

# Rapport

## Doorsturen of niet?

Een onderzoek naar het door UWV Breda weigeren van poststukken, bestemd voor andere UWV-kantoren.

### **Oordeel**

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Breda niet gegrond.

**Datum: 27 november 2017**  
**Rapportnummer: 2017/130**

## Samenvatting

De heer Verschoor<sup>1</sup> behartigt als professional, gevestigd in Breda, de belangen van UWV-klienten in juridische procedures. Sinds enkele jaren geeft hij regelmatig post af bij het UWV-kantoor Breda, ook poststukken die niet bestemd zijn voor UWV Breda. Dit UWV-kantoor laat hem op enig moment per brief weten geen poststukken meer aan te nemen die voor andere UWV-kantoren bestemd zijn. Deze brieven worden geretourneerd. De heer Verschoor dient een klacht hierover in: het UWV moet zich volgens hem houden aan de doorzendplicht. Het gaat hem bovendien vooral om de ontvangstbevestiging. Het UWV geeft in zijn reactie aan dat de doorzendplicht in dit geval niet van toepassing is en laat weten geen centrale postontvanger en postverdelers te zijn. Daarnaast weet de heer Verschoor volgens het UWV waar hij zijn post naar toe moet sturen. Voor een ontvangstbevestiging zal hij zijn post aangetekend moeten verzenden.

De Nationale ombudsman toetst aan het vereiste van redelijkheid en acht de klacht niet gegrond. De Nationale ombudsman is allereerst van oordeel dat de interne doorzendplicht van toepassing is. Dit betekent dat burgers altijd de mogelijkheid moet worden geboden om post aan de balie af te geven, ook indien deze voor andere UWV-kantoren bedoeld is. Voor professionals echter dient het UWV een redelijke afweging te maken voordat wordt besloten of de aan balie aangeboden post doorgestuurd wordt of niet. Voor een ontvangstbevestiging, waar het de heer Verschoor om te doen is, zijn alternatieven voorhanden. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het UWV in deze situatie een zorgvuldige afweging heeft gemaakt en dat het resultaat van deze afweging niet onredelijk is. Dit resultaat heeft het UWV vervolgens schriftelijk aan de heer Verschoor kenbaar gemaakt. Het UWV heeft hiermee behoorlijk gehandeld.

## Wat is de klacht?

Verzoeker klaagt erover dat het UWV, kantoor Breda, weigert poststukken bestemd voor andere UWV kantoren aan de balie in ontvangst te nemen.

## Wat ging er aan de klacht vooraf?

De heer Verschoor is sinds 2011 als zelfstandig ondernemer gevestigd in Breda. Voor zijn cliënten correspondeert hij als professionele gemachtigde zakelijk met het UWV. Sinds de start van zijn onderneming geeft hij regelmatig post af aan de balie van UWV-vestiging Breda. Het gaat hierbij om aanvragen voor herbeoordeling, bezwaarschriften, WOB-verzoeken en ingebrekestellingen. De heer Verschoor zegt gemiddeld vijf poststukken per maand aan de balie af te geven, met een maximum van tien stuks per

---

<sup>1</sup> Gefingeerde naam

maand. Het gaat niet alleen om post bestemd voor dit kantoor: tachtig procent van de aangeleverde poststukken is gericht aan andere UWV-kantoren.

Op 18 juli 2016 heeft het UWV Breda de heer Verschoor een brief gestuurd waarin wordt aangegeven dat de heer Verschoor regelmatig post aan de balie afgeeft die soms bestemd is voor kantoor Breda, maar voornamelijk voor andere UWV-kantoren. Deze post is gericht aan de afdelingen Bezwaar en Beroep. Het UWV laat hem weten alleen nog maar poststukken aan te nemen die bestemd zijn voor de eigen locatie. De post voor andere kantoren wordt aan de heer Verschoor geretourneerd. Het UWV-kantoor Breda verzoekt hem dringend voortaan post voor andere UWV-kantoren niet meer af te geven aan de balie maar via reguliere of aangetekende post te versturen.

