



Rapport

Datum: 21 oktober 2005
Rapportnummer: 2005/325

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op zijn bezwaar van 30 maart 2004, gericht tegen een terugvorderingsbeslissing huursubsidie van 12 maart 2004, op het moment waarop hij zich tot de Nationale ombudsman wendde, niet heeft beslist.

De Directie Informatie, Beheer en Subsidieregelingen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer volstond destijds met de verzending van een informatieve standaardbrief in reactie op het door verzoeker op 30 maart 2004 retour gezonden bezwaarformulier dat met de terugvorderingbeslissing was meegezonden. De brief bevatte verder de mededeling dat de beslissing werd gehandhaafd, zonder dat verzoeker werd gewezen op de mogelijkheid beroep in te stellen.

De omstandigheid dat in deze zogenoemde uitlegbrief een verwijzing naar de beroepsmogelijkheid achterwege was gebleven, alsmede het feit dat in een tijdsbestek van enkele maanden een tiental klachten bij de Nationale ombudsman werd ingediend, waarbij IBS dezelfde handelwijze had gevolgd, was aanleiding voor de Nationale ombudsman om met gebruikmaking van de bevoegdheid die de Nationale ombudsman is gegeven in artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman (oud) uit eigen beweging een onderzoek in te stellen naar deze gedraging.

De te onderzoeken gedraging is op dit punt als volgt geformuleerd.

De wijze waarop de Directie Informatie, Beheer en Subsidieregelingen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (verder IBS) in een brief van 25 juni 2004, waarin het bezwaar van verzoeker tegen de terugvorderingsbeslissing huursubsidie is afgewezen, toepassing heeft gegeven aan het gestelde in artikel 3:45 van de Algemene wet bestuursrecht betreffende de rechtsmiddelenverwijzing.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Op 12 maart 2004 zond de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer verzoeker een beslissing waarbij huursubsidie over het subsidiejaar 2000/2001 werd teruggevorderd op basis van het feit dat nieuwe inkomensgegevens bekend waren geworden.
2. Verzoeker zond op 30 maart 2004 het bijgevoegde bezwaarformulier retour, waarop hij onder meer aankruiste dat het gehanteerde inkomen niet juist was en waarop hij zijn bezwaar nader toelichtte. Tevens zond hij een jaaropgave en een inkomensverklaring van de Belastingdienst betreffende het jaar 1999 mee.

De inkomensverklaring gaf de gegevens weer die verzoeker (of derden) aan de Belastingdienst had verstrekt en die door de Belastingdienst niet op juistheid waren gecontroleerd.

3. Op 14 april 2004 reageerde IBS op verzoekers bezwaar met een uitlegbrief. IBS deelde hierin verzoeker onder meer mee:

“Ik heb van u een reactie ontvangen waarin u aangeeft dat het u niet duidelijk is waarom u een bedrag aan huursubsidie moet terugbetalen.

(...)

U hebt mij jaaropgaven toegestuurd.

Een beslissing herzie ik alleen op basis van informatie van de Belastingdienst. U kunt een kopie van de definitieve aanslag toesturen, of, als u geen aangifte hebt gedaan, een recente inkomensverklaring (formulier IB60) van de Belastingdienst. Omdat het Ministerie van VROM net als u de gegevens van de Belastingdienst ontvangt, is de kans klein dat het inkomen op de inkomensverklaring zal afwijken van het inkomen op de beslissing.

Na ontvangst daarvan zal ik beoordelen of de beslissing kan worden aangepast.”

4. Verzoeker reageerde met een brief van 16 april 2004, waarmee hij liet weten al een inkomensverklaring te hebben meegezonden met het bezwaarformulier. Hij zond een kopie mee van deze inkomensverklaring.

5. In een brief van 25 juni 2004 deelde reageerde IBS verzoeker ten slotte mee:

“Ik heb van u een reactie ontvangen waarin u aangeeft dat het inkomen, waarvan ik ben uitgegaan, volgens u niet klopt.

De door u gestuurde inkomensverklaring komt overeen met de inkomensgegevens die ik van de Belastingdienst heb ontvangen.

De beslissing zal ik niet herzien en de vordering blijft gehandhaafd.

Deze brief is namens de Minister van VROM langs geautomatiseerde weg tot stand gekomen en is daarom niet ondertekend.”

6. In reactie op verzoekers klacht bij de Nationale ombudsman deelde de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer mee dat zij de klacht gegrond achtte. Bij de behandeling van verzoekers bezwaarbrief was een procedurefout gemaakt.

