



Rapport

Datum: 29 april 2003

Rapportnummer: 2003/106

Klacht

Verzoeker klaagt er over dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem zijn klaagschrift van 28 mei 2002 niet binnen de in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen termijnen heeft afgedaan.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Op 28 mei 2002 diende verzoeker een klacht in bij het college van burgemeester en wethouders, respectievelijk de burgemeester van de gemeente Haarlem over de handelwijze van deze bestuursorganen bij de verlening van een vergunning voor een skateboardevenement.
2. Bij brief van 8 juli 2002 werd verzoeker uitgenodigd voor een hoorzitting op 12 juli 2002.
3. Bij brief van 3 september 2002 wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman met de klacht dat niet binnen de in artikel 9:11 van de Algemene wet bestuursrecht gestelde termijn op zijn klaagschrift was beslist.
4. Op 7 oktober 2002 werd verzoeker door de Nationale ombudsman meegedeeld dat, nu van de zijde van de gemeente Haarlem daarnaar gevraagd was meegedeeld dat het college van burgemeester en wethouders in diezelfde week (41) op de klacht van verzoeker zou beslissen, in afwachting van deze reactie nog geen onderzoek ingesteld zou worden.
5. Bij brief van 22 oktober 2002 wendde verzoeker zich wederom tot de Nationale ombudsman met de mededeling dat hij nog geen reactie van het college had ontvangen.
6. Bij brief van 23 oktober 2002 reageerde het college van burgemeester en wethouders op verzoekers klaagschrift van 28 mei 2002.
7. Bij brief van 29 november 2002 vroeg verzoeker de Nationale ombudsman een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de klachtbehandeling had plaatsgevonden. Verzoeker klaagde er met name over dat de in artikel 9:11 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen termijnen voor klachtbehandeling waren overschreden en dat de toezegging dat in week 41 op het klaagschrift zou worden beslist niet was nagekomen.
8. Bij de opening van het onderzoek op 24 december 2002 werd het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem onder andere gevraagd om in zijn reactie op de klacht met name aan te geven waarom in het geval van verzoeker de in de Algemene wet bestuursrecht gestelde termijnen niet waren gehaald.

9. In zijn reactie op de klacht van verzoeker deelde het college van burgemeester en wethouders, via het Bureau bestuursondersteuning van de Concernstaf, de Nationale ombudsman op 17 januari 2003 onder meer het volgende mee:

“De klacht is niet binnen de gestelde termijnen afgehandeld, omdat de afhandeling in de vakantieperiode viel. Gezien de aard van het klaagschrift was overleg en afstemming nodig met diverse onderdelen van de gemeentelijke organisatie en de betrokken portefeuillehouder. Hier was meer tijd mee gemoeid dan in eerste instantie was gedacht.

Bovendien was de behandelend ambtenaar juist ná de reguliere vakantieperiode met vakantie. Het was hem niet gelukt de klacht in het college te agenderen voor zijn vakantie, derhalve is dit vertraagd tot na afloop daarvan.

(...)

Er is een uitstelbericht uitgegaan, maar vanwege de vakantie is ook deze termijn niet gehaald.

(...)

De klacht dat de termijnen niet zijn gehaald is gegrond.

(...)

Voor wat betreft de aanleiding om maatregelen te treffen wil ik onderscheid maken in twee aspecten.

a. Bij het vaststellen van het jaarverslag klachtbehandeling 2001 door het college van b&w (in december 2002) is een projectopdracht verstrekt aan de directeur van de Publieksdienst, om een oplossing te zoeken voor de knelpunten die voorkomen bij de reacties op correspondentie van burgers richting de gemeente. De reden hiervoor is dat uit het jaarverslag blijkt dat een aantal klachten gaat over het niet, niet tijdig, of niet volledig reageren op brieven van burgers. De projectopdracht heeft tot doel de wijze van correspondentie door de gemeente te verbeteren. Dit project zal in 2003 gestalte krijgen.