### Wat was de oorspronkelijke klacht?

De heer Verschoor is het niet eens met de maatregel van het UWV-kantoor Breda om de post voor andere UWV-kantoren niet meer aan te nemen aan de balie. Hij wil zeker zijn van ontvangst. Bovendien dient het UWV zich te houden aan de doorzendplicht uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb), zo geeft hij aan.

### Welke reactie komt er op de klacht?

Het UWV Breda verklaart de klacht van de heer Verschoor met een brief van 18 juli 2016 ongegrond en geeft als argument dat de doorzendplicht niet van toepassing is in zijn situatie. Volgens het UWV bestaat er in zijn geval geen onduidelijkheid over het adres van de andere UWV-locaties en zal de heer Verschoor zelf moeten zorgdragen voor de verzending. Het UWV concludeert dat hij met balie-afgifte van stukken portokosten wenst te besparen en laat hem weten dat hij deze kosten in rekening dient te brengen bij zijn opdrachtgevers. Tot slot verwijst het UWV naar een rapport van de Nationale ombudsman.<sup>2</sup>

### Wat is de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?

Omdat de heer Verschoor het niet eens is met de argumentatie van het UWV Breda in de klachtafhandelingsbrief legt hij de klacht voor aan de Nationale ombudsman.

### Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

De Nationale ombudsman heeft onderzoek ingesteld naar de klacht van de heer Verschoor en daarbij een aantal vragen gesteld. Allereerst wordt gevraagd of het UWV

---

<sup>2</sup> Rapport 2001/138

het standpunt van de UWV-locatie Breda deelt, zoals weergegeven in de klachtafhandlingsbrief van 18 juli 2016. Hieraan gekoppeld is de vraag gesteld of het UWV aanleiding ziet tot een actie of maatregel, indien locatie Breda hiermee anders omgaat dan andere UWV-kantoren.

Verder is de ombudsman benieuwd of het afgeven van poststukken die voor andere kantoren bestemd zijn ook voorkomt op andere kantoren van het UWV. Als dit het geval is, hoe gaan die hiermee om en maken zij onderscheid tussen UWV-klanten en professionals?

Ook wil de Nationale ombudsman weten of het UWV bij doorzending naar andere kantoren onderscheid maakt tussen poststukken die afgegeven worden door de belanghebbende zelf of door een gemachtigde/professional.

Daarnaast vraagt de ombudsman of het UWV van mening is dat de doorzendplicht uit de Awb (artikel 2:3 dan wel 6:15) van toepassing of overeenkomstige toepassing is in deze casus.

Tot slot wordt het UWV gevraagd om hoeveel poststukken het per maand in dit specifieke geval gaat, uitgesplitst in post voor kantoor Breda en voor andere UWV-kantoren.

## Hoe reageerde het UWV?

Het UWV geeft in zijn reactie aan dat de heer Verschoor beroepshalve te maken heeft met het UWV. Hij geeft ook post af aan UWV kantoor Breda die bedoeld is voor andere vestigingen, zo laat het UWV weten. Volgens het UWV is de heer Verschoor principieel van mening dat het UWV een doorzendplicht heeft.

Verder geeft het UWV aan dat bestuursorganen die over meerdere adressen beschikken van burgers mogen verlangen dat zij post voor het bestuursorgaan aan het juiste adres sturen. Het UWV verwijst hierbij naar een rapport van de Nationale ombudsman,<sup>3</sup> en naar een uitspraak van de rechtbank Rotterdam,<sup>4</sup> die later is bevestigd door de Raad van State.<sup>5</sup>

Het UWV is van mening dat van de heer Verschoor, die beroepshalve klanten van het UWV ondersteunt, mag worden verlangd dat hij zijn post verzendt naar het specifieke, door het UWV aangegeven kantoor, en niet het kantoor Breda gebruikt als zijn centrale postontvanger en interne postverdelers.