De brief had conform de Algemene wet bestuursrecht (verder Awb) als bezwaarschrift moeten worden aangemerkt en afgehandeld, resulterend in een voor beroep vatbare

beslissing, aldus de minister.

Verder liet de minister weten dat dit verzuim was hersteld en dat verzoeker op 26 november 2004 een beslissing was toegezonden waartegen beroep openstond bij de rechtbank.

7. Ten aanzien van de uitlegbrief liet de minister op 18 januari 2005 in zijn algemeenheid weten:

“...Reeds enige tijd wordt door IBS gewerkt met een gestandaardiseerde uitlegbrief. Dit is een informatieve brief die bedoeld is als antwoordbrief bij reguliere correspondentie, niet zijnde bezwaarschriften. Door dergelijke brieven te standaardiseren wordt enerzijds een efficiëntieslag beoogd en anderzijds wordt op deze manier getracht de behandelduur van reguliere correspondentie te bekorten zodat de burger binnen redelijke termijn een antwoord ontvangt. Indien brieven wel als bezwaarschrift worden aangemerkt, worden deze conform de Awb afgehandeld.

Gelet op de grote aantallen correspondentie bij IBS valt het helaas niet uit te sluiten, dat er bij het categoriseren van inkomende post brieven ten onrechte niet als bezwaarschriften worden aangemerkt. Hoewel dit hiervoor uiteraard geen rechtvaardiging is, is het wel zo dat dergelijke procedurefouten in de regel niets afdoen aan de juistheid van de inhoudelijke strekking van de uitlegbrief. Ik ben mij desondanks ervan bewust dat het verkeerd gebruik van de uitlegbrief de burger een rechtsmiddel ontnemt.

(...)

De uitlegbrief in zijn huidige opzet is in principe bestemd voor de beantwoording van reguliere post. In die opzet voldoet de brief ook. De passage waarin gesteld wordt dat een beslissing niet zal worden gewijzigd, zal echter worden aangepast om te voorkomen dat de uitlegbrief als een beslissing kan worden gezien in plaats van een brief met alleen een informatief karakter. Die brief zal gebruikt worden bij het afhandelen van normale correspondentie en niet meer bij de afhandeling van bezwaarschriften.

Binnen IBS is onlangs - mede naar aanleiding van uw signaal - een werkgroep Kwaliteit ingesteld die onder meer belast is met het verbeteren van de uitvoering van de bezwaarschriftenprocedure. Bij de inventarisering van problemen is naar boven gekomen dat postherkenning een van de knelpunten is. Om dit probleem te ondervangen, worden er thans een aantal medewerkers opgeleid die daardoor beter in staat zullen zijn om bij de verdeling van de post onderscheid te maken tussen reguliere post en bezwaarschriften. Hierdoor kunnen de juiste procedures beter nageleefd worden. Verder wordt bezien of de bestaande standaardcorrespondentie en werkinstructies verbeterd dienen te worden...”

II. Beoordeling

A. Ten aanzien van verzoekers klacht

8. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten.

Dit betekent onder meer dat van bestuursorganen mag worden verwacht dat zij in reactie op een bezwaarschrift niet volstaan met een informatieve standaardbrief, maar dat een besluit wordt genomen op bezwaar met een verwijzing naar de mogelijkheid om tegen dit besluit op te komen.

9. Nu verzoeker op 30 maart 2004 met het bij de terugvorderingsbeslissing huursubsidie gevoegde formulier bezwaar heeft gemaakt tegen de beslissing van 12 maart 2004, had IBS dit bezwaarformulier moeten behandelen als een bezwaarschrift, en niet als reguliere post.

10. IBS kon niet volstaan met de verzending van de uitlegbrief van 14 april 2004 en de brief van 25 juni 2005 waarin verzoeker slechts werd meegedeeld dat de beslissing niet werd herzien zonder een vermelding van de mogelijkheid om hiertegen op te komen.

11. Aldus heeft IBS verzoeker in eerste instantie niet de mogelijkheid geboden om zijn procedurele kansen ten volle te realiseren en heeft zodoende gehandeld in strijd met het vereiste van fair play.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

B. Ten aanzien van de rechtsmiddelenverwijzing

12. Zoals gesteld onder punt 1. houdt het beginsel van fair play voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten.

Dit houdt ook in dat van bestuursorganen mag worden verwacht dat zij in reactie op een bezwaarschrift een besluit nemen met daarbij een verwijzing naar de mogelijkheid om tegen dit besluit op te komen.