b. Uit hetzelfde jaarverslag blijkt ook dat, voorzover het is na te gaan de meeste klachten binnen de termijn van zes, of met uitstel een termijn van tien weken worden afgehandeld. Aangezien de klachtencoördinatoren van de sectoren (die primair met de klachtbehandeling zijn belast) steeds beter in de organisatie bekend raken zijn wij positief over het halen van de termijnen. Klachten die betrekking hebben op het college, of de burgemeester zij meestal complexer van aard dan de reguliere klachten. Hierdoor is het soms lastiger de gestelde termijnen daadwerkelijk te halen.

Getracht wordt dit voor de toekomst wel te realiseren.”

II. Beoordeling

1. Ingevolge artikel 9:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 1.) handelt het bestuursorgaan de klacht af binnen zes of, indien een persoon of commissie is belast met de behandeling van en de advisering over klachten, binnen tien weken na ontvangst van het verzoekschrift.

Ingevolge artikel 9:11, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan het bestuursorgaan de afhandeling van de klacht voor ten hoogste vier weken verdagen.

2. Zoals het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem in reactie op de klacht zelf al erkent, stelt verzoeker zich terecht op het standpunt dat er sprake is van overschrijding van de wettelijke termijnen voor klachtbehandeling.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

3. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van de door het college in december 2002 verstrekte projectopdracht om een oplossing te zoeken voor de knelpunten die, blijkens het jaarverslag klachtbehandeling 2001 van de gemeente Haarlem, liggen bij het tijdig en adequaat reageren op brieven van burgers.

4. Voor de Nationale ombudsman is voortvarendheid een belangrijk vereiste van behoorlijkheid (zie Achtergrond, onder 3.). De meeste klachten die de Nationale ombudsman ontvangt betreffen het niet binnen de wettelijke termijn beslissen op een aanvraag, een bezwaarschrift of klaagschrift. Wettelijke termijnen zijn voor de burger meestal fataal. Stelt hij niet binnen de wettelijke termijn bezwaar of beroep in, dan heeft dit onvermijdelijk de niet-ontvankelijkheid van het bezwaar of beroep tot gevolg. De overheid gaat daarentegen bij termijnoverschrijdingen meestal vrijuit. Alleen al uit een oogpunt van gelijkwaardigheid zou de overheid zich evenzeer aan de wettelijke termijnen gebonden moeten achten als de burger. Maar erger nog, een overheid die termijnen met voeten treedt, ondermijnt haar gezag en verliest haar betrouwbaarheid.

5. Naar aanleiding van de mededeling van het college, dat klachten die betrekking hebben op het college of de burgemeester meestal complexer van aard zijn dan de reguliere klachten en het hierdoor soms lastiger is de gestelde termijnen daadwerkelijk te halen is er aanleiding het volgende op te merken.

6. Door de wetgever is (zie Achtergrond, onder 3.) een aantal motieven aangevoerd voor de aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen.

Voor de burger levert het de mogelijkheid genoegdoening (in welke vorm dan ook) te krijgen in verband met een onheuse bejegening door de overheid en kan een goede behandeling van een klacht bijdragen aan het herstel van het geschonden vertrouwen in

het bestuur. Voor de overheid is zorgvuldige klachtbehandeling een vereiste dat voortvloeit uit de beginselen van behoorlijk bestuur en een kwestie van bestuurlijke betamelijkheid. Bij het streven naar verbetering van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening en van het functioneren van de openbare dienst in het algemeen is de overheid gediend met zorgvuldig onderzoek en een behoorlijke afhandeling van klachten. Wanneer regelmatig op een bepaald punt kritiek wordt uitgeoefend, behoort dit voor het bestuur aanleiding te zijn zich daarop nader te bezinnen.

