



Rapport

Datum: 16 december 2002
Rapportnummer: 2002/385

Klacht

Op 1 juli 2002 besloot de Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging in te stellen naar een gedraging van de Raad van Bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) te Zoetermeer. De te onderzoeken gedraging werd als volgt geformuleerd:

Het oordeel dat de Raad van Bestuur van de CWI heeft uitgesproken naar aanleiding van een bij hem ingediende klacht omtrent het uitblijven van een beslissing op een aanvraag om een tewerkstellingsvergunning. Het oordeel luidde: ongegrondverklaring van de klacht.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Op 19 december 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, waarin werd geklaagd over het feit dat de toenmalige Arbeidsvoorzieningsorganisatie nog geen beslissing had genomen op een aanvraag van 1 november 2000 om een tewerkstellingsvergunning. Het verzoekschrift werd bij brief van 29 januari 2002 ter behandeling als klacht overeenkomstig hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht overgedragen aan de CWI, sedert 1 januari 2002 rechtsopvolger van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Op 25 februari 2002 liet de CWI telefonisch weten het verzoekschrift als klacht in behandeling te nemen. Bij brief van 6 juni 2002 werd de klacht door de CWI afgehandeld. In die brief stelde de Raad van bestuur van de CWI met de klager vast, dat de wettelijke beslistermijn van maximaal vijf weken in dit geval was overschreden, aangezien de beslissing op de aanvraag pas op 9 januari 2002 was genomen en de procedure derhalve ruim 14 maanden in beslag had genomen. Als redenen voor de opgetreden vertraging vermeldde de CWI de grote achterstanden in het verwerken van aanvragen om een tewerkstellingsvergunning en een personele onderbezetting. Voor de lange behandelingsduur bood de CWI de klager verontschuldiging aan. Omdat de klager echter, zo overwoog de CWI, tijdens de procedure rechtsmiddelen had kunnen aanwenden tegen het niet tijdig beslissen op de aanvraag - zoals het indienen van een bezwaarschrift tegen het niet tijdig beslissen en eventueel in het verlengde daarvan het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter - en hij van die mogelijkheid geen gebruik had gemaakt, werd zijn klacht ongegrond geacht.

2. In het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman liet de Raad van bestuur van de CWI weten, dat met de opmerking dat de klager geen rechtsmiddelen had aangewend tegen het niet tijdig beslissen op de aanvraag om een tewerkstellingsvergunning, was bedoeld op artikel 9:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 1.). De CWI gaf aan dat in dat artikel is bepaald dat een bestuursorgaan niet verplicht is een klacht te behandelen, indien deze betrekking heeft op

een gedraging waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden (lid 1, onder c.). Daarvan was volgens de CWI in dit geval sprake. Voorts gaf de CWI aan dat evenmin de verplichting bestaat om een klacht te behandelen, indien deze betrekking heeft op een gedraging waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld (lid 1, onder d.). De CWI wees erop dat in de toelichting op artikel 9:8 Awb onder andere is aangegeven dat hiermee een beroep op de bestuursrechter is bedoeld. Om die reden had de CWI naar zijn zeggen in de klachtafhandelingsbrief aangegeven dat de klager geen gebruik had gemaakt van de mogelijkheid een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter in te dienen. Omdat daarmee was geconcludeerd dat de klager geen gebruik heeft gemaakt van de hem ten dienste staande rechtsmiddelen, is zijn klacht ongegrond geacht, aldus de CWI.

3. De Raad van bestuur van de CWI wees er in zijn reactie op dat vorenstaande ook was opgenomen in artikel 5, onder c. en d. van de Algemene klachtenregeling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, zoals die van toepassing was vóór 1 januari 2002 (zie Achtergrond, onder 3.). Volgens de CWI is die versie van de klachtenregeling toegepast, omdat de gedraging waarover werd geklaagd, plaatsvond vóór 1 januari 2002.

4. Tenslotte liet de CWI nog weten dat er al eind 2001 in de personele sfeer maatregelen zijn getroffen om achterstanden in de aanvragen om een tewerkstellingsvergunning weg te werken en om op nieuwe aanvragen binnen een redelijke termijn te kunnen beslissen.

II. Beoordeling

1. De Raad van bestuur van de CWI handhaaft in zijn reactie op de onderzochte gedraging zijn conclusie dat de klacht van betrokkene over de lange behandelingsduur van de tewerkstellingsaanvraag ongegrond is. Daartoe overweegt de CWI, onder verwijzing naar artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c. en d. van de Awb, dat de klager geen gebruik heeft gemaakt van hem ten dienste staande rechtsmiddelen.

2. Een bestuursorgaan is op grond van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c., van de Awb niet verplicht een klacht te behandelen indien deze betrekking heeft op een gedraging waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden. In het onderhavige geval heeft de CWI niet besloten om de klacht niet te behandelen. De klacht is wel degelijk door de CWI behandeld. De door de CWI gemaakte verwijzing naar artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c., van de Awb gaat dan ook mank.