13. Tegen een besluit als het onderhavige kan beroep worden ingesteld ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Conform artikel 3:45 van de Awb (zie Achtergrond) behoort aan de indiener van het bezwaarschrift duidelijk gemaakt te worden dat de brief waarmee op het bezwaar wordt gereageerd moet worden opgevat als een beslissing waartegen binnen zes weken beroep kan worden ingesteld bij de bevoegde rechtbank.

Dit houdt in dat geen gebruik kan worden gemaakt van gestandaardiseerde uitlegbrieven, en dat daarvoor bij de verdeling van de post een juist onderscheid moet worden gemaakt tussen reguliere post en bezwaarschriften.

14. Nu IBS, kennelijk bij herhaling, fouten heeft gemaakt bij de postherkenning, moet worden geconcludeerd dat in de periode waarin bij de Nationale ombudsman diverse klachten werden ingediend over het uitblijven van een beslissing op bezwaar, gehandeld is in strijd met het vereiste van fair play.

De ambtshalve onderzochte gedraging is eveneens niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Directie Informatie, Beheer en Subsidieregelingen is gegrond ten aanzien van:

- het uitblijven van een beslissing op verzoekers bezwaarschrift wegens schending van het vereiste van fair play.

De ambtshalve onderzochte gedraging over de toepassing van artikel 3:45 van de Awb betreffende de rechtsmiddelenverwijzing, eveneens wegens schending van het vereiste van fair play.

De minister heeft tijdens het onderzoek te kennen gegeven dat inmiddels een werkgroep Kwaliteit was ingesteld die onder meer was belast met het verbeteren van de bezwaarschriftenprocedure. Tevens was al een aantal verbeteracties in gang gezet, waaronder de opleiding van een aantal medewerkers ten behoeve van de verbetering van de postherkenning en het bezien of bestaande standaardcorrespondentie en werkinstructies konden worden verbeterd. De Nationale ombudsman heeft hiervan met instemming kennisgenomen.

Ten slotte heeft de minister laten weten dat de passage in de uitlegbrief waarin wordt gesteld dat de beslissing niet zal worden herzien, zal worden aangepast om te voorkomen dat deze brief (ten onrechte) als beslissing wordt aangemerkt. De Nationale ombudsman heeft hiervan eveneens met instemming kennis genomen.

Helaas had de minister op de vraag of de verbeteracties rond de bezwaarschriftprocedure al volledig waren afgerond en wat de bevindingen waren geweest van de werkgroep 'Kwaliteit', ten tijde van het uitbrengen van dit rapport nog geen reactie gegeven.

Onderzoek

Op 31 augustus 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. te Nieuwegein, met een klacht over een gedraging van de Directie Informatie, Beheer en Subsidieregelingen.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, werd een onderzoek ingesteld.

De klacht van verzoeker werd in eerste instantie ter interventie voorgelegd bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer met de vraag of kon worden toegezegd dat verzoeker op zijn bezwaar alsnog een beslissing met een rechtsmiddelenverwijzing zou worden toegezonden. De Nationale ombudsman ontving de gevraagde toezegging.

In het kader van het ambtshalve onderzoek naar het ontbreken van de rechtsmiddelenverwijzing werd de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vervolgens verzocht op deze klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hadden.

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

De minister werd bij de toezending van het verslag van bevindingen verzocht te laten weten of de verbeteracties rond de bezwaarprocedure inmiddels volledig waren afgerond en hoe de bevindingen luiden van de door hem ingestelde werkgroep "Kwaliteit". Daarnaast werd de minister verzocht aan de Nationale ombudsman een kopie te verstrekken van de aangepaste standaard-uitlegbrief.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen of aan te vullen.

De minister gaf binnen de gestelde en verlengde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

1. Verzoekschrift van 30 augustus 2004 gericht aan de Nationale ombudsman.
2. Bezwaarformulier van 30 maart 2004, waarmee verzoeker bezwaar maakte tegen de terugvorderingsbeslissing van 12 maart 2004.
3. Informatieve brief van 16 april 2005 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, waarin verzoeker uitleg werd gegeven over de wijze waarop de terugvorderingsbeslissing tot stand was gekomen en wanneer een beslissing kon worden herzien.
4. Brief van 25 juni 2004 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, waarin verzoeker werd meegedeeld dat de beslissing niet werd herzien en de vordering werd gehandhaafd.

5. Standpunt van 18 januari 2005 van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gericht aan de Nationale ombudsman.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:45:

"1. Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt.

2. Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld."