

MASTER'S THESIS

Responsiviteit en rechtsbescherming in de klachtenprocedure van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht

Een onderzoek naar de klachtenprocedure in het bestuursrecht.

Wijnen-Verhoek, M.J.

Award date:

2021

Awarding institution:

Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 22. Mar. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



Responsiviteit en rechtsbescherming in de klachtenprocedure van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht

Een onderzoek naar de klachtenprocedure in het bestuursrecht.

Naam: M.J. Wijnen-Verhoek
Studentnr.: 851753688

Begeleider: mw. mr. dr. B. Aarrass
Examinator: dhr. prof. mr. dr. R. Ortlep

Aantal woorden: 14.000
Datum: 8 oktober 2021

Abstract

Onze nationale bestuursorganen zijn voor wat betreft klachtafhandeling, gebonden aan wettelijke procedures. Deze procedures zijn verankerd in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze wet vierde recent zijn zilveren jubileum, reden temeer om de inhoud nader kritisch te beschouwen. Hierbij spelen recente ontwikkelingen een rol, zoals het sinds 2015 veelvuldig besproken responsiviteitsbeginsel en de recente aandacht voor de capaciteiten van de burger en de wijze waarop klachten met betrekking tot bestuursorganen worden behandeld. De wetgever beoogde met invoering van hoofdstuk 9 van de Awb om een rechtsbeschermingsvoorziening aan de Awb toe te voegen, naast de al bestaande bezwaar- en (administratief) beroepsprocedure. Voorts is relevant om na te gaan in hoeverre de klachtenprocedure aan de bedoeling van de wetgever beantwoordt. De centrale vraag van deze scriptie is dan ook hoe de inhoud van hoofdstuk 9 van de Awb zich verhoudt tot een mogelijke rechtsbeschermingsfunctie en het responsiviteitsbeginsel. Om tot een beantwoording van voornoemde vraag te komen heb ik vooral gebruik gemaakt van juridisch wetenschappelijke literatuur, rapporten van de Nationale ombudsman, jurisprudentie van het Europese Hof van de Rechten voor de mens, rapporten van onderzoekscommissies en preadviezen.

Met invoering van hoofdstuk 9 van de Awb heeft de wetgever zowel een interne, bij het bestuursorgaan zelf, en externe klachtenprocedure gecodificeerd. De externe klachtenprocedure wordt uitgevoerd door de Nationale ombudsman en in voorkomende gevallen door een decentrale ombudsman zoals de gemeentelijke ombudsman. Zoals gezegd was het de bedoeling om een rechtsbeschermingsvoorziening in het leven te roepen. Om als rechtsbeschermingsvoorziening te kunnen worden aangemerkt is van belang dat de procedurele waarborgen die onder meer uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie naar voren komen worden geborgd, zoals het recht om gehoord te worden en het recht op een eerlijk en openbaar proces door een onafhankelijk gerecht. Tevens is van belang dat de uitspraak of beslissing in laatste instantie, rechtens bindend is. Dit is niet het geval bij een rapport of advies van de Nationale ombudsman. Zowel de interne als de externe klachtenprocedure kunnen daarmee niet worden aangemerkt als een volwaardige rechtsbeschermingsvoorziening in enge zin. Dit is echter wel op te lossen, namelijk door een onafhankelijk gerecht dat in beginsel bevoegd is om over het geschil te oordelen, toezicht te laten houden op de Nationale ombudsman. Deze rol zou bijvoorbeeld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State kunnen liggen of bij een Grote kamer. Wanneer men uitgaat van het begrip rechtsbescherming in ruime zin, kan de klachtenprocedure wel als rechtsbeschermingsvoorziening worden aangemerkt.

Responsiviteit in het bestuur(srecht) kan worden omschreven als een informele aanpak van een formele procedure, waarbij het doel is om zoveel mogelijk aan de belangen van de burger tegemoet te komen en tot een minnelijke oplossing te komen. Daarbij wordt de voorkeur gegeven aan informeel overleg en is van belang dat de burger zich gehoord en begrepen voelt. Responsieve aanpak van geschillen draagt bij aan het vertrouwen in de overheid en heeft zo een meerwaarde ten opzichte van strikt formele en bureaucratische procedures. De bepalingen van hoofdstuk 9 van de Awb bieden beperkt ruimte voor een informele aanpak. De klachtenprocedure is, evenals de bezwaar- en beroepsprocedure door vrij strakke (en dwingendrechtelijke) kaders omgeven. Zo dient de ontvangst altijd schriftelijk te worden bevestigd en zijn de termijnen door de wetgever bewust kort gehouden.

Een zuiver responsieve aanpak is ook niet zonder risico. Responsiviteit kan vooral een risico vormen voor rechtsbescherming. Als in alle gevallen maatwerk wordt geleverd is er kans op rechtsongelijkheid en willekeur in de wijze van afhandeling van klachten, omdat alle klachtenfunctionarissen anders met klachten en mensen omgaan. Ook niet ondenkbaar is dat het verdedigingsbeginsel van de beklagde wordt geschonden omdat de klachtenfunctionaris al te voortvarend te werk gaat door direct contact op te nemen met klager zonder beklagde te horen. Het verdient dan ook aanbeveling om klachten niet al te responsief te behandelen, hoewel hoofdstuk 9 van de Awb die ruimte wel beperkt biedt.

Woord vooraf

Beste lezer,

Voor u ligt mijn scriptie, het eindproduct van de masteropleiding Rechtsgeleerdheid aan de Open Universiteit. Een scriptie over klachtenbehandeling conform de Algemene wet bestuursrecht, responsiviteit en rechtsbescherming.

In mijn huidige functie bij de Universiteit van Amsterdam houd ik me onder meer bezig met klachtenbehandeling. De afgelopen jaren zijn de UvA en andere instellingen voor hoger of wetenschappelijk onderwijs, niet heel positief in het nieuws geweest voor wat betreft de sociale veiligheid en het behandelen van klachten. Dit heeft mij gesterkt in het willen schrijven van een scriptie rakend aan dit vakgebied. Ik zal u niet op voorhand vermoeien met de inhoud van mijn scriptie, maar ik licht alvast een tipje van de sluier op; als ik bestuursorgaan was, zou ik niet al te responsief te werk gaan.

Ik ben de Open Universiteit zeer erkentelijk voor de leerzame jaren en de daarbij geboden begeleiding. In het bijzonder ook mijn scriptiebegeleider, mevrouw mr. dr. B. Aarrass, voor de nuttige feedback en de begeleiding in het eindstadium van mijn studie. Daarnaast mijn dank aan de Universiteit van Amsterdam voor het beschikbaar stellen van studie-uren, mijn collega's aldaar voor hun betrokkenheid en het lezen van stukken. Ook dank aan mijn gezin, voor de steun en het geduld. Ik hoop dat ik mijn kinderen mee kan geven dat je nooit te oud bent om te leren. Tot slot een dank aan de lezers, voor zover deze er zijn anders dan de heer prof. mr. dr. Ortlep in zijn hoedanigheid als examinator en zij die hiervoor genoemd zijn. Ik wens u veel plezier met het lezen van mijn scriptie.

Miriam Wijnen-Verhoek

Amsterdam, 8 oktober 2021

Inhoudsopgave

Abstract	1
Woord vooraf	3
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding van het onderzoek, schets van het onderwerp.....	7
1.2 Onderzoeksvraag.....	8
1.3 Methodologie	8
1.4 Relevantie.....	9
1.5 Leeswijzer	9
2. Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Doel en achtergrond van hoofdstuk 9 van de Awb.....	11
2.3 Inhoud van hoofdstuk 9 van de Awb.....	12
2.3.1 Interne klachtenprocedure	12
2.3.2 Externe klachtenprocedure, de ombudsman.....	14
2.4 Deelconclusie.....	15
3. Rechtsbescherming in de Algemene wet bestuursrecht	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Het stelsel van rechtsbescherming in de Awb	17
3.2.1 De bezwaarprocedure	17
3.2.2 Administratief beroep	18
3.2.3 (Hoger) Beroep	18
3.2.4 De klachtenprocedure.....	19
3.3 Europese visie op (effectieve) rechtsbescherming	19
3.4 De klachtenprocedure, een vreemde eend in de bijt?.....	20
3.5 Deelconclusie.....	21
4. Responsiviteit in het bestuur(srecht)	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Het begrip responsiviteit	23
4.3 Responsiviteit in het bestuur(srecht)	24
4.4 Kritiek op responsiviteit.....	25
4.5 Behoorlijke (en responsieve?) klachtbehandeling	27
4.6 Deelconclusie.....	27
5. Responsieve klachtenbehandeling en de klachtenprocedure als rechtsbeschermingsvoorziening	29
5.1 Inleiding	29
5.2 Responsieve klachtbehandeling en hoofdstuk 9 van de Awb.....	29
5.3 De klachtenprocedure als rechtsbeschermingsvoorziening en hoofdstuk 9 van de Awb	31

5.4 Deelconclusie.....	35
5.5 Rechtsbescherming en responsiviteit in de klachtenprocedure; aanbevelingen	35
6. Conclusie	37
Literatuurlijst	39

1. Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek, schets van het onderwerp

De Universiteit van Amsterdam, de gemeente Noordoostpolder, de Belastingdienst en de Universiteit Utrecht; naast het feit dat dit rechtspersonen zijn die krachtens publiekrecht zijn ingesteld zoals bedoeld in artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), hebben zij gemeen dat zij recent (negatief) in het nieuws zijn geweest voor wat betreft de wijze waarop zij klachten, onder meer over ongewenst gedrag, hebben behandeld.¹ Deze nieuwsberichten en daaruit voortvloeiende verontwaardiging en aandacht lijken te bevestigen dat de afgelopen jaren steeds meer oog is gekomen voor de wijze waarop bestuursorganen met burgers omgaan.² Burgers zijn veel meer dan vroeger geneigd om hun recht te halen en “eisen” dat zij door bestuursorganen op een behoorlijke manier worden behandeld.³ Uit onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt dat burgers van de overheid vooral verwachten dat zij eerlijk, simpel en begripvol is.⁴ Dit sluit aan bij een begrip dat men in het bestuursrecht steeds vaker tegenkomt; responsiviteit.⁵ Het staat echter haaks op de wijze waarop men op dit moment de overheid ervaart: formeel en bureaucratisch.⁶ Burgers hebben veelal het gevoel dat ambtenaren of bestuursorganen zich verschuilen achter wet- en regelgeving.⁷ Dat deze ervaring niet ver van de werkelijkheid afstaat werd pijnlijk duidelijk in de zogenoemde Toeslagenaffaire.⁸ Bij het terugvorderen van onterecht uitgekeerde kinderopvangtoeslagen heeft de Belastingdienst, gesteund door uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtsspraak van de Raad van State (de Afdeling), jarenlang een *alles-of-niets* benadering gehanteerd, waarbij er geen oog was voor proportionaliteit of een belangenafweging.⁹ Pas na een vernietigend rapport van de Nationale ombudsman werd er vanuit de politiek écht actie ondernomen.¹⁰ Bij de Universiteit van Amsterdam en de Universiteit Utrecht leidden gevoerde klachtenprocedures met betrekking tot ongewenst gedrag tot kritiek op de klachtenprocedures en werden externe commissies gevraagd daarover rapporten uit te brengen.¹¹ Eén van de aanbevelingen die in het rapport bij de Universiteit Utrecht werd gegeven was om meer aandacht te besteden aan de communicatie met partijen.¹² Dit lijkt een aanbeveling tot een responsievere aanpak.¹³

Een eenduidige omschrijving van het begrip responsiviteit is er niet, maar tot op heden komt men de term responsiviteit vaak tegen wanneer het gaat om rechtsbescherming, in het bijzonder waar het de bezwaarprocedure betreft.¹⁴ Nu later in deze scriptie zal blijken dat de klachten- en bezwaarprocedure enige gelijkenis vertonen, is de stap naar mogelijke responsiviteit in het klachtrecht snel gemaakt. Daarnaast is responsiviteit in het kader van klachtenbehandeling relevant, omdat is gebleken dat, hoe responsiever een overheid - of een bestuursorgaan – zich opstelt, hoe meer vertrouwen een burger in dat bestuursorgaan heeft.¹⁵

In de Awb is voorzien in verschillende mogelijkheden om tegen beslissingen van bestuursorganen op te komen. Men heeft de mogelijkheid om in bezwaar of (administratief) beroep

¹ Zie onder meer: Remie & Veldhuis, *NRC* 17 december 2020; ‘Procedure rondom oud-burgemeester Bouman was gebrekkig’, *Omroep Flevoland* 20 mei 2021; De Witt Wijnen & Wester, *NRC* 5 februari 2021; Nationale ombudsman, ‘Geen powerplay maar fairplay’, rapportnr. 2017/095.

² Bijvoorbeeld op sociale media en ook binnen de universiteiten, zie onder meer het onlangs verschenen rapport over de Universiteit van Amsterdam: De Gaay Fortman, Tupan-Wenno & Bijkerk 2020; en over de Universiteit Utrecht: Bauw & Schokker 2021. Zie ook Koenraad, *NTB* 2020/52, p. 122.

³ Meulenbroek 2014, p.1, en ook Brenninkmeijer 2019, p. 40.

⁴ Jaarverslag Nationale ombudsman 2020, p. 3, te raadplegen als kamerstuk: *Kamerstukken II* 2020/21, 35 743, nr. 2.

⁵ Onder meer Scheltema, *NTB* 2015/37, Damen, *NTB* 2020/2, Koenraad, *NTB* 2020/52.

⁶ Zie onder meer Scheltema, *NTB* 2015/37, p. 287.

⁷ Scheltema, *NTB* 2015/37, p. 287, zie hierover uitgebreid Scheltema, *NTB* 2019/24.

⁸ Rapport over de Kinderopvangtoeslagenaffaire: *Ongekend onrecht*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35 510, nr. 2, p. 7-9.

⁹ Rapport over de Kinderopvangtoeslagenaffaire: *Ongekend onrecht*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35 510, nr. 2, p. 36-37, zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1610.

¹⁰ Rapport over de Kinderopvangtoeslagenaffaire: *Ongekend onrecht*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35 510, nr. 2, vanaf p. 60; Nationale ombudsman, rapportnr. 2017/095.

¹¹ De Gaay Fortman, Tupan-Wenno & Bijkerk 2020; en over de Universiteit Utrecht: Bauw & Schokker 2021.

¹² Bauw & Schokker 2021, p. 28.

¹³ Zie ook Damen 2019, p. 115, en ook Ortlep 2020. Zie hierover uitgebreid hoofdstuk 4 van deze scriptie.

¹⁴ Onder meer Scheltema, *NTB* 2015/37, p. 288 en ook Marseille & Wever, *NJB* 2018/4, p. 275-277.

¹⁵ Zie onder meer Marseille & Wever, *NJB* 2018/4, p. 275.

op te komen tegen besluiten en het (feitelijk) handelen van het bestuursorgaan kan middels een klacht aan de orde worden gesteld. Sinds 1 juli 1999 is deze mogelijkheid om bij bestuursorganen te klagen gecodificeerd in hoofdstuk 9 van de Awb, als een aanvulling op het rechtsbeschermingsstelsel van bezwaar en (administratief) beroep, dat reeds in de Awb was opgenomen.¹⁶ De wetgever heeft ervoor gekozen om een groot deel van de bepalingen van hoofdstuk 9 van de Awb dwingend voor te schrijven. Zo zijn er onder meer harde ontvankelijkheidsvereisten en korte afhandeltermijnen opgenomen.¹⁷ De vraag komt op in hoeverre een bestuursorgaan binnen dergelijke harde kaders, responsief kan handelen. Daarnaast valt nog te bezien of de klachtenprocedure de door de wetgever gewenste rechtsbeschermingsfunctie waarmaakt en of responsiviteit daar mogelijk een aandeel in heeft.

1.2 Onderzoeksvraag

Gelet op het voorgaande is interessant om te onderzoeken of de huidige klachtenprocedure zoals vastgelegd in hoofdstuk 9 van de Awb, wel aan het doel van de wetgever beantwoordt, namelijk het bieden van rechtsbescherming. Daarnaast is de vraag interessant of hoofdstuk 9 van de Awb ruimte biedt voor responsiviteit bij de behandeling van klachten. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

“In hoeverre voldoet hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht inzake klachtbehandeling aan de door de wetgever beoogde rechtsbeschermingsfunctie van het hoofdstuk, en hoe verhoudt de procedure zich met het beginsel van responsief bestuur(srecht)?”

Om tot beantwoording van deze vraag te komen zullen de volgende deelvragen worden beantwoord:

- *Hoe is de klachtenprocedure in de Awb vastgelegd, wat is daarin geregeld?*
- *Wat is de bedoeling van de wetgever geweest met de invoering van hoofdstuk 9 van de Awb?*
- *Wat is rechtsbescherming?*
- *Is de klachtenprocedure aan te merken als rechtsbeschermingsvoorziening?*
- *Wat houdt responsiviteit in het bestuursrecht in?*
- *Wat zijn de voor- en nadelen van een responsief bestuur(srecht)?*
- *Hoe verhoudt hoofdstuk 9 van de Awb zich met responsiviteit en met het stelsel van rechtsbescherming van de Awb?*

1.3 Methodologie

Om tot een beantwoording van voornoemde onderzoeksvraag te komen zal ik vooral gebruik maken van juridisch-wetenschappelijke literatuur, waaronder verschillende preadviezen. Ik zal gebruik maken van rapporten van de Nationale ombudsman (ook wel ombudsprudentie genoemd), verschillende rapporten over de klachtenprocedures bij universiteiten en rapporten en stukken opgesteld door onder meer de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en, hoewel beperkt, jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad. De inhoud hiervan zal vooral worden gebruikt om uitleg te geven aan de gehanteerde begrippen en de praktische uitwerking van hoofdstuk 9 van de Awb, waar nodig te duiden.

