



# Rapport

**Datum: 1 november 2002**  
**Rapportnummer: 2002/344**

## Klacht

Op 15 mei 2002 besloot de Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging in te stellen naar een gedraging van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De te onderzoeken gedraging werd als volgt geformuleerd:

De wijze waarop de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de afhandeling van een klacht over een sollicitatieprocedure bij de Arbeidsinspectie toepassing heeft gegeven aan het gestelde in de artikelen 9:10 en 9:12, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

## Beoordeling

### II. Beoordeling

1. Het onderzoek heeft betrekking op de vraag of de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de afhandeling van de betreffende klacht het gestelde in de artikelen 9:10 en 9:12, tweede lid, van de Awb (zie Achtergrond, onder 1.) correct heeft toegepast. Artikel 9:10, eerste lid, van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan de klager (en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft) in de gelegenheid stelt om te worden gehoord. Op grond van het tweede lid kan alleen van het horen worden afgezien in het geval dat de klacht kennelijk ongegrond is, dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. Ten slotte volgt uit de wetgevingssystematiek dat het bestuursorgaan ook niet behoeft te horen zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen (artikel 9:5 Awb), dan wel indien niet is voldaan aan de ontvankelijkheidsvereisten neergelegd in artikel 9:4 en artikel 9:8 van de Awb.

Blijkens de Memorie van Toelichting bij artikel 9:10 Awb (zie Achtergrond, onder 2.) vormt de hoorplicht een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure en wordt het horen om meerdere redenen van belang geacht. Zo wordt aangevoerd dat het horen er toe kan dienen om nadere informatie te krijgen. Tevens dient het horen de waarheidsvinding. Verder bestaat door middel van het horen van beide partijen de gelegenheid om naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht, en kunnen partijen op elkaars standpunt reageren. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten tijdens het horen kan ten slotte een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure, te weten herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur worden bewerkstelligd, ook als de klager geen gelijk krijgt.

In artikel 9:12, tweede lid, van de Awb is geregeld dat een klager erop moet worden gewezen dat hij, indien hij niet tevreden is met de afhandeling van de klacht, daarover een klacht kan indienen bij -in dit geval- de Nationale ombudsman.

2. In reactie op de onderzochte gedraging stelde de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat de klager niet in de gelegenheid was gesteld om te worden gehoord over zijn klacht, omdat in de afhandelingsbrief de gevoerde sollicitatieprocedure als onzorgvuldig werd bestempeld en hiervoor verontschuldiging waren aangeboden. Een mondelinge toelichting van de klager zou niet tot een andere conclusie leiden. Verder deelde de Minister mee dat de klager er ten onrechte in de afhandelingsbrief niet op was gewezen dat hij de mogelijkheid had om een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman.

3. De Nationale ombudsman is van mening dat bovengenoemde werkwijze in strijd is met de Awb. Artikel 9:10 van de Awb laat geen ruimte voor andere redenen om af te zien van het horen, dan de genoemde in het tweede lid. Van die redenen is in dit geval geen sprake. Nu de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de klacht heeft behandeld, kan ook niet gesteld worden dat niet is voldaan aan de ontvankelijkheidsvereisten van artikel 9:4 en 9:8 Awb.

Voor zover de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beoogde om de klacht op informele wijze af te wikkelen conform artikel 9:5 van de Awb (zie Achtergrond, onder 1.), geldt het volgende.

Artikel 9:5 Awb biedt bestuursorganen de mogelijkheid voor een snelle en informele afhandeling van klachten. Blijkens de Memorie van Toelichting (zie Achtergrond, onder 2.) is iedere informele vorm van afdoening mogelijk, mits dat geschiedt tot tevredenheid van de klager. Zo kan het bestuursorgaan direct bij binnenkomst van een klaagschrift telefonisch contact opnemen met de klager om te trachten opheldering of genoegdoening te verschaffen. Indien de klager daarmee tevreden blijkt, is de klacht afgedaan en behoeft geen enkele procedurele stap meer te volgen. Ook in een verder stadium van de procedure is het steeds mogelijk om tot een oplossing te komen, mits de klager daarmee genoegen neemt. De meer formele weg hoeft vanaf dat moment niet meer te worden gevolgd. Daarbij kan het de duidelijkheid voor de burger overigens wel ten goede komen als hij erop wordt gewezen, dat hij recht heeft op volledige behandeling van zijn klacht, indien hij dat wenst. Van belang is voorts dat de tevredenheid van een klager niet kan worden aangenomen op grond van het feit dat het bestuursorgaan zelf overtuigd was van de adequaatheid of de redelijkheid van de eigen reactie op de klacht. Om te voorkomen dat verschil van mening hierover pas veel later blijkt, kan het volgens de wetgever verstandig zijn, dat het bestuursorgaan de klager schriftelijk meedeelt ervan uit te gaan dat de klacht naar tevredenheid is opgelost. Blijkt de klager niet tevreden over de meer informele afhandeling van zijn klacht, dan zal deze verder moeten worden afgehandeld overeenkomstig hoofdstuk 9 van de Awb.

