



Rapport

Inzake een klacht over de minister van Defensie uit Den Haag.

Datum: 18 augustus 2011

Rapportnummer: 2011/248

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat:

Haar klacht, dat de minister van Defensie standaard de termijn voor het nemen van een beslissing op bezwaar verdaagt, ongegrond is verklaard.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

Bevindingen

Op 7 februari 2011 heeft verzoekster een bezwaarschrift ingediend bij de minister van Defensie.

Bij brief van 8 februari 2011 heeft de minister de ontvangst van het bezwaarschrift aan verzoekster bevestigd. Daarbij heeft de minister gelijk het volgende meegedeeld:

"Ik deel u mede – op grond van ervaring – dat de wettelijke termijn van zes weken waarbinnen op het bezwaar dient te worden beslist niet wordt gehaald, en derhalve op voorhand met zes weken wordt verlengd met toepassing van artikel 7:10, derde lid Awb."

Bij brief van 6 april 2011 heeft verzoekster zich er bij de minister over beklagd dat het op voorhand verlengen van de beslistermijn volgens haar onbehoorlijk is.

In reactie op dit klaagschrift heeft de minister bij brief van 16 mei 2011 de klacht van verzoekster ongegrond verklaard. Daarbij heeft de minister onder meer aangegeven dat uit het oogpunt van verwachtingenmanagement een reëel beeld moet worden geschetst over de termijn, waarbinnen het bezwaarschrift wordt behandeld. De minister acht het niet onbillijk om reeds in het begin de termijn al te verdagen. Wel is de minister van mening, dat het standaard gebruik maken van de mogelijkheid om de beslistermijn te verdagen zich mogelijk niet goed verdraagt met de bedoelingen van de wetgever, nu de standaard beslistermijn ingevolge artikel 7:10 lid 1 Awb zes weken bedraagt, nadat de termijn waarbinnen bezwaar kan worden gemaakt, is verstreken. Maar vanwege zwaarwegende omstandigheden ziet de minister zich al geruime tijd genoodzaakt standaard van de verdagingsmogelijkheid gebruik te maken. De oorzaak daarvan is volgens de minister gelegen in enerzijds een voortdurende onbalans tussen werkvoorraad en inzetcapaciteit en anderzijds de positionering van het Dienstencentrum Juridisch Dienstverlening (JDV) binnen de defensieorganisatie, hetgeen soms vertragend kan werken bij de besluitvorming en de voorbereiding daarvan. Dit rechtvaardigt volgens de minister om tijdelijk gebruik te maken van de verdagingsmogelijkheid. Tevens geeft de minister aan dat de administratieve en organisatorische problemen, die de oorzaak zijn van de overschrijding,

opgelost moeten worden. Daarmee is volgens de minister al geruime tijd geleden een aanvang gemaakt, door onder meer efficiencymaatregelen als standaardisering en verkorting van beslissingen op bezwaar, een standaard schrijfwijze en een procedure voor digitale verzending binnen de defensieorganisatie. Deze veranderingen hebben de tijdigheidscijfers positief beïnvloed. Door een toename van het aantal bezwaarschriften is een deel van de tijdwinst echter weer teniet gedaan. Daarnaast is het aantal bezwaarmedewerkers met twee uitgebreid en dit zal op korte termijn nog verder worden uitgebreid met vier te werven bezwaarmedewerkers.

Verzoekster kon zich niet in de ongegrondverklaring van haar klacht vinden en heeft op 23 mei 2011 een klacht bij de Nationale ombudsman ingediend.

In reactie op de klacht en de daarbij door de Nationale ombudsman gestelde vragen en in aanvulling op de brief van de minister van Defensie van 16 mei 2011 heeft de minister de Nationale ombudsman meegedeeld dat hij vanaf ongeveer april 2007 de beslistermijn voor een beslissing op bezwaar standaard verdaagt en dit voorlopig nog zal continueren. De minister verwacht dat over anderhalf jaar tijdig zal kunnen worden gewerkt. Wel wordt er continu naar gestreefd om toch binnen zes weken op een bezwaarschrift te beslissen waarbij zorgvuldigheid en inhoudelijke kwaliteit blijft prefereren boven het halen van de termijn. Daarbij schat de minister op dit moment in dat in 27% van de gevallen binnen zes weken op het bezwaarschrift wordt beslist. Ook in de daarop volgende 6 weken wordt ongeveer 27% van de bezwaarschriften afgehandeld.

II Beoordeling

Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat overheidsinstanties slagvaardig en met voldoende snelheid optreden.

Zoals de Nationale ombudsman reeds in zijn rapport van 27 maart 2001 (2001/085) heeft overwogen, en onlangs nog in rapport 2011/086, zijn termijnen in het bestuursprocesrecht voor de belanghebbende doorgaans fatale termijnen. Uit een oogpunt van een op dit punt na te streven gelijkheid tussen overheid en burger, en van de geloofwaardigheid van de overheid, behoren bestuursorganen zich evenzeer strikt gebonden te achten aan wettelijke voorschriften inzake voor hen geldende wettelijke termijnen. Dat geldt temeer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften (enige) ruimte bieden voor het verlengen van de duur van de besluitvorming. Van een bestuursorgaan mag een zodanige inrichting van de organisatie worden verlangd dat termijnoverschrijding wordt voorkomen, aangezien organisatorische en administratieve problemen alsmede personele onderbezetting veelal wel een verklaring, doch geen rechtvaardiging voor een termijnoverschrijding vormen.