Omdat de klacht door de CWI is behandeld, geldt voor de verwijzing door de CWI naar artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder d., van de Awb hetzelfde. Op grond van dit artikellid is het bestuursorgaan niet verplicht een klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld. De CWI heeft zich op dit artikellid beroepen onder de overweging dat de klager een verzoek om een voorlopige voorziening had kunnen indienen bij de bestuursrechter. De verwijzing naar

dit artikellid klopt ook in zoverre niet, dat het vragen van een voorlopige voorziening aan de president van de rechtbank niet te beschouwen is als het instellen van beroep bij een bestuursrechter in de zin van artikel 1:5, derde lid, van de Awb (zie Achtergrond, onder 2.).

3. Naar aanleiding van de door de CWI gemaakte opmerking over de toegepaste klachtenregeling merkt de Nationale ombudsman het volgende op. De CWI liet de Nationale ombudsman op 25 februari 2002 telefonisch weten het overgedragen verzoekschrift van 15 december 2001 als klacht in behandeling te nemen. De klacht werd op 6 juni 2002 afgedaan. Het ontgaat de Nationale ombudsman waarom de CWI van mening is dat de klachtenregeling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie op de onderhavige klacht van toepassing zou zijn. Het feit dat de gedraging waarover werd geklaagd plaatsvond vóór 1 januari 2002, zoals de CWI heeft aangegeven, kan daarvoor niet als geldig argument gelden. De klachtenregeling van de voormalige Arbeidsvoorzieningsorganisatie is vervangen op het moment van inwerkingtreding van de Klachtenregeling CWI. Deze regeling van 5 februari 2002 trad in werking op 7 februari 2002 met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2002 (zie Achtergrond, onder 4.).

4. Wat betreft de inhoudelijke kant van de klachtafhandeling wordt opgemerkt dat de CWI in het kader daarvan heeft vastgesteld dat de aanvraagprocedure voor de tewerkstellingsvergunning ruim 14 maanden heeft geduurd in plaats van de maximale termijn van vijf weken. Gelet op deze vaststelling kon de CWI daaraan niet in redelijkheid de conclusie verbinden dat de klacht over de lange afhandeldingsduur ongegrond is. Een ongegrondverklaring betekent immers dat het handelen behoorlijk wordt geacht. Daarvan kan in dit geval toch bezwaarlijk worden gesproken. Het feit dat bezwaar had kunnen worden gemaakt tegen het niet tijdig beslissen op de aanvraag, maakt dit niet anders.

5. Ten slotte merkt de Nationale ombudsman nog het volgende op. In de klachtafhandelingsbrief van 6 juni 2002 concludeert de CWI dat de behandelingsduur van de onderhavige aanvraag om een tewerkstellingsvergunning de termijn van een redelijke afhandeling heeft overschreden. In zijn reactie naar aanleiding van het onderzoek door de Nationale ombudsman geeft de CWI aan dat maatregelen zijn getroffen, onder meer gericht op het binnen een redelijke termijn kunnen beslissen op nieuwe aanvragen om een tewerkstellingsvergunning. Met het gebruik van het woord "redelijke" lijkt de CWI te miskennen dat op grond van artikel 4:13, eerste lid, van de Awb een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, of bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag (zie Achtergrond, onder 1.). Aangezien er voor het beslissen op een aanvraag om een tewerkstellingsvergunning een wettelijke termijn van maximaal vijf weken is gesteld, dient de CWI met de afhandeling van dergelijke aanvragen binnen die wettelijke termijn te blijven.

Gezien het voorgaande is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

6. Ten overvloede wordt met betrekking tot artikel 9:8, eerste lid, aanhef en c. en d. van de Awb nog het volgende overwogen.

Wat betreft artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c., Awb is door de wetgever uitdrukkelijk voorzien dat klacht en bezwaar kunnen samenlopen. Het is echter niet de bedoeling dat de klachtprocedure oneigenlijk wordt gebruikt door degenen die te laat zijn met het indienen van een bezwaarschrift. Teneinde dat te voorkomen is in artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c. bepaald dat de klacht niet hoeft te worden behandeld als deze na afloop van de bezwaartermijn wordt ingediend (dit blijkt uit de woorden "had kunnen worden"). Indien een klacht wordt ingediend terwijl een bezwaarschrift nog kan worden ingediend, zal de klacht moeten worden behandeld. Dat zal veelal het geval zijn indien wordt geklaagd over het niet (tijdig) nemen van een besluit, omdat op grond van artikel 6:12 Awb het bezwaar in dat geval niet aan een termijn is gebonden. Ook in de brochure "Intern Klachtrecht", in 1999 uitgegeven door het Ministerie van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties in verband met de invoering van hoofdstuk 9, wordt aandacht besteed aan de samenloop van klacht en bezwaar in geval van het niet tijdig nemen van een besluit. In zoverre lopen het interne klachtrecht van hoofdstuk 9 Awb en het externe klachtrecht op grond van de Wet Nationale ombudsman parallel. Evenals de Nationale ombudsman dienen ook bestuursorganen klachten te behandelen over het niet tijdig nemen van een besluit, ook al staat op grond van artikel 6:12 Awb de mogelijkheid van bezwaar nog open.

