



Rapport

Datum: 19 mei 2003

Rapportnummer: 2003/134

Klacht

Op 24 december 2002 besloot de Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging in te stellen naar een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bernheze. De te onderzoeken gedraging werd als volgt geformuleerd:

De wijze waarop het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bernheze toepassing heeft gegeven aan het bepaalde in artikel 9:10 en 9:12 van de Algemene wet bestuursrecht.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Naar aanleiding van een verzoekschrift dat de Nationale ombudsman ontving over de beslissing van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bernheze nam de Nationale ombudsman kennis van de inhoud van deze beslissing van 17 oktober 2002 op een op 8 oktober 2002 bij het college ingediende klaagschrift.

Hieruit bleek dat de klager door het college van burgemeester en wethouders niet was gehoord en dat niet stond aangegeven waarom van het horen van de klager was afgezien.

2. Voormelde beslissing gaf de Nationale ombudsman aanleiding om het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bernheze bij brief van 24 december 2002 te laten weten dat hij had besloten om naar het niet horen van verzoeker en het niet vermelden van de gronden om van het horen af te zien, een onderzoek uit eigen beweging in te stellen. Daarbij verzocht de Nationale ombudsman aan te geven of het college het - achteraf - als juist beoordeelde dat van het horen van de klager was afgezien en of, indien er sprake was geweest van een "kennelijke ongegrondheid" van de klacht, uit de motivering van de beslissing op de klacht voldoende duidelijk naar voren kwam komt dat er in het onderhavige geval sprake was geweest van een "kennelijke ongegrondheid".

3. In reactie op de geformuleerde gedraging liet het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bernheze de Nationale ombudsman bij brief van 23 januari 2003 onder meer het volgende weten:

"Wij zijn ook achteraf nog de mening toegedaan dat wij terecht afgezien hebben van het horen. Op grond van artikel 9:10, lid 2 Awb kan onder andere van het horen worden afgezien als er sprake is van kennelijke ongegrondheid.

De klacht is ons inziens kennelijk ongegrond. Het horen van betrokkene had ons inziens niets meer toegevoegd en zou niet opwegen tegen de daarmee gemoeide bestuurslasten.

Het is belangrijk om in deze aan te geven dat (klager; N.o.) diverse personen binnen de gemeentelijke organisatie zeer frequent telefonisch dan wel via mail benadert.

In deze contacten houdt betrokkene zich vaak niet aan de gebruikelijke omgangsvormen. Gesprekken met betrokkene leiden veelal niet tot consensus. Hij kan zich vaak ook niet bij de standpunten van de gemeente neerleggen.

(...)

In principe zijn wij met u van mening dat, als er sprake is van kennelijke ongegrondheid, dit dan ook expliciet in de reactie aan de klager moet worden opgenomen. In onderhavige kwestie hebben wij hier van afgezien omdat dat mogelijk aanleiding voor betrokkene zou kunnen zijn om ons daarover frequent te benaderen. Door middel van een verklarende en informatieve brief hebben wij getracht en gehoopt begrip te kweken bij betrokkene voor onze houding.”

II. Beoordeling

1. De onderzochte gedraging heeft allereerst betrekking op de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bernheze toepassing heeft gegeven aan de hoorplicht, zoals die op grond van het bepaalde in artikel 9:10 van de Awb bij klachtbehandeling voor bestuursorganen geldt.
2. Op grond van het eerste lid van dat artikel stelt het bestuursorgaan de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft in de gelegenheid te worden gehoord. Op grond van het tweede lid kan 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. Uit de wetgevingssystematiek volgt dat het bestuursorgaan ook niet hoeft 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 (zie Achtergrond, onder 1.).
3. De wettelijke regeling, zoals neergelegd in artikel 9:10 van de Awb, met betrekking tot het horen van een klager komt neer op "ja, tenzij" (dat wil zeggen altijd uitnodigen tenzij (a) de klacht kennelijk ongegrond is, (b) de klager aangeeft dat hij geen prijs stelt op een hoorzitting, (c) de klacht niet-ontvankelijk is of (d) wanneer naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen).
4. In het onderhavige geval heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bernheze van het horen van klager afgezien, omdat de klacht als kennelijk ongegrond diende te worden aangemerkt.

De onderzochte gedraging is, wat betreft dit onderdeel, behoorlijk.

5. Ten overvloede merkt de Nationale ombudsman hierbij op dat, indien van het horen van klager wordt afgezien, omdat de klacht als kennelijk ongegrond wordt aangemerkt, het gewenst is dat in de beslissing op de klacht wordt meegedeeld waarom van het horen van verzoeker is afgezien.

6. De onderzochte gedraging heeft in tweede instantie betrekking op de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bernheze toepassing heeft gegeven aan de motiveringsplicht, zoals die op grond van het bepaalde in artikel 9:12, eerste lid, van de Awb bij klachtbehandeling voor bestuursorganen geldt.

