

25 837

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld: 27 januari 1999

De leden van de vaste commissie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, hadden de eer onderstaand voorlopig verslag uit te brengen. In dit stadium wensten zij de volgende opmerkingen te maken en vragen te stellen.

De leden van de **VVD**-fractie zeiden met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis te hebben genomen. Zij wilden vooropstellen dat een goede behandeling van klachten tot de normale taak van ieder bestuursorgaan behoort. Zij wilden zelfs de door de minister aangehaalde opvatting niet afwijzen dat een klacht kan worden gezien als een gratis advies. De vraag is echter wel of dit klachtrecht in de wet moet worden geregeld. Is het niet veel beter om dit over te laten aan het bestuur zelf? Vormt de omstandigheid dat het bestuur op democratische wijze wordt gekozen en gecontroleerd niet een voldoende garantie voor een behoorlijke behandeling van de klachten?

Hierbij valt nog te bedenken dat een formele regeling van het klachtrecht van minder belang geworden is door de voortgeschreden rechtsontwikkeling met betrekking tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Door de wettelijke regeling wordt de beslissingsbevoegdheid van het bestuur in enige mate aangetast, anders zou het voorstel nauwelijks betekenis hebben. De omstandigheid dat er geen beroep mogelijk is ten aanzien van een beslissing op een klacht zagen de leden van de fractie van de VVD hierbij niet over het hoofd. Deze bepaling sluit niet uit dat de rechter de wet zal uitleggen en toepassen, waarbij te denken is aan de leer van de onrechtmatige overheidsdaad. De verschuiving van het bestuur naar de rechter is reeds zo ver voortgeschreden dat daardoor een vorm van juridisering is ontstaan waarover thans van vele zijden wordt geklaagd. Elke wettelijke regeling van bestuurlijke zaken versterkt deze juridisering. Zou daarom niet reeds de conclusie moeten zijn dat een grote mate van terughoudendheid in acht moet worden genomen bij de verdere optuiging van de Algemene wet bestuursrecht?

¹ Samenstelling:

Postma (CDA), Holdijk (SGP), Van Dijk (CDA), Stoffelen (PvdA) voorzitter, De Beer (VVD), Batenburg, Rensema (VVD), Schoondergang-Horikx (GL), Jurgens (PvdA), Bierman, Wiegel (VVD) (plv. voorzitter), Hirsch Ballin (CDA), Hessing (D66) en Ruers (SP).

Bovendien is het nog de vraag of de nadruk op het klachtrecht en op de goede en snelle afdoening van klachten in alle gevallen positief uitpakt. Bij een dienst die zeer onder druk staat als de IND komen kennelijk duizenden klachten binnen. Een goede behandeling van deze klachten zal vaak niet eenvoudig zijn. Het is denkbaar dat de klachtenbehandeling, als die wettelijk verplicht wordt, de normale werkzaamheden zal frustreren. Het bestuur dat verantwoordelijk is behoort de vrijheid te hebben om de prioriteiten vast te stellen.

Van de zijde van de Amsterdamse politie is opgemerkt dat de klachtenbehandeling erg veel tijd kost en dat men de indruk heeft dat het klachtrecht kan worden gebruikt als een tactisch middel om ambtenaren die voor een moeilijke taak staan te ontmoedigen. Kan de regering deze opmerkingen bevestigen? Is dit een reden tot zorg? Kan er ook sprake zijn van risicomijdend gedrag? In het algemeen zal een politieagent die enkele malen na een interventie op straat een klacht wegens onheus of hardhandig optreden aan zijn broek gekregen heeft, geneigd kunnen zijn om een volgende keer gewoon door te lopen. Dat zou niet goed zijn, maar wel begrijpelijk.

De bepaling dat schriftelijke klachten geregistreerd en gepubliceerd moeten worden roept al evenzeer bedenkingen op. Met name de publicatieplicht zou kunnen leiden tot bureaucratie. Een summiere publicatie heeft weinig zin en een uitvoerige verslaglegging kost veel tijd en geld. Er zijn al genoeg rapporten die niet of weinig gelezen worden.

Om al deze omstandigheden en overwegingen vroegen de leden van de VVD-fractie zich af of het niet beter zou zijn dit wetsvoorstel aan te houden tot nadere besluitvorming over de juridisering.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen. De voorgestelde regeling was hun sympathiek, maar zij betwijfelden of dit het meest urgente onderwerp bij de verdere ontwikkeling van de Algemene wet bestuursrecht is. Welke prioriteiten worden gevolgd in het werk van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht?

Het wetsvoorstel sluit qua systematiek aan bij de Wet Nationale ombudsman. Is deze systematiek zonder problemen in te passen in de begripsbepalingen van de Algemene wet bestuursrecht? Wat betekent het onder verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan «werkzaam zijn» van een bestuursorgaan (artikel 9:2)? Zijn daarmee uitsluitend situaties bedoeld waarin een aanwijzingsbevoegdheid bestaat? Zijn deze twee bestuursorganen dan beide betrokken bij bezwaar en beroep tegen besluiten? Zijn de leden van het openbaar ministerie, de inspecteurs van het staatstoezicht op de volksgezondheid en belastinginspecteurs zulke onder verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan werkzame bestuursorganen? Zijn er meer of andere voorbeelden te geven?

De leden van de CDA-fractie hadden nog enkele andere vragen. Is in artikel 9:12 met onderzoek naar de klacht niet bedoeld het onderzoek naar de gedraging waarop de klacht betrekking heeft? In de artikelen V en VI worden de klachten onderscheiden naar «beleidsterrein». Heeft dat begrip wel voldoende juridische scherpheid om op deze manier te worden gebruikt? Kan binnen hetzelfde «beleidsterrein» worden onderscheiden naar gelang van het bevoegde bestuursorgaan? Welke beleidsterreinen onderscheidt de regering en hoe is zij voornemens de invoering te faseren?

Tenslotte verzochten de leden van de CDA-fractie om een toelichting op

de volgorde van mede-ondertekening in het wetsvoorstel, die afwijkt van de volgorde bij de Algemene wet bestuursrecht.

De leden van de fracties van de **SGP**, de **RPF** en het **GPV** hadden met belangstelling en in overwegende mate ook met instemming van het wetsvoorstel kennis genomen.

Mede in verband met het feit dat diverse bestuursorganen reeds een geformaliseerde klachtenregeling kennen, stelden deze leden nog de volgende vragen.

Op welke wijze voorziet het voorstel in een doorzendplicht (bij schriftelijke klachten) respectievelijk een verwijsplicht (bij mondelinge klachten) indien klachten onjuist geadresseerd blijken te zijn?

Is de regering van mening dat voor iedere burger eenvoudig en met voldoende zekerheid valt vast te stellen wanneer de Awb-regeling van toepassing is en wanneer andere klachtenregelingen? Zo ja, welke wijzers bevat het voorstel in deze?

Kan door de regering beargumenteerd uiteen worden gezet dat het begrip «bestuursorgaan» een zodanige transparantie bezit dat misverstanden bij de burger aangaande de bevoegdheid tot klachtbehandeling kunnen worden voorkomen?

Staat het voorstel eraan in de weg dat in het kader van een klachtenbehandeling op basis van de Awb-regeling gebruik wordt gemaakt van de diensten van mediators.

Deze leden verklaarden tenslotte het te betreuren dat niet alle gemeenten en provincies zich bij de Nationale Ombudsman als externe klachteninstantie hebben aangesloten.

De voorzitter van de commissie,
Stoffelen

De wnd. griffier van de commissie,
Baljé