Nu de afgelopen tijd het hoger onderwijs en universiteiten voor wat betreft ongewenst gedrag en klachtenbehandeling in de media uitvoerig zijn besproken,¹⁸ heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de bevindingen van de onderzoekscommissies die onderzoek gedaan hebben naar de wijze van klachtenbehandeling bij de betreffende universiteiten.¹⁹ Onderzoeken als deze kunnen meer inzicht geven in de wijze waarop anderen dan de bestuursorganen of de Nationale ombudsman, tegen klachtenprocedures aankijken. Eerdere onderzoeken naar de werking van

¹⁶ Hoofdstuk 6, 7 en 8 van de Awb.

¹⁷ Art. 9:4 van de Awb en Art. 9:11 van de Awb.

¹⁸ Onder meer Remie & Veldhuis, *NRC* 12 juni 2020 en De Witt Wijnen & Wester, *NRC* 5 februari 2021.

¹⁹ De Gaay Fortman, Tupan Wenno & Bijkerk 2020 en Bauw & Schokker 2021.

hoofdstuk 9 van de Awb, zijn uitgevoerd bij gemeenten, provincies, ministeries en waterschappen.²⁰ Ook van deze onderzoeken heb ik gebruik gemaakt bij mijn onderzoek.

Het wettelijk kader wordt vooral gevormd door de Awb, waarvan voornamelijk de wetsgeschiedenis van hoofdstuk 9 relevant is voor dit onderzoek. De memorie van toelichting van zowel titel 9.1 als titel 9.2 van de Awb speelt een grote rol voor wat betreft de analyse van de bedoeling van de wetgever. Een deel van het kader voor de door de wetgever gewenste rechtsbeschermingsfunctie van hoofdstuk 9 van de Awb, wordt gevormd door rechtsvergelijkend onderzoek met het Europees recht. Ook zal worden geleund op reeds eerder uitgevoerd wetsevaluatief onderzoek, zoals het rapport van Laemers en De Groot-van Leeuwen.²¹

Gelet op het feit dat hoofdstuk 9 van de Awb in 1999 aan de Awb is toegevoegd, zal ik behoudens het voorgaande, vooral bronnen gebruiken van ná invoering van de Awb. Daarbij is het begrip responsiviteit – zo zal verderop in mijn scriptie blijken – pas in het laatste decennium in *schwung* geraakt, hetgeen ertoe leidt dat mijn onderzoek vooral recente juridisch-wetenschappelijke bijdragen omvat, ongeveer vanaf 2015, behalve waar het om de klassieke begrippen of grondslagen gaat.

1.4 Relevantie

Welnu, met het voorgaande is nog niet de wetenschappelijke relevantie van het onderhavige onderzoek aangetoond. Ik ben mij er terdege van bewust dat het klachtrecht voor bestuursrechtjuristen niet echt een heel spannend onderwerp is.²² Dit blijkt wel uit het feit dat de vereniging voor Klachtrecht slechts zeer sporadisch een studiemiddag organiseert.²³

In 2002 verscheen het al eerder kort genoemde onderzoeksrapport van Laemers en De Groot-van Leeuwen, met betrekking tot de implementatie van hoofdstuk 9 van de Awb bij bestuursorganen.²⁴ Op 28 januari 2007 verscheen in het kader van de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht, het rapport *Klagen bij bestuursorganen, evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen*.²⁵ Uit laatstgenoemd rapport kwam naar voren dat hoofdstuk 9 van de Awb, naar het oordeel van de onderzoekers, geen aanpassing behoefde. Wel werden een aantal aanbevelingen gedaan, gericht op verbetering van de praktijk. Eén van de verbeterpunten was het verbeteren en versterken van de informele procedure.²⁶ In mijn optiek is het op zijn minst interessant te noemen dat dit verbeterpunt niet heeft geleid tot de conclusie dat wél een aanpassing nodig was, zeker gelet op de wens tot een meer responsief bestuur(srecht). Een onderzoek naar de rechtsbeschermingsfunctie van de klachtenprocedure en de verhouding tussen de klachtenprocedure en responsiviteit lijkt nog niet te zijn uitgevoerd, in ieder geval niet recent. Met de gedachte dat de Awb nog niet zo lang geleden zijn 25^e verjaardag vierde, lijkt het een goed moment om de uitwerking van hoofdstuk 9 van de Awb in het licht van het responsief bestuursrecht en de bedoeling van de wetgever met betrekking tot de rechtsbeschermingsfunctie van hoofdstuk 9 van de Awb, nader te beschouwen.

1.5 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk zal hoofdstuk 9 van de Awb nader worden beschouwd. Wat is de bedoeling van de wetgever geweest en hoe valt de inhoud van hoofdstuk 9 nader te duiden? In het derde hoofdstuk zal nader worden ingegaan op het begrip rechtsbescherming en de klachtenprocedure als rechtsbeschermingsvoorziening, waarna in hoofdstuk vier aandacht wordt besteed aan het responsief bestuur(srecht). In hoofdstuk vijf komt – in mijn opinie – alles samen en zal de onderzoeksvraag grotendeels worden beantwoord. Daarbij zal worden ingegaan op de

²⁰ Laemers & De Groot-van Leeuwen 2002, en ook Winter, Middelkamp & Herweijer 2007.

²¹ Laemers & De Groot-van Leeuwen 2002.

²² Zie ook één van de aanbevelingen in het rapport van Winter, Middelkamp & Herweijer, er dient gestreefd te worden naar meer draagvlak voor het behandelen van klachten, Winter, Middelkamp & Herweijer 2007, p. xv.

²³ Zie verenigingvoorklachtrecht.nl, ongeveer 1 keer per jaar.

²⁴ Laemers & De Groot-van Leeuwen 2002.

²⁵ Winter, Middelkamp & Herweijer 2007.

²⁶ Winter, Middelkamp & Herweijer 2007, p. 127-128.

(on)mogelijkheid van responsiviteit in de klachtenprocedure en in hoeverre er sprake is of kan zijn van een rechtsbeschermingsfunctie van de klachtenprocedure. Vanzelfsprekend sluit ik af met een conclusie, in het zesde en laatste hoofdstuk.

2. Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht

2.1 Inleiding

In 1999 werd een nieuw hoofdstuk aan de Awb toegevoegd. Met de invoering van dit negende hoofdstuk met de titel *Klachtbehandeling*, werd een regeling inzake de interne klachtenbehandeling bij bestuursorganen gecodificeerd.²⁷ Later, in 2005, volgde de toevoeging van het extern klachtrecht, waarvan de regeling daarvoor in de Wet Nationale ombudsman was vastgelegd. Hoofdstuk 9 van de Awb bestaat thans uit 37 artikelen en is – zoals de plaats in de Awb al doet vermoeden – alleen van toepassing op bestuursorganen. Voor een beter begrip van het hoofdstuk en de daarin opgenomen bepalingen, is eerst van belang de beweegredenen van de wetgever en de inhoud van het hoofdstuk nader te beschouwen. In dit hoofdstuk wordt dan ook de vraag beantwoord hoe de uniforme klachtenprocedure van de Algemene wet bestuursrecht is geregeld.

2.2 Doel en achtergrond van hoofdstuk 9 van de Awb

Het recht om een klacht in te dienen is een bijzondere vorm van het in artikel 5 van de Grondwet (Gw) neergelegde recht op petitie.²⁸ In 1983 en 1997 leek de wetgever het nog te ingewikkeld te vinden om in de wet nadere regels te stellen met betrekking tot de behandeling van de verzoeken (en klachten) zoals bedoeld in artikel 5 Gw. In 1999 ging de wetgever – althans voor zover het nader invulling geven aan het klachtrecht betreft – echter overstap met de invoering van een nieuw hoofdstuk in de Awb, hoofdstuk 9.²⁹

Tot 1 juli 1999 was het klachtrecht vooral geregeld in allerlei afzonderlijke wetten en regelingen.³⁰ Deze klachtenregelingen hadden met elkaar gemeen dat de klachtbehandeling erop gericht was om buiten de rechter om over een handelen of een nalaten van een bestuursorgaan een oordeel te verkrijgen.³¹ De codificatie van de klachtenprocedure in hoofdstuk 9 van de Awb, had onder meer tot doel de positie van de burger ten opzichte van de overheid te versterken met een algemene, uniforme klachtenregeling.³² Daarnaast werden de eisen die reeds voortvloeiden uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ten aanzien van klachtenbehandeling, gecodificeerd.³³ Bij het opstellen van de Awb is de wetgever uitgegaan van de relatie burger-bestuursorgaan als een wederkerige relatie, wat inhoudt dat burger en bestuursorgaan in een horizontale relatie staan ten opzichte van elkaar en zij rekening dienen te houden met elkaars positie en belangen.³⁴ Er werd uitgegaan van een – bijna – gelijkwaardige relatie. Het was met invoering van de Awb de bedoeling dat de bestuursrechter zou dienen als geschilbeslechter tussen de overheid en de burger, en niet langer zou optreden als handhaver of controleur.³⁵ In dat licht vond de wetgever het passend dat een eenvoudige klachtenprocedure werd gecodificeerd zodat de burger die zich onheus bejegend voelt kan rekenen op “*een eerlijke en open behandeling van zijn klacht*” en bovendien op eenvoudige wijze de klacht aanhangig kan maken.³⁶

Voorts wenste de wetgever met de klachtenprocedure een aanvulling op de bezwaar- en beroepsprocedure te verwezenlijken waarbij het feitelijk handelen en de wijze van bejegening door het bestuursorgaan aan de orde kan worden gesteld.³⁷ De wetgever had expliciet voor ogen dat de klachtenprocedure deel zou gaan uitmaken van het stelsel van rechtsbescherming.³⁸ Dit geldt voor

²⁷ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, nr. 3, p. 1.

²⁸ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, nr. 3 (onder § 2), en ook Riezebos 2001, p. 2.

²⁹ Zie onder meer Riezebos 2001, p. 3, en *Kamerstukken II 1997/98*, 25 455, nr. 1 en nr. 2.

³⁰ Zie onder meer Borgers & Van der Tas, *AA 1997/9*, p. 589-590.

³¹ Riezebos 2001, p. 1.

³² *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, nr. 3, p. 2, zie onder meer Borgers & Van der Tas, *AA 1997/9*, p. 590.

³³ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, nr. 3, p. 6.

³⁴ Zie onder meer *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, nr. 3, p. 2, en ook Borman in: *T&C Awb 2019*, titel 9.1 Awb – algemeen (inleidende opmerkingen). Deze veronderstelde horizontale relatie is overigens niet van kritiek verschoond gebleven, zie onder meer Schlössels en Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 1 (HSB) 2017/35*.

³⁵ Koenraad 2019, p. 234.

³⁶ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, nr. 3, p. 2.

³⁷ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, nr. 3, p. 5.

³⁸ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, nr. 3, p. 5.

zowel het intern als het extern klachtrecht.³⁹ Voorts spreekt de wetgever in de memorie van toelichting bij hoofdstuk 9 van de Awb over te bereiken doelen als genoegdoening voor de burger, herstel van vertrouwen en een gewenst leereffect bij het betreffende bestuursorgaan.⁴⁰ De klachtenprocedure zoals thans ingericht is een uitwerking van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en is er, zoals gezegd, op gericht een niet rechtens oordeel omtrent het overheidshandelen te verkrijgen.⁴¹

2.3 Inhoud van hoofdstuk 9 van de Awb

Bestuursorganen zijn verplicht klachten te behandelen conform hoofdstuk 9 van de Awb. De bepalingen zijn veelal dwingendrechtelijk van aard en zijn te beschouwen als minimumeisen waaraan de klachtenbehandeling in ieder geval moet voldoen.⁴² Het staat bestuursorganen vrij om een aanvullende regeling te treffen die – logischerwijs – niet in strijd mag zijn met hoofdstuk 9 van de Awb. Bovendien dient er met die bevoegdheid terughoudend te worden omgegaan, en ziet de wetgever vooral voor zich dat er in een aanvullende regeling extra waarborgen voor de klager zouden worden geregeld.⁴³

Opvallend is voorts dat het begrip klacht niet nader wordt gedefinieerd. Dit was een bewuste keuze van de wetgever, die vreesde dat een definitie zou kunnen leiden tot een beperking van het klachtrecht.⁴⁴ Blijkens de wetsgeschiedenis dient het begrip zeer ruim te worden opgevat, bij twijfel dient het bestuursorgaan bij de indiener na te gaan wat de bedoeling van het ingediende stuk is.⁴⁵ In dit verband wordt wel gezegd dat alles dat geen bezwaar is, een klacht is.⁴⁶ Alex Brenninkmeijer, voormalig Nationale ombudsman, spreekt over een klacht als: *“een uiting van ongenoegen die verband houdt met een gedraging van een bestuursorgaan”*,⁴⁷ hetgeen mijns inziens goed aansluit bij de bedoeling van de wetgever. Uit de memorie van toelichting bij artikel 9:1 van de Awb blijkt dat een klacht dient te gaan om een gedraging van een bestuursorgaan in een bepaalde aangelegenheid, jegens de klager of een ander.⁴⁸ Ook een *nalaten* van een bestuursorgaan of een besluit kan onderwerp van een klacht zijn.⁴⁹ Een klacht kan worden ingediend tegen feitelijke, privaatrechtelijke en publiekrechtelijke handelingen van bestuursorganen.⁵⁰ Daarbij moet het gaan om een gedraging jegens een persoon; over algemeen beleid of de uitvoering daarvan kan niet worden geklaagd.⁵¹ Het is overigens wel mogelijk om een klacht in te dienen over de wijze waarop een bestuursorgaan zich jegens een ander heeft gedragen.⁵²

2.3.1 Interne klachtenprocedure

De interne klachtenprocedure is geregeld in titel 9.1 van de Awb. *“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”*, zo luidt het eerste artikel van hoofdstuk 9 van de Awb.⁵³ Vervolgens, na ontvangst van de klacht, dient het bestuursorgaan te zorgen voor een behoorlijke afhandeling ervan.⁵⁴ Wanneer sprake is van een behoorlijke afhandeling wordt in de Awb en in de memorie van toelichting nauwelijks nader gespecificeerd, het kader is

³⁹ Kamerstukken II 2002/03, 28 747, nr. 3, p. 4 en Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 5.

⁴⁰ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 1-2.

⁴¹ Riezebos 2001, p. 4 en ook Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 5-6.

⁴² Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 4.

⁴³ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 6 en zie in dit verband ook Borman in: *T&C Awb 2019*, titel 9.1 Awb – algemeen (inleidende opmerkingen).

⁴⁴ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 5, p. 7.

⁴⁵ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 5, p. 7; Borman in: *T&C Awb 2019*, art. 9:1 Awb, aant. 4.

⁴⁶ Borman in: *T&C Awb 2019*, art. 9:1 Awb, aant. 4.

⁴⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Juridische handreiking informele aanpak*, 2011, p. 33.

⁴⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 9 en p. 12.

⁴⁹ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 12-13.

⁵⁰ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 5.

⁵¹ Zie ook artikel 9:1 van de Awb, en Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 12.

⁵² Dit volgt uit artikel 9:1 eerste lid van de Awb.

⁵³ Artikel 9:1 van de Awb.

⁵⁴ Artikel 9:2 van de Awb.

vooral door de Nationale ombudsman nader ingekleurd.⁵⁵ In zijn brief van 13 juli 2020 aan het Ministerie van Financiën spreekt hij in dit verband over zeven basiseisen: “open en laagdrempelige toegang, herkenning van klachten, voortvarendheid van klachtbehandeling, burger centraal stellen, duidelijke motivering uitkomst, adequate registratie, evalueren en leren”.⁵⁶

Klachten kunnen zowel schriftelijk als mondeling worden ingediend. Op schriftelijke klachten, die betrekking hebben op gedragingen ten aanzien van de klager zelf, zijn de artikelen 9:4 tot en met 9:16 van de Awb van toepassing.⁵⁷ De meeste artikelen zijn dwingendrechtelijk van aard. Zo zijn in artikel 9:4 van de Awb de formele vereisten waaraan een klaagschrift moet voldoen opgenomen, moet de ontvangst van de klacht schriftelijk bevestigd worden en moet een afschrift van de klacht worden doorgezonden aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft.⁵⁸ Van de verplichting om partijen te horen kan alleen worden afgezien wanneer de klacht kennelijk ongegrond is, de klager heeft aangegeven van het recht om gehoord te worden af te zien of niet binnen de door het bestuursorgaan gestelde termijn aangeeft gebruik te willen maken van dat recht.⁵⁹ Daarnaast dient een verslag van het horen te worden gemaakt.⁶⁰ De afhandeltermijn van een klacht is in beginsel zes weken en kan eventueel met vier weken worden verdaagd. Wanneer toepassing wordt gegeven aan de hierna kort te bespreken afdeling 9.1.3 van de Awb, dient de klacht te worden afgehandeld binnen tien weken.⁶¹

Zoals gezegd biedt hoofdstuk 9 van de Awb bestuursorganen weinig ruimte tot eigen inbreng of interpretatie. Het bestuursorgaan heeft op een aantal limitatief opgesomde gronden de mogelijkheid om van het behandelen van de klacht af te zien, maar is hiertoe niet verplicht.⁶² Het bestuursorgaan komt hier – binnen kaders – beleidsvrijheid toe. Het bestuursorgaan is ingevolge afdeling 9.1.3 van de Awb ook vrij om bij besluit (in een aantal gevallen is dit bij wettelijk voorschrift geregeld) een commissie of persoon te belasten met de behandeling en advisering over klachten.⁶³ Wanneer hieraan toepassing wordt gegeven schrijft artikel 9:15 van de Awb de handelwijze voor. Deze commissie, ook wel klachtadviesinstantie genoemd, is te vergelijken met de adviescommissie van artikel 7:13 van de Awb in bezwaarprocedures. Niet alleen op dit onderdeel is de interne klachtenprocedure met de bezwaarprocedure te vergelijken, maar bijvoorbeeld ook voor wat betreft de verzwaarde motiveringsplicht bij afwijking van het advies van de klachtencommissie door het bestuursorgaan.⁶⁴ In hoofdstuk 3 wordt hier nog nader op ingegaan.