Hieruit volgt dat zodra het bestuursorgaan van oordeel is dat aan de klacht tegemoet is gekomen en het bestuursorgaan de klager schriftelijk heeft meegedeeld ervan uit te gaan dat de klacht naar tevredenheid is opgelost, van de klager mag worden verwacht zelf aan

te geven dat hij met de afhandeling niet tevreden is, zodat zijn klacht verder moet worden behandeld overeenkomstig hoofdstuk 9 van de Awb. In geval nog geen toepassing is gegeven aan artikel 9:10 Awb zal de klager alsdan alsnog in de gelegenheid moeten worden gesteld te worden gehoord.

Voor zover de Minister geen informele afwikkeling beoogde, had verzoeker erop moeten worden gewezen dat hij de mogelijkheid had om over de Minister een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman.

Gelet op bovenstaande is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Ten overvloede benadrukt de Nationale ombudsman volledigheidshalve dat blijkens de Memorie van Toelichting bij artikel 9:10 Awb (zie Achtergrond, onder 2.) ook telefonisch horen mogelijk wordt geacht, mits daartoe in overleg met de klager wordt besloten. De klager kan telefonisch worden gevraagd of hij afziet van een hoorzitting en genoegen neemt met telefonisch horen. Omdat de klager zich in dat laatste geval moet kunnen voorbereiden, betekent dit dat het daadwerkelijk horen in de regel in een later telefoongesprek moet plaatsvinden.

De Nationale ombudsman ziet in het vorenstaande aanleiding om aan dit rapport een aanbeveling te verbinden.

## **Conclusie**

De onderzochte gedraging van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is niet behoorlijk.

aanbeveling

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt in overweging gegeven te bevorderen dat alle directies van het Ministerie bij de klachtafhandeling handelen conform het gestelde onder punt 3. van de Beoordeling.

## **Onderzoek**

Op 25 februari 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer K. te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Nadat de heer K. zijn verzoekschrift op 8 maart 2002 had aangevuld, deelde de Nationale ombudsman hem en de Minister bij brief van 15 mei 2002 mee dat hij geen reden zag tot onderzoek naar de klacht over de wijze waarop verzoekers sollicitatieprocedure bij de Arbeidsinspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was verlopen.

In zijn brief van 15 mei 2001 liet de Nationale ombudsman voorts aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid weten dat hij had besloten om, gelet op de wijze waarop de betreffende klacht was afgewikkeld, een onderzoek uit eigen beweging in te stellen naar de hiervoor onder ONDERZOCHE GEDRAGING geformuleerde gedraging. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werd in de gelegenheid gesteld op de geformuleerde gedraging te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De reactie van de Minister gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

## **Bevindingen**

1. Bij brief van 7 december 2001, aangevuld op 13 december 2001, diende de heer K. een klacht in bij de Arbeidsinspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het verloop van de door hem bij de Arbeidsinspectie gevoerde sollicitatieprocedure. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wikkeld de klacht af middels een brief van 5 maart 2002. In deze brief gaf de Minister aan dat, en op grond waarvan, de gevoerde selectieprocedure onzorgvuldig was geweest en bood zijn verontschuldigen daarvoor aan.

2. Uit de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 5 maart 2002 bleek niet dat de heer K. in de gelegenheid was gesteld om te worden gehoord over zijn klacht. Voorts ontbrak in de brief een verwijzing naar de Nationale ombudsman als instantie waar de heer K. vervolgens nog een klacht kon indienen.

3. In de reactie van 28 juni 2002 op de onderzochte gedraging stelde de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) integraal van toepassing is op de klachtafhandeling binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De heer K. was niet conform artikel 9:10 van de Awb in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord over zijn klacht, omdat in de brief van 5 maart 2002 de gevoerde sollicitatieprocedure als onzorgvuldig werd bestempeld en hiervoor verontschuldigen waren aangeboden. Een mogelijke mondelinge toelichting van de heer K. zou niet tot een andere conclusie leiden. Verder deelde de Minister mee dat de heer K. er, gelet op het bepaalde in artikel 9:12, tweede lid, van de Awb, ten onrechte in de klachtafhandelingbrief niet op was gewezen dat hij de mogelijkheid had om een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman.