Op grond van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder d., Awb bestaat er daarentegen geen verplichting tot het volgen van de procedure van klachtbehandeling indien tegen de gedraging administratief beroep of beroep bij de bestuursrechter mogelijk is of is geweest. Behandeling van een klacht over dezelfde gedraging als waarvoor beroep openstaat of heeft opengestaan ligt doorgaans ook niet in de rede omdat deze de beroepsprocedures zou doorkruisen. Onder omstandigheden kan een behandeling van de klacht overigens wel zinvol zijn. De Awb verhindert dat niet: het bestuursorgaan blijft daartoe bevoegd. Met name in geval niet tijdig op een bezwaarschrift is beslist is het zinvol de klacht over het niet tijdig beslissen wel als zodanig te behandelen, ook al is beroep mogelijk. Een goede behandeling van de klacht kan dan een gang naar de rechter voorkomen en kan er toe leiden dat zo snel mogelijk alsnog een besluit op het bezwaarschrift wordt genomen. Indien dit gebeurt, zal de klager in veel gevallen geen behoefte meer hebben aan een verdere behandeling van zijn klacht.

Conclusie

De onderzochte gedraging van de Raad van bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen te Zoetermeer is niet behoorlijk.

Onderzoek

Op 19 december 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift met een klacht over een gedraging van de toenmalige Arbeidsvoorzieningsorganisatie (vanaf 1 januari 2002: de CWI). Bij brief van 29 januari 2002 droeg de Nationale ombudsman het verzoekschrift over aan de CWI te Zoetermeer ter behandeling als klacht overeenkomstig hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Op 25 februari 2002 liet de CWI telefonisch weten de klacht in behandeling te nemen. Bij brief van 6 juni 2002 zond de CWI de Nationale ombudsman een afschrift toe van een brief van dezelfde datum, waarmee de klacht was afgedaan. De Nationale ombudsman liet de CWI vervolgens bij brief van 1 juli 2002 weten dat hij had besloten om een onderzoek uit eigen beweging in te stellen naar de hiervoor weergegeven Klacht. De CWI werd in de gelegenheid gesteld op de geformuleerde gedraging te reageren. Daarbij werd tevens verzocht aan te geven of aanleiding gevonden was tot enigerlei maatregel of actie (in algemene zin).

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

De CWI berichtte dat het verslag geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Informatieoverzicht

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

1. Verzoekschrift van 15 december 2001, bij de Nationale ombudsman ingekomen op 19 december 2001 en ter behandeling als klacht overeenkomstig hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht doorgezonden aan de CWI bij brief van 29 januari 2002.
2. Reactie van 6 juni 2002 op de klacht, opgesteld namens de Raad van bestuur van de CWI .
3. Reactie op de onderzochte gedraging van de Raad van bestuur van de CWI van 2 augustus 2002.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:13:

“1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

2. De in het eerste lid bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14, derde lid, heeft gedaan.”

Artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c. en d.:

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

c. waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden;

d. waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld;”

2. Algemene wet bestuursrecht, Tekst & Commentaar (Kluwer - Deventer 2001)

Bij artikel 8:81 (de voorlopige voorziening), blz. 411:

“5. Vormvereisten voor indiening en intrekking verzoek (lid 4). A) Hoofdstuk 6 deels van toepassing (eerste volzin).

De algemene bepalingen over beroep in hoofdstuk 6 zijn niet rechtstreeks van toepassing, omdat het vragen van een voorlopige voorziening aan de president van de rechtbank niet is te beschouwen als het instellen van beroep bij een administratieve rechter in de zin van artikel 1:5 lid 3.(...)”

3. Algemene klachtenregeling Arbeidsvoorzieningsorganisatie (Besluit van de Algemene directie van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie van 14 oktober 1998, Stcrt. 1998, nr. 206)

Artikel 5, aanhef en onder c. en d.:

“Een Directie is niet verplicht een klacht te behandelen indien zij een gedraging betreft:

c. waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden;

d. waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld;”

4. Klachtenregeling CWI (Besluit van de Raad van Bestuur van de Centrale organisatie werk en inkomen van 5 februari 2002, Stcrt. 2002, nr. 140)

Artikel 11:

“Deze regeling treedt in werking op de tweede dag na ondertekening en werkt terug tot en met 1 januari 2002.”