Voorts is van belang dat tegen een besluit inzake het al dan niet in behandeling nemen van een klacht over een gedraging van een bestuursorgaan geen beroep kan worden ingesteld.⁶⁵ Tegen het uiteindelijke oordeel over de klacht en het daaraan voorafgegane onderzoek staat eveneens geen beroep open, men kan binnen een jaar een verzoekschrift indienen bij de Nationale of decentrale ombudsman teneinde het handelen van het bestuursorgaan te laten toetsen.⁶⁶

Bijzonder is overigens dat in artikel 9:5 van de Awb is bepaald dat de verplichting een klacht te behandelen vervalt op het moment dat het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen.⁶⁷ Dit lijkt een opening te bieden om, alvorens tot de formele behandeling van de klacht over te gaan, eerst de informele weg te onderzoeken en wellicht samen met de klager tot een oplossing te komen. Dit komt in hoofdstuk 4 en 5 nog uitgebreid aan de orde.

⁵⁵ Zie onder meer Nationale ombudsman, rapportnr. 2018/005.

⁵⁶ Brief van de Nationale ombudsman van 13 juli 2020 aan het Ministerie van Financiën, 1495397. Brief verzonden naar aanleiding van de Toeslagenaffaire.

⁵⁷ Dit volgt uit artikel 9:4 van de Awb. Ten aanzien van klachten met betrekking tot gedragingen jegens een ander dan de klager zelf, geldt alleen dat de klacht behoorlijk dient te worden behandeld. De artikelen 9:5 en verder zijn niet van toepassing. Zie ook: *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 26.

⁵⁸ Respectievelijk artikel 9:6 en artikel 9:9 van de Awb.

⁵⁹ Artikel 9:10 van de Awb.

⁶⁰ Artikel 9:10 van de Awb. Net als in bezwaar hoeft het niet in alle gevallen een apart verslag te zijn, e.e.a. ter beoordeling van het bestuursorgaan, *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 7.

⁶¹ Artikel 9:11 van de Awb.

⁶² Artikel 9:8 van de Awb, Zie ook Borman in: *T&C Awb* 2019, art. 9:8.

⁶³ Zie bijvoorbeeld artikel 67a van de Politiewet en artikel 53 van de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten, Artikel 9:14 van de Awb.

⁶⁴ Zie ook Riezebos 2001, p.16, vergelijk ook artikel 9:16 van de Awb met artikel 7:26, tweede lid van de Awb.

⁶⁵ Artikel 9:3 van de Awb. Zie hierover ook Hummel & Walgemoed 2016, p. 1.

⁶⁶ Artikel 9:12 van de Awb en afdeling 9.2.1 van de Awb.

⁶⁷ Artikel 9:5 van de Awb.

2.3.2 Externe klachtenprocedure, de ombudsman

Het extern klachtrecht, het recht om een verzoek tot onderzoek in te dienen bij de Nationale ombudsman of bij een decentrale ombudsvoorziening, is sinds 2005 geregeld in afdeling 9.2.1 van de Awb. De wetgever beoogde met het opnemen van het extern klachtrecht in de Awb te voorzien in een soort laatste instantie, “een sluitstuk” van de gehele klachtenprocedure, die met het oog op overzichtelijkheid, voor alle bestuursorganen zou gaan gelden.⁶⁸ Voor 2005 was het extern klachtrecht niet zonder meer op alle bestuursorganen van toepassing. Decentrale bestuursorganen, gemeenten en provincies, hadden de mogelijkheid te verzoeken de aansluiting bij de Nationale ombudsman te beëindigen.⁶⁹ Was een bestuursorgaan niet (meer) aangesloten, dan kon geen verzoek bij de Nationale ombudsman worden ingediend.

De rechtspositie van de Nationale ombudsman is niet vastgelegd in de Awb, maar vindt zijn grondslag in artikel 78a van de Grondwet, waarin ook een omschrijving van zijn taken is opgenomen. De Nationale ombudsman is functioneel onafhankelijk en wordt gekwalificeerd als een zogenoemd Hoog College van Staat.⁷⁰ Thans zijn de functies Nationale ombudsman en substituut ombudsman nader gespecificeerd in de Wet Nationale ombudsman. De rechtspositie van de decentrale ombudsman vindt zijn grondslag – afhankelijk van het bestuursorgaan - in onder meer de Provinciewet of Gemeentewet.⁷¹

Alvorens men bij de Nationale of decentrale ombudsman (hierna te noemen: ombudsman) terecht kan, dient men de interne klachtenprocedure te hebben doorlopen.⁷² Opvallend is dat men geen klacht indient bij de ombudsman, maar een verzoek tot het doen van onderzoek.⁷³ De gedachte erachter is simpel: het voorkomen van verwarring met de interne klachtenprocedure van titel 9.2 van de Awb. Bovendien sluit de terminologie aan bij de Wet Nationale ombudsman (Wno) zoals gold tot maart 2005.⁷⁴ Voorts is nog van belang dat de ombudsman ook op eigen initiatief onderzoek kan doen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen.⁷⁵ Net als in het intern klachtrecht dient het verzoekschrift aan een aantal formele vereisten te voldoen en zijn limitatieve gronden opgesteld op grond waarvan de ombudsman geen onderzoek behoeft in te stellen.⁷⁶ Ingevolge artikel 9:31 van de Awb geldt voor (ex) bestuurders, (ex)ambtenaren, getuigen en de klager een verschijnings- en inlichtingenplicht. De Nationale ombudsman kan dit desnoods met de openbare macht afdwingen.⁷⁷ Dit is heel anders in het intern klachtrecht, waar een dergelijke regeling niet van toepassing is. Het onderzoek van de ombudsman eindigt met een rapport waarin hij aanbevelingen kan doen.⁷⁸ Een dergelijke aanbeveling is niet vrijblijvend, het bestuursorgaan dient binnen een redelijke termijn aan te geven op welke wijze gevolg zal worden gegeven aan de aanbeveling.⁷⁹ De ombudsman is de laatste instantie in de klachtenprocedure. Tegen een besluit van de ombudsman kan niet bij een hogere instantie worden opgekomen. Wel kan, ook bij de Nationale ombudsman, een klacht worden ingediend over een bejegeningsskwestie bij de Nationale ombudsman.⁸⁰ De klachtenprocedure van hoofdstuk 9 van de Awb is dan ook van toepassing.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 747, nr. 3, p. 3.

⁶⁹ Zie *Kamerstukken II* 2002/03, 28 747, nr. 3, p. 1 en 3.

⁷⁰ Zie ook Van Dooren & Van der Vlugt 2013.

⁷¹ Zie hoofdstuk IVC van de Gemeentewet en hoofdstuk IVC van de Provinciewet.

⁷² Artikel 9:20, eerste lid, van de Awb.

⁷³ Zie artikel 9:18 van de Awb.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 747, nr. 3, p. 12.

⁷⁵ Artikel 9:26 van de Awb.

⁷⁶ Artikel 9:23 en artikel 9:28 van de Awb.

⁷⁷ Artikel 15 Wno, de decentrale ombudsman kan dit niet.

⁷⁸ Artikel 9:36 jo. artikel 9:27 van de Awb.

⁷⁹ Artikel 9:36, vierde lid van de Awb.

⁸⁰ nationaleombudsman.nl.

2.4 Deelconclusie

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het huidige klachtrecht, althans voor zover in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen, vrij strak en dwingendrechtelijk is ingericht. Het bestuursorgaan dient te laveren binnen vrij strakke kaders waar het de wijze en termijn van afhandeling van de klacht betreft. Hoofdstuk 9 van de Awb biedt weinig beleidsvrijheid. Bij de codificering van het klachtrecht heeft de wetgever vooral een uniforme procedure willen opstellen die zorgt dat de burger op eenvoudige wijze een klacht kan indienen. Bovendien is de klachtenprocedure bedoeld als een rechtsbeschermingsmiddel. Het klachtbegrip dient zeer ruim te worden uitgelegd en bij twijfel dient de klager daarover te worden bevraagd. Hoewel er sprake is van strakke kaders, lijkt er, gelet op artikel 9:5 van de Awb, ruimte te zijn voor een informele aanpak van klachten.

3. Rechtsbescherming in de Algemene wet bestuursrecht

3.1 Inleiding

Zoals aangegeven had de wetgever de wens om met invoering van de klachtenprocedure, een derde – of vierde, als het administratief beroep en het beroep strikt worden gescheiden – rechtsbeschermingsvoorziening in het leven te roepen.⁸¹ Om de vraag te kunnen beantwoorden of hoofdstuk 9 van de Awb deze rechtsbescherming daadwerkelijk biedt, is het relevant om kort in te gaan op het begrip en het stelsel van rechtsbescherming in de Awb en daarna pas specifiek de klachtenprocedure onder de loep te nemen. Relevant is daarbij de gelijkenis tussen de klachten- en bezwaarprocedure, zo zal blijken in de loop van dit hoofdstuk.⁸² Kort gezegd komt hier de vraag aan de orde hoe het stelsel van rechtsbescherming in de Awb is opgebouwd en hoe de klachtenprocedure in dit stelsel past.

3.2 Het stelsel van rechtsbescherming in de Awb

De Algemene wet bestuursrecht is een zogenoemde aanbouwwet, waarbij steeds verschillende delen van de wet (tranches) werden opgesteld en in werking traden.⁸³ Wie de memorie van toelichting bij de eerste tranche van de Awb leest komt vaak het begrip rechtsbescherming tegen, één van de centrale onderdelen van de wet.⁸⁴ Wenders omschrijft rechtsbescherming als “*een mogelijkheid tot bescherming van vermeende of bestaande rechten*”.⁸⁵ In het stelsel van de Awb gaat het feitelijk om de mogelijkheid tot het opkomen tegen een beschikking om daarover eventueel een (rechtens) bindend oordeel te verkrijgen. Daarbij is het in ieder geval, voor wat betreft bezwaar en (administratief) beroep vereist dat het om een besluit gaat en dat degene die tegen dat besluit wil opkomen, belanghebbende is.⁸⁶ Voor het onderhavige onderzoek strekt het te ver nader in te gaan op het besluit- en belanghebbendebegrip, dus met deze korte mededeling zal vooralsnog worden volstaan.

Voor de invoering van de Awb was de rechtsbescherming in verschillende wetten afzonderlijk geregeld. Een van de doelen van de invoering van de Awb was het creëren van eenheid, zodat het bestuursrecht eenvoudiger en toegankelijker werd.⁸⁷ Dit was in het bijzonder ook nodig voor wat betreft de bezwaar- en (administratief) beroepsprocedures, nu tot invoering van de Awb elke voorziening bij verschillende wetten was geregeld. Dit had tot gevolg dat er steeds verschillende procedures van toepassing waren, er steeds verschillende termijnen golden en men er bovendien tegen aan liep dat er veelal geen sprake was van geschreven recht, maar van invulling door jurisprudentie.⁸⁸ Inmiddels is de rechtsbescherming door invoering van de Awb grotendeels geüniformeerd. Hieronder komen kort de verschillende rechtsbeschermingsvoorzieningen uit de Awb aan de orde.

3.2.1 De bezwaarprocedure

De bezwaarprocedure, ook wel – net als het administratief beroep – een bestuurlijke voorprocedure genoemd,⁸⁹ is een procedure die dient te worden doorlopen alvorens men beroep bij de bestuursrechter kan instellen.⁹⁰ Hoewel de klachtenprocedure erg lijkt op de bezwaarprocedure, is de bezwaarprocedure qua voorschriften verder uitgekristalliseerd.⁹¹ Zo kan alleen bezwaar worden

⁸¹ Voor wat betreft het intern klachtrecht: *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 5. Voor wat betreft het extern klachtrecht: *Kamerstukken II* 2002/03, 28 747, nr. 3, p. 4.

⁸² Zie ook Riezebos 2001, p.16 en Borman in: *T&C Awb* 2019, art. 9:2 Awb, aant. 1.

⁸³ Zie onder meer Barkhuysen e.a. 2019, p. X (woord vooraf).

⁸⁴ Onder meer *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 45.

⁸⁵ Wenders 2010, p. 182.

⁸⁶ Dit volgt uit artikel 8:1, eerste lid van de Awb en artikel 7:1 eerste lid van de Awb.

⁸⁷ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 4.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 16.

⁸⁹ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 114, Wenders 2010, p. 160.

⁹⁰ Artikel 7:1 van de Awb.

⁹¹ Zie ook Riezebos 2001, p. 16.

ingediend tegen een besluit en is dit recht voorbehouden aan een belanghebbende.⁹² Dit is anders in de klachtenprocedure, waarbij men ook kan klagen over een gedraging jegens een ander en het *een ieder* vrijstaat om een klacht in te dienen.⁹³ Daarnaast is er bijvoorbeeld een artikel gewijd aan het ter inzage leggen van de stukken bij het bestuursorgaan.⁹⁴ In bezwaar is er sprake van een volledige heroverweging, alle omstandigheden worden nogmaals gezien, en de toetsing is *ex nunc*.⁹⁵ In de bezwaarprocedure is het mogelijk dat men net als bij de interne klachtenprocedure gebruik maakt van een adviescommissie. Anders dan bij het intern klachtrecht, staat er tegen de beslissing op bezwaar beroep open bij de bestuursrechter, hetgeen in de regel leidt tot een rechtens bindend oordeel over een besluit van een bestuursorgaan.⁹⁶ De uitkomst van de bezwaar- en daaropvolgende beroepsprocedure verschilt dan ook wezenlijk van die van de uiteindelijke mogelijke uitkomst van de klachtenprocedure.

3.2.2 Administratief beroep

Ook voor het administratief beroep geldt dat deze procedure dient te worden doorlopen alvorens men bij de bestuursrechter terecht kan.⁹⁷ Anders dan bij bezwaar wordt administratief beroep ingesteld bij een ander bestuursorgaan dan dat het besluit heeft genomen.⁹⁸ Meestal betreft dit een hoger bestuursorgaan.⁹⁹ Daarna volgt vrijwel dezelfde procedure als in bezwaar, behalve dat er vaak sprake is van een marginale toetsing en er in beginsel geen volledige heroverweging plaatsvindt.¹⁰⁰ Het beroepsorgaan neemt vervolgens een beslissing op het beroep, waartegen weer beroep bij de bestuursrechter openstaat. Er gaan overigens stemmen op om de administratief beroepsprocedure langzaam te laten uitsterven, mede gelet op het feit dat de procedure enkel nog in bijzondere wetten is voorgeschreven, zoals de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) en de Wet wapens en munitie (WWM).¹⁰¹

3.2.3 (Hoger) Beroep

Het (hoger) beroep is geregeld in hoofdstuk 8 van de Awb. Tegen de beslissing op bezwaar of de beslissing op het administratief beroep staat in beginsel beroep open bij de bestuursrechter.¹⁰² De bestuursrechter is ingevolge artikel 1:4 van de Awb, een onafhankelijk, bij wet ingesteld orgaan dat met bestuursrechtspraak is belast. In beginsel gaat het om de rechtbank, althans voor zover het de eerste aanleg betreft.¹⁰³ Hierop volgt, na een onderzoek ter zitting, een uitspraak.¹⁰⁴ Deze uitspraak is bindend voor een ieder, dus niet alleen voor de direct belanghebbenden.¹⁰⁵ Tegen de uitspraak van deze bestuursrechter staat hoger beroep open bij een laatste instantie. Hiertoe zijn verschillende instanties in het leven geroepen: de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en in de meeste belastingzaken is (de belastingkamer van) het gerechtshof bevoegd.¹⁰⁶ Groot verschil met het intern en extern klachtrecht is dat de beslissing op een klacht en de eventuele beslissing van de Nationale (of decentrale) ombudsman, niet rechtens bindend zijn. Oftewel, partijen zijn niet volgens het recht aan de beslissingen van de Nationale ombudsman gebonden.¹⁰⁷

⁹² Volgt uit artikel 8:1 van de Awb jo. artikel 6:4 van de Awb en artikel 7:1 van de Awb.

⁹³ Zie artikel 9:1 eerste lid van de Awb.

⁹⁴ Artikel 7:4 van de Awb.

⁹⁵ Dit volgt uit artikel 7:11 van de Awb.

⁹⁶ Artikel 7:1 van de Awb.

⁹⁷ Artikel 8:5 van de Awb.

⁹⁸ Artikel 1:5 van de Awb.

⁹⁹ Zie ook De Poorter in: *T&C Awb* 2019, art. 1:5, aant. 3.

¹⁰⁰ Artikel 7:25 van de Awb. Voor wat betreft de heroverweging in administratief beroep zij verwezen naar Wenders 2010, p. 209-212, het hangt ook af van hetgeen in de *lex specialis* is opgenomen.

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld Verheij, *NTB* 2007/40. Artikel 7.60 en verder van de WHW regelt het administratief beroep in het hoger onderwijs, artikel 34 van de WWM regelt het administratief beroep ten aanzien van beslissingen op grond van de WWM.

¹⁰² Artikel 8:1 van de Awb.

¹⁰³ Dit volgt uit afdeling 8.1.2 van de Awb.

¹⁰⁴ Artikel 8:56 van de Awb.

¹⁰⁵ Zie hierover ook Wenders 2010, p. 32.

¹⁰⁶ Het gerechtshof is bijvoorbeeld bevoegd in belastingzaken, artikel 8:104 en artikel 8:105 van de Awb, zie ook Borman in: *T&C Awb* 2019, art. 8:105 Awb, aant. 1.

¹⁰⁷ Zie onder meer HR 14 februari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0506, m.nt. P.J. Stolk.

3.2.4 De klachtenprocedure

Eerder heb ik al kort aangestipt dat de klachtenprocedure en bezwaarprocedure gelijkenissen vertonen. De procedures zijn echter geenszins inwisselbaar. Eerst is al van belang dat *een ieder* een klacht kan indienen en dat het gaat om een *gedraging* van het bestuursorgaan, een wijze van bejegening. Een klager hoeft dus geen (direct) belanghebbende te zijn. Wel kan tegen een besluit, naast bezwaar, ook een klacht worden ingediend, maar het bestuursorgaan hoeft deze niet te behandelen als bezwaar openstond tegen de gedraging en de klager te laat was met zijn bezwaar (die niet-ontvankelijk kan worden verklaard tenzij er sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding).¹⁰⁸ Wat er bij het behandelen van een klacht nu precies getoetst wordt is niet uit de Awb, noch uit de memorie van toelichting op te maken. In het in 2018 verschenen rapport *Visie op professionele klachtenbehandeling* van de Nationale ombudsman, spreekt de Nationale ombudsman over toetsing van een klacht op rechtmatigheid én behoorlijkheid. Behoorlijkheid wordt in hetzelfde rapport kort nader toegelicht als: “*open en duidelijk*”, “*respectvol*”, “*betrokken en oplossingsgericht*” en “*eerlijk en betrouwbaar*”.¹⁰⁹

Net als in de hiervoor besproken procedures, luidt het oordeel over een klacht, (kennelijk) niet-ontvankelijk, gegrond of ongegrond, tenzij de klacht naar tevredenheid is opgelost (te vergelijken met een minnelijke schikking).¹¹⁰

3.3 Europese visie op (effectieve) rechtsbescherming

Gelet op de invloed van de Europese Unie op onze nationale wet- en regelgeving, kan de Europese visie op rechtsbescherming in het kader van dit onderzoek niet onbesproken blijven.¹¹¹ In het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) zijn de grondrechten van de burgers van de Europese Unie opgenomen. Het Handvest heeft ingevolge artikel 6, eerste lid van het Verdrag van de Europese Unie (VEU) dezelfde status als de verdragen.¹¹² In artikel 47 is onder meer opgenomen dat men recht heeft op een eerlijk en openbaar proces, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij wet is ingesteld. Tevens is opgenomen dat men recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, ofwel, een rechtsbeschermingsvoorziening. Dit sluit aan bij artikel 6 en artikel 13 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) waarin vrijwel hetzelfde is bepaald. In artikel 41 van het Handvest is nog het recht op behoorlijk bestuur vastgelegd; een ieder heeft recht op een onpartijdige, billijke en tijdige behandeling van zijn zaken door instellingen en organen van de Unie. In voornoemd artikel is onder meer nog het recht om te worden gehoord, het recht tot inzage van zijn dossier, en de motiveringsplicht vastgelegd.¹¹³ Hoewel dit artikel in beginsel alleen van toepassing lijkt op de instellingen en organen van de Unie voor zover zij het Unierecht ten uitvoer brengen, is dit een codificatie van de algemene beginselen van Unierecht, hetgeen tot gevolg heeft dat ook de organen van de lidstaten hieraan zijn gebonden.¹¹⁴ In het Handvest zijn voorts nog een aantal rechtsbeginselen opgenomen, die niet verder zullen worden besproken omdat zij in dit kader niet relevant zijn.¹¹⁵

Het Hof van Justitie spreekt – voor zover het gaat om rechten afgeleid uit het EU-recht – over een beginsel van effectieve rechtsbescherming.¹¹⁶ Dit houdt in dat een burger die rechten bij een rechter moet kunnen afdwingen.¹¹⁷ De daarvoor in het leven geroepen (nationale) procedure, dient te voldoen aan de vereisten zoals gecodificeerd in artikel 6 van het EVRM en artikel 47 van het Handvest. Daarbij moet de rechter beschikken over effectieve rechtsmiddelen, die tot compensatie

¹⁰⁸ Art. 9:8 van de Awb; Borman in: *T&C Awb 2019*, art. 9:8 Awb, aant. 2; en *Overkleeft-Verburg 2000*, p. 5. Zie ook *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, nr. 3, p. 9.

¹⁰⁹ Nationale ombudsman, rapportnr. 2018/005, p. 37.

¹¹⁰ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, nr. 3, p. 24.

¹¹¹ Zie over de invloed van het Unierecht op de Awb: *Widdershoven 2019*.

¹¹² Het VEU en het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).

¹¹³ Artikel 41, eerste en tweede lid, van het Handvest. De hoorplicht geldt alleen wanneer er sprake is van een nadelige individuele maatregel.

¹¹⁴ Artikel 51 van het Handvest. HvJ EU 5 november 2014, ECLI:EU:C:2014, r.o. 44 en 45 (*Mukarubega*).

¹¹⁵ Artikel 48, artikel 49 en artikel 50 van het Handvest.

¹¹⁶ Zie onder meer *Prechal 2017*, p. 49.

¹¹⁷ *Ortlep & Widdershoven 2017*, p. 327.

of herstel van de schending van het (Unie)recht kan leiden.¹¹⁸ In 1985 oordeelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat het kroonberoep – thans administratief beroep – als laatste instantie niet verenigbaar was met het EVRM; daarvoor was toch echt een rechter nodig.¹¹⁹ Dit heeft implicaties voor de kwalificatie van de klachtenprocedure als rechtsbeschermingsvoorziening, gelet op het feit dat er in de klachtenprocedure geen rechter aan te pas komt.

3.4 De klachtenprocedure, een vreemde eend in de bijt?

Hoewel de wetgever expliciet heeft aangegeven dat zowel de interne als de externe klachtenprocedure van hoofdstuk 9 van de Awb een rechtsbeschermingsfunctie dienen te vervullen, lijkt dit in de praktijk niet helemaal te zijn doorgedrongen.¹²⁰ Zo wordt in het rapport van de Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht VAR, *De toekomst van de Rechtsbescherming tegen de overheid*, in het geheel geen aandacht besteed aan de klachtenprocedure.¹²¹ Dit is niet verwonderlijk in het licht van de invulling die door de Commissie aan het begrip rechtsbescherming is gegeven: “de mogelijkheid om als burger tegen een overheidshandeling een voorziening te vragen die ook de overheid rechtens bindt”.¹²² Hiervan is immers bij de klachtenprocedure geen sprake, ook niet na een rapport (of oordeel) van de Nationale ombudsman, nu zijn oordelen en adviezen niet bindend zijn.¹²³ In de evaluatie van de Awb komt eveneens weinig over een mogelijke rechtsbeschermingsfunctie naar voren. Er wordt gesproken over rechtsbescherming middels de bezwaar- of beroepsprocedure, maar niet middels de klachtenprocedure, omdat in die procedure geen rechtens bindend oordeel kan worden verkregen.¹²⁴ Dit is in lijn met de opvatting van het EHRM ten aanzien van rechtsbescherming, namelijk dat een onafhankelijk gerecht nodig is om te kunnen voldoen aan artikel 6 EVRM, waarin het recht op een eerlijk proces is geborgd.¹²⁵

Gelet op het voorgaande zou men tot de conclusie kunnen komen dat bij de klachtenprocedure van échte rechtsbescherming geen sprake is. Wenders echter spreekt over twee verschillende soorten opvattingen van rechtsbescherming. Rechtsbescherming in enge zin zou alleen mogelijk zijn bij de bestuursrechter, rechtsbescherming in ruime zin omvat ook de bezwaar- en administratief beroepsprocedure.¹²⁶ Wordt dan ook de ruime opvatting gehanteerd, dan zie ik niet in waarom de klachtenprocedure niet gekwalificeerd zou kunnen worden als een soort informele semi-rechtsbeschermingsvoorziening, mede gelet op de vergelijking die met de bezwaarprocedure kan worden gemaakt en de overtuiging van de ombudsman dat zijn adviezen in het merendeel van de gevallen wordt opgevolgd.¹²⁷ De klager krijgt weliswaar geen rechtens afdwingbaar recht, maar wel een oordeel over de klacht, waarmee hij, mogelijk, toch een verandering heeft bewerkstelligd en wellicht zelfs kan worden gecompenseerd.¹²⁸ Daarbij kan mijns inziens ook niet zonder meer aan de bedoeling van de wetgever om met de klachtenprocedure een nieuwe rechtsbeschermingsvoorziening in de Awb op te nemen, voorbij worden gegaan. Wellicht zal de klachtenprocedure moeten worden beschouwd als een rechtsbeschermingsvoorziening *light*. Dit zal in hoofdstuk 5 nader worden geanalyseerd, waarin tevens aan de orde zal komen in hoeverre hoofdstuk 9 van de Awb aan de door de wetgever gewenste rechtsbeschermingsfunctie beantwoordt.

¹¹⁸ Ortlep & Widdershoven 2017, p. 327.

¹¹⁹ EHRM 23 oktober 1985, ECLI:NL:XX:1985:AC9055, AB 1986/1 m.nt. E.M.H. Hirsch Ballin, vanaf r.o. 43 (*Bentham/Staat*).

¹²⁰ Voor wat betreft het intern klachtrecht: *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 5. Voor wat betreft het extern klachtrecht: *Kamerstukken II* 2002/03, 28 747, nr. 3, p. 4.

¹²¹ Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht VAR 2004.

¹²² Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht VAR 2004, p. 14.

¹²³ nationaleombudsman.nl, de Nationale ombudsman geeft zelf aan dat overheden de adviezen wel erg belangrijk vinden en de adviezen bijna altijd worden overgenomen. Cijfers lijken echter te ontbreken. Zie ook Smit, *TFB* 2017 afl. 7, p.18.

¹²⁴ Winter, Middelkamp & Herweijer 2007, p. 14. Dit is in lijn met hetgeen de wetgever in de memorie van toelichting opnam, zie *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 5.

¹²⁵ Tevens in het Handvest, zie § 3.3 van deze scriptie.

¹²⁶ Wenders 2010, p. 183.

¹²⁷ Zie ook Smit, *TFB* 2017 afl. 7, p.15, en nationaleombudsman.nl.

¹²⁸ Bijvoorbeeld een wijziging of intrekking van een besluit. Denk daarbij ook aan de compensatie van benadeelden in de Toeslagenaffaire.

3.5 Deelconclusie

Voor de invoering van de Awb was de rechtsbescherming in verschillende wetten geregeld. Middels de Awb zijn de procedures zoveel mogelijk geüniformeerd. De bestuurlijke voorprocedures bezwaar en administratief beroep, en tevens het (hoger) beroep zijn in de Awb gecodificeerd. Dit geldt ook voor de interne en externe klachtenprocedure, die in hoofdstuk 9 van de Awb zijn opgenomen. Er zijn verschillende opvattingen van rechtsbescherming te onderscheiden; rechtsbescherming in ruime zin, en rechtsbescherming in enge zin. De opvatting van het EHRM is dat er een onafhankelijk gerecht nodig is om te kunnen voldoen aan de vereisten van artikel 6 EVRM, waarin het recht op een eerlijk proces is geborgd. Daarnaast moet een rechtens bindend oordeel kunnen worden verkregen, waarbij men eventueel compensatie of herstel van recht kan vorderen. Dit valt te kwalificeren als de enge opvatting van rechtsbescherming, hetgeen problemen oplevert voor de kwalificatie van de klachtenprocedure als rechtsbeschermingsvoorziening nu geen rechtens bindend oordeel kan worden verkregen. Wanneer men echter uitgaat van de meest ruime opvatting van het begrip rechtsbescherming, zou men de klachtenprocedure wél als rechtsbeschermingsvoorziening kunnen kwalificeren. Een nadere analyse van het voorgaande volgt in hoofdstuk 5.

4. Responsiviteit in het bestuur(srecht)

4.1 Inleiding

Al geruime tijd, ongeveer sinds 2015, wordt er veel geschreven over het responsief bestuur(srecht).¹²⁹ Scheltema omschrijft de responsieve rechtsstaat in één van de eerste bijdragen over dit onderwerp als: *“een rechtsstaat die geïnteresseerd is in zijn [de burgers] positie en zijn argumenten”*.¹³⁰ Hij benadrukt dat bij een responsieve rechtsstaat de overheid daadwerkelijk geïnteresseerd is in de burger en de burger serieus wordt genomen.¹³¹ Bij uitstek een geschikte houding bij het behandelen van klachten zou men denken. Om te kunnen concluderen of responsiviteit de klachtenbehandeling ten goede komt dient eerst te worden onderzocht wat het begrip responsiviteit nu precies inhoudt, welke toepassingen responsiviteit kan hebben voor het bestuurs(recht), en welke risico's een responsieve aanpak met zich mee kan brengen. In hoofdstuk 5 zal nader worden ingegaan op de vraag of hoofdstuk 9 van de Awb mogelijkheden biedt voor een responsieve klachtenbehandeling.

4.2 Het begrip responsiviteit

In navolging van Scheltema, omschrijft Schueler responsiviteit als uitdrukkelijke aandacht voor het perspectief van de burgers, waarbij het bestuur bereid en in staat is om daarop te antwoorden.¹³² Allewijn spreekt over recht waarin rechtvaardigheid een grote rol speelt, als maatstaf van de legitimiteit van het recht en Tanja omschrijft responsiviteit als de kern van het begrip maatwerk.¹³³ Gemene deler in de verschillende begripsomschrijvingen is dat het responsief bestuur(srecht) gaat om het bestuurlijk handelen met oog voor belangen en behoeften van burgers. Oftewel, niet alleen de wet- en regelgeving handhaven, maar naar de burger luisteren, (her)overwegen, eventueel uitleggen en geschillen waar mogelijk zo snel mogelijk (minnelijk) oplossen. Mein & Marseille spreken wel van een informele en oplossingsgerichte werkwijze.¹³⁴

Damen lijkt overigens van de noodzaak van het begrip niet echt verzekerd en noemt het begrip responsief in 2019 een *“nieuw juichwoord”*. Hij stelt dat het begrip slechts een modernere versie is van het beginsel van de dienende overheid.¹³⁵ Deze stelling kan ik goed volgen, gelet op de betekenis die onder meer door Ippel aan het beginsel wordt gegeven: *“Het beginsel van de dienende overheid verlangt dat bij overheidshandelen (...) rekenschap wordt gegeven van de omstandigheden van het individuele geval en hoe een besluit in de praktijk uitwerkt. Kortom: het beginsel van de dienende overheid verlangt responsiviteit”*.¹³⁶ In de memorie van toelichting bij hoofdstuk 9 van de Awb wordt, uitgaande van het voorgaande, al aan responsiviteit gerefereerd nu daarin is opgenomen dat het bestuur een dienende functie heeft.¹³⁷

In tegenstelling tot Damen is Koenraad van mening dat het gebruik van het begrip responsiviteit, om meer lijkt te gaan dan een hype. Uitgaande van het begrip responsief als een synoniem voor de dienende overheid valt hierop mijns inziens niets af te dingen.¹³⁸ Temeer nu het responsiviteitsbegrip goed past bij de Awb-gedachte dat er sprake is van een wederkerige (horizontale) relatie tussen bestuursorgaan en burger, in plaats van een verticale relatie.¹³⁹

¹²⁹ Onder meer, maar zeker niet uitsluitend: Hertogh, *NTB* 2018/25, Goossens & Van den Berge, *NTB* 2018/28, Scheltema, *NTB* 2019/24, Damen, *NTB* 2020/2, Mein & Marseille, *Klachtrecht* 2020|2. Zie ook Kromhout & Marseille, *NTB* 2018/60, p. 374-381. Hoewel het begrip responsiviteit nu in opkomst lijkt te zijn, is het begrip “responsive law” eerst al gebruikt in 1978, door Nonet & Selznick, in het boek “Law and society in transition: Toward responsive law”, zie Doornbos 2019, p. 567 en Allewijn, *NTB* 2016/29, p. 222.

¹³⁰ Scheltema, *NTB* 2015/37, p. 287-288. Zie ook Kromhout & Marseille, *NTB* 2018/60 p. 374.

¹³¹ Scheltema, *NTB* 2015/37, p. 288.

¹³² Schueler, *NTB* 2018/45, p. 233.

¹³³ Allewijn, *NTB* 2016/29, p. 222. Tanja, *NTB* 2018/29, p. 186.

¹³⁴ Mein & Marseille, *Klachtrecht* 2020|2, p. 3.

¹³⁵ Damen 2019, p. 115, en ook Ortlep 2020.

¹³⁶ Zie hierover Ippel, *NTB* 2020/73, p. 190.

¹³⁷ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 1.

¹³⁸ Koenraad, *NTB* 2020/52, p. 121.

¹³⁹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 2 en Schueler, *NTB* 2018/45, p. 234.

4.3 Responsiviteit in het bestuur(srecht)

Om nu een beter beeld te krijgen van het begrip responsiviteit zal hieronder kort worden geschetst waarom en op welke wijze, responsiviteit vorm heeft gekregen binnen het bestuur(srecht). Scheltema geeft aan dat burgers onze rechtsstaat als formeel-bureaucratisch ervaren.¹⁴⁰ Negatief gevolg daarvan is dat de burger niet door alleen wet- en regelgeving kan worden overtuigd van de juistheid van een beslissing door het bestuur.¹⁴¹ Goede regelgeving leidt daarmee niet direct tot het ervaren van goed bestuur, aldus Scheltema.¹⁴² Positief gevolg van een responsief bestuur is dat de burger meer procedurele rechtvaardigheid ervaart en de regels rond een (negatieve) beslissing beter begrijpt.¹⁴³ Daarnaast vergroot het responsief bestuursrecht het vertrouwen in de overheid.¹⁴⁴ Dit klinkt logisch: iemand heeft vanzelfsprekend meer begrip voor een (negatieve) beslissing als hij het gevoel heeft gehoord te zijn, door ambtenaren die hem serieus hebben genomen en de beschikking goed hebben kunnen uitleggen, dan voor een beslissing van een ambtenaar die aangeeft dat “het nu eenmaal zo is volgens de wet”. Er zit kennelijk een discrepantie – althans voor de burger – tussen eerlijkheid en rechtmatigheid, zo concludeert Allewijn.¹⁴⁵

In 2017 verscheen een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De kern uit het gelijklopende rapport: *Weten is nog geen doen*.¹⁴⁶ Uit het rapport kwam onder meer naar voren dat er een onrealistisch beeld bestaat van de burger.¹⁴⁷ De burger wordt door bestuursorganen steeds gezien als een redzame burger, iemand die in staat is om goede keuzes te maken en actief oplossingen te zoeken of rechtsmiddelen aan te wenden. Er is sprake van een rationalistisch perspectief.¹⁴⁸ Dit burgerperspectief past bij de huidige wijze van aanpak van bestuursorganen; afstandelijk, weinig maatwerk en weinig persoonlijk contact.¹⁴⁹ Het onderzoek van de WRR wees echter ook uit dat de burger niet zo zelfredzaam is als door bestuursorganen wordt verondersteld. Er is een grote groep burgers die, wanneer zij worden geconfronteerd met een (negatieve) beslissing van een bestuursorgaan, in het geheel geen actie onderneemt terwijl zij daar vanuit het rationalistisch perspectief, wel toe in staat wordt geacht.¹⁵⁰ Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen, zoals belangrijke levensgebeurtenissen als een verhuizing, het verliezen van een baan en stress.¹⁵¹ Beleid dat hierbij past heeft oog voor het individu en zijn of haar capaciteiten, er is ruimte voor maatwerk en er wordt bijvoorbeeld persoonlijk contact opgenomen bij mogelijke bestuurlijke sancties of na ontvangst van een bezwaar of klacht.¹⁵² Dit correspondeert met de handelwijze van een responsief bestuur.