7. Het bestuursorgaan is verplicht om, na het afsluiten van het naar aanleiding van het ontvangen klaagschrift ingestelde onderzoek, de klager schriftelijk en gemotiveerd zijn bevindingen en eventuele conclusies mee te delen. Onder de bevindingen wordt verstaan een weergave van de feiten die tijdens het klachtonderzoek zijn komen vast staan. Op grond van deze bevindingen zal het bestuursorgaan zich een oordeel vormen over de gang van zaken en daaraan wellicht conclusies verbinden.

8. In het zoeken naar een evenwicht tussen het bieden van voldoende waarborgen enerzijds, en het voorkomen van nodeloze formalisering of bureaucratisering anderzijds heeft de wetgever afgezien van het stellen van nadere eisen aan de motiveringsplicht, zoals neergelegd in artikel 9:12 Awb. Hoever de mededelingsplicht strekt zal van geval tot geval verschillen, waarbij geldt dat de behoefte aan een uitgebreide motivering groter zal zijn wanneer de klacht ongegrond wordt geacht dan in het geval dat de klacht naar tevredenheid is afgehandeld.

9. Ingevolge het bepaalde in artikel 9:12 van de Awb is het bestuursorgaan gehouden bij de bekendmaking van het besluit op het klaagschrift in te gaan op de ingebrachte bedenkingen, zich daarover een oordeel te vormen en daaraan conclusies te verbinden. Een van die conclusies zou kunnen zijn dat de klacht als ongegrond wordt aangemerkt. Indien er sprake is van het als ongegrond aanmerken van de klacht, verdient het de voorkeur dit bij de bekendmaking van het besluit expliciet ook als zodanig te vermelden.

10. In reactie op de klacht deelde het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bernheze mee in principe met de Nationale ombudsman van mening te zijn dat, als er sprake is van kennelijke ongegrondheid, dit dan ook expliciet in de reactie aan de klager moet worden opgenomen. In de onderhavige kwestie is daarvan afgezien, omdat dat mogelijk aanleiding voor betrokkene zou kunnen zijn om het college daarover frequent te gaan benaderen.

11. Naar aanleiding van deze overweging van het college is er aanleiding het volgende op te merken.

Indien, nadat door het bestuursorgaan op de klacht is beslist, vervolgens nog een klacht kan worden ingediend bij een persoon of college aangewezen om klachten over het bestuursorgaan te behandelen, zoals in het geval van de gemeente Bernheze de Nationale ombudsman, dient het bestuursorgaan bij beslissing op de klacht te wijzen op deze externe klachtinstantie.

Het uitgangspunt van de overheid moet zijn dat op brieven van burgers in beginsel een reactie volgt. De aanduiding 'in beginsel' wijst evenwel op een voorbehoud, namelijk dat niet altijd hoeft te worden gereageerd of in ieder geval niet inhoudelijk. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor brieven waarin om een nadere reactie wordt verzocht met betrekking tot een eerder ingediend en al gemotiveerd afgewezen klacht. Dergelijke brieven hoeven geen inhoudelijke reactie te krijgen, behalve wanneer betrokkene nieuwe feiten of omstandigheden naar voren brengt. Wel is het noodzakelijk dat de klager wordt meegedeeld waarom er geen nader inhoudelijk antwoord volgt.

Tevens geldt dat, op grond van het bepaalde in artikel 9:8 van de Awb, het bestuursorgaan niet verplicht is de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging waarover reeds eerder een klacht is ingediend die met inachtneming van de artikelen 9:4 Awb en volgende is behandeld.

12. Gelet op het vorenstaande kan worden gesteld dat er voldoende mogelijkheden zijn om een eventuele frequente correspondentie omtrent de beslissing op een klaagschrift in goede banen te leiden.

De onderzochte gedraging is, wat betreft dit onderdeel, niet behoorlijk.

13. Naar aanleiding van de mededeling van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bernheze omtrent de frequentie waarmee diverse personen binnen de gemeentelijke organisatie worden benaderd hecht de Nationale ombudsman er aan het volgende ten overvloede op te merken.

De Nationale ombudsman heeft in de afgelopen jaren regelmatig rapporten uitgebracht over de wijze waarop bestuursorganen in het algemeen met burgers corresponderen.

Zoals hiervoor aangegeven dient het uitgangspunt van de overheid te zijn dat op brieven van burgers in beginsel een reactie volgt, maar dat niet altijd hoeft te worden gereageerd of in ieder geval niet inhoudelijk.

Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor brieven die een beledigende toonzetting hebben. Uiteraard is het moeilijk daarvoor een eenduidige norm te stellen, maar wanneer de toonzetting min of meer unaniem beoordeeld als beledigend overkomt, kan van inhoudelijke beantwoording worden afgezien. In zo'n geval dient wel schriftelijk te worden aangegeven, waarom van inhoudelijke beantwoording wordt afgezien.