Naar aanleiding van voormelde constatering ten aanzien van de afhandeling van de klachtenprocedure, liet de Minister weten dat hij alle directies opnieuw zou informeren over de wijze waarop klachten volgens hoofdstuk 9 van de Awb afgedaan dienen te worden.

4. In de reactie van 18 oktober 2002 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op het verslag van bevindingen deelde de Minister mee dat de informatievoorziening aan de directies over de klachtbehandelingsprocedure inmiddels had plaatsgevonden. In deze informatie werd niet ingegaan op de wijze waarop een schriftelijke klacht informeel kan worden afgewikkeld.

informatieoverzicht

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

Klacht van de heer K. van 7 december 2002 aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en zijn aanvulling daarop van 13 december 2002;

Reactie op de klacht van de heer K. van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 5 maart 2002;

Standpunt van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 28 juni 2002.

Reactie van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op het verslag van bevindingen, van 18 oktober 2002.

## **Achtergrond**

### **1. Algemene wet bestuursrecht**

Artikel 9:5

“Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van dit hoofdstuk.”

Artikel 9:10

“1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

3. Van het horen wordt een verslag gemaakt.”

Artikel 9:12

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

het daaraan verbindt.

2. Indien vervolgens nog een klacht kan worden ingediend bij een persoon of college, aangewezen om klachten over het bestuursorgaan te behandelen, wordt daarvan bij de kennisgeving melding gemaakt.”

2. Algemene wet bestuursrecht, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 - 1998, 25 837, Memorie van Toelichting,

Pag. 7-8

“8. Inhoud van het wetsvoorstel

### 8.1 Algemeen

(...)

Klachten kunnen steeds zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend. Als algemene regel geldt dat het bestuur moet zorgen voor een zorgvuldige afdoening van die klachten. Wat een zorgvuldige afdoening precies inhoudt zal van geval tot geval verschillen. Bij een mondeling of telefonisch ingediende klacht kan het geven van opheldering of het aanbieden van verontschuldigheden vaak een goede reactie zijn.

Ook bij schriftelijk ingediende klachten kan een snelle en informele wijze van behandelen resultaten hebben. Anderzijds kan het schriftelijk tot uitdrukking brengen van een klacht ook wijzen op de behoefde de zaak wat diepgaander te doen onderzoeken. Daarom is voor schriftelijke klachten die aan een aantal in artikel 9:4 opgenomen eisen voldoen (...) een procedure voorgeschreven. Ook bij die klachten geldt echter steeds dat iedere informele vorm van afdoening mogelijk is, mits dat geschiedt tot tevredenheid van de klager (artikel 9:5). Het bestuursorgaan kan dus bij binnenkomst van een klaagschrift direct telefonisch contact opnemen met de klager om te trachten opheldering of genoegdoening te verschaffen. Indien de klager daarmee tevreden blijkt, is de klacht afgedaan en hoeft geen enkele procedurele stap meer te volgen. Ook in een wat verder stadium van de procedure is het steeds mogelijk tot een oplossing te komen, mits de klager daarmee genoegen neemt. De meer formele weg hoeft dan vanaf dat moment niet meer te worden gevolgd. Het kan de duidelijkheid voor de burger wel ten goede komen als hij erop wordt gewezen, dat hij recht heeft op volledige behandeling van zijn klacht, indien hij dat wenst.

Leent een schriftelijk ingediende klacht zich niet voor een meer informele afhandeling, of is de klager daarmee niet tevreden gesteld, dan zal de nu voorgestelde procedure moeten worden gevolgd, met alle waarborgen die deze de klager biedt. Daartoe biedt het wetsvoorstel een - overigens beperkt gehouden - aantal regels. Deze bepalen dat de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk wordt bevestigd, dat de klacht tijdig en door een

niet bij de klacht betrokken persoon wordt afgehandeld, dat de klager wordt gehoord en dat deze een gemotiveerd antwoord ontvangt...”

Pag. 15-16

“*Artikel 9:5*

Een zorgvuldige klachtbehandeling beoogt een verbetering van het verkeer tussen burgers en bestuursorganen en van de kwaliteit van de dienstverlening. Is er aan de klacht naar tevredenheid van de burger tegemoet gekomen, dan is er geen reden meer om de procedure verder te volgen. Daarom is in dit artikel bepaald dat in dat geval de verplichting tot het verder toepassen van de regels van deze afdeling vervalt. Het artikel beoogt daarmee bestuursorganen zoveel mogelijk ruimte te bieden voor een snelle en informele behandeling van klachten.