Ter invulling van de gewenste responsiviteit - of zo u wil, dienende overheid – zijn inmiddels verschillende initiatieven tot stand gekomen. Er is een website ontwikkeld en in 2012 al begon men met de zogenoemde Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht, waarbij de bestuursrechter met partijen in gesprek gaat over de beste oplossing voor het voorliggende geschil en tevens bekijkt of ter zitting nog geschikt kan worden dan wel of mediation wellicht oplossing kan bieden, een en ander in het kader van rechtmatigheid en eerlijkheid.¹⁵³ Bij de Nieuwe zaaksbehandeling spelen drie uitgangspunten een rol: “*zaken sneller op zitting*”, “*oplossingsgericht*” en “*rechtspraak op maat*”.¹⁵⁴ Ter zitting geeft de rechter uitleg over het verloop van de procedure en probeert hij waar mogelijk tot een oplossing te komen.¹⁵⁵ Naar aanleiding van klachten over ongewenst gedrag door een docent aan de Faculteit der Geesteswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam, is door een

¹⁴⁰ Scheltema, *NTB* 2015/37, p. 287.

¹⁴¹ Scheltema, *NTB* 2015/37, p. 287.

¹⁴² Scheltema, *NTB* 2015/37, p. 288.

¹⁴³ Scheltema, *NTB* 2015/37, p. 288.

¹⁴⁴ Schueler, *NTB* 2018/45, p. 233, de mate waarin burgers zich gehoord voelen draagt bij aan het vertrouwen dat zij in de overheid hebben.

¹⁴⁵ Allewijn, *NTB* 2016/29, p. 223.

¹⁴⁶ Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid 2017, titel en p. 132.

¹⁴⁷ Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid 2017.

¹⁴⁸ Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid 2017, p. 132.

¹⁴⁹ Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid 2017, p. 132.

¹⁵⁰ Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid 2017, p. 133.

¹⁵¹ Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid 2017, hoofdstuk 6, vanaf p. 127.

¹⁵² Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid 2017, p. 132.

¹⁵³ prettigcontactmetdeoverheid.nl; rechtspraak.nl; Allewijn, *NTB* 2016/29, p. 224.

¹⁵⁴ Marseille e.a. 2015, p. 19.

¹⁵⁵ Marseille e.a. 2015, p. 19.

onderzoekscommissie een onderzoek uitgevoerd naar de wijze van klachtenbehandeling door de UvA. Daaruit kwam onder meer naar voren dat de klachtenbehandeling tekort was geschoten, onder meer door een gebrek aan communicatie, nazorg, ondersteuning en erkenning.¹⁵⁶ Dit lijkt in lijn te zijn met de gedachte van het responsief bestuur, waarin gevraagd zou kunnen worden: hoe lossen wij uw klacht op? Wat heeft u nodig? Een dergelijke handelwijze komt men nu ook in bezwaar vaker tegen. De bezwaarde wordt na ontvangst van het bezwaarschrift bijvoorbeeld eerst gebeld, alvorens het bezwaar verder in behandeling wordt genomen.¹⁵⁷ Deze handelwijze is echter, zoals in de volgende paragraaf zal blijken, niet van kritiek verschoond gebleven.

4.4 Kritiek op responsiviteit

Als men puur uit zou gaan van het voorgaande lijkt niets een responsief bestuur in de weg te staan. Responsief bestuur leidt immers tot meer vertrouwen in de overheid. Echter, leidt responsiviteit niet onbedoeld tot informaliteit? Als alle ambtenaren en behandelend juristen zelfstandig gaan luisteren, heroverwegen en beslissen, is er dan nog wel uniformiteit in die beslissingen en het bestuurshandelen? Hier ligt een risico op willekeur en ten aanzien van de rechtszekerheid van burgers. Op het moment van indienen van een klacht of bezwaar weten zij immers niet welke medewerker hun schrijven zal behandelen en of zij kunnen rekenen op een aanpak gericht op een informele afdoening, of juist op een strikt juridische benadering. Dit is problematisch omdat het verschil in aanpak kan leiden tot inconsistente beleidsvoering, hetgeen weer kan leiden tot rechtsongelijkheid.¹⁵⁸ Daarnaast moeten burgers ervan uit kunnen gaan dat het bestuursorgaan handelt volgens de wet en vastgesteld en bekendgemaakt beleid, zij moeten hieraan rechten kunnen ontlenen.¹⁵⁹ Burgers moeten weten waar zij aan toe zijn en welk rechtsgevolg het bestuurshandelen met zich mee brengt.¹⁶⁰ De voornoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur staan mijns inziens op gespannen voet met de informaliteit die responsiviteit mogelijk met zich meebrengt, doordat er teveel maatwerk wordt geleverd waardoor er willekeur ontstaat.¹⁶¹

Damen stelt wat mij betreft terecht kritische vragen over de handelwijze van het bestuursorgaan bij een responsieve aanpak in de bezwaarfase. Hij vreest, mijns inziens gegrond, dat klagers of bezwaarden tijdens een informeel schikkingsgesprek een bepaalde kant op worden gestuurd, of erger nog, onder druk worden gezet om het bezwaar of de klacht in te trekken.¹⁶² Hij vraagt zich onder meer af wat er in het eerste telefoongesprek na ontvangst van een bezwaar wordt besproken, en of daar niet - al dan niet abusievelijk - beslissingen worden genomen waartegen de belanghebbende vervolgens geen rechtsmiddelen kan aanwenden.¹⁶³ Een mooi voorbeeld hiervan is het initiatief van de "keukentafelgesprekken". Deze informele gesprekken werden gevoerd tussen de gemeente en een (mogelijke) aanvrager van ondersteuning op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).¹⁶⁴ Wanneer een burger met een zorgvraag zich meldde bij de gemeente, werd een gesprek met een medewerker van de gemeente gepland. De bedoeling hierachter was het leveren van maatwerk en eventuele ondersteuning bij de uiteindelijke aanvraag.¹⁶⁵ Het was voor de burger echter niet duidelijk wat de formele status van het gesprek was, en het gesprek werkte daardoor vaak juist verwarrend. Daar kwam nog bovenop dat soms aan de potentiële aanvragers werd medegedeeld dat ze geen aanvraag hoefden in te dienen, omdat de betreffende gemeente geen voorziening had.¹⁶⁶ In een later preadvies van Damen, noemt hij een aantal vuistregels voor burgers, waaronder "*het vermijden van ingewikkelde mondelinge contacten, liever niet bellen met bestuursorganen en ga nooit uit van de betrouwbaarheid van informatie die namens een loket van*

¹⁵⁶ De Gaay Fortman, Tupan-Wenno & Bijkerk 2020, p. 32; Bauw & Schokker 2021, p. 23.

¹⁵⁷ Zie hierover verder Mein & Marseille, *Klachtrecht* 2020|2, p. 3-7.

¹⁵⁸ Schlössels en Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 1 (HSB)* 2017/307.

¹⁵⁹ Schlössels en Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 1 (HSB)* 2017/328.

¹⁶⁰ Schlössels en Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 1 (HSB)* 2017/312.

¹⁶¹ Zie ook Peters, *NTB* 2021/135, p. 297 en Schlössels, *Gst.* 2014/18.

¹⁶² Damen 2019, p. 116. Deze zorg wordt gedeeld door Koetsenruijter en Nass, *Klachtrecht* maart 2017, p. 12.

¹⁶³ Damen 2019, p. 116.

¹⁶⁴ Zie hierover ook de Nationale ombudsman, rapportnr. 2017/035, p. 26-27, en ook Doornbos 2019, p. 573 en Van Ettekov en Marseille 2017, p. 165-171.

¹⁶⁵ Doornbos 2019, p. 574-575.

¹⁶⁶ Van Ettekov en Marseille 2017, p. 167.

het bestuursorgaan wordt verstrekt”.¹⁶⁷ Hoe verhouden dergelijke adviezen zich nu met het responsief bestuursrecht? Hoewel het voorgaande het niet doet vermoeden, adviseert Damen toch nog om eerst de informele weg te bewandelen (met inachtneming van de vuistregels!) alvorens men de formele bezwaar- of beroepsprocedure doorzet.¹⁶⁸

Uit de *Juridische handreiking informele aanpak*, opgesteld naar aanleiding van het initiatief *prettig contact met de overheid*, komt naar voren dat de termijnen uit de Awb geen beletsel zouden vormen voor het toepassen van de informele aanpak.¹⁶⁹ De bezwaar- of beroepstermijn van de burger kan echter wel een risico vormen.¹⁷⁰ Dit zou niet moeten verbazen, burgers zullen tijdens de informele fase wellicht nog in de veronderstelling verkeren dat het geschil zal worden opgelost en het besluit nog zal worden gewijzigd. Wanneer dit na een (ruime) periode van verschillende overleggen met het bestuursorgaan niet zo blijkt te zijn, kan men worden geconfronteerd met een verlopen bezwaar- of beroepstermijn. Dit is mijns inziens een risico waar men altijd rekening mee dient te houden, zeker gelet op de huidige – strakke - jurisprudentie ten aanzien van de ontvankelijkheid en voorschoonbaarheid van de termijnoverschrijding.¹⁷¹ Tot slot zie ik nog een groot risico in de mogelijke willekeurigheid die een responsieve aanpak teweeg kan brengen. De ene ambtenaar zal toch anders met een klacht of bezwaar omgaan dan de andere. Het is niet ondenkbaar dat men met de ene burger tot wijziging van het besluit overgaat omdat men nu eenmaal een prettig telefonisch contact heeft, terwijl de burger die daar niet voor open staat of de formele weg wenst te bewandelen, met een andere uitkomst wordt geconfronteerd. Ook weet de bezwaarde of klager niet van tevoren of zijn klacht informeel of juist strikt formeel zal worden behandeld. Het voorgaande kan leiden tot ongelijke behandeling van gelijke gevallen en strijd met de rechtszekerheid en het gelijkheidsbeginsel. Schueler, Doornbos en ook Koetsenruijter en Nass lijken deze zorg te delen.¹⁷² Terecht, mijns inziens, zeker gelet op het feit dat een van de doelstellingen van de klachtenprocedure het herstel van het vertrouwen in het betreffende bestuursorgaan is.¹⁷³ Kremers-Spronk geeft aan dat responsiviteit alleen dan mogelijk is als wet- en regelgeving ten aanzien van rechtsbescherming daarmee voor iedereen gelijk blijft, en Schlössels schrijft treffend: “*informeel bestuur laat zich alleen denken binnen de grenzen van het recht*”.¹⁷⁴

Responsiviteit kent zoals in de vorige paragraaf al aangegeven, niet alleen negatieve kanten. Er zijn zeker ook voordelen te noemen. Uit het onderzoek van Marseille e.a. naar de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht blijkt bijvoorbeeld dat vooral verweerders en gemachtigden van zowel eiser als verweerder bij toepassing van de Nieuwe zaaksbehandeling door de bestuursrechter een procedurele rechtvaardigheid ervaren.¹⁷⁵ Dat eisers zelf dit niet per se zo ervaren zou kunnen liggen aan het feit dat in 78% van de gevallen het beroep ongegrond wordt verklaard.¹⁷⁶ Uit een onderzoek van Mein en Marseille naar responsiviteit in de bezwaarpraktijk blijkt dat wanneer het horen professioneel verloopt maar de sfeer “*tamelijk informeel*” is, bezwaarmakers zich gehoord en serieus genomen voelen. Daarbij is tevens van belang dat zij ervaren dat er tijd en aandacht voor hen is.¹⁷⁷ Ook uit dit onderzoek bleek dat een responsieve aanpak bijdroeg aan het gevoel van procedurele rechtvaardigheid.¹⁷⁸ Zoals reeds aangegeven draagt het responsief bestuur eveneens bij aan het vertrouwen in de overheid.¹⁷⁹

¹⁶⁷ Damen 2018, p. 92.

¹⁶⁸ Damen 2018, p. 91.

¹⁶⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Juridische handreiking informele aanpak* 2011, p. 132.

¹⁷⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Juridische handreiking informele aanpak* 2011, p. 132.

¹⁷¹ Artikel 6:11 van de Awb, zie hierover onder meer De Poorter in: *T&C Awb* 2019, art. 6:11.

¹⁷² Schueler, *NTB* 2018/45, p. 234, Doornbos 2019, p. 576 en Koetsenruijter & Nass, *Klachtrecht* maart 2017, p. 12.

¹⁷³ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 1-2, zie ook paragraaf 2.2 van deze scriptie.

¹⁷⁴ Kremers-Spronk, *WFR* 2016/226, p. 1455; Schlössels, *Gst.* 2014/18.

¹⁷⁵ Marseille e.a. 2015, p. 118.

¹⁷⁶ Marseille e.a. 2015, p. 128.

¹⁷⁷ Mein & Marseille, *Klachtrecht* 2020|2, p. 4-5.

¹⁷⁸ Mein & Marseille, *Klachtrecht* 2020|2, p. 5.

¹⁷⁹ Schueler, *NTB* 2018/45, p. 233, de mate waarin burgers zich gehoord voelen draagt bij aan het vertrouwen dat zij in de overheid hebben.

4.5 Behoorlijke (en responsieve?) klachtbehandeling

Een bestuursorgaan dient een klacht behoorlijk te behandelen.¹⁸⁰ Dit houdt in dat dit zorgvuldig dient te gebeuren.¹⁸¹ Voor wat betreft mondelinge klachten, zijn verder geen voorschriften behalve het voorgaande in de Awb opgenomen.¹⁸² De behandeling van mondelinge klachten biedt dus zeer veel ruimte voor een informele en responsieve aanpak. Voor wat betreft de schriftelijke klacht ligt dit anders. De Awb biedt in artikel 9:5 van de Awb wel de mogelijkheid om tot een informele afhandeling van een klacht te komen. Wanneer de klacht naar tevredenheid is opgelost, vervalt de verplichting om hoofdstuk 9 van de Awb (voor zover relevant) verder toe te passen.¹⁸³

Uit de evaluatie van hoofdstuk 9 van de Awb in 2007 kwam onder meer naar voren dat meer dan de helft van de klagers ontevreden was met de ervaren procedure.¹⁸⁴ Hoewel dit deels samenhangt met het gegeven oordeel over de klacht, is deze ontevredenheid niet alleen daaraan op te hangen; 90 procent van de respondenten van het onderzoek was bijvoorbeeld van mening dat de klacht niet had geleid tot betere dienstverlening.¹⁸⁵ Schrijnend is ook dat bij 46 procent het vertrouwen in het bestuursorgaan is afgenomen.¹⁸⁶ In 2007 werd de procedure echter nog vrij formeel ingestoken.¹⁸⁷

De Nationale ombudsman geeft in zijn *Visie professionele klachtenbehandeling* aan dat het samen met de burger bekijken of er een informele oplossing mogelijk is, de voorkeur geniet boven de formele procedure.¹⁸⁸ Daarbij gaat hij nog verder; hij is van mening dat *out of the box* denken daarbij een noodzakelijke vaardigheid is.¹⁸⁹ Voorts is hij van mening dat ook als de formele procedure inmiddels is ingezet, persoonlijk contact en uitleg nog belangrijk is.¹⁹⁰ Tot slot beveelt de Nationale ombudsman bestuursorganen aan om na afronding van de klacht nog bij de burger na te gaan of de klacht écht naar tevredenheid is opgelost, ook wanneer de afronding via de informele weg heeft plaatsgevonden.¹⁹¹

4.6 Deelconclusie

Responsiviteit in het bestuur(srecht) valt gelet op het voorgaande te omschrijven als een informele aanpak van een formele procedure, waarbij het doel is om zoveel mogelijk aan de belangen van de burger tegemoet te komen en tot een minnelijke oplossing te komen. Met de burger samen tot een oplossing komen verdient absoluut de voorkeur boven het doorlopen van een bezwaar- of beroepsprocedure. Dit brengt echter ook risico's met zich mee. Verschillende behandelaars kunnen de procedure verschillend uitvoeren, waardoor gelijke gevallen mogelijk ongelijk behandeld worden. Daarnaast kan de status van de informele (voor-)gesprekken voor de burger onduidelijk zijn. De Awb biedt ook voor wat betreft de klachtenprocedure, de mogelijkheid om een deel van hoofdstuk 9 van de Awb buiten toepassing te laten als informeel tot een oplossing kan worden gekomen. Of de strakke kaders van hoofdstuk 9 van de Awb die ruimte daadwerkelijk bieden zal in het hiernavolgende hoofdstuk nader worden geanalyseerd.

¹⁸⁰ Artikel 9:2 van de Awb.

¹⁸¹ Borman in: *T&C Awb 2019*, art. 9:2 Awb, aant. 1 en aant. 2.

¹⁸² Borman in: *T&C Awb 2019*, art. 9:2 Awb, aant. 2; zie ook de Menukaart klachtrecht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010, prettigcontactmetdeoverheid.nl.

¹⁸³ Artikel 9:5 van de Awb.

¹⁸⁴ Winter, Middelkamp & Herweijer 2007, p. 106.

¹⁸⁵ Winter, Middelkamp & Herweijer 2007, p. 107.

¹⁸⁶ Winter, Middelkamp & Herweijer 2007, p. 108.