---

<sup>3</sup> Rapport 2001/138

<sup>4</sup> ECLI:RBROT:2014:7021

<sup>5</sup> ECLI: RVS:2015:1630

Aan bestuursorganen worden voor de taakuitvoering eisen gesteld zoals redelijkheid, billijkheid en proportionaliteit, aldus het UWV. Maar daarnaast is het UWV van mening dat ook van burgers, en zeker van hun rechtsvertegenwoordigers, kan worden gevraagd dat zij daarmee in hun rol ook rekening houden. Anders geformuleerd: het UWV vindt dat de heer Verschoor het UWV hierin overvraagt. De heer Verschoor beroept zich daarbij op de verplichting tot doorzending van post, een verplichting die volgens het UWV in deze situatie niet van toepassing is.

Het UWV voegt hier nog aan toe dat de heer Verschoor na juli 2016 (na de klachtafhandeling door het UWV; No) geen brieven bestemd voor andere vestigingen heeft afgeleverd op de UWV-vestiging Breda. Niet is gebleken dat de bedrijfsvoering van de heer Verschoor door de weigering van het aannemen van brieven is geschaad, zo laat het UWV de Nationale ombudsman weten.

Op de vraag of het UWV het standpunt van de vestiging Breda deelt, antwoordt het UWV bevestigend. Het UWV geeft hierbij aan dat iedere uitvoerende vestiging mag bepalen wat acceptabel wordt geacht, mocht er min of meer stelselmatig post bestemd voor andere vestigingen worden aangeleverd. Hierbij dient zoveel als mogelijk maatwerk te worden geleverd, zo schrijft het UWV. Dit betekent dat er wordt gekeken naar de individuele behoefte maar tegelijkertijd de schijn van willekeur moet worden vermeden. Overheden dienen volgens het UWV transparant te zijn en moeten kunnen uitleggen welke keuzes zij maken. Dit is in dergelijke weinig voorkomende situaties aan de orde, aldus het UWV. Het UWV verwijst hier naar het al eerder aangehaalde rapport van de Nationale ombudsman.<sup>6</sup>

Het afgeven van poststukken bestemd voor andere kantoren komt ook op andere UWV-locaties voor. Hierbij wordt door het UWV onderscheid gemaakt tussen klanten (belanghebbenden) en professionals. Van professionals verwacht het UWV eerder dat zij op de hoogte zijn van de procedures die het UWV voor postontvangst hanteert. In de dagelijkse praktijk komt het overigens niet zo vaak voor dat een klant van het UWV met zoveel verschillende UWV-vestigingen te maken heeft als professionals. Mocht dit echter toch voorkomen dan wordt de klant uitgelegd waar hij zijn post naartoe kan sturen.

Als laatste vraagt de Nationale ombudsman hoeveel poststukken het betreft, niet alleen voor Breda maar ook voor andere UWV-locaties. Het UWV geeft hierbij aan dat geen registratie hiervan wordt bijgehouden en dat deze vraag dus moeilijk te beantwoorden is. Voor kantoor Breda geldt dat de heer Verschoor na de brief van 18 juli 2016 geen post meer aan de balie heeft afgegeven. De laatste keer dat hij brieven zou hebben afgegeven is medio 2016 geweest, waarbij het naar schatting zou gaan om tien brieven, geen van allen bestemd voor de vestiging Breda.

---

<sup>6</sup> Rapport 2001/138

## Hoe reageerde de heer Verschoor?

De heer Verschoor stelt allereerst dat hij het UWV niet als centrale postontvanger en interne postverdelers gebruikt. Hij stuurt zijn brieven normaliter per post naar het UWV. Alleen in bijzondere gevallen, wanneer een ontvangstbevestiging wenselijk is, biedt hij poststukken aan de balie van het UWV-kantoor Breda aan. Als reden hiervoor geeft de heer Verschoor aan dat sommige poststukken door het UWV niet in behandeling worden genomen, soms ook niet na aangetekende verzending. Ook het verstrijken van termijnen kan een reden zijn om post af te geven aan de balie.

