



Rapport

Datum: 12 mei 2003

Rapportnummer: 2003/122

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat (de directeur van de dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur van) de gemeente Haarlemmermeer zich, in reactie op door verzoekster namens haar cliënten ingediende klachten over het niet tijdig beslissen op een aanvraag, op het standpunt stelt dat de gemeente op grond van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer niet verplicht is om dergelijke klachten in behandeling te nemen.

Beoordeling

I. Algemeen

In reactie op een door verzoekster namens haar cliënte ingediende klacht over het niet tijdig beslissen op een aanvraag deelde (de directeur van de dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur van) de gemeente Haarlemmermeer verzoekster bij brief 19 juni 2002 mee dat zij er in het verleden door de gemeente bij herhaling op was gewezen dat op grond van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en artikel 8 van de Klachtenregeling Haarlemmermeer geen klachten in behandeling kunnen worden genomen over gedragingen waartegen bezwaar of beroep kan of kon worden ingesteld. De door verzoekster ingediende klacht, voorzover deze was gericht tegen het uitblijven van een beschikking op de aanvraag, werd door de gemeente niet-ontvankelijk verklaard.

Een vergelijkbare klacht, die door verzoekster namens een andere cliënte bij de gemeente was ingediend, werd door de gemeente bij brief van 4 juli 2002 niet-ontvankelijk verklaard. De gemeente gebruikte hierin een vergelijkbare motivering als in bovenbedoelde brief van 19 juni 2002.

II. Ten aanzien van het beroep van de gemeente op artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb en artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer

1. Verzoekster klaagt erover dat (de directeur van de dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur van) de gemeente Haarlemmermeer zich, in reactie op door verzoekster namens haar cliënten ingediende klachten over het niet tijdig beslissen op een aanvraag, op het standpunt stelt dat de gemeente op grond van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer niet verplicht is om dergelijke klachten in behandeling te nemen.

2. Het college wijst er onder meer op dat het de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer hanteert, die is vastgesteld op 26 maart 1998 en is bekendgemaakt op 1 juni 1998.

Ten aanzien van de samenloop van een klacht met een bezwaarschriftenprocedure merkt het college op van mening te zijn dat een gecombineerde behandeling van het klaag- en bezwaarschrift mogelijk is. De klacht zal volgens het college - het verwijst in dit verband naar de Toelichting klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer, onder artikel 8 - in de regel niet in behandeling worden genomen, omdat de beschikking via een andere procesgang kan worden aangevochten. In het geval de klacht slechts een feitelijke gedraging betreft en de uitkomst van de klacht geen effect zal hebben op de uitkomst van de andere procesgang, wordt de klacht volgens het college wel in behandeling genomen.

Verder deelt het college, naar aanleiding van een opmerking van de Nationale ombudsman op dit punt, mee dat de gemeente Haarlemmermeer met artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer niet ten nadele van de burger afwijkt van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb.

Ten slotte wijst het college er op dat algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen geen betrekking hebben op een bepaalde gelegenheid waarin het bestuursorgaan zich op bepaalde wijze jegens de klager heeft gedragen.

3. In hoofdstuk 9 van de Awb is een aantal minimumvereisten neergelegd waaraan klachtbehandeling door bestuursorganen moet voldoen. De afdelingen 9.1 ("Algemene bepalingen", bestaande uit de artikelen 9:1 tot en met 9:3) en 9.2 ("De behandeling van klaagschriften", bestaande uit de artikelen 9:4 tot en met 9:12a) zijn dwingend recht. Dit betekent dat van deze bepalingen niet mag worden afgeweken. Bestuursorganen zijn wel vrij om extra voorschriften in hun eigen klachtregelingen op te nemen, met name als deze extra waarborgen voor de burger bevatten.

Artikel 9:8, eerste en tweede lid, van de Awb geeft aan in welke gevallen een bestuursorgaan niet verplicht is om een klacht te behandelen (zie Achtergrond, onder 1).

Artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer (zie Achtergrond, onder 6) bepaalt in welke gevallen een klacht niet in behandeling wordt genomen.

Artikel 122 van de Gemeentewet bepaalt dat de bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet wordt voorzien van rechtswege zijn vervallen (zie Achtergrond, onder 2). Artikel 9:8 van de Awb betreft hetzelfde onderwerp als artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer.

Uit het voorgaande volgt dat artikel 8 van de uit 1998 stammende Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer bij de inwerkingtreding van hoofdstuk 9 van de Awb op 1 juli 1999 van rechtswege is vervallen.

Dit betekent dat de gemeente Haarlemmermeer haar beslissingen om klachten niet in behandeling te nemen sinds 1 juli 1999 niet meer kan baseren op artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer uit 1998. De gemeente heeft zulks in het

hier aan de orde zijnde geval, dat zich afspeelt in 2002, wel gedaan.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

4. Thans blijft over de vraag of de gemeente de beslissingen om de klachten van verzoeksters cliënten niet in behandeling te nemen heeft kunnen baseren op artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb.

De gemeente heeft verzoekster in beide beslissingen meegedeeld dat de klacht van haar cliënte over het niet tijdig beslissen op een door haar gedane Abw-aanvraag niet in behandeling kan worden genomen, omdat ten aanzien van die gedraging voor haar de mogelijkheid van *bezwaar openstaat* tegen het niet tijdig beslissen. De gemeente heeft zich jegens verzoekster en haar cliënten op het standpunt gesteld dat artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb met zich brengt dat een klacht over een gedraging niet in behandeling *kan* worden genomen, indien tegen deze gedraging *bezwaar kan worden gemaakt*.

5. Artikel 9:8 van de Awb bepaalt in welke gevallen een bestuursorgaan niet *verplicht* is om een klacht te behandelen. Nu een bestuursorgaan in de in dit artikel opgesomde gevallen wel degelijk *bevoegd* is om de klacht te behandelen, is het onjuist om te stellen, zoals de gemeente heeft gedaan, dat dergelijke klachten op grond van artikel 9:8 van de Awb niet in behandeling *kunnen* worden genomen.

6. Op grond van artikel 6:2 van de Awb kan bezwaar worden gemaakt tegen het niet tijdig nemen van een primair besluit. Artikel 6:12 van de Awb bepaalt dat, indien het bezwaar is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, het bezwaarschrift kan worden ingediend zodra het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen, dat het indienen van het bezwaarschrift niet aan een termijn is gebonden en dat het bezwaar niet-ontvankelijk wordt verklaard indien het bezwaarschrift onredelijk laat is ingediend (zie Achtergrond, onder 1).

Het geval waarin *bezwaar kan worden gemaakt* is in het geheel niet opgenomen in de limitatieve opsomming van artikel 9:8 van de Awb. Artikel 9:8, eerste lid aanhef en onder c, van de Awb, beperkt zich tot gedragingen waartegen door de klager *bezwaar gemaakt had kunnen worden*.

In rapport 2002/348 (uitgebracht op 6 november 2002) overweegt de Nationale ombudsman, onder verwijzing naar de Memorie van Toelichting bij hoofdstuk 9 van de Awb (zie Achtergrond, onder 3), dat wat betreft artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, Awb door de wetgever uitdrukkelijk is voorzien dat klacht en bezwaar kunnen samenlopen. Tevens wordt daarin overwogen dat het niet de bedoeling is dat de klachtprocedure oneigenlijk wordt gebruikt door degenen die te laat zijn met het indienen van een bezwaarschrift. Teneinde dat te voorkomen is in artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c,

Awb bepaald dat de klacht niet hoeft te worden behandeld als deze na afloop van de bezwaartermijn wordt ingediend (dit blijkt uit de woorden "had kunnen worden").

Indien een klacht wordt ingediend terwijl een bezwaarschrift nog kan worden ingediend, zal de klacht moeten worden behandeld. Dat zal veelal het geval zijn indien wordt geklaagd over het niet (tijdig) nemen van een besluit, omdat op grond van artikel 6:12 Awb het bezwaar in dat geval niet aan een termijn is gebonden. Ook in de brochure "Intern Klachtrecht", in 1999 uitgegeven door het Ministerie van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties in verband met de invoering van hoofdstuk 9, wordt aandacht besteed aan de samenloop van klacht en bezwaar in geval van het niet tijdig nemen van een besluit (zie Achtergrond, onder 4).

In genoemd rapport overweegt de Nationale ombudsman verder dat in zoverre het interne klachtrecht van hoofdstuk 9 Awb en het externe klachtrecht op grond van de Wet Nationale ombudsman parallel lopen. Evenals de Nationale ombudsman (op grond van artikel 16, aanhef en onder c; zie Achtergrond onder 5 en 8) dienen ook bestuursorganen klachten te behandelen over het niet tijdig nemen van een besluit, ook al staat op grond van artikel 6:12 Awb de mogelijkheid van bezwaar nog open.