¹⁸⁷ Koetsenruijter & Nass, *Klachtrecht* maart 2017, p. 10.

¹⁸⁸ Nationale ombudsman, rapportnr. 2018/005, p. 28 en p. 31.

¹⁸⁹ Nationale ombudsman, rapportnr. 2018/005, p. 28.

¹⁹⁰ Nationale ombudsman, rapportnr. 2018/005, p. 34.

¹⁹¹ Nationale ombudsman, rapportnr. 2018/005, p. 38.

5. Responsieve klachtenbehandeling en de klachtenprocedure als rechtsbeschermingsvoorziening

5.1 Inleiding

In dit voorlaatste hoofdstuk komen we steeds dichterbij de beantwoording van de centrale vraag in hoeverre hoofdstuk 9 van de Awb voldoet aan de beoogde rechtsbeschermingsfunctie en hoe de procedure zich verhoudt tot het responsief bestuur(srecht). In de voorgaande hoofdstukken zijn nog een aantal aspecten in relatie tot deze vraag onvoldoende aan bod gekomen. In dit hoofdstuk zal ik dan ook tot een beantwoording van deze vraag komen, mede door een uitgebreidere analyse in hoeverre responsiviteit mogelijk is binnen het huidige hoofdstuk 9 van de Awb. Tevens zal ik nader ingaan op de door de wetgever beoogde rechtsbeschermingsfunctie van de klachtenprocedure. Daarbij zal ik kort nog een aantal aanbevelingen geven. Hierop volgt de beantwoording van de onderzoeksvraag, in het laatste hoofdstuk 6, de conclusie.

5.2 Responsieve klachtbehandeling en hoofdstuk 9 van de Awb

Vooraf is van belang te vermelden dat deze paragraaf zich slechts richt op responsieve klachtenbehandeling door bestuursorganen. Koetsenruijter en Nass merken terecht op dat ook wanneer de informele procedure wordt gevolgd bij het behandelen van klachten, moet worden voldaan aan de minimumvereisten van hoofdstuk 9 van de Awb.¹⁹² Met hen ben ik van mening dat een responsieve, of informele aanpak van de klachtbehandeling, hoofdstuk 9 van de Awb niet zonder meer opzij zet. Zoals gezegd biedt artikel 9:5 van de Awb de mogelijkheid om de rest van hoofdstuk 9 van de Awb buiten toepassing te laten indien de klacht naar tevredenheid van de klager is opgelost. Dit kan op elk moment van de procedure gebeuren.¹⁹³ De wetgever achtte dit artikel nodig om “bestuursorganen zoveel mogelijk ruimte te bieden voor een snelle en informele afhandeling van klachten”.¹⁹⁴ Een dergelijke beslissing lijkt mij voor alle betrokkenen niet geheel zonder risico, nu geen beroep of bezwaar tegen een dergelijke beslissing openstaat.¹⁹⁵ Hoe kan de klager nu, als het bestuursorgaan weigert de klacht verder te behandelen omdat deze naar tevredenheid zou zijn opgelost, alsnog de klacht behandeld zien? De klager zou zich dan tot de Nationale ombudsman moeten wenden, die de klager dan weer zou verwijzen naar het bestuursorgaan, omdat de klacht nog niet is behandeld. Ik vraag mij af in hoeverre dit te voorkomen is.¹⁹⁶ Hier ligt mijns inziens een vicieuze cirkel op de loer.

De plaats van het voornoemd artikel 9:5 van de Awb, namelijk al vóór de verplichting van het bestuursorgaan om de ontvangst van een klacht schriftelijk te bevestigen, verbaast mij ook enigszins.¹⁹⁷ Houdt dit in dat het niet nodig is om de ontvangst schriftelijk te bevestigen, als de klacht al direct telefonisch wordt opgelost? Ik sluit mij aan bij Koetsenruijter en Nass, die aangeven dat deze verplichting altijd blijft bestaan, mede gelet op hetgeen hierover in de memorie van toelichting bij het artikel is opgenomen.¹⁹⁸ De wetgever geeft daarin aan dat de ontvangstbevestiging de rechtszekerheid dient, onder meer omdat daarmee meteen duidelijk is dat op dat moment de termijn voor afhandeling van de klacht begint te lopen.¹⁹⁹ Het lijkt mij niet wenselijk om deze stap over te slaan. Dit houdt mijns inziens echter niet in dat na deze schriftelijke ontvangstbevestiging, geen responsieve aanpak kan volgen.

Wanneer de klacht *niet* naar tevredenheid wordt afgehandeld, dient de procedure van hoofdstuk 9 van de Awb te worden doorlopen, tenzij sprake is van een van de eerder besproken

¹⁹² Koetsenruijter & Nass, *Klachtrecht* maart 2017, p. 11.

¹⁹³ Borman in: *T&C Awb* 2019, art. 9:5 Awb, aant. 1.

¹⁹⁴ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 15.

¹⁹⁵ Zie ook Borman in: *T&C Awb* 2019, art. 9:5 Awb, aant. 3, zie ook artikel 9:3 van de Awb.

¹⁹⁶ Zie ook Borman in: *T&C Awb* 2019, art. 9:5 Awb, aant. 2.

¹⁹⁷ Artikel 9:6 van de Awb.

¹⁹⁸ Koetsenruijter & Nass, *Klachtrecht* maart 2017, p. 11.

¹⁹⁹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 16.

uitzonderingssituaties.²⁰⁰ Dat betekent in ieder geval dat de beklagde een afschrift van de klacht ontvangt, partijen moeten worden gehoord en dat de klacht binnen zes, of in het geval dat een externe commissie advies uitbrengt, binnen tien weken moet worden afgehandeld.²⁰¹

Ingevolge artikel 9:9 van de Awb dient de klacht te worden doorgestuurd aan de beklagde. De beklagde moet zich immers kunnen verdedigen.²⁰² Dit artikel is alleen van toepassing op klachten die zien op een gedraging van een persoon. Hierna zal blijken dat, bij het volgen van een informele aanpak, dit verdedigingsbeginsel onder druk kan komen te staan. Uit onderzoek van Koetsenruijter en Nass blijkt dat in de praktijk ook door de beklagden zelf wordt gebeld naar klager in het kader van een eerste telefonisch contact.²⁰³ Dit lijkt mij volstrekt onwenselijk nu in artikel 9:7 van de Awb is bepaald dat de behandeling van een klacht geschiedt door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest.

Uit de in 2007 door Winter, Middelkamp en Herweijer uitgevoerde evaluatie van hoofdstuk 9 van de Awb, kwam naar voren dat het horen van klagers en beklagden vaak wordt overgeslagen en dat er vanuit bestuursorganen nog weinig ruimte is voor informeel contact om de klacht waar mogelijk snel en laagdrempelig af te doen.²⁰⁴ Uit het onderzoek van Laemers en de Groot-van Leeuwen onder 477 bestuursorganen (307 respondenten), uit 2002 bleek iets anders; 95 procent van de bestuursorganen gaf aan dat partijen in de gelegenheid werden gesteld te worden gehoord.²⁰⁵ Het verschil hierin is wellicht te verklaren door het feit dat het onderzoek van Winter, Middelkamp en Herweijer zich tevens richtte op bestaande dossiers en daarbij ook klagers zijn ondervraagd.²⁰⁶ Ik sluit niet uit dat er een discrepantie zit tussen de betekenis die door de burger en de betekenis die door het bestuursorgaan aan het begrip *horen* wordt gegeven. Immers, men kan ook telefonisch of op andere wijze worden gehoord.²⁰⁷

De door de Awb geboden ruimte ten aanzien van het horen is beperkt. Artikel 9:10 van de Awb schrijft voor dat beide partijen worden gehoord. Hiermee wordt uitdrukkelijk ook de klager bedoeld.²⁰⁸ Uit het rapport van Winter, Middelkamp en Herweijer kwam naar voren dat in meer dan 50 procent van de klachten (voor zover onderzocht) bij het eerste telefonisch contact uitleg wordt gegeven en een excuus van het bestuursorgaan volgt, hetgeen de klacht naar tevredenheid oplost.²⁰⁹ Het enkel (telefonisch) horen van klager na ontvangst van zijn klacht lijkt mij gelet op artikel 9:10 van de Awb onvoldoende, maar uit de *Juridische handreiking* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komt naar voren dat in ieder geval het ministerie dit niet als problematisch ziet. Pas als klager na het eerste contact niet tevreden is dient de beklagde te worden gehoord, en dient te worden gezien in hoeverre al dan niet aan de hoorplicht is voldaan.²¹⁰ Ik kan dit standpunt niet volgen, zeker gelet op het belang dat de wetgever aan het horen stelt. Niet alleen is het horen belangrijk voor het herstellen van vertrouwen, maar ook voor wat betreft waarheidsvinding; de wetgever acht de hoorplicht een essentieel onderdeel van de klachtenprocedure.²¹¹ Het niet horen van beklagde schendt wat mij betreft zijn rechtspositie, hij kan zich namelijk niet verweren tegen de klacht. Van Ettekov en Marseille spreken in hun preadvies over een werkwijze in de bezwaarprocedure waarbij het bestuursorgaan direct na ontvangst van het bezwaar, de bezwaarde belt om eventueel tekst en uitleg te geven. Leidt dit niet tot intrekking van het bezwaar dan volgt een gesprek bij de afdeling Juridische Zaken, waarbij tevens een medewerker van de afdeling waar het bestreden besluit is genomen aanwezig is. Wordt het bezwaar dan nog niet ingetrokken, dan volgt een hoorzitting met een externe adviescommissie.²¹² Dit klinkt mooi, maar

²⁰⁰ Artikel 9:8 van de Awb, zie ook hoofdstuk 2 van deze scriptie.

²⁰¹ Artikel 9:9, artikel 9:10 en artikel 9:11 van de Awb.

²⁰² Borman in: *T&C Awb 2019*, art. 9:9 Awb, aant. 1.

²⁰³ Koetsenruijter & Nass, *Klachtenrecht* mei 2017, p. 13.

²⁰⁴ Winter, Middelkamp & Herweijer 2007 p. 119.

²⁰⁵ Laemers & De Groot-van Leeuwen 2002, p. 2 en p. 10.

²⁰⁶ Winter, Middelkamp en Herweijer 2007, p. 33-35.

²⁰⁷ Ingevolge artikel 9:10 is het horen in principe vormvrij.

²⁰⁸ Borman in: *T&C Awb 2019*, art. 9:10 Awb, aant. 1.

²⁰⁹ Winter, Middelkamp en Herweijer 2007, p. 182.

²¹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011, p. 95.

²¹¹ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, nr. 3, p. 19-20.

²¹² Van Ettekov en Marseille 2017, p. 179-180.

tijdrovend. Daarbij kan het verschil in klachtenprocedure en de bezwaarprocedure in dit geval nogal verschil maken. De klachtenprocedure schrijft hoor- en wederhoor voor. In bezwaar kan men ook alleen de bezwaarmaker horen indien gewenst.²¹³

Naast de hoorplicht schrijft hoofdstuk 9 van de Awb ook de afhandeltermijnen dwingend voor.²¹⁴ Daarnaast dient te worden vermeld bij welke ombudsman een verzoekschrift kan worden ingediend teneinde het handelen van het bestuursorgaan te laten toetsen.²¹⁵ Termijnen worden vaak niet gehaald omdat eerst getracht wordt de klacht informeel op te lossen. Als dat toch niet lukt is er vaak een lange tijd verstreken.²¹⁶ Uit het onderzoek van Winter, Middelkamp en Herweijer komt dit eveneens naar voren.²¹⁷ De wetgever is hierover duidelijk; alleen gevallen van absolute overmacht kunnen overschrijding van de termijn rechtvaardigen. Voor gecompliceerde klachten acht de wetgever een verdaging van vier weken voldoende.²¹⁸ Een responsieve aanpak of een mislukte bemiddelingspoging rechtvaardigen dan ook geen termijnoverschrijding. De korte termijnen van de Awb werken ten aanzien van de responsiviteit dan ook beperkend.

Kort en goed, gelet op het voorgaande ben ik van mening dat een responsieve klachtenbehandeling slechts beperkt mogelijk is binnen de kaders van hoofdstuk 9 van de Awb. Hoewel het voornoemde ministerie hierover anders denkt, ben ik van mening dat de positie van de beklagde niet goed wordt beschermd als klagers door klachtenbehandelaars informeel worden opgebeld en daarbij in de gelegenheid worden gesteld om de klacht aan te vullen of toe te lichten, zonder dat de beklagde daarbij aanwezig is. Dit is wat mij betreft niet in lijn met artikel 9:9 van de Awb en het daarin verweven verdedigingsbeginsel.²¹⁹ Daarbij lijkt de responsieve aanpak tijdrovend en bestaat het gevaar dat men zich onder druk gezet voelt om niet de formele procedure te vervolgen of dat men steeds in gesprek blijft en wettelijke termijnen van afhandeling niet worden gehaald. Dit zou echter ondervangen kunnen worden door de klager te vragen in te stemmen met een uitstel van de beslistermijn.²²⁰ Een responsieve aanpak waarbij verschillende ambtenaren de procedure verschillend vormgeven of insteken en waar geen vast beleid is gemaakt ten aanzien van de klachtbehandeling, kan een risico voor de rechtsbeschermingsfunctie van de klachtenprocedure vormen. Een verschillende aanpak van dezelfde soort klachten kan namelijk leiden tot rechtsongelijkheid en kan strijd geven met de rechtszekerheid.²²¹ Het verdient dan ook aanbeveling dat bestuursorganen beleid opstellen voor het responsief handelen ten aanzien van klachten. In dit beleid zou kunnen worden opgenomen dat klachten alleen schriftelijk kunnen worden aangevuld en hoe lang de procedure, al dan niet met instemming van de klager voor verder uitstel, maximaal mag duren. Dit zal de positie van zowel klager als beklagde mijns inziens ten goede komen, mede omdat willekeur hiermee voorkomen kan worden. Bij het opstellen van het beleid zouden bestuursorganen zich kunnen laten leiden door handreikingen van de Nationale ombudsman.²²²

5.3 De klachtenprocedure als rechtsbeschermingsvoorziening en hoofdstuk 9 van de Awb

In hoofdstuk 3 ben ik al kort ingegaan op de vraag of de klachtenprocedure kan worden aangemerkt als rechtsbeschermingsvoorziening. In deze paragraaf zal de vraag worden beantwoord hoe de bepalingen en de uitwerking van hoofdstuk 9 van de Awb zich verhouden tot deze gewenste rechtsbeschermingsfunctie.

Om tot beantwoording van deze vraag te komen is eerst van belang de wens van de wetgever kort nader te beschouwen. Zoals reeds opgemerkt wilde de wetgever met de invoering van titel 9.1 van de Awb een aanvullende voorziening treffen, naast de toen al bestaande bezwaar- en

²¹³ Volgt uit artikel 7:2 van de Awb en uit de memorie van toelichting daarbij, *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 144-146.

²¹⁴ Artikel 9:11 van de Awb en artikel 9:12, eerste lid, van de Awb.

²¹⁵ Artikel 9:12, tweede lid, van de Awb.

²¹⁶ Winter, Middelkamp & Herweijer 2007, p. 74, p.84 en meer specifiek op zaakniveau: p. 184 en p.187, p.188.

²¹⁷ Winter, Middelkamp & Herweijer 2007, p. 74, p.84 en meer specifiek op zaakniveau: p. 184 en p.187, p.188.

²¹⁸ Winter, Middelkamp en Herweijer 2007, p. 21-22.

²¹⁹ Zie ook de memorie van toelichting bij dit artikel, *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 19.

²²⁰ Artikel 9:11, derde lid van de Awb.

²²¹ Vergelijk ook Doombos 2019, p. 576, en hetgeen ik hierover in paragraaf 4.4 heb opgemerkt.

²²² Zie onder meer Nationale ombudsman, rapportnr. 2018/005, p. 37, of de 'behoorlijkheidswijzer', via nationaleombudsman.nl.

beroepsprocedure.²²³ De bezwaar-en beroepsprocedure waren alleen gericht op belanghebbenden die tegen een besluit wensen op te komen.²²⁴ Het was de uitdrukkelijke wens van de wetgever om met hoofdstuk 9 van de Awb een voorziening in het leven te roepen waarbij een niet-rechtens oordeel wordt verkregen over een overheidshandelen.²²⁵ Er hoeft dus geen sprake te zijn van een besluit, noch hoeft de klager belanghebbende te zijn.²²⁶ Een klacht indienen tegen een besluit is echter wel mogelijk.²²⁷ Dit impliceert dat een klacht ook een wijziging (intrekking of heroverweging) van een besluit tot gevolg kan hebben, wanneer de klacht gegrond wordt geacht.²²⁸ Voorts liet de wetgever optekenen dat *“onder omstandigheden de voorgestelde, eenvoudig toegankelijke klachtprocedure een alternatief kan zijn voor een gang naar de rechter”*.²²⁹ Er werd, zo blijkt uit de memorie van toelichting, een bewuste keuze gemaakt om de klachtenprocedure in de Awb een *“tamelijk informeel karakter”* te geven, omdat de procedure vooral gericht was op het verbeteren van de verhouding tussen de burger en het betreffende bestuursorgaan.²³⁰ In de memorie van toelichting bij titel 9.2 van de Awb geeft de wetgever aan dat het kunnen verkrijgen van een onafhankelijk oordeel over een gedraging van een bestuursorgaan of de wijze waarop de interne klachtenprocedure is verlopen, *“een onmisbaar onderdeel is in het stelsel van rechtsbescherming van de Awb”*.²³¹ Daarnaast was de bedoeling dat een gegronde klacht de processuele positie van de klager zou kunnen versterken.²³² Ook hieruit volgt dat de wetgever de expliciete wens heeft gehad om met hoofdstuk 9 van de Awb een rechtsbeschermingsvoorziening in het leven te roepen. De vraag is of deze wens wel realistisch was gelet op de inhoud van het hoofdstuk.