Daarnaast geeft de heer Verschoor aan dat het voor hem als professional onmogelijk is om voor zijn klanten digitaal bezwaar in te dienen, omdat hij als belangenbehartiger geen toegang heeft tot de digitale omgeving van het UWV. Bij digitaal bezwaar indienen is het voor de klant namelijk meteen duidelijk dat het bezwaar is ontvangen, bij het schriftelijk indienen niet. Dit is voor de heer Verschoor ook een reden om een bezwaarschrift af te geven aan de balie, met bevestiging van ontvangst.

Verder laat de heer Verschoor weten dat de tijd die het hem kost om poststukken persoonlijk aan de balie van het UWV-kantoor Breda af te geven hem geen zodanig voordeel oplevert dat hij dit kantoor zou gebruiken als centrale postontvanger en interne postverdelers. Voorts is het voor de heer Verschoor niet duidelijk dat het UWV kan stellen dat hij medio 2016 naar schatting tien brieven heeft afgegeven aan de balie, terwijl hiervan door het UWV geen registratie wordt bijgehouden.

De heer Verschoor geeft tot slot aan dat het hem in de kern om de ontvangstbevestiging gaat.

## Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

De heer Verschoor klaagt erover dat het UWV Breda hem met de brief van 18 juli 2016 heeft laten weten geen poststukken bestemd voor andere UWV-kantoren meer aan de balie in ontvangst te nemen. De heer Verschoor is van mening dat het UWV op grond van artikel 2:3 van de Awb verplicht is zijn afgegeven poststukken door te sturen. Het UWV vindt dat de doorzendplicht in dit geval niet van toepassing is.

### *Behoorlijkheidsvereiste*

De klacht van de heer Verschoor kan worden beoordeeld aan de hand van het behoorlijkheidsvereiste redelijkheid. Dit betekent dat de overheid de verschillende belangen tegen elkaar afweegt voordat zij een beslissing neemt, in dit geval om wel of niet poststukken aan te nemen en door te sturen naar een andere UWV-vestiging. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.

### *De doorzendplicht*

Om een oordeel te kunnen vormen over deze klacht moet eerst worden gekeken naar de doorzendplicht. Zowel de heer Verschoor als het UWV beroepen zich in hun motivering op de doorzendplicht. De doorzendplicht uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is vastgelegd in artikel 2:3 en artikel 6:15. De tekst hiervan is te vinden in de bijlage bij dit rapport.

De artikelen 2:3 en 6:15 uit de Awb zien op geschriften die door een ander bestuursorgaan moeten worden behandeld omdat het 'ontvangende' bestuursorgaan niet bevoegd is de stukken in behandeling te nemen. De doorzendplicht is blijkbaar bedoeld om de burger te beschermen die binnen het grote aantal overheidsinstanties de juiste weg niet weten te vinden.<sup>7</sup> Het is evident dat het in de Awb gaat om een ander bestuursorgaan. Aangezien het UWV als één bestuursorgaan moet worden gezien is de doorzendplicht hier niet rechtstreeks van toepassing. Het UWV heeft hierop dan ook terecht gewezen. Wel is in dergelijke situaties in beginsel sprake van een interne doorzendplicht, zo heeft de Nationale ombudsman eerder vastgesteld. Die interne doorzendplicht geldt echter niet onbeperkt.

Het UWV laat het aan de diverse vestigingen over om hierin een eigen afweging te maken. Het UWV Breda heeft er in deze zaak voor gekozen om de heer Verschoor op 18 juli 2016 schriftelijk aan te kondigen dat, vanwege de frequentie en de hoeveelheid aangeboden poststukken, deze aan de balie afgegeven brieven bestemd voor andere locaties in het vervolg niet meer zullen worden aangenomen. Het UWV Breda geeft hierbij tevens aan dat de heer Verschoor als professionele belangenbehartiger de door hem gewenste ontvangstbevestiging ook op een andere wijze kan verkrijgen.