7. Aan bovenstaande overwegingen wordt het volgende toegevoegd.

De wetgever heeft uitdrukkelijk voorzien dat zowel een klacht als een bezwaar wordt ingediend. Volgens de Memorie van Toelichting bij hoofdstuk 9 van de Awb kan het bestuursorgaan de klacht volgens eenzelfde procedure behandelen als het bezwaar, en zou dus beide in dezelfde procedure kunnen inbrengen. De regeling van de klachtbehandeling is zodanig opgezet, dat het volgen van de regels voor de bezwaarschriftprocedure tevens aan de eisen voor klachtbehandeling tegemoet kan komen, indien men daarbij tevens de artikelen 9:9 (toezending van de klacht aan degene over wie wordt geklaagd) en 9:10 (horen) Awb in acht neemt, en het bestuursorgaan ook op de klacht beslist.

In plaats van de hier bedoelde gecombineerde behandeling van klacht en bezwaar moet een gesplitste behandeling ook mogelijk worden geacht.

8. Met verzoekster wordt niet ingezien wat in dit verband de relevantie is van de stelling van de gemeente dat algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen geen betrekking hebben op een bepaalde gelegenheid waarin het bestuursorgaan zich op bepaalde wijze jegens de klager heeft gedragen en daarmee niet voldoen aan de definitie van klacht van artikel 9:1 van de Awb (zie Achtergrond, onder 1). De door verzoekster namens haar cliënten bij de gemeente ingediende klachten hadden immers wel degelijk betrekking op concrete gedragingen van het college jegens haar cliënten: het niet tijdig nemen van besluiten op ingediende aanvragen.

9. Gelet op al het bovenstaande heeft de gemeente zich in reactie op de door verzoekster namens haar cliënten ingediende klachten over het niet tijdig nemen van een besluit op een aanvraag ten onrechte op het standpunt gesteld dat zij op grond van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb niet verplicht is om dergelijke klachten in onderzoek te nemen.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Het voorgaande geeft aanleiding in dit rapport een aanbeveling op te nemen.

10. In het verlengde van hetgeen hierboven onder 3. is overwogen, wordt volledigheidshalve gewezen op het volgende. De gemeente kan de Klachtregeling gemeente Haarlemmermeer niet opnieuw vaststellen met daarin een bepaling met dezelfde tekst als die van het vervallen artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer. Artikel 121 van de Gemeentewet (zie Achtergrond, onder 2) bepaalt dat de bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten is voorzien slechts blijft gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten niet in strijd zijn. De tekst van bovenbedoeld artikel 8 is in strijd met artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb. Daar waar de wet met betrekking tot bezwaar bepaalt dat een bestuursorgaan niet verplicht is om een klacht te behandelen, indien deze betrekking heeft op een gedraging waartegen door de klager bezwaar gemaakt *had kunnen worden*, breidt de hierboven bedoelde tekst deze niet-verplichting uit tot de gevallen waarin bezwaar *kan worden gemaakt*. Een dergelijke bepaling in een Klachtenregeling zou onverbindend zijn.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Haarlemmermeer, die wordt aangemerkt als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer, is gegrond.

AANBEVELING

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer wordt in overweging gegeven zijn beleid inzake de toepassing van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Algemene wet bestuursrecht, te wijzigen met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen in de Beoordeling.

Onderzoek

Op 19 juli 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 18 juli 2002, van mevrouw X, Sociaal Raadslieden te Hoofddorp, met een klacht over een gedraging van de gemeente Haarlemmermeer.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer, werd een onderzoek ingesteld.

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

Tijdens het onderzoek kregen en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Noch verzoekster noch het college van burgemeester en wethouders gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

In reactie op een door verzoekster namens haar cliënte ingediende klacht over het niet tijdig beslissen op een aanvraag deelde (de directeur van de dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur van) de gemeente Haarlemmermeer verzoekster bij brief 19 juni 2002 mee dat zij er in het verleden door de gemeente bij herhaling op was gewezen dat op grond van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en artikel 8 van de Klachtenregeling Haarlemmermeer geen klachten in behandeling kunnen worden genomen over gedragingen waartegen bezwaar of beroep kan of kon worden ingesteld. De door verzoekster ingediende klacht, voorzover deze was gericht tegen het uitblijven van een beschikking op de aanvraag, werd door de gemeente niet-ontvankelijk verklaard.

Een vergelijkbare klacht, die door verzoekster namens een andere cliënte bij de gemeente was ingediend, werd door de gemeente bij brief van 4 juli 2002 niet-ontvankelijk verklaard. De gemeente gebruikte hierin een vergelijkbare motivering als in bovenbedoelde brief van 19 juni 2002.

B. Standpunt verzoekster

Voor het standpunt van verzoekster wordt verwezen naar de klachtformulering onder Klacht.

C. Standpunt COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN DE GEMEENTE HAARLEMMERMEER

1. Bij het voorleggen van verzoeksters klacht verzocht de Nationale ombudsman het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer om mede in te gaan op de volgende aspecten:

" 1. Uw gemeente beroept zich op artikel 8 van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer. In mijn bezit is de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer, vastgesteld op 26 maart 1998 en bekendgemaakt op 1 juni 1998. Moet ik uitgaan van deze Klachtenregeling uit 1998 of is inmiddels door de raad wellicht een nieuwe versie van de Klachtenregeling vastgesteld? Indien dit laatste het geval is, ontvang ik daarvan graag een kopie (inclusief toelichting).

2. De Klachtenregeling uit 1998 is met het in werking treden van hoofdstuk 9 van de Awb op 1 juli 1999 van rechtswege vervallen op grond van artikel 122 van de Gemeentewet.

3. Indien de gemeenteraad na 1 juli 1999 een nieuwe klachtenregeling heeft vastgesteld of zal vaststellen met dezelfde inhoud als die van de Klachtenregeling uit 1998, dan is de nieuwe klachtenregeling, althans in ieder geval artikel 8, onverbindend op grond van artikel 121 van de Gemeentewet. Daar waar de wet (artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c) met betrekking tot bezwaar bepaalt dat een bestuursorgaan niet verplicht is om een klacht te behandelen, indien deze betrekking heeft op een gedraging waartegen door de klager bezwaar gemaakt *had kunnen worden*, breidt de Klachtenregeling deze niet-verplichting uit tot de gevallen waarin bezwaar *kan worden gemaakt*. Gelet op het feit dat hoofdstuk 9 Awb minimumregels geeft ter waarborging van een behoorlijke klachtbehandeling, waarvan alleen ten gunste van de burger kan worden afgeweken, is een dergelijke bepaling in een Klachtenregeling onverbindend.

4. Dat met artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb, is bedoeld dat zowel een klacht als een bezwaarschrift kunnen worden ingediend, blijkt uit de Memorie van Toelichting (MvT, Kamerstukken II, 25 837, nr. 3, p. 9 en p.17-18 (...)). Het bestuursorgaan kan de klacht in dezelfde procedure behandelen als het bezwaar. Gesplitste behandeling is ook mogelijk. Zie tevens P.J.J. van Buuren (red.) 2001 (*T&C Awb*), aantek. 2c) bij art. 9:8 en de inleidende opmerkingen bij hoofdstuk 9, aantek. 4.

5. Nu het maken van bezwaar tegen het niet tijdig nemen van een beslissing niet aan een termijn is gebonden, zal er *niet* snel sprake zijn van de situatie dat een klager een dergelijk bezwaar *had kunnen* maken (en hij dus zijn recht om bezwaar te maken heeft verspeeld) met als gevolg dat het bestuursorgaan zijn klacht over het niet tijdig beslissen op de aanvraag op grond van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c van de Awb buiten behandeling zou kunnen laten. Ook dit blijkt onder meer uit bovengenoemde stukken. Tevens wil ik u wijzen op de brochure "Intern Klachtrecht", uitgegeven door het Ministerie

van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter gelegenheid van het in werking treden van hoofdstuk 9 van de Awb. In deze brochure (p. 49) wordt specifiek ingegaan op de relatie tussen klachtbehandeling en bezwaar tegen niet tijdig beslissen.

6. Artikel 9:8 van de Awb somt een aantal situaties op waarin een bestuursorgaan niet verplicht is om een klacht te behandelen. Op grond van het derde lid wordt de klager van het niet in behandeling nemen zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift in kennis gesteld. In de brief van 4 juli 2002 (...) doet de gemeente een beroep op artikel 9:8 van de Awb. In dit licht komt het feit dat verzoekster (zo blijkt tevens uit genoemde brief) door uw gemeente is uitgenodigd voor een hoorzitting wat merkwaardig over. Het uitnodigen voor een hoorzitting impliceert immers dat de klacht in behandeling is genomen, hetgeen zich niet verdraagt met de uiteindelijke beslissing om de klacht niet in behandeling te nemen.

7. Ingevolge artikel 9:12, eerste lid, Awb dient het bestuursorgaan de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis te stellen van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt. Een bestuursorgaan kan de afdoening van de klachten zelf voor zijn rekening nemen, maar kan ten aanzien van de klachtafdoening ook een machtiging verlenen aan een ander, werkzaam onder zijn verantwoordelijkheid. De mandaatregeling van afdeling 10.1.1 Awb is krachtens de schakelbepaling van artikel 10:12 van toepassing op machtigingen in het kader van hoofdstuk 9 van de Awb. De klachtafdoeningsbrieven zijn ondertekend door de directeur van de dienst Welzijn, Onderwijs en Cultuur. Is deze gemachtigd om namens het college van burgemeester en wethouders klachten over het college af te doen? Kunt u mij een kopie doen toekomen van het mandaatsbesluit?"

