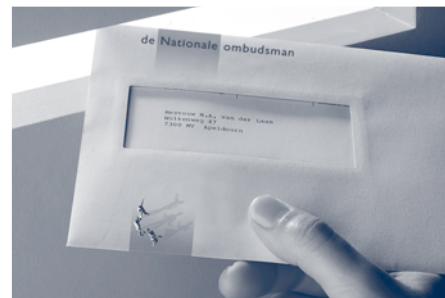


de Nationale ombudsman



Behandeling burgerbrieven Een tussenbalans

7 september 2005, 2005/250



Openbaar rapport

rapportnummer: 2005/250

datum: 7 september 2005

Evaluatie-onderzoek ingevolge artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman
naar de behandelingsduur van brieven en van elektronisch verzonden berichten van burgers
aan de rijksoverheid.

Verantwoordelijke bestuursorganen:

de minister van Algemene Zaken

de minister van Buitenlandse Zaken

de minister van Justitie

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

de minister van Financiën

de minister van Defensie

de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

de minister van Verkeer en Waterstaat

de minister van Economische Zaken

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

SAMENVATTING

Inleiding

De thema's "voortvarendheid" en "tussentijdse informatieverstrekking" staan van oudsher centraal in het werk van de Nationale ombudsman. Uit de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt, blijkt dat veel ongenoegen van burgers over bestuursorganen voortkomt uit een door die burgers ervaren gebrek aan voortvarendheid van de kant van bestuursorganen. Burgers die zich schriftelijk of per e-mail tot een bestuursorgaan richten, moeten in hun ogen vaak te lang wachten op een antwoord. Naar aanleiding van dit gegeven heeft de Nationale ombudsman in 2003 uit eigen beweging bij alle ministeries onderzoek gedaan naar de behandelingsduur van correspondentie (brieven en e-mailberichten) van burgers aan de rijksoverheid. Het resultaat van het onderzoek *Correspondentie burger – overheid* is uitgebracht op 30 september 2003 (rapport 2003/325, ook wel *Burgerbrievenrapport* genoemd). Het betrof de volgende vijf categorieën van correspondentie: aanvragen (in de zin van de Algemene wet bestuursrecht), bezwaarschriften, klaagschriften, andere brieven en e-mailberichten. Op basis van dat onderzoek concludeerde de Nationale ombudsman dat er op het punt van de afhandeling van correspondentie van burgers door de rijksoverheid nog veel viel te verbeteren. In zijn rapport heeft hij aan alle ministers een aantal concrete aanbevelingen gedaan. In algemene zin pleitte hij ervoor dat de thema's voortvarendheid en tussentijdse informatieverstrekking constant de aandacht van bestuursorganen hebben, ook in tijden van bezuinigingen.

In de maanden na het uitkomen van het Burgerbrievenrapport is door alle ministers afzonderlijk gereageerd op de aanbevelingen. Deze reacties waren zonder uitzondering positief. Daarnaast heeft het kabinet door middel van het *Actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten* in algemene zin gereageerd op het rapport. Dit actieplan maakt tevens onderdeel uit van het programma *Andere Overheid*.

Om te kunnen nagaan in hoeverre de aanbevelingen uit het Burgerbrievenrapport van 2003 daadwerkelijk hebben geleid tot acties en welke resultaten eventuele acties inmiddels hebben opgeleverd, heeft de Nationale ombudsman in 2005 een evaluatieonderzoek uitgevoerd. Aan elke minister is afzonderlijk gevraagd om aan te geven op welke manier aan de aanbevelingen die de Nationale ombudsman in 2003 heeft gedaan, in de praktijk uitvoering is gegeven

Bevindingen: aandacht en acties

De Nationale ombudsman heeft vastgesteld dat binnen de rijksoverheid het halen van beslistermijnen, het tijdig reageren op brieven van burgers en het tussentijds informeren van brieven-schrijvers thans als belangrijk worden aangemerkt. Hij spreekt in dat verband van een omslag. Het halen van beslistermijnen bepaalt mede de kwaliteit van het openbaar bestuur en vormt een van de voorwaarden voor een goede vertrouwensrelatie

tussen overheid en burgers. Daarom stemt de vaststelling dat de rijksoverheid hiervoor serieus aandacht heeft gekregen hem tot tevredenheid.