Bekend is dat bezwaarschriften veelal niet binnen de daarvoor, in de Algemene wet bestuursrecht gestelde, termijnen worden afgehandeld. Indien, gelet op de werkvoorraad, op voorhand wordt voorzien dat de termijn van zes, respectievelijk twaalf weken, niet zal

worden gehaald is het in beginsel te billijken dat de indiener van een bezwaarschrift reeds bij de bevestiging van de ontvangst daarvan, er van in kennis wordt gesteld dat de termijn voor de beslissing met zes weken wordt verdaagd. Een dergelijke verdaging is echter, blijkens de memorie van toelichting, bedoeld voor bijzondere gevallen. Door het standaard, of structureel gebruik maken van de mogelijkheid om de beslissing op een bezwaarschrift met zes weken te verdagen komt het bestuursorgaan de ingevolge artikel 7:10 van de Awb op hem rustende rechtsplicht niet na.

De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat het argument van de minister om uit het oogpunt van verwachtingenmanagement de termijn gelijk in het begin te verdagen geen hout snijdt. Temeer nu de wettelijke termijnen voor het beslissen op bezwaar onlangs al zijn verlengd en tijdens de behandeling van de Wet dwangsom en beroep door de wetgever nogmaals is uitgesproken dat een bezwaarschrift in principe binnen zes weken moet worden afgehandeld, ziet de Nationale ombudsman geen reden deze termijn standaard te verlengen. Niet gebleken is dat de minister de standaardverdaging *tijdelijk* gebruikt om een toename van bezwaarschriften binnen de organisatie in goede banen te leiden of om eventuele achterstanden in te halen. De minister verdaagt immers al ongeveer vier jaar standaard de termijn. In die periode had de positionering van JDV al aangepast kunnen worden en ook de voortdurende onbalans tussen werkvoorraad en inzetcapaciteit had (voor een groot gedeelte) ongedaan kunnen worden gemaakt door. Immers, de stijgende trend van het aantal bezwaarschriften is al enige jaren waar te nemen en ook het aantal besluiten dat in primo wordt genomen is bij de minister bekend, zodat rekening kan worden gehouden met het aantal daaruit voortvloeiende bezwaarschriften.

Daarbij wijst de Nationale ombudsman erop dat een percentage van 27% waarbij wel binnen de wettelijke termijn van zes weken een beslissing op bezwaar wordt genomen veel te laag is.

De Nationale ombudsman concludeert dan ook dat de wet weliswaar de mogelijkheid biedt om in bijzondere omstandigheden de beslissing op bezwaar te verdagen maar dat dit geen reden is om dit al standaard voor ruim vier jaar te doen.

De Nationale ombudsman acht de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Bovenstaande heeft de Nationale ombudsman aanleiding gegeven voor het doen van een aanbeveling.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Defensie uit Den Haag, is gegrond wegens schending van het vereiste van voortvarendheid.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt de minister van Defensie aan om te stoppen met het standaard verdagen van de beslistermijn van beslissingen op bezwaar. Daarnaast beveelt de Nationale ombudsman aan om meer maatregelen te nemen om te zorgen dat het overgrote deel van de beslissingen op bezwaar binnen de wettelijke termijn van zes weken wordt genomen.

Daarnaast wijst de Nationale ombudsman op het volgende. De Nationale ombudsman heeft onlangs de Bezwaarwijzer uitgebracht. Hierin staat aangegeven hoe bestuursorganen met bezwaarschriften dienen om te gaan. Informele bezwaarschriftenafhandeling is één van de mogelijkheden. In een aantal gevallen is dit voor beide partijen een effectievere en efficiëntere manier om bezwaarschriften af te doen. De Nationale ombudsman beveelt de minister van Defensie aan om te onderzoeken of informele bezwaarschriftenafhandeling ook bij het Ministerie van Defensie mogelijk is.

Onderzoek

Op 23 mei 2011 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift met een klacht over een gedraging van de minister van Defensie uit Den Haag.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Defensie verzocht op de klacht te reageren. Vervolgens werden betrokkenen in de gelegenheid gesteld om op de bevindingen te reageren.

De minister van Defensie en verzoeker deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Informatieoverzicht

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

Klacht met bijlagen van 23 mei 2011;

Reactie op de klacht door de minister van Defensie van 7 juli 2011.

Achtergrond

Artikel 7:10 Algemene wet bestuursrecht (Awb) luidt:

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of, indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld, binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.

-2. De termijn wordt opgeschort, gerekend vanaf de dag na die waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

-3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen.

-4. Verder uitstel is mogelijk, voor zover:

a. alle belanghebbenden daarmee instemmen;

b. de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad; of

c. dit nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften.

-5. Indien toepassing is gegeven aan het tweede, derde of vierde lid, doet het bestuursorgaan hiervan schriftelijk mededeling aan belanghebbenden."

In de MvT (PG Awb I, p. 344-346) staat over artikel 7:10 Awb onder meer:

"In deze bepaling wordt een regeling gegeven van de termijnen waarbinnen op het bezwaarschrift moet worden beslist.

De termijnen zijn, mede omdat het hier een algemene regeling betreft, enkele weken langer dan de in de Wet Arob genoemde termijnen. Bovendien is uit onderzoek gebleken, dat deze termijnen in de praktijk veelvuldig worden overschreden. Ook volgt uit dat onderzoek dat het inschakelen van een adviescommissie tijd kost, hetgeen tot een verschil in termijnstelling heeft geleid.

Het bestuur zou de nu voorgestelde termijnen ook daadwerkelijk moeten kunnen halen. Voor bijzondere gevallen is nog voorzien in een verdaging van ten hoogste vier weken onder de verplichting daarvan schriftelijk mededeling te doen. Het bezwaar dient binnen deze termijn te zijn afgehandeld."