2. Het college reageerde bij brief van 10 oktober 2002:

"1. De gemeente Haarlemmermeer hanteert de Klachtenregeling welke is vastgesteld op 26 maart 1998 en is bekendgemaakt op 1 juni 1998. In februari 2000 heeft er een wijziging van de regeling plaatsgevonden (opgenomen onder Achtergrond, onder 6 en 7; N.o.).

2. Artikel 122 van de Gemeentewet luidt: De bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen. Echter op grond van artikel 121 van de Gemeentewet kunnen de in hoofdstuk 9 Awb gestelde minimumeisen wel worden aangevuld met bepalingen in gemeentelijke verordeningen die de klagende burger een met nog meer waarborgen omklede procedure bieden.

3. Over de samenloop van een klacht met een bezwaarschriftenprocedure is de gemeente van oordeel dat een gecombineerde behandeling van het klaag- en bezwaarschrift mogelijk is. De klacht zal in de regel niet in behandeling worden genomen omdat de beschikking via een andere procesgang kan worden aangevochten. In het geval de klacht

slechts een feitelijke gedraging betreft en de uitkomst van de klacht geen effect zal hebben op de uitkomst van de andere procesgang, wordt de klacht wel in behandeling genomen. (toelichting artikel 8 van de 'Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer') Wij zijn overigens van mening dat het verschil in bewoording tussen *had kunnen worden* en *kan* voor de burger geen verschil oplevert. Er is in de gemeentelijke regeling gekozen voor een actief taalgebruik waarmee niet wordt beoogd dat dit ten nadele van de burger moet worden uitgelegd.

4. De memorie van toelichting op de ontwerp-wet tot wijziging van de Awb zegt dat klachten betrekking hebben op de wijze waarop het bestuursorgaan (of de ambtenaar) zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. Daarmee wordt de reikwijdte van het klachtrecht aangegeven. Algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen hebben geen betrekking op een bepaalde aangelegenheid. Ook het feit, dat de klacht een gedraging jegens iemand moet inhouden, houdt meer algemene wensen over het beleid c.q. beleidsuitvoering buiten het bereik van het klachtrecht.

5. Tegen een fictief besluit kan een bezwaarschrift worden ingediend. Voor het indienen van een dergelijk bezwaarschrift geldt geen termijn (niet onredelijk laat). De kans dat een bezwaarschrift tegen een fictief besluit buiten behandeling wordt gelaten is erg klein.

6. Zorgvuldigheidshalve is er door de klachtencoördinator de mogelijkheid geboden om de klacht mondeling toe te lichten. Deze procedure wordt gevolgd om te voorkomen dat de op schrift gestelde klacht foutief geïnterpreteerd wordt.

7. Voor de ondertekening door de directeur van klachtafdoeningsbrieven verwijs ik u naar de wijziging van de klachtenregeling van 24 februari 2000. In artikel 7 is opgenomen dat de directeur van een gemeentelijke dienst een klacht behandelt namens Burgemeester en Wethouders. Gelet op vorenstaande reactie op uw punten zijn wij van mening dat klachten over het niet tijdig beslissen op een aanvraag niet als klacht in de zin van de Klachtenregeling in behandeling hoeven te worden genomen omdat tegen een dergelijk fictief besluit een andere procesgang kan worden aangevochten. Wij zijn derhalve van mening dat de klacht ongegrond is."

D. Reactie verzoekster

Verzoekster reageerde op de reactie van het college bij brief van 3 december 2002:

"(...) Bij punt 3 merk ik op dat aangegeven wordt dat gecombineerde behandeling mogelijk is. Echter bij een klacht ten aanzien van overschrijding van een beslistermijn, is geen sprake van een gecombineerde behandeling (of is het niet ontvankelijk verklaren een behandeling?).

Natuurlijk moet je voorkomen dat een burger via een klachtenprocedure rechten probeert te halen waarvoor hij, in een eerdere procedure is afgewezen of waarbij het bezwaartermijn is verstreken. Dat kun je op zich in een gemeentelijke klachtenprocedure helder verwoorden. Dat is echter geen excuus om het overschrijden van beslistermijnen als "vallend buiten de klachtenprocedure" (...) te verklaren.

In punt 4 van de brief van de gemeente lijkt het alsof men stelt dat klachten over het overschrijden van beslistermijnen klachten zijn over beleidsuitvoering in het algemeen.

Volgens mij wordt de reikwijdte van het klachtenrecht verkeerd geïnterpreteerd:

De burger die klaagt dat een termijn is overschreden klaagt over zijn individuele probleem in zijn relatie tot het bestuursorgaan (*in een bepaalde aangelegenheid, dus*).

Als meerdere burgers een klacht indienen over het overschrijden van een beslistermijn, dan kan dit wijzen op hiaten in de beleidsuitvoering. Dit is wel iets anders dan "*algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen*".

E. Nadere informatie

In reactie op door de Nationale ombudsman gestelde vragen naar aanleiding van een opmerking van verzoekster over evaluatieverslagen van het gemeentelijke Klachtenmeldpunt 2000 en 2001, deelde het college mee dat de gemeente in het kader van de gemeentelijke Klachtenregeling één lijn volgt met betrekking tot klachten waarbij tevens de mogelijkheid openstaat om bezwaar in te dienen. Volgens de gemeente wordt op uniforme wijze uitvoering gegeven aan artikel 9:8 van de Awb.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:2:

"Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:

- a. de schriftelijke weigering een besluit te nemen, en
- b. het niet tijdig nemen van een besluit."

Artikel 6:7:

"De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken."

Artikel 6:8, eerste lid:

"De termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt."

Artikel 6:12:

"1. Indien het bezwaar of beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, is het niet aan een termijn gebonden.

2. Het bezwaar- of beroepschrift kan worden ingediend zodra het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen.

3. Het bezwaar of beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard indien het bezwaar- of beroepschrift onredelijk laat is ingediend."

Artikel 9:1:

"1. Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.

2. Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan."

Artikel 9:8:

"1. Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging:

- a. waarover reeds eerder een klacht is ingediend die met inachtneming van de artikelen 9:4 en volgende is behandeld;
- b. die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden;
- c. waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden,
- d. waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld;
- e. die door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een administratieve rechter onderworpen is, dan wel onderworpen is geweest of,
- f. zolang terzake daarvan een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is, dan wel indien de gedraging deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en terzake van dat feit een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is.

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

3. Van het niet in behandeling nemen van de klacht wordt de klager zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift schriftelijk in kennis gesteld.”

Artikel 9:12, eerste lid:

Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.

Artikel 10:12 (opgenomen in hoofdstuk 10. Bepalingen over bestuursorganen, onder Titel 10.1. Mandaat en delegatie, afdeling 10.1.1. Mandaat):

Deze afdeling is van overeenkomstige toepassing indien een bestuursorgaan aan een ander, werkzaam onder zijn verantwoordelijkheid, volmacht verleent tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, of machtiging verleent tot het verrichten van handelingen die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtshandeling zijn.

2. Gemeentewet

Artikel 121:

De bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn.

Artikel 122:

De bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen.

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

"ALGEMEEN

1. Waarom een regeling van klachtbehandeling?

(...)

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' (onderstreping; N.o.). 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 (onderstreping; N.o.) 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.

(...)

5. Een uniforme regeling van klachtbehandeling in de Awb

(...)

Een zorgvuldige interne klachtbehandeling in combinatie met gebruikmaking van het kenbaarheidsvereiste (...) zal kunnen leiden tot minder klachten bij de Nationale ombudsman.

(...)

6. Gevolgen voor de bestuurspraktijk

De eisen die het voorstel verbindt aan de klachtbehandeling zijn in hoge mate een codificatie van de eisen die thans reeds voortvloeien uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Van de oplegging van nieuwe verplichtingen aan bestuursorganen is dan ook nauwelijks sprake.

Voor de bestuursorganen die nu al zorgdragen voor een behoorlijke interne klachtbehandeling overeenkomstig de eisen die de Nationale ombudsman daaraan stelt, zullen de gevolgen beperkt zijn tot enkele nieuwe aspecten, zoals de verplichting verslag op te maken van het horen van de klager. Met de uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman tot zelfstandige bestuursorganen en de bestuursorganen van waterschappen alsmede de voorgenomen uitbreiding tot bestuursorganen van provincies en een aantal gemeenten is de toepasselijkheid van deze eisen bovendien reeds thans eerder regel dan uitzondering. Uit het uitgangspunt dat bestuursorganen eerst zelf klachten over het eigen handelen dienen te behandelen, vloeit voort dat ook bestuursorganen die al zelf hebben voorzien in een procedure van onafhankelijke, externe klachtbehandeling (voornamelijk gemeentebesturen) gehouden zullen zijn het voorgestelde hoofdstuk 9 toe te passen. Van de interne klachtbehandeling zal een zeefwerking (onderstreping: N.o.) 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.