Van de verdere procedure kan in ieder stadium worden afgezien wanneer «naar tevredenheid van de klager» aan diens klacht tegemoet is gekomen. Die tevredenheid behoeft niet op een bepaalde wijze te blijken, maar bij onzekerheid over de vraag of zij aanwezig was moet het bestuursorgaan kunnen aantonen dat daarvan sprake was. Zij kan niet worden aangenomen louter op grond van het feit dat het bestuur zelf overtuigd was van de adequaatheid of redelijkheid van de eigen reactie op de klacht: het gaat immers om de vraag of de klager tevreden was, en niet of hij naar het oordeel van het bestuursorgaan tevreden had behoren te zijn. Teneinde te voorkomen dat verschil van mening hierover eerst veel later blijkt, kan het verstandig zijn dat het bestuursorgaan de klager schriftelijk meedeelt er vanuit te gaan dat de klacht naar tevredenheid is afgehandeld. Indien de klager niet tevreden blijkt over de meer informele afhandeling van zijn klacht, zal deze klacht overeenkomstig dit hoofdstuk verder moeten worden afgehandeld. Een verplichting tot schriftelijke bevestiging door het bestuursorgaan leidt naar ons oordeel tot onnodige bestuurslasten en is daarom niet opgenomen.”

pag. 19 - 21

“...*Artikel 9:10*

Dit artikel bevat het beginsel van hoor en wederhoor. De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. Ook de Nationale ombudsman gaat daarvan uit (zie bijv. het rapport van de Nationale ombudsman van 30 juni 1989, AB 1990, m.nt. P.A.M. Mevis).

Het horen is om meerdere redenen van belang. Niet iedereen is even goed in staat zijn gedachten schriftelijk te formuleren. Daarom moet de gelegenheid worden geboden dat de klager zijn mening mondeling bij het bestuursorgaan naar voren brengt. Het horen kan er ook toe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen. Door het horen van beide partijen bestaat de gelegenheid naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten



grondslag liggen aan de klacht. Een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure is het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten kan het vertrouwen van de klager in het bestuur worden versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt. Toepassing van het uitgangspunt van hoor en wederhoor dient voorts de waarheidsvinding. De klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, dienen beiden in de gelegenheid te worden gesteld op elkaars standpunten te reageren.

Wij hebben ervan afgezien de gang van zaken tijdens het horen uitvoerig vast te leggen. Klachten kunnen immers onderling sterk verschillen. Zo is het aan het bestuursorgaan overgelaten om te beoordelen of het gewenst is de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in elkaars aanwezigheid te laten horen. In dit artikel is volstaan met een aantal minimumeisen waaraan voldaan moet worden.

Gelet op het belang van het horen zal slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen kunnen worden afgezien. Dat kan in ieder geval indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. Daarmee wordt aangesloten bij artikel 7:3, onder c Awb. De klager kan schriftelijk en/of mondeling, waaronder ook telefonisch wordt verstaan, laten weten dat hij afziet van zijn recht te worden gehoord. Mocht uit deze verklaring blijken dat inmiddels naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, dan kan dat leiden tot toepassing van artikel 9:5. Twijfelt het bestuursorgaan ondanks de verklaring van de klager over het al dan niet horen, dan doet het er goed aan toch tot horen over te gaan.

Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om van het horen af te zien indien de klacht kennelijk ongegrond is. Horen in dat soort gevallen zal veelal weinig meer kunnen toevoegen en zal veelal niet opwegen tegen de daarmee gemoeide bestuurslasten.

Telefonisch horen is niet zonder meer uitgesloten, maar dient met de nodige zorgvuldigheid plaats te vinden. Het is alleen mogelijk indien er in overleg met de klager toe wordt besloten. Indien het bestuursorgaan telefonisch horen toereikend vindt dient het daarover met de klager overeenstemming te bereiken. In de meeste gevallen zal dit betekenen dat de klager telefonisch wordt benaderd met de vraag of hij van een hoorzitting zou willen afzien. Daarbij dient benadrukt te worden dat de klager altijd de keuze heeft een hoorzitting te laten beleggen. Ziet de klager af van een hoorzitting, dan zal het horen in een later telefoongesprek kunnen plaatsvinden. Zo'n tweede gesprek zal in de regel nodig zijn om de klager de gelegenheid te geven zich voor te bereiden.

Ook van het telefonisch horen dient een verslag te worden opgemaakt..."