7. Specifiek ten aanzien van de in artikel 9:11 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalde termijn voor behoorlijke klachtbehandeling wordt in de Memorie van Toelichting (zie Achtergrond, onder 2.) aangegeven dat deze termijn klagers de zekerheid moet geven dat hun klacht vlot wordt afgehandeld. Met de termijn van zes weken is mede aangesloten bij de termijn die ook de Nationale ombudsman in navolging van de termijn voor behandeling van een bezwaarschrift hanteert.

Uiteraard blijft het bestuursorgaan, wanneer het de termijn voor behandeling heeft overschreden, verplicht het klaagschrift verder te behandelen. Voor bijzondere gevallen, bijvoorbeeld in gecompliceerde zaken, is voorzien in een verdaging van ten hoogste vier weken onder de verplichting daarvan schriftelijk mededeling te doen. Er zijn evenwel situaties denkbaar waarin de termijn als gevolg van overmacht niet zal worden gehaald. Te denken valt bijvoorbeeld aan situaties van in het buitenland verblijvende klagers. In dergelijke overmachtsituaties kan van het bestuursorgaan niet meer worden gevergd dan een naar omstandigheden redelijke inspanning om tot een zo voortvarend mogelijke afhandeling van de klacht te komen. In die gevallen dient ernaar te worden gestreefd de gestelde termijnen van orde te halen, doch in dergelijke situaties is enige flexibiliteit noodzakelijk. Dit geldt onder omstandigheden evenzeer voor het horen van de klager in die gevallen waarin de klager moeilijk bereikbaar of traceerbaar is. Van een bijzonder geval, zoals hiervoor bedoeld, is in het onderhavige geval echter geen sprake.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem is gegrond.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van de door het college in december 2002 verstrekte projectopdracht om een oplossing te zoeken voor de knelpunten die, blijkens het jaarverslag klachtbehandeling 2001 van de gemeente Haarlem, liggen bij het tijdig en adequaat reageren op brieven van burgers.

Onderzoek

Op 5 september 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 3 september 2002, van de heer mr. drs. H. te Haarlem, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem. Op 29 november 2002 diende verzoeker een aanvullend verzoekschrift in.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college van burgemeester en wethouders verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Het college van burgemeester en wethouders berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Klaagschrift van verzoeker van 28 mei 2002, gericht aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem.
2. Verzoekschrift van 3 september 2002, gericht aan de Nationale ombudsman.
3. Reactie van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem van 23 oktober 2002.
4. Aanvullend verzoekschrift van 29 november 2002, gericht aan de Nationale ombudsman.
5. Standpunt van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem van 17 januari 2003.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 9:11

“1. Het bestuursorgaan handelt de klacht af binnen zes weken of - indien afdeling 9.3 van toepassing is - binnen tien weken na ontvangst van het klaagschrift.

2. Het bestuursorgaan kan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft.”

2. Memorie van Toelichting bij hoofdstuk 9 van de Awb, Kamerstukken II 25 837, nr. 3

"ALGEMEEN

1. Waarom een regeling van klachtbehandeling?

Dit voorstel van wet bevat een aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met een regeling inzake de interne behandeling van klachten door bestuursorganen. Voor een regeling van dit onderwerp zijn verschillende motieven aan te voeren. Voor de burger levert het de mogelijkheid genoegdoening (in welke vorm dan ook) te krijgen in verband met onheuse bejegening door de overheid. Voor de overheid is zorgvuldige klachtbehandeling een vereiste dat voortvloeit uit de beginselen van behoorlijk bestuur en een kwestie van bestuurlijke betamelijkheid. Het bestuur dient het uitgangspunt dat het bestuur een dienende functie heeft en zich in zijn handelen niet primair door andere overwegingen behoort te laten leiden, voortdurend in het oog te houden. Het is tevens de plicht van het bestuursorgaan om van buiten komende signalen die erop duiden dat de dienende functie op enige wijze afbreuk wordt gedaan, op hun merites te beoordelen en zo nodig corrigerend op te treden. Ook het belang van de overheid zelf is gediend met zorgvuldig onderzoek en behoorlijke afhandeling van klachten. Zorgvuldig onderzoek van klachten binnen het bestuursorgaan heeft een belangrijk leereffect. In het kader van het streven naar verbetering van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening en van het functioneren van de openbare dienst in het algemeen, leveren klachten van burgers immers een schat aan concrete en bruikbare informatie op. Het bestuur kan op basis van ontvangen klachten aanleiding zien fouten te herstellen en misstanden en zwakke punten binnen de organisatie weg te nemen. Wanneer regelmatig op een bepaald punt kritiek wordt uitgeoefend, behoort dit voor het bestuur aanleiding te zijn zich daarop nader te bezinnen. Daarmee kan kwaliteits- en efficiencywinst worden geboekt. Om het leereffect zo groot mogelijk te doen zijn verdient het aanbeveling dat de binnengekomen klachten door de organisatie worden geregistreerd en er regelmatig evaluatie van de klachtbehandeling plaatsvindt.