Kjellelvold Hoegge promoveerde in 2011 op een rechtsvergelijkend onderzoek naar rechtsbescherming tegen bestuurshandelen in Nederland, Noorwegen en Zweden. Zij sluit zich aan bij de begripsomschrijving die ook door de VAR Commissie Rechtsbescherming wordt gehanteerd; *“van rechtsbescherming is sprake als een burger tegen een overheidshandeling een voorziening kan vragen die ook de overheid rechtens bindt”*.²³³ Net als de VAR Commissie gaat Kjellelvold Hoegge in haar proefschrift niet uitgebreid in op het intern klachtrecht.²³⁴ Wel wordt kort aangestipt dat rechtsbescherming waar sprake is van een uiteindelijk rechterlijk oordeel, beschouwd dient te worden als de klassieke vorm van rechtsbescherming.²³⁵ De VAR Commissie geeft aan dat de klachtenprocedure, zowel de interne als de externe, dient te worden beschouwd als een *“andere vorm van rechtsbescherming”*.²³⁶ Welke vorm wordt (helaas) niet nader gespecificeerd. Overkleef-Verburg spreekt in dit verband over aanvullende rechtsbescherming en Wenders spreekt – zoals reeds in hoofdstuk 3 benoemd - over twee verschillende opvattingen van rechtsbescherming; in ruime, en in enge zin.²³⁷ Kjellelvold Hoegge besteedt wel kort aandacht aan het extern klachtrecht, dat zij als een vorm van oneigenlijke rechtsbescherming kwalificeert nu een rapport of advies van de Nationale ombudsman (en decentrale ombudsmannen) bestuursorganen niet rechtens bindt.²³⁸ De term *oneigenlijk* - hetgeen zoveel betekent als *niet overeenkomstig de bedoeling* - is wat mij betreft ook passend voor de interne klachtenprocedure waar het om de rechtsbeschermingsfunctie gaat.²³⁹ Het is niet geheel conform de rechtsbeschermingsgedachte dat het bestuursorgaan niet rechtens gebonden is aan hetgeen het bestuursorgaan over de klacht heeft geoordeeld, maar er is wel degelijk

²²³ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 5, zie ook hoofdstuk 2.

²²⁴ Dit volgt uit artikel 7:1, eerste lid en artikel 8:1, eerste lid, van de Awb, zie ook Kjellelvold Hoegge 2011, p. 196.

²²⁵ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 5.

²²⁶ Dit volgt uit artikel 9:1 van de Awb: *“een ieder heeft het recht (...)”*.

²²⁷ Art. 9:8 van de Awb; Borman in: *T&C Awb 2019*, art. 9:8 Awb, aant. 2; en Overkleef-Verburg 2000, p. 5. Zie ook Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 9.

²²⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 22. Wanneer naar aanleiding van de klacht dan een nieuw besluit wordt genomen is dit nieuwe besluit eventueel nog appellabel.

²²⁹ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 5.

²³⁰ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 10.

²³¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 747, nr. 3, p. 4.

²³² Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 5.

²³³ Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht VAR 2004, p. 14 en Kjellelvold Hoegge 2011, p. 35.

²³⁴ Kjellelvold Hoegge 2011, p. 11.

²³⁵ Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht VAR 2004, p.15 en Kjellelvold Hoegge 2011, p. 35.

²³⁶ Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht VAR 2004, p. 15.

²³⁷ Overkleef-Verburg 2000, p. 5; Wenders 2010, p. 183.

²³⁸ Kjellelvold Hoegge 2011, p. 125.

²³⁹ vandale.nl.

een laatste, tweede instantie die de beslissing over de klacht nog toetst: de Nationale ombudsman. Men zou dit kunnen vergelijken met een (hoger) beroep bij de bestuursrechter. Dit is in lijn met de bedoeling van de wetgever, die in de memorie van toelichting bij titel 9.2 van de Awb aangeeft dat de interne klachtenprocedure dient te worden beschouwd als een voorprocedure voor de procedure bij de Nationale ombudsman.²⁴⁰ De wetgever lijkt gelet op de wetsgeschiedenis bij hoofdstuk 9 van de Awb, uit te gaan van een ruime opvatting van het begrip rechtsbescherming. Wenders is van oordeel dat voor het begrip rechtsbescherming niet vereist is dat er sprake is van een onafhankelijke rechter die zich buigt over het geschil. Het mag tevens een andere overheidsinstantie zijn die in laatste instantie de rechtsbescherming waarborgt.²⁴¹ Deze opvatting is mijns inziens alleen goed te volgen wanneer men uitgaat van een ruime opvatting van het rechtsbeschermingsbegrip, maar sluit wel aan bij hetgeen door de wetgever is beoogd met de invoering van titel 9.2 van de Awb.

Al eerder gaf ik aan dat ook rekening dient te worden gehouden met de Europese visie op rechtsbescherming, ook wanneer het de organen van de lidstaten zelf betreft.²⁴² In 1975 deed de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa een oproep aan de lidstaten tot het instellen van een ombudsman (of parlementaire commissaris) omdat er behoefte was aan een “*additional guarantee that should be simpler, quicker, less expensive and more flexible in its operation than existing judicial remedies*”.²⁴³ Hieruit volgt dat ook vanuit Europees perspectief de ombudsman wordt aangemerkt als rechtsbeschermingsvoorziening. Uit het Handvest volgt dat men recht heeft op een eerlijk en openbaar proces, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht en dat een ieder recht heeft op een onpartijdige, tijdige en billijke behandeling van zijn zaken door instellingen en organen van de Unie.²⁴⁴ In het Handvest zijn tevens het recht te worden gehoord, het motiveringsbeginsel en het recht op toegang tot het eigen dossier geborgd.²⁴⁵ Het EHRM en de Europese Raad zijn van oordeel dat ook niet-gerechtelijke instanties zoals ombudsmannen, mechanismen voor toegang tot het recht kunnen vormen.²⁴⁶ Een vereiste is echter wel dat het orgaan bindende beslissingen kan nemen.²⁴⁷ Daarnaast is vereist dat het orgaan is ingesteld bij wet, er sprake is van een voorgeschreven procedure, het mechanisme volledige rechtsmacht ten aanzien van de voorgelegde zaak heeft en het orgaan onafhankelijk en onpartijdig is.²⁴⁸ Als men hoofdstuk 9 van de Awb in dit licht beschouwd valt vooral op dat aan het vereiste van het kunnen geven van bindende beslissingen, zowel door de onafhankelijke behandelaar van het bestuursorgaan, als door de ombudsman, niet wordt voldaan. Het EHRM is van oordeel dat dit is op te lossen door het orgaan, in dit geval de Nationale (of decentrale) ombudsman, te onderwerpen aan toezicht van een rechterlijke instantie die volledige rechtsmacht heeft en voldoet aan alle vereisten van artikel 6 van het EVRM.²⁴⁹ Dit kan voor de klachtenprocedure relevant zijn om te kunnen worden aangemerkt als *volledige, of eigenlijke* rechtsbeschermingsvoorziening. De Afdeling zou bijvoorbeeld gevraagd kunnen worden om toezicht te houden of een Grote kamer zou kunnen worden ingesteld. In deze Grote kamer zouden rechters van de Afdeling, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven zitting kunnen nemen.²⁵⁰ Het is overigens niet ondenkbaar dat de procedure hierdoor kostbaarder wordt, hetgeen bijvoorbeeld kosten (griffierecht) voor de klager tot gevolg zou kunnen hebben. Dit is niet in lijn met de bedoeling van de wetgever, die met de klachtenprocedure juist heeft bedoeld een laagdrempelige voorziening te treffen.²⁵¹ Het rekenen van kosten zou een onnodige drempel kunnen

²⁴⁰ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 747, nr. 3, p. 14.

²⁴¹ Wenders 2010, p. 183.

²⁴² Zie paragraaf 3.3 van deze scriptie.

²⁴³ Artikel 6 van aanbeveling 757 van de Parlementaire raad van Europa, 1975. Te raadplegen via ombudsman.europa.eu.

²⁴⁴ Artikel 41 en artikel 47 van het Handvest.

²⁴⁵ Artikel 41 van het Handvest.

²⁴⁶ Dit volgt uit een door het EHRM en de Europese Raad uitgegeven Handboek betreffende Europese wetgeving inzake de toegang tot het recht waarin de meest recente jurisprudentie is samengevat. Er wordt verwezen naar de uitspraak van het EHRM, Volkov tegen Oekraïne, nr. 21722/11, 9 januari 2013, punten 88-91. Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa 2016, p. 53.

²⁴⁷ Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa 2016, p. 34. Dit volgt ook uit EHRM 23 oktober 1985, ECLI:NL:XX:1985:AC9055, AB 1986/1 m.nt. E.M.H. Hirsch Ballin (*Bentham/Staat*).

²⁴⁸ Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa 2016, p. 34. Er moet zijn voldaan aan de vereisten van artikel 6 EVRM en artikel 47 van het Handvest.

²⁴⁹ Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa 2016, p. 53, verwezen wordt naar EHRM 21 september 1993, nr. 12235/86, r.o. 29-32 (*Zumtobel/Oostenrijk*). De voorgaande overwegingen zijn echter ook interessant, vanaf r.o. 27.

²⁵⁰ Zie over de Grote kamer: raadvanstate.nl en artikel 8:10a van de Awb.

²⁵¹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 3.

opwerpen. De overige vereisten voor effectieve rechtsbescherming die uit het EU-recht voortvloeien, zijn mijns inziens in hoofdstuk 9 van de Awb voldoende geborgd. Zo is de onafhankelijkheid van de klachtbehandelaar en van de medewerker van de Nationale (of decentrale) ombudsman geborgd in artikel 9:7 respectievelijk artikel 9:29 van de Awb. Het verdedigingsbeginsel is gecodificeerd in artikel 9:9 van de Awb en het horen is gewaarborgd middels artikel 9:10 en artikel 9:30 van de Awb. Voorts is in artikel 9:11 van de Awb een (redelijke) termijn voor de afhandeling van klachten gesteld en is de motiveringsplicht verankerd in de artikelen 9:12 en 9:16 respectievelijk artikelen 9:35 en 9:36 van de Awb.

In navolging van het voorgaande kan niet onbesproken blijven wanneer en hoe de burger rechtsbescherming ervaart. Wat is er nu gebeurd naar aanleiding van de vernietigende rapporten van de ombudsman met betrekking tot de Toeslagenaffaire? Als we Tak moeten geloven is het bar slecht gesteld met de rechtsbescherming sinds de invoering van de Awb.²⁵² Tak stelt zelfs dat procesregelingen en klachtenregelingen “*verdragschennende [sic] activiteiten van de overheid en rechters afdekken*”.²⁵³ Zoals reeds eerder benoemd heeft de Nationale ombudsman in 2017 naar aanleiding van een door hem uitgevoerd onderzoek als antwoord op een klacht van een advocaat met betrekking tot de afdeling Toeslagen van de Belastingdienst (Toeslagen), een rapport uitgebracht.²⁵⁴ Toeslagen heeft jarenlang een *alles-of-niets* benadering gehanteerd bij het terugvorderen van onterecht uitgekeerde toeslagen, waarbij er geen oog was voor proportionaliteit of een belangenafweging.²⁵⁵ Toeslagen voelde zich hierin gesteund door uitspraken van de Afdeling, die steeds wees op een wettelijke bepaling, die voor een belangenafweging noch proportionaliteit, ruimte zou laten.²⁵⁶ Conclusie van het onderzoek van de Nationale ombudsman was onder meer dat in 41% van de gevallen Toeslagen ernstig tekort was geschoten in de behandeling van de ingediende bezwaarschriften.²⁵⁷ Dit zegt eigenlijk dat in 41% van de gevallen de bezwaarprocedure niet de rechtsbescherming heeft geboden die het zou moeten bieden. Uit het rapport volgen een aantal aanbevelingen, waaronder het advies aan Toeslagen om de reeds lopende en afgehandelde bezwaarzaken en beroepszaken ambtshalve opnieuw te toetsen.²⁵⁸ Vervolgens gebeurde er naar aanleiding van deze aanbevelingen, die ingevolge artikel 9:36 van de Awb niet bindend zijn, iets opmerkelijks. Er werd een Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag ingesteld, die een vernietigend rapport uitbracht.²⁵⁹ Het Kabinet bood zijn ontslag aan en de voorzitter van de Afdeling ging door het stof.²⁶⁰ Vanaf 2015 werd de strenge lijn van de Afdeling al wat verzacht, maar pas in 2019, net voor de onderzoeksopdracht aan de Parlementaire ondervragingscommissie, verliet de Afdeling de *alles-of-niets* benadering en werd een nieuwe uitleg aan de betreffende wettelijke bepalingen gegeven.²⁶¹ Hoewel de adviezen van de Nationale ombudsman niet bindend zijn, kan worden gezegd dat pas na het door de Nationale ombudsman uitgevoerde onderzoek, de betreffende burgers rechtsbescherming hebben ervaren. Waar zij eerder niet werden gehoord, zelfs in de laatste instantie bij de Afdeling (meestal) niet, heeft de Nationale ombudsman toch bewerkstelligd dat het aan hen toegebrachte *ongekende onrecht* (deels) wordt hersteld en gecompenseerd.²⁶² Dit is een mooi voorbeeld van een versterkte processuele positie na behandeling van een klacht en de mogelijke wisselwerking met (rechterlijke) procedures.²⁶³

Gelet op het voorgaande kan mijns inziens niet anders dan worden geconcludeerd dat – de ruime opvatting van het begrip rechtsbescherming indachtig – de procedure van hoofdstuk 9 van de

²⁵² Tak, *NJB* 2019/3, p. 198-201.

²⁵³ Tak, *NJB* 2019/3, p. 200.

²⁵⁴ Nationale ombudsman, ‘Geen powerplay maar fairplay’ rapportnr. 2017/095.

²⁵⁵ Rapport over de Kinderopvangtoeslagenaffaire: *Ongekend onrecht*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35 510, nr. 2, p. 36-37, zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1610.

²⁵⁶ Artikel 26 van de Algemene wet Inkomensafhankelijke regelingen (Awir), ABRvS, 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1610 r.o. 13.

²⁵⁷ Nationale ombudsman, ‘Geen powerplay maar fairplay’ rapportnr. 2017/095, p. 25.

²⁵⁸ Nationale ombudsman, ‘Geen powerplay maar fairplay’ rapportnr. 2017/095, p. 26.

²⁵⁹ Rapport over de Kinderopvangtoeslagenaffaire: *Ongekend onrecht*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35 510, nr. 2.

²⁶⁰ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 510, nr. 4, p. 23; Van Ettekoven, *NJB* 2021/2, p. 98-107, www.raadvanstate.nl.

²⁶¹ Van Ettekoven, *NJB* 2021/2, p. 100. ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535, r.o. 8.10, 8.12, 8.13 en 8.14. *Kamerstukken II* 2020/21, 35 510, nr. 2, de opdracht werd op 2 juli 2020 gegeven.

²⁶² Dit sluit ook aan bij de gewenste effectiviteit van de rechtsbeschermingsvoorziening. Zie ook Ortlep & Widdershoven 2017, p. 327 en paragraaf 3.3 van deze scriptie.

²⁶³ Zie over de wens van de wetgever: *Kamerstukken II* 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 5.

Awb, kan worden gekwalificeerd als rechtsbeschermingsvoorziening. Het verloop van de Toeslagenaffaire en de rol die de Nationale ombudsman daarin heeft gespeeld is een mooi voorbeeld van de door de wetgever gewenste toegevoegde waarde van de klachtenprocedure op de bezwaar- en beroepsprocedure. Om maar met een zo volledig mogelijke kwalificatie te eindigen, sluit ik me aan bij de omschrijving van de klachtenprocedure als een vorm van “*oneigenlijke rechtsbescherming*”. Misschien is de klachtenprocedure van hoofdstuk 9 van de Awb als rechtsbeschermingsvoorziening niet geheel overeenkomstig de bedoeling van rechtsbeschermingsvoorzieningen omdat geen rechtens bindend oordeel kan worden verkregen, de procedure is wel degelijk zeer waardevol voor de daadwerkelijke rechtsbescherming.

5.4 Deelconclusie

De kaders van hoofdstuk 9 van de Awb bieden weinig ruimte voor een responsieve aanpak. Responsiviteit levert een risico op ten aanzien van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Daarnaast kan strijd ontstaan met het verdedigingsbeginsel, waarbij de beklagde in zijn belangen kan worden geschaad. Voorts kan worden gezegd dat, hoewel de klachtenprocedure niet als een volledige rechtsbeschermingsvoorziening kan worden gekwalificeerd, de klachtenprocedure wel tegemoet komt aan de wens van de wetgever om een rechtsbeschermingsfunctie te vervullen en dit, zo blijkt uit de Toeslagenaffaire, ook heeft waargemaakt. Zowel de interne als de externe klachtenprocedure voldoen aan de criteria voor effectieve rechtsbescherming, behoudens het vereiste van bindendheid van het oordeel van een gerecht. Dit zou kunnen worden opgelost door de Afdeling te laten fungeren als toezichthouder. Responsiviteit brengt echter nog wel een risico mee voor deze rechtsbeschermingsfunctie. Het is dan ook aan te raden dat bestuursorganen zich enigszins terughoudend responsief op stellen en zich daarbij laten leiden door (geschreven) beleid.

5.5 Rechtsbescherming en responsiviteit in de klachtenprocedure; aanbevelingen

Gelet op het voorgaande kom ik tot de volgende twee aanbevelingen;

- Bestuursorganen dienen klachten gematigd responsief te behandelen. Bestuursorganen doen er goed aan ervoor te zorgen dat binnen de informele aanpak geen ruimte ontstaat voor willekeur en ongelijke behandeling, dit kan worden opgelost door het opstellen van duidelijke beleidsregels waarbij de handreikingen van de Nationale ombudsman als inspiratie kunnen dienen;
- De Nationale ombudsman en de decentrale ombudsmannen zouden kunnen worden ondergebracht bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of een Grote kamer, zodat deze kan worden aangemerkt als toezichthouder. Daarmee zou de externe klachtenprocedure kunnen voldoen aan de vereisten voor effectieve rechtsbescherming van artikel 6 van het EVRM. Dit kan overigens ook weer onbedoelde nadelen met zich meebrengen, zoals kosten (voor de klager).