(...)

8. Inhoud van het wetsvoorstel

8.1 Algemeen

(...)

Bij het ontwerpen van die regeling is een evenwicht gezocht tussen het bieden van voldoende waarborgen voor een zorgvuldige klachtbehandeling enerzijds, en het voor-

komen van nodeloze formalisering of bureaucratisering (onderstreping; N.o.) anderzijds. Dat laatste is van groot belang. Er worden immers bij bestuursorganen regelmatig op eenvoudige en informele wijze klachten ingediend die vaak ook het beste op informele wijze kunnen worden afgehandeld. Indien op die manier een voor alle betrokkenen bevredigend resultaat kan worden bereikt, behoort de wetgever niet tot meer formaliteiten te dwingen. Het volgen van een met duidelijke en meer formele waarborgen omgeven procedure moet daarom beperkt blijven tot klachten die niet op een eenvoudiger en minder geformaliseerde wijze kunnen worden opgelost. (...)

8.3 Samenloop met de bezwaarschriftprocedure

Het object van een klacht is volgens de voorgestelde klachtregeling een gedraging. Een gedraging kan ook een besluit omvatten. Denkbaar is dan dat de klacht moet worden

gezien als het vragen van een voorziening tegen het desbetreffende besluit. In dat geval moet een onderscheid worden gemaakt tussen samenloop van de klachtprocedure in de bezwaarfase en samenloop in de beroepsfase. Indien door de klager bezwaar had kunnen worden gemaakt tegen de bestreden gedraging, maar deze dat niet heeft gedaan, behoeft het bestuursorgaan de klacht niet meer te behandelen (artikel 9:8, eerste lid, onder c). Indien de mogelijkheid van bezwaar nog wel openstaat moet de klacht in behandeling worden genomen en is in beginsel dus een gecombineerde behandeling van klaag- en bezwaarschrift mogelijk. Ten aanzien van de samenloop in de beroepsfase is bepaald dat de klacht niet in behandeling behoeft te worden genomen indien de klager tegen die gedraging beroep kan of kon instellen (artikel 9:8, eerste lid, onder d). Daarmee kan worden voorkomen dat eenzelfde gedraging voorwerp is van een interne klachtbehandeling en tegelijkertijd van een procedure voor de bestuursrechter of bij een ander bestuursorgaan (in geval van administratief beroep).

(...)

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

Een interne klachtprocedure is primair gericht op verbetering van de verhouding tussen burger en bestuursorgaan. Mede daarom hebben interne klachtprocedures een tamelijk informeel karakter. Indien de klager niet tevreden is over de wijze van afhandeling dan wel het resultaat daarvan, kan hij een klacht indienen bij de Nationale ombudsman, mits deze bevoegd is klachten over gedragingen van het desbetreffende bestuursorgaan in behandeling te nemen. De klachtprocedure werkt dan als een voorprocedure voorafgaand aan die bij de Nationale ombudsman (onderstreping: N.o.).

De WNo stelt thans nog de eis dat alvorens een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman de klager het bestuursorgaan waarover hij klaagt in kennis stelt van de klacht: het zogenoemde kenbaarheidsvereiste.

Indien degene die een klacht bij de Nationale ombudsman indient, stelt dat hij de klacht bij het bestuursorgaan heeft kenbaar gemaakt, zal de Nationale ombudsman in de regel de verdere behandeling door het bestuursorgaan zelf kunnen afwachten, tenzij de klacht het niet (zorgvuldig) naleven van de klachtregeling betreft. De Nationale ombudsman behoeft immers pas na afhandeling volgens de interne klachtprocedure de klacht in behandeling te nemen, dan wel nadat de termijnen van afdeling 9.2 Awb door het bestuursorgaan zonder goede grond zijn overschreden. Op deze wijze kan het kenbaarheidsvereiste in de WNo op meer geformaliseerde wijze worden toegepast. In artikel II van dit voorstel van wet wordt de WNo zodanig aangepast, dat het thans geldende kenbaarheidsvereiste wordt vervangen door de verplichting voor de klager om, voorafgaand aan het verzoek om een onderzoek door de ombudsman, eerst een klacht als bedoeld in hoofdstuk 9 van de Awb in te dienen.

(...)

8.5 De reikwijdte van het wetsvoorstel

(...)

Gelet op het kenbaarheidsvereiste is het van belang dat voor het interne klachtrecht een uniforme regeling gaat gelden. Dat kan de toepassing van het kenbaarheidsvereiste voor de Nationale ombudsman ten opzichte van de verschillende bestuursorganen eenduidiger maken, terwijl een zorgvuldige klachtbehandeling in eerste instantie door het bestuur zelf een belangrijke zeefwerking (onderstreping; N.o.) kan hebben in de richting van de ombudsman.

(...)

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

(...)

B

Artikel 9.2 De behandeling van klaagschriften

Artikel 9:8

(...)

- Bezwaar

Indien een belanghebbende bij een bestuursorgaan een geschrift indient waarbij hij opkomt tegen een gedraging waartegen bezwaar openstaat, zal dit, mits het voldoet aan de wettelijke eisen, in het algemeen als een bezwaarschrift moeten worden opgevat. Meestal zal het dan gaan om een besluit; heroverweging van het besluit in de bezwaarschriftprocedure zal dan in het algemeen de beste reactie van de kant van het bestuur zijn.

De indiener van het geschrift kan echter een andere bedoeling hebben. Het is denkbaar dat hij het genomen besluit wel als juist accepteert, maar ontevreden is over de manier waarop dit is voorbereid of gemotiveerd, en daarover een klacht indient. Indien dit de bedoeling van de indiener is, zal het bestuursorgaan die moeten respecteren, al zal het niet te snel kunnen aannemen dat geen heroverweging van het besluit wordt gewenst. In elk geval zal de klager zich wel bewust moeten zijn van de consequentie van zijn keuze. Bij keuze voor de interne klachtprocedure zal een vervolprocedure bij de bestuursrechter

in het algemeen niet meer mogelijk zijn in verband met het verstrijken van de beroepstermijn.

Ook is het mogelijk dat zowel een klacht als een bezwaar wordt ingediend.

Het bestuursorgaan kan de klacht volgens eenzelfde procedure behandelen als het bezwaar, en zou dus beide in dezelfde procedure kunnen inbrengen. De regeling van de klachtbehandeling is zodanig opgezet, dat het volgen van de regels voor de bezwaarschriftprocedure tevens aan de eisen voor klachtbehandeling tegemoet kan komen, indien men daarbij tevens de artikelen 9:9 (toezending van de klacht aan degene over wie geklaagd wordt) en 9:10 (horen) in acht neemt, en het bestuursorgaan ook op de klacht beslist.

Indien een klacht wordt ingediend nadat de termijn voor bezwaar is verstreken - en er niet al een bezwaarschriftprocedure loopt waarin de klacht nog meegenomen kan worden - zal in het kader van de 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 onderdeel c bepaald dat het bestuursorgaan niet verplicht is een klacht te behandelen indien zij een gedraging betreft waartegen bezwaar had kunnen worden gemaakt.

- Beroep

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

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

(...)