(...)

Steeds sterker leeft voorts het besef, binnen de overheid zowel als in het bedrijfsleven, dat een goede behandeling van een klacht bijdraagt aan een betere relatie met de cliënt en

aan de kwaliteit van de dienstverlening. Zorgvuldige klachtbehandeling kan aldus bijdragen aan herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. (...) Het is tegen de achtergrond van de voorgaande redenen dat in het regeerakkoord van dit kabinet (Stcrt. 1994, 156) is aangekondigd dat de positie van burgers tegenover overheidsinstellingen, op basis van de Algemene wet bestuursrecht, moet worden versterkt. Dit voorstel van wet geeft uitvoering aan dat voornemen.

(...)

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

(...)

Artikel 9:11

In artikel 9:11 wordt een regeling gegeven van de termijnen waarbinnen het klaagschrift moet worden afgehandeld. Klagers moeten immers de zekerheid hebben dat hun klacht vlot wordt afgehandeld. Indien de termijnen worden overschreden zal in de gevallen waarin er ook een externe klachtinstantie is, bijvoorbeeld de Nationale ombudsman, een klacht kunnen worden ingediend bij die externe klachtinstantie. In verband met het kenbaarheidsvereiste, bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman houdt de Nationale ombudsman een periode van zes weken aan als een redelijke termijn voor de betreffende instantie om te reageren op een klacht die aan haar kenbaar is gemaakt. Met de termijn van zes weken is mede aangesloten bij de termijn die ook de Nationale ombudsman in navolging van de termijn voor behandeling van een bezwaarschrift hanteert (zie onder meer zijn Jaarverslag 1993, kamerstukken II 1993/94, 23 655, blz. 106).

Uiteraard blijft het bestuursorgaan, wanneer het de termijn voor behandeling heeft overschreden, verplicht het klaagschrift verder te behandelen. Wanneer een adviescommissie is ingeschakeld, wordt de afhandelingstermijn ook thans reeds gesteld op tien weken (zie onder andere het Jaarverslag 1994 van de Nationale ombudsman, kamerstukken II 1994/95, 24 125, blz. 149). Indien een persoon of commissie als bedoeld in artikel 9:14 wordt ingeschakeld, zal ingevolge dit voorstel eveneens een langere afhandelingstermijn gelden dan wanneer het bestuursorgaan de klacht zelf afhandelt. De termijnstelling richt zich evenwel ook in dit geval tot het bestuursorgaan. Indien de adviescommissie om een of andere reden niet op tijd een advies uitbrengt, zal het bestuursorgaan de afhandeling overeenkomstig het tweede lid moeten verdagen. En indien dan nog geen advies is uitgebracht zal het bestuursorgaan een afweging moeten maken tussen enerzijds het belang van het advies in concreto en anderzijds de termijnoverschrijding. Voor bijzondere gevallen, bijvoorbeeld in gecompliceerde zaken, is voorzien in een verdaging van ten hoogste vier weken onder de verplichting daarvan schriftelijk mededeling te doen. Het tijdstip van ontvangst door het bestuursorgaan is voor