6. Conclusie

In dit laatste hoofdstuk wordt nog kort ingegaan op de deelvragen en zal de centrale vraag worden beantwoord. Ten behoeve van de leesbaarheid is de conclusie niet in paragrafen opgedeeld. In de onderhavige scriptie heb ik onderzocht in hoeverre responsiviteit mogelijk en wenselijk is in de klachtenprocedure van de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast heb ik onderzocht in hoeverre de klachtenprocedure beantwoordt aan de wens van de wetgever om een rechtsbeschermingsfunctie te vervullen. De onderzoeksvraag die ik daarbij heb willen beantwoorden was als volgt:

“In hoeverre voldoet hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht inzake klachtbehandeling aan de door de wetgever beoogde rechtsbeschermingsfunctie van het hoofdstuk, en hoe verhoudt de procedure zich met het beginsel van responsief bestuur(srecht)?”

Om tot beantwoording van deze vraag te komen zijn een aantal deelvragen lopende het stuk beantwoord:

- *Hoe is de klachtenprocedure in de Awb vastgelegd, wat is daarin geregeld?*
- *Wat is de bedoeling van de wetgever geweest met de invoering van hoofdstuk 9 van de Awb?*
- *Wat is rechtsbescherming?*
- *Is de klachtenprocedure aan te merken als rechtsbeschermingsvoorziening?*
- *Wat houdt responsiviteit in het bestuursrecht in?*
- *Wat zijn de voor- en nadelen van een responsief bestuur(srecht)?*
- *Hoe verhoudt hoofdstuk 9 van de Awb zich met responsiviteit en met het stelsel van rechtsbescherming van de Awb?*

Het huidige intern en extern klachtrecht is in hoofdstuk 9 van de Awb vrij strak en dwingendrechtelijk ingericht. Bij de codificering van het klachtrecht heeft de wetgever vooral een uniforme procedure willen opstellen die zorgt dat de burger op eenvoudige wijze een klacht kan indienen. Bovendien is de klachtenprocedure primair bedoeld als een rechtsbeschermingsvoorziening. De opgenomen wijze van afhandeling van de klacht en de daarmee gepaard gaande termijnen bieden weinig ruimte voor afwijking, tenzij tot een informele oplossing kan worden gekomen. Deze informele oplossing zou bereikt kunnen worden door een responsieve wijze van klachtenbehandeling.

Het was de expliciete wens van de wetgever om met de klachtenprocedure een rechtsbeschermingsvoorziening aan de Awb toe te voegen. In de Awb zijn naast de klachtenprocedure, ook de bezwaar- en administratief beroepsprocedure opgenomen. Deze procedures zijn te kwalificeren als bestuurlijke voorprocedures. Daarna is nog (hoger) beroep bij de bestuursrechter of bijvoorbeeld de Afdeling mogelijk. In de literatuur worden verschillende opvattingen van rechtsbescherming gehanteerd, een ruime opvatting en een enge opvatting. Wanneer men uitgaat van de ruime opvatting van rechtsbescherming kan men concluderen dat de klachtenprocedure als rechtsbeschermingsvoorziening kan worden gekwalificeerd. Er is sprake van een oordeel door een onafhankelijke functionaris (of de Nationale ombudsman) over het handelen van het bestuursorgaan. Wanneer men echter uitgaat van de enge opvatting, die aansluit bij hetgeen het EHRM hierover heeft geoordeeld, is voor het kwalificeren van een procedure als (effectieve) rechtsbeschermingsvoorziening, in laatste instantie een rechtens bindend oordeel vereist. In het geval van een onderzoek van de Nationale ombudsman is hiervan geen sprake. Het bestuursorgaan kan het advies of de aanbevelingen van de Nationale ombudsman weliswaar niet zonder meer naast zich neerleggen, maar is niet rechtens aan het advies of rapport gebonden. Dit is op te lossen door de Nationale ombudsman onder toezicht te stellen van een onafhankelijk gerecht, zoals de Afdeling of een Grote kamer. Voor het overige voldoet de klachtenprocedure namelijk wel aan de vereisten van effectieve rechtsbescherming zoals door het EHRM geformuleerd.

Een informele oplossing binnen de klachtenprocedure kan worden bereikt door een responsieve aanpak van de klacht. Responsiviteit in het bestuur(srecht) kan worden omschreven als een informele aanpak van een formele procedure, waarbij de burger centraal staat en waar goed naar hem geluisterd wordt. Vooral de hoorplicht, de termijnen en het gecodificeerde

verdedigingsbeginsel werken beperkend ten aanzien van een responsieve aanpak van de klachtenprocedure. Daarnaast dient men rekening te houden met mogelijke ongewenste effecten van responsief handelen. Zo kan men de burger onbedoeld schaden wanneer tijdens een informele procedure, formele (fatale) termijnen verstrijken. Daarnaast dient men bedacht te zijn op mogelijke willekeur in de wijze van behandeling van verschillende burgers en kan men er niet aan voorbij gaan dat een responsieve aanpak mogelijk ook de rechtszekerheid aantast. Men weet immers niet op welke manier het bestuursorgaan de klacht zal behandelen, strikt formeel en juridisch, of juist responsief en informeel. Dit brengt een risico voor de rechtsbeschermingsfunctie met zich mee. Dit zou door bestuursorganen kunnen worden ondervangen door het opstellen van beleid omtrent klachtbehandeling.

Kort en goed:

De bepalingen van hoofdstuk 9 van de Awb dragen bij aan de beoogde rechtsbeschermingsfunctie van de klachtenprocedure, maar bieden slechts beperkt ruimte voor responsiviteit in de klachtenprocedure. Een responsieve aanpak kan een risico vormen voor de daadwerkelijk geboden rechtsbescherming.

Literatuurlijst

Allewijn, NTB 2016/29

D. Allewijn, 'Het rapport "De praktijk van de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht" Een stap in de richting van responsieve bestuursrechtspraak?', *NTB 2016/29* afl. 7, p. 222-227.

Barkhuysen e.a. 2019

T. Barkhuysen e.a., 'Vooraf', in: B. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. VII-XVI.

Bauw & Schokker 2021

E. Bauw & P.C. Schokker, 'Evaluatie Klachtenregeling Ongewenst Gedrag Universiteit Utrecht', 9 maart 2021, <https://www.uu.nl/nieuws/evaluatie-klachtenregeling-ongewenst-gedrag-uu-verschenen>.

Borgers & Van der Tas, AA 1997/9

H. Borgers & H. van der Tas, 'Rondom de witte stukken. Klachtrecht, de aanvulling van de Avvb'. *AA 1997/9*, p. 589-599.

Borman, in: T&C Awb 2019

T.C. Borman, commentaar op titel 9.1 van de Awb, in: T.C. Borman e.a., *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Brenninkmeijer 2019

A.F.M. Brenninkmeijer, 'De Hoge Raad en het civiele procesrecht', in: B. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 39-48.

Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa 2016

Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa, *Handboek betreffende Europese wetgeving inzake de toegang tot het recht*, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie 2016.

Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht VAR 2004

Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht VAR, *De toekomst van rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2004.

Damen 2019

L.J.A. Damen, 'Van Awb-mens naar responsieve burger', in: B. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 113-122.

Damen 2018

L.J.A. Damen, 'Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief, of raakt hij *lost in translation*', in: *Vertrouwen in de overheid, preadviezen (VAR-reeks 160)*, Den Haag: Boom Juridisch 2018, p. 7-103.

Damen, NTB 2020/2

L.J.A. Damen, 'Op naar 2GST in het bestuursrecht!', *NTB 2020/2*, afl. 1, p. 3-18.

Van Dooren & Van der Vlugt 2013

F.J.W.M. van Dooren & Y.M. van der Vlugt, 'Klachtbehandeling door de Nationale ombudsman', in: Boksem e.a., *Handboek Strafzaken*, Deventer: Wolters Kluwer 2013.

Doornbos 2019

N. Doornbos, 'Naar een meer responsief bestuursrecht?', in: B. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 567-578.

De Gaay Fortman, Tupan-Wenno & Bijkerk 2020

M. de Gaay Fortman, M. Tupan-Wenno & M. Bijkerk, 'Sociale veiligheid heeft aanmoediging nodig. Onderzoek naar het systeem van sociale veiligheid bij de Universiteit van Amsterdam', 30 oktober 2020, <https://www.uva.nl/over-de-uva/over-de-universiteit/sociale-veiligheid/regiegroep/regiegroep.html>.

Van Ettekooven, *NJB* 2021/2

B.J. van Ettekooven, 'Tussen wet en recht', *NJB* 2021/2, p. 98-107.

Van Ettekooven & Marseille 2017

B.J. van Ettekooven & A.T. Marseille, 'Afscheid van de klassieke procedure in het bestuursrecht?', in *Afscheid van de klassieke procedure? Preadviezen (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging, deel 2017-I)*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 139-264.

Goossens & Van den Berge, *NTB* 2018/28

J. Goossens & L. van den Berge, 'Responsief bestuursrecht in de veranderde publieke ruimte', *NTB* 2018/28 afl. 5, p. 179-184.

Ortlep & Widdershoven 2017

R. Ortlep & R.J.G.M. Widdershoven, 'VI Rechtsbescherming', in: S. Prechal & R.J.G.M. Widdershoven (red.), *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 327-431.

Hertogh, *NTB* 2018/25

M. Hertogh, 'Daniel Blake, de Nationale ombudsman en herstel van vertrouwen in de overheid', *NTB* 2018/25, p. 158-162.

Hummel & Walgemoed 2016

N. Hummel & G.F. Walgemoed, 'De algemene klachtenregeling van de Algemene wet bestuursrecht', in: Coolen, Hummel & Walgemoed, *Hoofdzaken van het militaire ambtenarenrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Ippel, *NTB* 2020/73

M.H. Ippel, 'Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter', *NTB* 2020/73 afl. 4, p. 189-195.

Kjellefold Hoegge 2011

L.A. Kjellefold Hoegge, *Rechtsbescherming tegen bestuurshandelen in Nederland, Noorwegen en Zweden*, Deventer: Wolters Kluwer 2011.

Koenraad, *NTB* 2020/52

L.M. Koenraad, 'De welwillende overheid. Een reactie op de voorstellen van Leo Damen in *NTB* 2020/2', *NTB* 2020/52, p. 121-127.

Koenraad 2019

L.M. Koenraad, 'Op zoek naar algemene beginselen van behoorlijk burgerschap', in: B. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 233-244.

Kremers-Spronk, *WFR* 2016/226

W.A.M. Kremers-Spronk, 'WFR Fiscaal Café 2016: Rechtsbescherming in de praktijk, p. 1455.

Koetsenruijter & Nass, Klachtrecht maart 2017

C. Koetsenruijter & Y. Nass, 'Intern klachtrecht: Formeel of informeel? (deel 1)', *Klachtrecht* maart 2017, p. 9-12.

Koetsenruijter & Nass, Klachtrecht mei 2017

C. Koetsenruijter & Y. Nass, 'Intern klachtrecht: Formeel of informeel? (deel 2)', *Klachtrecht* mei 2017, p. 11-14.

Kromhout & Marseille, NTB 2018/60, p. 374-381

D.M. Kromhout & A.T. Marseille, 'Responsief bestuursrecht in de veranderende publieke ruimte', *NTB* 2018/60 afl. 8, p. 374-381.

Laemers & De Groot-van Leeuwen 2002

M.T.A.B. Laemers & L.E. de Groot-van Leeuwen, 'De implementatie van Hoofdstuk 9 Awb bij bestuursorganen, de stand van zaken', Onderzoeksprogramma Rechtspleging Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Katholieke Universiteit Nijmegen, 2002.

Marseille & Wever, NJB 2018/4

A.T. Marseille & M. Wever, 'Huisvuil en Responsiviteit', *NJB* 2018/4, p. 275-277.

Marseille e.a. 2015

A.T. Marseille e.a., 'De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht', Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015.

Mein & Marseille, Klachtrecht 2020|2

A. Mein & A.T. Marseille, 'De bezwaarmaker gehoord', *Klachtrecht* 2020|2, p. 3-7.

Meulenbroek 2014

J.M.C. Meulenbroek, *Klachtrecht en ombudsman. Een praktische handleiding* (Bestuursrecht in praktijk nr. 7), Deventer: Kluwer 2014.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Juridische handreiking informele aanpak', 2011, prettigcontactmetdeoverheid.nl, laatst geraadpleegd 1 april 2021.

Nationale ombudsman 2020

Jaarverslag nationale ombudsman 2020, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35 743, nr. 2.

Ortlep 2020

R. Ortlep, 'Responsiviteit: niets nieuws onder de horizon', in: R. Ortlep, *Redelijkheid en billijkheid in het bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Overkleeft-Verburg 2000

G. Overkleeft-Verburg, 'Het klacht(proces)recht in de Algemene wet bestuursrecht', in: P. Mevis e.a. (red.), *Procesvertegenwoordiging*, Deventer: Kluwer 2000.

Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020

Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, Rapport over de Kinderopvangtoeslagenaffaire: *Ongekend onrecht*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35 510, nr. 2.

Peters, NTB 2021/135

J.A.F. Peters, 'De ontdekking van de burger', *NTB* 2021/135, p. 295-298.

De Poorter in: T&C Awb 2019

J.C.A. de Poorter, commentaar op titel 1.1 en hoofdstuk 6 van de Awb, in: T.C. Borman e.a., *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Remie & Veldhuis, NRC 12 juni 2020

M. Remie & P. Veldhuis, 'De grappen over sperma van een 'aanrakerige' docent', *NRC* 12 juni 2020.

Remie & Veldhuis, NRC 17 december 2020

M. Remie & P. Veldhuis, 'Klacht over ongewenst gedrag op de universiteit? Die heeft zelden gevolgen', *NRC* 17 december 2020.

Riezebos 2001

C. Riezebos, *Publiekrechtelijk klachtrecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001.

Scheltema, NTB 2019/24, p. 246-253

M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019/24 afl. 6, p. 246-253.

Scheltema, NTB 2015/37

M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', *NTB* 2015/37 afl. 9, p. 287-289.

Schlössels, Gst. 2014/18

R.J.N. Schlössels, 'Juridisering van informaliteit', *Gst.* 2014/18.

Schlössels & Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. 1. Grondslagen, begrippen, normering, organisatie, wetgeving, uitvoering, handhaving* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Schueler, NTB 2018/45

B.J. Schueler, 'Wat is daarop uw antwoord? Vragen over responsief bestuur', *NTB* 2018/45, p. 233-235.

Smit, TFB 2017 afl. 7, p. 15-19

A. Smit, 'Over informalisering van de bezwaarprocedure en integratie met de Klachtprocedure', *TFB* 2017 afl. 7, p. 15-19.

Tak, NJB 2019/3

A.Q.C. Tak, 'Van rechtsbescherming naar machtsbescherming', *NJB* 2019/3, p. 198-201.

Tanja, NTB 2018/29

E. Tanja, 'Responsiviteit: betekenis, waarde en gevolgen voor de bestuur(srechtelijke) praktijk', *NTB* 2018/29, p. 185-187.

Verheij, NTB 2007/40

N. Verheij, 'Afscheid van het administratief beroep', *NTB* 2007/40.

Wenders 2010

D.W.M. Wenders, *Doorwerking van de beginselen van behoorlijke rechtspleging in de bestuurlijke voorprocedures*, Maastricht: Datawyse / Universitaire Pers Maastricht, 2010.

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid 2017

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, 'Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op redzaamheid', rapportnr. 97, 24 april 2017.

Widdershoven 2019

R.J.G.M. Widdershoven, 'De Awb binnen het Unierecht: geen rustig bezit', in: B. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 459-468.

Winter, Middelkamp & Herweijer 2007

H.B. Winter, A. Middelkamp & M. Herweijer, 'Klagen bij bestuursorganen: Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen' (Derde evaluatie van de algemene wet bestuursrecht). Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

De Witt Wijnen & Wester, NRC 5 februari 2021

P. de Witt Wijnen & J. Wester, 'Onderzoek: 'onveilig' lesklimaat bij Leidse hoogleraar', *NRC* 5 februari 2021.

Jurisprudentie/ombudsprudentie

EHRM 23 oktober 1985, ECLI:NL:XX:1985:AC9055, *AB* 1986/1 m.nt. E.M.H. Hirsch Ballin, (*Benthem/Staat*).

EHRM 21 september 1993, nr. 12235/86, (*Zumtobel/Oostenrijk*)

HvJ EU 5 november 2014, ECLI:EU:C:2014, (*Mukarubega*).

HR 14 februari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0506, m.nt. P.J. Stolk.

ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1610.

ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535.

Nationale ombudsman 2017/035

Nationale ombudsman, 'Terug aan tafel, samen de klacht oplossen', 2 maart 2017, rapportnummer 2017/035.

Nationale ombudsman 2017/095

Nationale ombudsman, 'Geen powerplay maar fair play', 9 augustus 2017, rapportnummer 2017/095.

Nationale ombudsman 2018/005

Nationale ombudsman, 'Ombudsvisie op professionele klachtenbehandeling', 19 maart 2018, rapportnummer 2018/005.

Overige bronnen

Brief van de Nationale ombudsman van 15 oktober 2020 aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, kenmerk: 1518023, nationaleombudsman.nl

Brief van de Nationale ombudsman van 13 juli 2020 aan het Ministerie van Financiën, kenmerk: 1495397, nationaleombudsman.nl

Aanbeveling 757 van de Parlementaire raad van Europa, 1975. Te raadplegen via ombudsman.europa.eu.

Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3.

Kamerstukken II 1997/98, 25 455, nr. 1 en nr. 2.

Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3 en nr. 5.

Kamerstukken II 2002/03, 28 747, nr. 3.

Kamerstukken II 2020/21, 35 743, nr. 2.

Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 2 en nr. 4.

‘Behoorlijkheidswijzer’, nationaleombudsman.nl.

Landelijk kader voor invulling universitaire ombudsfunctie, vsnu.nl.

Menukaart klachtrecht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010, prettigcontactmetdeoverheid.nl.

raadvanstate.nl