Artikel II Wijziging van de wet Nationale ombudsman

A

In deze bepaling wordt het kenbaarheidsvereiste, zoals dat is verwoord in artikel 12, tweede lid, WNo omgezet in het vereiste dat de verzoeker, alvorens het verzoek te doen, over de gedraging een klacht indient bij het betrokken bestuursorgaan, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem gevergd kan worden. Aldus wordt in de eerste plaats het kenbaarheidsvereiste technisch aangepast aan de invoering van de interne klachtregeling van de Awb. Daarnaast wordt de thans bestaande praktijk gecodificeerd volgens welke het kenbaarheidsvereiste niet geldt, indien van betrokkene redelijkerwijs niet kan worden gevergd dat hij eerst een klacht indient bij het bestuursorgaan alvorens zich tot de Nationale ombudsman te wenden. De technische constructie die daartoe is gekozen wijkt af van de huidige. Thans wordt in artikel 14, onderdeel h (thans onderdeel i; N.o.) van de Wet No bepaald dat de ombudsman weliswaar niet verplicht is een klacht te behandelen die niet eerst aan het bestuursorgaan is kenbaar gemaakt, doch hij blijft daartoe wel bevoegd. In het voorstel is de uitzondering opgenomen in de bepaling waarin het kenbaarheidsvereiste wordt voorgeschreven. Een verzoek om een onderzoek kan op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 12 WNo, direct aan de Nationale ombudsman worden gedaan, indien redelijkerwijs niet van de klager kan worden gevergd dat hij zich eerst tot het bestuursorgaan wendt. Nu deze uitzondering is opgenomen in artikel 12, tweede lid, dient ook artikel 14, onderdeel h (thans onderdeel i; N.o.) te worden gewijzigd. In dat onderdeel wordt vooropgesteld, dat geen onderzoeksverplichting voor de ombudsman bestaat, indien de klager niet eerst een klacht heeft ingediend bij het bestuursorgaan. De onderzoeksplicht herleeft echter wanneer de klager wel een klacht bij het bestuursorgaan heeft ingediend, maar geen (tijdige) reactie heeft gekregen en redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd dat hij de uitkomst van de klachtbehandeling door het bestuursorgaan afwacht. Opgemerkt zij dat niet voorgeschreven wordt of de klacht mondeling of schriftelijk moet worden ingediend. Voldoende is dat de klacht bij het bestuursorgaan is ingediend en dat dit de gelegenheid heeft gekregen om daarop te reageren. Evenmin wordt voorgeschreven op welk niveau de klacht binnen de organisatie van het bestuursorgaan wordt ingediend. Op dat punt bestaat geen verschil ten opzichte van de huidige regeling, waarin wordt voorgeschreven dat de klacht wordt kenbaar gemaakt bij <<het betrokken bestuursorgaan, de betrokken instelling of dienst die, of het betrokken bedrijf dat onder verantwoordelijkheid van dat orgaan werkzaam is, dan wel de betrokken ambtenaar.>> Met de vervanging van het kenbaarheidsvereiste door het eerst indienen van een klacht overeenkomstig hoofdstuk 9 van de Awb verandert er materieel weinig voor de klager. In het voorgaande is immers reeds uiteengezet dat de normen waaraan klachtbehandeling volgens dit hoofdstuk dient te voldoen vrijwel geheel een codificatie zijn van de eisen die de Nationale ombudsman stelt aan de invulling van het kenbaarheidsvereiste. Alleen de verslagleggingsplicht ten

aanzien van het horen komt daar als niet verplicht element bij. Ingevolge het voorgestelde derde lid van artikel 12 WNo dient - evenzo als dat in artikel 6:5 Awb is geregeld voor besluiten waartegen bezwaar of beroep wordt ingesteld - in het verzoek aan de ombudsman tevens te worden aangegeven op welke wijze die klacht is ingediend en tot welke bevindingen het bestuursorgaan is gekomen.

B

De verplichting van de Nationale ombudsman om een onderzoek in te stellen vervalt op grond van het voorgestelde onderdeel h (thans onderdeel i; N.o.) van artikel 14 wet No, indien de verzoeker niet eerst de interne klachtprocedure van de Algemene wet bestuursrecht heeft doorlopen.

Een uitzondering op deze regel wordt gemaakt voor de gevallen waarin van de verzoeker redelijkerwijs niet kan worden gevergd dat hij de uitkomst van de afhandeling van de klacht door het bestuursorgaan verder afwacht. Dat doet zich bij voorbeeld voor indien het bestuursorgaan de termijnen van klachtbehandeling zonder goede reden overschrijdt of de klacht niet als zodanig onderkent en dus ook niet in het klachtbehandelingstraject inbrengt. In het voorstel is erin voorzien dat de onderzoeksverplichting in die situatie herleeft."

4. Intern Klachtrecht (brochure van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van september 1999)

Pagina 41:

"Bestaande gemeentelijke, provinciale en waterschapsklachtregelingen

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..."

Pagina 49:

"...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 behoeft te worden genomen indien de klager tegen die gedraging beroep kan of kon instellen (artikel 9:8, eerste lid, onder d). Daarmee kan worden voorkomen dat eenzelfde gedraging voorwerp is van een interne klachtbehandeling en tevens van een procedure voor de bestuursrechter of bij een ander bestuursorgaan (in geval van administratief beroep)..."

5. **Wet Nationale ombudsman** (Wet van 4 februari 1981, Stb. 35)

Artikel 12, eerste en tweede lid:

"1. Een ieder heeft het recht de ombudsman schriftelijk te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens een natuurlijk persoon of rechtspersoon heeft gedragen, tenzij sedertdien meer dan een jaar is verstreken. (...)

2. De verzoeker dient alvorens het verzoek te doen, over de gedraging een klacht in bij het betrokken bestuursorgaan, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd. (...)"

Artikel 14, aanhef en onder g, h en i:

"De ombudsman is niet verplicht een onderzoek als bedoeld in artikel 12, eerste lid, in te stellen of voort te zetten, indien:

g. ten aanzien van de gedraging voor de verzoeker een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening heeft opengestaan en hij daarvan geen gebruik heeft gemaakt;

h. ten aanzien van de gedraging anders dan ingevolge een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening door een rechterlijke instantie uitspraak is gedaan;

i. niet is voldaan aan het vereiste van artikel 12, tweede lid, tenzij van de verzoeker redelijkerwijs niet kan worden gevergd dat hij de uitkomst van de behandeling van de klacht door het bestuursorgaan verder afwacht"

Artikel 16, aanhef en onder c:

"De ombudsman is niet bevoegd een onderzoek als bedoeld in artikel 12, eerste lid, of artikel 15 in te stellen of voort te zetten:

zolang ten aanzien van de gedraging een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening openstaat, tenzij artikel 6:12 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, of ingevolge een zodanige voorziening een procedure aanhangig is"

6. Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer (vastgesteld door de gemeenteraad op 26 maart 1998 en bekendgemaakt op 1 juni 1998)

Artikel 7. Klachtbehandelaar, eerste lid:

"Een klacht wordt behandeld door:

de gemeentesecretaris, namens Burgemeester en Wethouders, indien het een gedraging van een ambtenaar betreft;

de burgemeester, namens Burgemeester en Wethouders, indien het een gedraging van de gemeentesecretaris, Burgemeester en Wethouders of een wethouder betreft;

de loco-burgemeester, namens Burgemeester en Wethouders, indien het een gedraging van de burgemeester betreft."

Artikel 8. Niet ontvankelijk:

"1. Een klacht wordt niet in behandeling genomen indien:

niet is voldaan aan de vereisten in artikel 4, tweede en derde lid, en klager de voor behandeling vereiste gegevens niet binnen veertien dagen verstrekt nadat klager op deze

tekortkoming is geweest;

deze een gedraging betreft die reeds eerder met inachtneming van deze verordening is behandeld;

het belang van de klager of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende zwaar is;

ten aanzien van de gedraging voor klager een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening openstaat of heeft opengestaan en hij/zij daarvan geen gebruik heeft gemaakt;

ten aanzien van de gedraging, anders dan ingevolge een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening waarover door een rechterlijke instantie uitspraak is gedaan;

zo lang ten aanzien van een gedraging die nauw samenhangt met het onderwerp van de klacht, een procedure aanhangig is bij een rechterlijke instantie, dan wel ingevolge een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening bij een andere instantie.

2. Van het niet in behandeling nemen van de klacht wordt klager zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van de klacht schriftelijk in kennis gesteld, onder vermelding van de redenen ervan.”

Artikel 10. Afdoening, eerste en tweede lid:

“1. De klacht wordt schriftelijk door de klachtbehandelaar afgedaan:

binnen vier weken na de datum van ontvangst van de klacht, indien het een gedraging betreft als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder a;

binnen zes weken na de datum van ontvangst van de klacht, indien het een gedraging betreft als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder b tot en met c.

2. De klachtbehandelaar stelt de klager, degene tegen wie de klacht gericht is en de mandataris schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek, de beslissing op de klacht, alsmede van de eventuele conclusies die er aan zijn verbonden.”

Toelichting klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer:

“Artikel 8. Niet ontvankelijkheid klachten

Denkbaar is, dat wordt geklaagd over de inhoud van een beschikking en een of meer daarmee samenhangende feitelijke gedragingen. De behandelaar zal de klacht dan in de regel niet in behandeling nemen, omdat, zoals genoemd in artikel 8, de beschikking via een andere procesgang kan worden aangevochten. In het geval het duidelijk is, dat de klacht slechts een feitelijke gedraging betreft en de uitkomst van de klachtbehandeling

geen effect zal hebben op de uitkomst van de andere procesgang (bijvoorbeeld een administratiefrechtelijke procedure), wordt de klacht wel in behandeling genomen.

De praktijk laat zien, dat in dergelijke gevallen toch vaak eerst overleg met klager behoort plaats te vinden, om er achter te komen waar de schoen precies knelt.

Hoe zit het nu met klachten over beleid en beleidsuitvoering? Dit artikel zondert dergelijke klachten niet uit voor wat betreft de ontvankelijkheid. Dat kan ook niet, omdat een alles “dekkende” formule niet kan worden gegeven. In de praktijk zal moeten worden nagegaan of:

een andere procesgang (bijvoorbeeld een administratiefrechtelijke procedure) mogelijk is of is geweest;

sprake is van beleid/beleidsuitvoering in specifieke relatie tot klager.

De memorie van toelichting op de ontwerp-wet tot wijziging van de Awb zegt van het laatste: klachten hebben betrekking op de wijze waarop het bestuursorgaan (of ambtenaar) zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. Daarmee wordt de reikwijdte van het klachtrecht aangegeven.

Algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen, hebben geen betrekking op een bepaalde aangelegenheid. Ook het feit, dat de klacht een gedraging jegens iemand moet inhouden, houdt meer algemene wensen over het beleid c.q. beleidsuitvoering buiten het bereik van het klachtrecht.”

7. Besluit van de raad van de gemeente Haarlemmermeer van 24 februari 2000:

“De raad van de gemeente Haarlemmermeer;

gelezen het voorstel van Burgemeester en Wethouders van 15 februari 2000, nummer 103;

besluit;

vast te stellen de volgende Verordening tot wijziging (I) van de Klachtenregeling gemeente Haarlemmermeer, zoals vastgesteld op 26 maart 1998.

A. Artikel 7, lid 1 wordt als volgt gewijzigd:

“Een klacht wordt behandeld door;

a. de directeur van een gemeentelijke dienst c.q. de commandant van de brandweer, namens Burgemeester en Wethouders, indien het een gedraging van een ambtenaar van diens dienst betreft;

b. de burgemeester, namens Burgemeester en Wethouders, indien het een gedraging van Burgemeester en Wethouders, een wethouder, de gemeentesecretaris of een directeur van een gemeentelijke dienst c.q. de commandant van de brandweer betreft;

c. de loco-burgemeester, namens Burgemeester en Wethouders, indien het een gedraging van de burgemeester betreft.”

B. Artikel 11, lid 1 wordt als volgt gewijzigd:

Burgemeester en Wethouders brengen over het afgelopen kalenderjaar verslag uit van het aantal klachten, de aard van de klachten, de wijze van afdoening, de maatregelen die naar aanleiding van de behandeling zijn getroffen en geven bij dit verslag een doelstelling voor het kwaliteitsniveau van de klachtafhandeling in het dan lopende jaar. In het verslag wordt de anonimiteit van de klagers en overige personen, die bij de klachtbehandeling betrokken zijn geweest, gewaarborgd.”

C. Deze verordening treedt in werking met ingang van de datum van bekendmaking ervan.”

8. **Jaarverslag Nationale ombudsman 1993** (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23655, nrs. 1-2), p. 41-43

"2. WETGEVING; AMBT; BUREAU

2.1. Wetgeving

2.1.1. De Wet Nationale ombudsman

Aanpassing Wet Nationale ombudsman aan de Algemene wet bestuursrecht

In verband met de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is de Wet Nationale ombudsman (Wet N.o.) op enkele punten aangepast.

(...)

Van grotere betekenis is echter de derde wijziging die met de Aanpassing AWB III in de Wet N.o. is aangebracht. Deze leidde tot de invoeging van de woorden <tenzij artikel 6:12 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is> in artikel 16, onder c van de Wet N.o. Ter toelichting daarop het volgende.

De Nationale ombudsman is over het algemeen niet bevoegd te oordelen over beschikkingen die door het bestuur zijn gegeven. Tegen de inhoud van beschikkingen kan immers vrijwel steeds in bezwaar en beroep worden opgekomen in het kader van een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening (het valt op dat hier de term <administratiefrechtelijk> nog is blijven bestaan). Zolang zo'n voorziening openstaat of

ingevolge zo'n voorziening een procedure aanhangig is, sluit artikel 16, onder c van de Wet N.o. de bevoegdheid van de Nationale ombudsman uit. De Nationale ombudsman is verder, op grond van artikel 16, onder e van de Wet N.o., blijvend onbevoegd een onderzoek in te stellen naar gedragingen ten aanzien waarvan in het kader van een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening uitspraak is gedaan door een rechterlijke instantie. Waar het gaat om de inhoud van beschikkingen kunnen belanghebbenden zich bijna altijd in beroep tot de administratieve rechter wenden.

De aangehaalde bepalingen in artikel 16 van de Wet N.o. hebben niet tot gevolg dat de Nationale ombudsman geen enkele bemoeienis heeft met <de beschikkende overheid>. Talloze burgers die van mening waren dat zij onredelijk lang moesten wachten voordat een besluit werd genomen op de aanvraag die zij hadden ingediend, hebben de weg naar de Nationale ombudsman weten te vinden. Aldus heeft de Nationale ombudsman in de loop der jaren vele malen geoordeeld over het tempo van werken van die beschikkende overheid. Klachten over het langdurig uitblijven van beslissingen op aanvragen werden in behandeling genomen, ook wanneer voor de verzoeker de weg naar de administratieve rechter had opengestaan op grond van de zogeheten <fictieve weigering>, de figuur die inhoudt dat het niet-nemen van een besluit gelijk wordt gesteld met een afwijzend besluit. Tegen het naast elkaar bestaan van enerzijds de mogelijkheid zich op grond van zo'n fictieve weigering tot de administratieve rechter te wenden en anderzijds de mogelijkheid om de Nationale ombudsman te vragen om een onderzoek naar de behandelingsduur, behoeft geen enkel bezwaar te bestaan. Beide procedures vullen elkaar immers aan. Bij de administratieve rechter gaat het om het te nemen besluit, in de regel zonder dat de oorzaak van het uitblijven daarvan aan de orde komt. Daarentegen onderzoekt en beoordeelt de Nationale ombudsman of de duur van de behandeling van de aanvraag al dan niet <behoorlijk> is, zonder zich daarbij uit te laten over de inhoud van het op de aanvraag te nemen besluit. Het ervaringsfeit dat een bestuursorgaan niet zelden tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman naar de lange behandelingsduur alsnog een besluit neemt op de desbetreffende aanvraag doet daaraan niet af en onderstreept veeleer de zinvolheid van toegang voor dit soort zaken tot de Nationale ombudsman.

Met de inwerkingtreding van de Awb is de termijn voor het instellen van bezwaar of beroep wegens fictieve weigering belangrijk verruimd. In artikel 6:2, aanhef en onder b van de Awb wordt bepaald dat, voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep, met een besluit het niet tijdig nemen van een besluit wordt gelijkgesteld. Blijkens de eerste twee leden van artikel 6:12 van de Awb is een bezwaar of beroep dat is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet aan een termijn gebonden, en kan het bezwaar- of beroepschrift worden ingediend zodra het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen. In oudere wetgeving was de mogelijkheid van beroep wegens fictieve weigering slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk en steeds aan een strikte en beperkte termijn gebonden. In de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen bijvoorbeeld was deze termijn 30 dagen.

Door de wijze waarop bezwaar en beroep wegens fictieve weigering gestalte hebben gekregen in de Awb kon de vraag worden gesteld of de Nationale ombudsman in de toekomst nog wel bevoegd zou zijn klachten over het uitblijven van een beslissing op een aanvraag in behandeling te nemen. Immers, op grond van de Awb staat tegen het niet tijdig nemen van een besluit bezwaar of beroep open dat in beginsel niet aan een termijn is gebonden, terwijl op grond van artikel 16 onder c van de Wet N.o. de Nationale ombudsman niet bevoegd is een gedraging te onderzoeken zolang ten aanzien daarvan een wettelijke geregelde administratiefrechtelijke voorziening openstaat. M. Oosting heeft voor deze kwestie aandacht gevraagd in zijn bijdrage aan de bundel Aantrekkelijke gedachten. Beschouwingen over de Algemene wet bestuursrecht (Deventer 1993, blz. 416). Mede naar aanleiding daarvan is de tekst van artikel 16 onder c van de Wet N.o. aangepast. Deze wijziging houdt in dat de Nationale ombudsman niet onbevoegd is om een onderzoek in te stellen in de tijd dat ten aanzien van de gedraging een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening openstaat, indien het bezwaar of beroep dat in het kader van die administratiefrechtelijke voorziening kan worden ingesteld is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit. In de Toelichting bij de Nota van wijziging waarbij deze wijziging van de Wet N.o. is voorgesteld (Tweede Kamer 1993-1994, 23 358, nr. 5) is opgemerkt:

<Met de Nationale ombudsman (...) zijn wij van oordeel dat het onjuist zou zijn en ook niet de bedoeling is om de ombudsman langdurig onbevoegd te doen zijn indien de beslissing op een aanvraag langdurig uitblijft. Het moet mogelijk zijn om tegen het uitblijven van een besluit, als zelfstandige gedraging van het bestuursorgaan, een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman. Met de voorgestelde wijziging van artikel 16, aanhef en onder c, van de Wet Nationale ombudsman wordt beoogd buiten kijf te stellen dat de Nationale ombudsman in de hier bedoelde gevallen inderdaad de bevoegdheid toekomt een desbetreffende klacht te onderzoeken.>

De hiervoor aangeduide wijzigingen van de Wet Nationale ombudsman zijn, gelijk met de Awb, in werking getreden op 1 januari 1994."

9. Jaarverslag Nationale ombudsman 2000 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27645, nrs. 1-2, p. 17-19

"(...)

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.