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

3. Jaarverslag Nationale ombudsman 2000 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 645, nrs. 1-2, p. 17-18

"... 1.2 Termijnen voor het bestuur

Overeenkomstig het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie vormt het recht op behandeling van zaken binnen een redelijke termijn een belangrijk onderdeel van het grondrecht op behoorlijk bestuur. Ook voor de Nationale ombudsman is voortvarendheid een belangrijk vereiste van behoorlijkheid. Al jaren staat het vereiste van voortvarendheid in de onderzoeken door de Nationale ombudsman op de eerste plaats maar nog nooit was dit vereiste zo vaak aan de orde als in 2000 (58,3% (...)) De meeste klachten over de overheid in dit verband betreffen het niet binnen de wettelijke termijn beslissen op een aanvraag of op een bezwaarschrift.

Wettelijke termijnen zijn voor de burger meestal fataal. Stelt hij niet binnen de wettelijke termijn bezwaar of beroep in, dan heeft dit onvermijdelijk de niet-ontvankelijkheid van het bezwaar of beroep tot gevolg. Wordt niet op tijd aangifte gedaan, dan leidt dit tot een ambtshalve belastingaanslag met eventueel een boete.

De overheid gaat daarentegen bij termijnoverschrijdingen meestal vrijuit. Slechts in twee situaties (de bouwvergunning en de vergunning voor wijziging, afbraak of verwijdering van een monument) leidt het niet op tijd beslissen op een aanvraag tot de <<fictieve verlening>> van de gevraagde vergunning. Indien de beslistermijn is verstreken, wordt de vergunning geacht te zijn verleend. Meestal rest de burger bij het verstrijken van de beslistermijn niets anders dan de weg van bezwaar en beroep wegens het niet tijdig beslissen, met alle kosten van dien. Of hij kan zich tot de Nationale ombudsman wenden. In veel gevallen leidt de tussenkomst van de Nationale ombudsman ertoe dat de overheid op korte termijn alsnog datgene doet wat zij had moeten doen. Intussen blijven echter

andere zaken nog langer liggen. Alleen al uit het oogpunt van gelijkwaardigheid zou de overheid zich evenzeer aan de wettelijke termijnen gebonden moeten achten als de burger. Maar erger nog, een

overheid die termijnen met voeten treedt, ondermijnt haar gezag en verliest haar betrouwbaarheid. Op 11 oktober 2000 is een notitie van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verschenen over onder andere de termijnen voor het bestuur (kamerstukken II 2000-2001, 27 461, nr 1).

De notitie zoekt het vooral in kwaliteitsbewaking en in certificering van diensten die zich wel aan de termijnen houden. Hoe goed deze initiatieven op zichzelf ook zijn, het valt te betwijfelen of daarmee termijnoverschrijdingen voldoende kunnen worden teruggedrongen. Van een uitbreiding van het systeem van fictieve verlening van de vergunning bij overschrijding van de beslistermijn wil het kabinet niet weten. Nu kleven daaraan uit het oogpunt van de bescherming van belangen van derden ook terechte bezwaren, maar het door het kabinet genoemde argument dat een fictieve beslissing het vertrouwen in de overheid kan schaden overtuigt niet. Juist het achterwege laten van welke beslissing dan ook ondermijnt het vertrouwen in de besluitvaardigheid van de overheid. Bovendien in haar onderlinge verhoudingen, waar het ene bestuursorgaan van goedkeuring door het andere bestuursorgaan afhankelijk is, gaat de overheid zelf wel uit van een systeem van in beginsel fictieve goedkeuring (artikel 10:31, vierde lid, Awb). Een nadere doorlichting van de vergunningenstelsels zou dan ook nog wel eens een (beperkt) aantal situaties kunnen opleveren waarbij een fictieve verlening soelaas kan bieden zonder belangen van derden aan te tasten."