### *Burger versus professional*

Voor de Nationale ombudsman staat in deze zaak de vraag centraal of het UWV bij het aanbieden van poststukken aan de balie onderscheid mag maken tussen een burger en een professionele gemachtigde.

Voor veel burgers geldt dat zij vaak niet (goed) weten tot welk adres zij zich moeten richten, in het bijzonder bij een landelijke organisatie als het UWV, met meerdere vestigingen. Voor hen is het daarom belangrijk dat zij ervan op aan kunnen dat mogelijk onjuist geadresseerde stukken alsnog op de goede plek terechtkomen. Het (aangetekend) versturen van brieven kan voor de burger bovendien leiden tot oplopende kosten. Hierbij kan worden gedacht aan burgers die van een minimuminkomen moeten rondkomen en/of burgers die aangewezen zijn op het gebruik van reguliere post omdat zij niet digitaal vaardig zijn. Het is daarmee voorstelbaar dat iemand besluit zijn correspondentie bij het dichtstbijzijnde kantoor af te geven.

Bij professionals echter mag er in beginsel van worden uitgegaan dat het voor hen niet nodig is om post bij een nabij gelegen UWV-kantoor af te geven. Van hen mag in

---

<sup>7</sup> ECLI:NL:CRVB:2015:1249

redelijkheid verwacht worden dat zij weten waar de stukken heen moeten. Waar het de professional om de ontvangstbevestiging te doen is mag er bovendien van worden uitgegaan dat daarvoor alternatieven voorhanden zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verzenden per fax.

#### *Overwegingen*

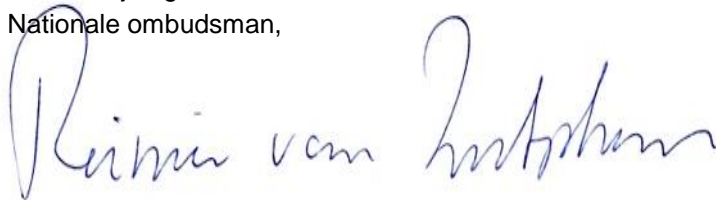
Bij balie-afgifte van post door een professional is de Nationale ombudsman van mening dat het UWV de vrijheid dient te hebben om dit per geval te beoordelen en af te wegen of het wel of niet (meer) accepteren van afgegeven post redelijk is. In dit geval staat vast dat de heer Verschoor met enige regelmaat poststukken aan de balie afgaf met als voornaamste doel een ontvangstbevestiging te verkrijgen. Van deze poststukken is het merendeel bestemd voor andere UWV-locaties. Het UWV Breda heeft de heer Verschoor in de brief van 18 juli 2016 aangekondigd dat post voor andere vestigingen vanaf dat moment niet meer zal worden aangenomen aan de balie. Mocht de heer Verschoor daarna nog post voor andere vestigingen blijven afgeven dan zal het UWV Breda deze stukken niet meer doorsturen maar aan hem retourneren. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het UWV in deze situatie een zorgvuldige afweging heeft gemaakt en dat het resultaat van deze afweging niet onredelijk is. Dit resultaat heeft het UWV vervolgens schriftelijk aan de heer Verschoor kenbaar gemaakt. Het UWV heeft hiermee behoorlijk gehandeld.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen te Breda is niet gegrond.

Met vriendelijke groet,  
de Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen



## Relevante literatuur en wet- en regelgeving

Tekst artikel 2:3 en 6:15 uit de Awb:

### *Artikel 2:3*

1. Het bestuursorgaan zendt geschriften tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is, onverwijld door naar dat orgaan, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender.
2. Het bestuursorgaan zendt geschriften die niet voor hem bestemd zijn en die ook niet worden doorgezonden, zo spoedig mogelijk terug aan de afzender.

