocedure van hoofdstuk 9 in de voorfase van toepassing zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de bestuursorganen van het Rijk en van zelfstandige bestuursorganen, alsmede 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 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 instantie te handhaven, maar dan schrijft, als gezegd, de regeling van hoofdstuk 9 een voorafgaande interne procedure voor. Ongewenst vanuit een oogpunt van dejuridisering en vanuit de wenselijkheid van korte termijnen van klachtafhandeling is een cumulatie van externe klachtinstanties, dus (na de interne klachtprocedure) eerst een eigen (wettelijk geregelde) externe klachtinstantie en vervolgens de Nationale ombudsman. Voor die gevallen is geregeld dat de Nationale ombudsman niet verplicht is de klacht te behandelen (artikel 14, onderdeel f, Wet Nationale ombudsman).

20 Verhouding Awb-klachtregeling en Nationale ombudsman

Voorprocedure

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 (zie ook par. 19). Daarom bevat de Wet Nationale ombudsman thans de verplichting voor de klager om, voorafgaand aan het verzoek om een onderzoek door de Nationale ombudsman, eerst een klacht als bedoeld in hoofdstuk 9 van de Awb in te dienen. 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.

De Nationale ombudsman toetst aan hoofdstuk 9

De Nationale ombudsman speelt ook bij de naleving van de interne klachtregeling een belangrijke rol. In de gevallen waarin hij optreedt als externe klachtinstantie zal hij toetsen of de bepalingen van hoofdstuk 9 Awb zijn gevolgd. Ook van andere onafhankelijke, externe klachtinstanties mag worden verwacht dat zij de naleving van het thans voorgestelde hoofdstuk 9 bewaken. Overigens mag verwacht worden dat een zorgvuldige interne klachtbehandeling in combinatie met gebruikmaking van het kenbaarheidsvereiste (artikel 14, onder i, Wet Nationale ombudsman) zal kunnen leiden tot minder klachten bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman geeft dit ook zelf aan in zijn jaarverslagen 1994, 1995 en 1996.

21 Samenhang klachtregeling en bezwaar en beroep

Complementaire regelingen

Door opneming van de klachtregeling in hoofdstuk 9 van de Awb wordt de samenhang met de belangrijkste bestuursrechtelijke middelen van bescherming tegen de overheid, bezwaar en beroep, beklemtoond. De klachtregeling 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.

Gedragingen en 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 (artikel 9:3).

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.

Verskillende toetsingskaders

Anders dan bij de beoordeling van besluiten door de rechter is bij klachtbehandeling het toetsingskader niet beperkt tot de rechtmatigheid. Bij klachtbehandeling wordt immers gezien 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.

Klacht en bezwaar

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 klaag- en bezwaarschrift mogelijk.

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 bij de bestuursrechter) 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.

Klacht en andere procedures

Ten aanzien van de samenloop in de beroepsfase is bepaald dat de klacht niet in behandeling hoeft 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 tevens van een procedure voor de bestuursrechter of bij een ander bestuursorgaan (in geval van administratief beroep).

Een vergelijkbare regeling is getroffen voor het geval een klacht betrekking heeft op een gedraging die door de civiele rechter is of wordt onderzocht of op een gedraging die deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en die in het kader van een strafrechtelijk onderzoek mede is of kan worden getoetst (artikel 9:8, eerste lid, onderdelen e en f).

22 De klachtadviesprocedure

Facultatief en aanvullend

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 (artikel 9:13). Indien is gekozen voor toepassing van afdeling 9.3, dient vervolgens bij wettelijk voorschrift of besluit van het bestuursorgaan te worden bepaald dat een persoon of commissie met de advisering over de klachten zal worden belast (artikel 9:14, eerste lid). Wanneer afdeling 9.3 van toepassing wordt verklaard, gelden enkele extra waarborgen voor de klachtbehandeling. Deze waarborgen behelzen bijvoorbeeld 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. 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.

Waarom een klachtadviesprocedure?

De klachtadviesprocedure komt tegemoet aan een in de praktijk gevoelde behoefte om klachten met enige afstand te kunnen (laten) behandelen. Hij kan worden gevolgd indien er bijvoorbeeld behoefte bestaat om de behandeling van klachten op een bepaalde wijze te organiseren en te concentreren bij een bepaalde persoon (bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon binnen of buiten de organisatie) dan wel bij een klachtadviescommissie (die intern kan zijn of deels dan wel uitsluitend uit externe personen kan bestaan). Daarnaast is het ten behoeve van 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.

Het bestuursorgaan blijft verantwoordelijk

In alle gevallen behoudt het bestuursorgaan de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke afhandeling. De klachtadviesprocedure is immers een interne klachtprocedure, een procedure waarbij het betrokken orgaan - en dus niet de klachtadviseur of klachtadviescommissie - het definitieve oordeel uitspreekt over de klacht. Uiteraard geldt ook hier de eis, dat de klachtadvisering niet (mede) mag geschieden door degene op wie de klacht betrekking heeft (artikel 9:7 Awb). 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.

Structureel of ad hoc

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.

Wel algemene, geen concrete instructies

Het bestuursorgaan is bevoegd om instructies te geven. Deze bevoegdheid kan slechts bij wijze van algemene instructie geschieden (artikel 9:14, tweede lid). De beoogde meer afstandelijke behandeling van klachten zou immers worden gefrustreerd indien het bestuursorgaan een instructie in een bepaald, concreet geval zou kunnen geven.

Vermelden adviseur of adviescommissie

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 dat de afhandelingstermijn wordt verlengd. Daarom is voorgeschreven 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 (artikel 9:15, eerste lid).

Horen

Het horen geschiedt door de adviserende commissie of persoon en dus niet door het bestuursorgaan. Artikel 9:15, tweede lid biedt de mogelijkheid dat, indien een commissie adviseert, die commissie het horen overlaat aan de voorzitter of een lid van de commissie. De bevoegdheid om te beslissen of van het horen kan worden afgezien (artikel 9:15, derde lid), 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.

Rapport en advies

De aangewezen persoon of commissie moet rapport en advies uitbrengen (artikel 9:15, vierde lid). 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.

Oordeel bestuursorgaan

Het is het bestuursorgaan dat uiteindelijk een oordeel velst 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. 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 (artikel 9:16).

Colofon

Productiebegeleiding

Directie Voorlichting

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Omslag ontwerp

Grafisch bureau van Erkelens, Den Haag

Opmaak

Directie Informatievoorziening

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

September

1999

99270