Een inhoudelijke reactie kan verder achterwege blijven bij brieven die gaan om een feitelijk meningsverschil waarover al langdurig is gecorrespondeerd en waarbij van de overheid geen nieuwe standpunten meer zijn te verwachten. Indien de betrokken burger desondanks blijft schrijven kan in zo'n geval worden verstaan met de schriftelijke mededeling dat brieven die inhoudelijk hetzelfde zijn als eerder ontvangen brieven helemaal geen beantwoording (meer) zullen krijgen.

Tevens hoeft een bestuursorgaan bijvoorbeeld niet inhoudelijk te reageren op verzoeken om specificatie als die gevraagde specificatie uit eerder verstrekte informatie al valt af te leiden en op brieven van burgers die anoniem wensen te blijven. Geen enkele reactie hoeft te volgen op brieven waarvan duidelijk is dat die ter kennisgeving zijn toegezonden.

In specifieke omstandigheden acht de Nationale ombudsman het ook acceptabel dat, indien een burger een bestuursorgaan dusdanig frequent benadert, hetzij schriftelijk, hetzij telefonisch, via de e-mail of persoonlijk, waardoor een onevenredig beslag gelegd wordt op het bestuursorgaan of de onder verantwoordelijkheid van dit bestuursorgaan werkzame organisatie, dat door het bestuursorgaan maatregelen worden getroffen ter beperking van dit beslag. Uiteraard dient het recht van de betrokken burger om zich tot het bestuursorgaan te wenden, daarbij niet onevenredig te worden beperkt.

Conclusie

De onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bernheze is behoorlijk wat betreft de wijze waarop uitvoering is gegeven aan het bepaalde in artikel 9:10 Awb omtrent het horen van verzoeker en niet behoorlijk wat betreft de wijze waarop uitvoering is gegeven aan het bepaalde in artikel 9:12 Awb omtrent het de klager in kennis stellen van de bevindingen van het onderzoek.

Onderzoek

Op 22 oktober 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 18 oktober 2002, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bernheze.

In hetgeen verzoeker aan de orde stelde zag de Nationale ombudsman onvoldoende aanleiding om een onderzoek in te stellen.

De gang van zaken met betrekking tot de afhandeling van de klacht gaf de Nationale ombudsman echter aanleiding om op grond van zijn bevoegdheid in het kader van artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging in te stellen.

In het kader van het onderzoek werd het college verzocht op de klacht te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan het college van burgemeester en wethouders. Het college berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

informatieoverzicht

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

1. Beslissing van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bernheze van 17 oktober 2002, inzake een op 8 oktober 2002 ingediende klacht.
2. Reactie van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bernheze van 23 januari 2003 gericht aan de Nationale ombudsman.

Bevindingen

zie onder Beoordeling

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:4

"1. Indien een schriftelijke klacht betrekking heeft op een gedraging jegens de klager en voldoet aan de vereisten van het tweede lid, zijn de artikelen 9:5 tot en met 9:12 van toepassing.

2. Het klaagschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van de gedraging waartegen de klacht is gericht.

3. Artikel 6:5, derde lid, is van overeenkomstige toepassing."

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 9:8

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

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

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

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

Artikel 9:10

"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, eerste lid

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

2. Memorie van Toelichting bij hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 837

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 behoeft 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 behoeft 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 (...).

(...)

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.

(...)

Ten slotte moet worden gewezen op de situatie van in het buitenland verblijvende klagers. Afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden kan het voorkomen dat de klager moeilijk bereikbaar of traceerbaar is. In die situaties kan er sprake zijn van een overmachtsituatie waarin van het bestuursorgaan niet kan worden verwacht om de klager (in persoon) te horen. In dergelijke overmachtsituaties moet ernaar worden gestreefd de klager op enigerlei wijze te horen, maar is enige flexibiliteit noodzakelijk..."

Pag. 22

"Artikel 9:12

Het onderhavige artikel verplicht het bestuursorgaan om, na het afsluiten van het onderzoek, de klager schriftelijk zijn bevindingen en eventuele conclusies mee te delen. Onder de bevindingen wordt verstaan een weergave van de feiten die tijdens het klachtonderzoek zijn komen vast staan. Op grond van deze bevindingen zal het bestuursorgaan zich een oordeel vormen over de gang van zaken en daaraan wellicht conclusies verbinden.

Hoever de mededelingsplicht strekt zal van geval tot geval verschillen. Uit de aard der zaak bevat de afdoeningsbrief het oordeel van het bestuursorgaan over de klacht. De behoefte aan een uitgebreide motivering zal groter zijn wanneer de klacht ongegrond wordt geacht dan in het geval dat de klacht naar tevredenheid is afgehandeld.