### *Artikel 6:15*

1. Indien het bezwaar- of beroepschrift wordt ingediend bij een onbevoegd bestuursorgaan of bij een onbevoegde bestuursrechter, wordt het, nadat daarop de datum van ontvangst is aangetekend, zo spoedig mogelijk doorgezonden aan het bevoegde orgaan, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien in plaats van een bezwaarschrift een beroepschrift is ingediend of omgekeerd.
3. Het tijdstip van indiening bij het onbevoegde orgaan is bepalend voor de vraag of het bezwaar- of beroepschrift tijdig is ingediend, behoudens in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht.

## Achtergrond

### *Interne doorzendplicht*

De Centrale Raad van Beroep zegt over de interne doorzendplicht: deze plicht geldt a fortiori voor het doorzenden van een aanvraag naar een ander onderdeel van de administratieve ondersteuning van een en hetzelfde bestuursorgaan.<sup>8</sup> Deze uitspraak ziet op een aanvraag die bij een ander onderdeel van het bestuursorgaan terecht is gekomen dat niet bevoegd is om de betreffende aanvraag af te handelen. Ook uit twee rapporten van de Nationale ombudsman komt naar voren dat een overheidsinstantie – analoog aan de externe doorzendplicht – eveneens gehouden is aan de interne doorzendplicht. In het eerste rapport werd het niet doorzenden van een verzoek om schadevergoeding niet behoorlijk geacht.<sup>9</sup> In het tweede onderzoek werd op grond van artikel 6:15 van de Awb een bezwaarschrift, ten onrechte gericht aan de burgemeester, alsnog (terecht; No) doorgestuurd naar het college van burgemeester en wethouders.<sup>10</sup>

### *Uitspraak Raad van State*

Het UWV verwijst in zijn reactie op vragen van de Nationale ombudsman naar een uitspraak van de Raad van State.<sup>11</sup> In deze zaak gaat het om het ten onrechte gebruik blijven maken van een Antwoordnummer voor het indienen van Wob-verzoeken, terwijl de politie voor dit soort verzoeken juist een speciaal postbusnummer heeft opengesteld. De rechter oordeelt hier dat (gemachtigde van) appellante te kwader trouw heeft gehandeld en misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid rechtsmiddelen aan te wenden, door – ondanks schriftelijke waarschuwingen van de korpschef – het Antwoordnummer te blijven gebruiken.

### *Rapport Nationale ombudsman*

In zijn reactie op de klacht van de heer Verschoor verwijst het UWV ook naar het eerder genoemde rapport van de Nationale ombudsman. In dit rapport<sup>12</sup> gaat het om afgifte van poststukken aan de postkamer van het ministerie van BZK te Den Haag, post die echter bestemd is voor de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO) in Emmen. De DZVO ressorteerde destijds onder voornoemd ministerie. In deze zaak stelde de Nationale ombudsman vast dat verzoeker op de hoogte was van het juiste adres van de DZVO. De Nationale ombudsman stelt in de beoordeling van deze klacht voorts dat “een bestuursorgaan dat ten behoeve van zijn taakvervulling vaak beschikt over meerdere adressen, van aanvragers mag verwachten dat zij hun aanvraag indienen op het juiste adres.” Klager dient de poststukken in het vervolg zelf op te sturen naar Emmen. De minister (van BZK; No) mag verlangen dat om efficiency-redenen aanvragen

---

<sup>8</sup> ECLI:NL:CRVB:1996:AL0696

<sup>9</sup> Rapport 2001/232

<sup>10</sup> Rapport 2002/348

<sup>11</sup> ECLI:NL:RVS:2015:1630

<sup>12</sup> Rapport 2001/138 en JB 2001/204

inzake ziektekostenvoorzieningen worden ingediend bij het DZVO te Emmen. Dus in deze specifieke casus is de verplichting tot doorzending niet geschreven voor die gevallen waarin er een geschrift wordt ingediend bij een verkeerde dienst of afdeling van het bestuursorgaan.