Wil het kabinet van fictieve verlening niet weten, wel wil het laten onderzoeken of herintroductie van de zogenaamde <fictieve weigering> de burger kan baten. Op dit moment toetst de rechter het uitblijven van een besluit niet inhoudelijk, maar stelt hij slechts vast dat het besluit niet tijdig is genomen en alsnog genomen moet worden. Daar schiet de burger weinig mee op, terwijl het wel veel tijd en geld kost om de zaak aanhangig te maken. Zou het niet op tijd beslissen gelden als een fictieve afwijzing, dan kan deze uiteindelijk door de rechter inhoudelijk worden getoetst en kan het geschil op deze wijze worden beslecht. Blijft als bezwaar dat ook bij een fictieve weigering de gevolgen van een falende overheid nog steeds op de burger worden afgewenteld. Hij moet eerst een bezwaarprocedure aanspannen en vervolgens bij het uitblijven van een beslissing op bezwaar de zaak tegen hoge kosten bij de rechter aanhangig maken.

Niettemin heeft de Nationale ombudsman met instemming kennis genomen van het feit dat het kabinet in de notitie met hem (zie rapport 2000/109, JB 2000, 195) van oordeel is <dat het een goede zaak zou zijn> als de burger bij het (verplichte) bericht van termijnoverschrijding wordt gewezen op de mogelijkheid om bezwaar of beroep in te stellen wegens het niet-tijdig beslissen, maar het kabinet wil niet zover gaan om dit wettelijk vast te leggen. Een verplichte rechtsmiddelenverwijzing bij niet-tijdig beslissen kan volgens het kabinet leiden tot extra bestuurslasten. Ook ziet het kabinet als nadeel dat de snelle totstandkoming van een inhoudelijk besluit wordt belemmerd, doordat extra capaciteit voor bezwaar- op beroepschriften tegen de niet-tijdig genomen besluiten moet worden ingezet, zonder dat dit tot een inhoudelijk besluit leidt.

De argumenten overtuigen niet. Zonder fatale termijnen en financiële prikkels zal het ook bij de overheid op het punt van het beslissen binnen de wettelijke termijnen niet goed gaan. Een regeling van renteschade in verband met het te laat vaststellen van besluiten met financiële aanspraken is in het kader van de vierde tranche van de Awb in de maak.

Maar een algemene regeling voor compensatie van schade ten gevolge van niet-tijdige besluitvorming wijst het kabinet van de hand. Het kabinet is beducht voor vervolgpcedures over (de hoogte van de) schadevergoeding. Wat daarvan ook zij, veel zou reeds gewonnen zijn indien, naast de wettelijke verplichting om van termijnoverschrijdingen zowel in eerste aanleg als in bezwaar schriftelijk mededeling te doen, in die mededeling een verplichte rechtsmiddelenverwijzing wordt opgenomen, zodat desgewenst de rechter - eventueel met een dwangsom - de termijnoverschrijding kan sanctioneren. (...)"

10. **Jaarverslag Nationale ombudsman 2001** (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28260, nrs. 1-2)

Pagina 31-36:

"(...)

1.2.2 Toepassing behoorlijkheidscriterium voortvarendheid door de jaren heen

(...)

De laatste jaren is, wanneer de rapportzaken en de tussentijdse afgedane zaken van de Nationale ombudsman samen worden genomen, het beoordelingscriterium <<voortvarendheid>> - het vereiste dat de overheid voortvarend te werk moet gaan en binnen de wettelijke of een redelijke termijn zaken moet afhandelen - het criterium dat veruit het meest wordt toegepast. Voortvarendheid springt er ook in andere zin uit, omdat in die gevallen waarin de Nationale ombudsman een oordeel geeft over de onderzochte overheidsgedraging - dus een rapport uitbrengt - en waarin getoetst moet worden aan het criterium voortvarendheid, het aandeel van de gegronde klachten opvallend hoog is: door de jaren heen rond de 80%. In tussentijds afgedane zaken kan uiteraard niet van gegronde klachten worden gesproken, omdat de Nationale ombudsman daarin geen oordeel heeft gegeven. Bedacht moet echter worden dat in het leeuwendeel van deze categorie zaken een interventie van de Nationale ombudsman heeft plaatsgevonden en dat in de overgrote meerderheid van die interventiezaken het tot een tussentijdse afdoening heeft kunnen komen omdat het bestuursorgaan de klager alsnog zodanig tegemoet is gekomen dat deze tevreden is gesteld of althans de Nationale ombudsman van oordeel is dat er onvoldoende redenen zijn om het onderzoek voort te zetten. Over het algemeen mag worden aangenomen dat een bestuursorgaan geen aanleiding zal zien om een klager tegemoet te komen wanneer het de klacht geheel ongegrond zou achten.

In de onderstaande tabel wordt het aandeel van het beoordelingscriterium <<voortvarendheid>>, uitgedrukt in een percentage, weergegeven voor rapporten vanaf 1989 en voor tussentijds afgedane zaken vanaf 1995.

Rapporten tussent.afd. totaal

1989 18,0%

1990 18,7%

1991 17,9%

1992 19,6%

1993 18,2%

1994 16,3%

1995 9,6% 45,0% 29,8%

1996 12,5% 37,6% 24,8%

1997 14,0% 44,1% 30,3%

1998 10,9% 69,8% 52,7%

1999 11,6% 64,7% 49,5%

2000 21,4% 66,0% 58,3%

2001 15,2% 62,4% 51,7%

Wanneer alleen wordt gekeken naar de rapporten, valt een zekere daling waar te nemen vanaf 1994. Dit laat zich verklaren door de grote vlucht die de interventiepraktijk heeft genomen vanaf medio 1994. Klachten over traagheid van de overheid lenen zich doorgaans bij uitstek voor toepassing van de interventiemethode. In de regel leidt de tussenkomst van de Nationale ombudsman tot versnelling, waarna de zaak tussentijds kan worden afgedaan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat vanaf de loop van 1994 het aantal keren dat het criterium <<voortvarendheid>> in rapporten is toegepast afneemt, en dat dit criterium in tussentijds afgedane zaken juist relatief vaak aan de orde is.

(...)

1.2.3 Evaluatieonderzoeken Awb

In het kader van de tweede evaluatie van de Awb is door verschillende universitaire onderzoeksgroepen een aantal deelrapporten uitgebracht met gedetailleerde informatie over de toepassing en effecten van de Awb in de praktijk. Uit twee onderzoeken blijkt dat onder meer termijnoverschrijdingen in de bestuurlijke fase een belangrijk knelpunt vormen.

In het onderzoek dat is uitgevoerd door de Utrechtse onderzoeksgroep is nagegaan of zich in de ketenbenadering van de Awb, waarbij de fase van voorbereiding van een besluit tot en met de uitkomst van een eventuele beoordeling door de rechter als één keten wordt gezien, knelpunten voordoen die eraan in de weg staan dat een probleem op het geëigende moment door het bestuursorgaan wordt opgelost (A.A.J. de Gier e.a., *De ketenbenadering in de Awb*, Reeks Algemeen Bestuursrecht 2001, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2001). Als één van de knelpunten wijzen de onderzoekers op het feit dat de termijnen die de Awb stelt, in de verschillende fasen van de procedure nog steeds frequent worden overschreden. Ook al wordt volgens de onderzoekers in het algemeen op die termijnoverschrijdingen door belanghebbenden nogal laconiek gereageerd, toch hebben termijnoverschrijdingen wel contentieuze effecten. Om een betere naleving van de termijnen te bevorderen, bepleiten de onderzoekers om in het interne traject deadlines op te nemen en de juristen binnen de organisatie de bevoegdheid toe te kennen andere medewerkers daarover te rappelleren. De oplossing moet in hun ogen dus niet zozeer

worden gezocht in aanscherping van de wettelijke normen, als wel in organisatorische maatregelen bij bestuursorganen zelf.

Door onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam is in het kader van de evaluatie onderzoek gedaan naar de positie van burgers in procedures op grond van de Awb (M.V.C. Aalders e.a., *De burger en de Awb*, Reeks Algemeen Bestuursrecht 2001, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2001). In dit onderzoek wordt aan de hand van diepte-interviews in beeld gebracht hoe mensen die regelmatig optreden voor burgers in Awb-geschillen (zogenaamde <<repeat players>>) de Awb-procedures ervaren, onder andere op het gebied van de WAO. Deze onderzoekers constateren eveneens dat wettelijke beslistermijnen met grote regelmaat worden overschreden. Evenals de Nationale ombudsman wijzen de onderzoekers wat betreft de WAO op de volgende oorzaken: de afwezigheid van een bezwaarverzekeringsarts of bezwaardeskundige, zoekraken van dossiers, capaciteitsgebrek en organisatorische problemen bij de uitvoeringsinstellingen.

De onderzoekers constateren dat de geïnterviewden in het algemeen wel tevreden waren over de wettelijke termijnen. Een besluit werd als tijdig ervaren wanneer het genomen was binnen de wettelijke termijn. Zij plaatsen daarbij wel drie kanttekeningen. Ten eerste, wellicht vanwege het feit dat de beslistermijnen zo veelvuldig worden overschreden zijn de geïnterviewden reeds daarom tevreden als de termijn wel zou worden gehaald. Ten tweede lijkt er weinig besef te zijn dat de wettelijke termijnen een maximum aangeven en dat het bestuursorgaan, alle belangen afwegend, tot de conclusie zou kunnen komen dat sneller moet worden beslist. Ten derde kan ook een besluit dat na het verstrijken van de wettelijke termijn wordt genomen worden beschouwd als een tijdig besluit wanneer de burger heeft ingestemd met het uitstel of hierover is gehoord (zie ook artikel 7:10, vierde lid, Awb). In de interviews werd hiervan geen melding gemaakt. Dit bevestigt het beeld van de Nationale ombudsman dat - zo al een verdagingsbericht als bedoeld in artikel 7:10, derde lid, Awb wordt verstuurd - het vragen om instemming met verder uitstel als bedoeld in het vierde lid van artikel 7:10 Awb eerder uitzondering dan regel is. De remedie tegen termijnoverschrijding (beroep instellen tegen niet tijdig beslissen) noemden de geïnterviewden omslachtig en weinig effectief, tenzij de president in voorlopige voorziening een dwangsom oplegt.

De Amsterdamse onderzoekers wijzen op de verschillende oplossingsrichtingen voor dit hardnekkige probleem die reeds in de literatuur zijn genoemd. In lijn met de Utrechtse onderzoekers wijzen zij op het voorstel van het kabinet tot certificering en invoering van een kwaliteitskeurmerk. Ook wijzen zij met verwijzing naar het Jaarverslag 2000 van de Nationale ombudsman (blz. 18) op uitbreiding van de mogelijkheden tot fictieve verlening. Van de door de commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht te onderzoeken mogelijkheid van herintroductie van de <<fictieve weigering>> verwachten de onderzoekers niet veel. Ook al wordt het uitblijven van een beslissing materieel als een weigering beschouwd, toch zal de bestuursrechter veelal geen inhoudelijke beslissing kunnen nemen en zal hij moeten volstaan met de opdracht aan het bestuursorgaan alsnog

een reëel besluit te nemen. Dit leidt alleen maar tot kosten en tijdverlies voor de burger. Ook aan de in de literatuur gesuggereerde mogelijkheid om met handhaving van het huidige artikel 6:2 Awb een regeling te treffen voor het versneld afdoen van dergelijke beroepen onder termijnstelling en met kostenveroordeling voor het bestuursorgaan, blijft het bezwaar kleven dat de constructie van bezwaar en beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit nodeloos omslachtig is, indien het er alleen maar om gaat snel een besluit af te dwingen. Daarom stellen de onderzoekers voor in hoofdstuk 8 van de Awb een zelfstandige voorziening te creëren bij de president van de rechtbank tegen het niet tijdig beslissen op een aanvraag, op een bezwaarschrift en tegen het niet tijdig nemen van een besluit na een rechterlijke uitspraak. Op grond van dit nieuwe artikel (bijvoorbeeld 8:81a Awb) kan de president een beslistermijn onder last van een dwangsom vaststellen, met veroordeling van het bestuursorgaan tot vergoeding van griffierechten en proceskosten.

1.2.4 Commissie Evaluatie Awb II

In haar evaluatierapport dat op 18 december 2001 is aangeboden aan de Tweede Kamer, wijst de Commissie Evaluatie Awb II (commissie Boukema) het voorstel om in hoofdstuk 8 van de Awb een zelfstandige voorziening te creëren tegen het niet tijdig beslissen van de hand. Zij concludeert als volgt: <<Uit beide onderzoeken blijkt helaas wederom, dat het bestuur de wettelijke termijnen voor het nemen van beslissingen veelvuldig overschrijft. Ook verdagingsbesluiten worden niet stelselmatig genomen. De Amsterdamse onderzoekers voegen daar aan toe, dat de thans bestaande mogelijkheid van beroep wegens niet tijdig beslissen (art. 6:2 Awb) geen effectief rechtsmiddel tegen deze termijnoverschrijdingen biedt en nodeloos omslachtig is. Zij stellen in dit verband enige verbeteringen voor. De Utrechtse onderzoekers wijzen nog op het belang van door het bestuur te nemen organisatorische maatregelen, zoals een effectief systeem van voortgangsbewaking. De commissie onderschrijft volledig het belang van tijdige besluitvorming. Zij wijst er echter op dat op dit punt reeds verscheidene wettelijke voorzieningen in voorbereiding zijn. De regering heeft aan de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht advies gevraagd over een mogelijke herziening van artikel 6:2 Awb. Bij financiële besluiten voorziet de vierde tranche van de Awb in de verschuldigdheid van wettelijke rente bij te late besluitvorming. Dit biedt echter slechts soelaas, als de belanghebbende inderdaad een financiële aanspraak jegens de overheid heeft, niet als het te lang duurt om vast te stellen dat dit niet het geval is. Overigens onderschrijft de Commissie het oordeel van de Utrechtse onderzoekers, dat het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van bestuursorganen is, om deugdelijke organisatorische voorzieningen te treffen om tijdige besluitvorming te waarborgen.>>

1.2.5 Conclusie

Hoewel uit het bovenstaande onderzoek naar de toepassing van het behoorlijkheidscriterium <<voortvarendheid>> geconcludeerd kan worden dat sinds 1998 de stijging vooral moet worden toegeschreven aan de IND, de Visadienst en de

vreemdelingendiensten van de politie, valt de laatste jaren - ook wanneer het aandeel van deze diensten buiten beschouwing wordt gelaten - toch nog steeds overheidsbreed een onmiskenbare toename van de problematiek van de tijdigheid van de besluitvorming waar te nemen, waarbij met name de sociale-zekerheidssector eruit springt. Tegen deze achtergrond vraagt de Nationale ombudsman zich af of de afwijzende opstelling van de evaluatiecommissie ten aanzien van een simpele en snelle procedure bij de rechter, die het bestuur (met dwangsom) kan bevelen binnen een bepaalde termijn alsnog een besluit te nemen, geen heroverweging verdient. Ook al onderschrijft ook de Nationale ombudsman de noodzaak van deugdelijke organisatorische voorzieningen om tijdige besluitvorming te waarborgen, toch vreest hij dat het zonder (financiële) prikkels bij de overheid op het punt van beslissen binnen de wettelijke termijnen niet zal lukken. In dit verband verdient wellicht ook de afwijzing door het kabinet van het naar voren halen van de in het voorontwerp van de vierde tranche van de Awb voorziene spontane wettelijke rentevergoeding bij overschrijding van de beslistermijnen (zie Kamerstukken I 2000/01, 27 248, nr. 123e) heroverweging. Juist van een verplichting tot vergoeding van rechtswege van wettelijke rente bij overschrijding van de beslistermijnen kan voor de sociale-zekerheidssector een belangrijke prikkel uitgaan tot tijdige besluitvorming."

Pagina 37:

"...1.3.1.2 Nationale ombudsman is tweedelijnsvoorziening

De Wet Nationale ombudsman (WNo) bevat sinds 1 juli 1989 het zogenoemde kenbaarheidsvereiste. Deze bepaling strekt ertoe dat een klager, voordat hij zich tot de Nationale ombudsman wendt, zijn klacht eerst kenbaar maakt aan het bestuursorgaan, de dienst of de medewerker op wiens gedraging de klacht betrekking heeft en gelegenheid geeft voor een reactie op de klacht. Wanneer een klager niet aan het kenbaarheidsvereiste heeft voldaan, verwijst de Nationale ombudsman hem in beginsel terug naar het desbetreffende bestuursorgaan. Met de invoering van het kenbaarheidsvereiste is de klachtvoorziening die de Nationale ombudsman biedt een tweedelijnsvoorziening geworden. Deze positionering in de tweede lijn is verder versterkt door de inwerkingtreding op 1 juli 1999 van de regeling voor de behandeling van klachten door bestuursorganen in hoofdstuk 9 van de Awb. Met die regeling is ook de interne - eerstelijns - klachtbehandeling verplicht gesteld en met wettelijke waarborgen omgeven. De klager die zijn klacht voorlegt aan het betrokken bestuursorgaan en daarmee voldoet aan het kenbaarheidsvereiste van de WNo mag er sinds 1 juli 1999 op vertrouwen dat het bestuursorgaan zijn klacht overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 9 Awb behandelt. Wanneer de klager en het betrokken bestuursorgaan onderling tot overeenstemming kunnen komen, is er geen reden voor bemoeienis van een externe klachtinstantie. Het is dan ook over het algemeen niet doelmatig om tot externe klachtbehandeling over te gaan voordat daadwerkelijk is gebleken dat de klager en het bestuursorgaan er samen niet uit kunnen komen.

Het belang van goede interne klachtbehandeling is uitvoerig aan de orde gesteld in Jaarverslag 1999, blz. 30-38, en Jaarverslag 2000, blz. 27-28. In het laatstgenoemde jaarverslag is ook in het bijzonder gewezen op het onvoldoende benutten van de mogelijkheden van interne klachtbehandeling als gevolg van het niet goed herkennen van klachten door bestuursorganen..."