Uit het evaluatie-onderzoek is voorts gebleken dat binnen de ministeries talrijke en zeer diverse initiatieven zijn genomen om tot verbeteringen in de uitvoeringspraktijk rond de beantwoording van correspondentie van burgers te komen. Voorbeelden zijn de oprichting van een nieuwe centrale unit op het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor de afhandeling van een deel van de burgerbrieven en de instelling van een tweede bezwaarschriftencommissie op het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het wegwerken van de achterstanden. Daarnaast zijn er vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties initiatieven gekomen om door middel van samenwerking tussen alle ministeries tot verbeteringen te komen. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van al deze initiatieven.

Bevindingen: afhandeling bezwaarschriften blijvend knelpunt

De onderzoeksbevindingen van de Nationale ombudsman wijzen uit dat er in de twee jaar sinds het uitkomen van het Burgerbrievenrapport veel vooruitgang is geboekt bij alle ministeries. De doorlooptijden van de verschillende soorten van correspondentie zijn veelal bekort en met name de tussentijdse informatieverstrekking aan afzenders van correspondentie is in het algemeen sterk verbeterd. Niettemin valt er op vrijwel elk ministerie winst te boeken, zowel op het punt van tijdige afhandeling van brieven als op het punt van tussentijdse informatieverstrekking aan briefschrijvers. Over bijna de hele linie vormt vooral de tijdige afhandeling van bezwaarschriften nog een serieus knelpunt.

De Nationale ombudsman heeft er begrip voor dat met het doorvoeren van structurele maatregelen binnen ministeries in de praktijk vaak geruime tijd is gemoeid, en dat het daarna nog enige tijd duurt voordat de effecten van die maatregelen zichtbaar worden. Hij voegt daar echter wel aan toe dat het uiteindelijk uitsluitend de effecten zijn die voor de burger, en daarmee voor de relatie tussen de burger en de overheid, relevant zijn.

Evaluatie is tussenbalans

Het kabinet heeft aangegeven het jaar 2007 te beschouwen als het jaar waarin het programma Andere Overheid volledig moet zijn ingevoerd en waarin de burgers ook daadwerkelijk moeten merken dat de overheid is veranderd. De Nationale ombudsman hoopt dat in het jaar 2007 een situatie zal zijn bereikt waarin afhandeling van correspondentie in overeenstemming is met de wettelijke normen en met de behoorlijkheidsvereisten van de Nationale ombudsman. In zoverre kan zijn evaluatie-rapport worden beschouwd als een soort van tussenbalans.

De Nationale ombudsman geeft aan dat hij ervan uitgaat dat alle ministeries hun acties ter verbetering van de uitvoeringspraktijk de komende jaren met onverminderd elan zullen voortzetten, en dat zij daarbij hun voordeel zullen doen met de resultaten van zijn evaluatie-onderzoek. Vanwege alle lopende acties heeft de Nationale ombudsman ervan afgezien de ministers concrete aanbevelingen te doen.

Leeswijzer

In het hoofdstuk *Beoordeling en Conclusie* beschrijft de Nationale ombudsman de hoofdlijnen van het normenkader zoals hij dat in zijn Burgerbrievenrapport heeft uitgewerkt. Het zijn die normen aan de hand waarvan vervolgens per ministerie is beoordeeld in hoeverre de uitvoeringspraktijk voldoet aan de daaraan te stellen eisen van behoorlijkheid. De onderzoeksresultaten per ministerie zijn opgenomen in het hoofdstuk *Bevindingen*.

Het rapport bevat voorts een aantal bijlagen, waaronder het algemeen normenkader uit het Burgerbrievenrapport en de reactie van het kabinet op dat rapport.

INHOUDSOPGAVE

INTRODUCTIE	3
DOEL EN REIKWIJDTE ONDERZOEK	5
BEOORDELING EN CONCLUSIE	
I. Inleiding.....	7
II. Beoordeling en conclusie per ministerie	
het Ministerie van Algemene Zaken	9
het Ministerie van Buitenlandse Zaken.....	11
het Ministerie van Justitie.....	12
het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.....	14
het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	17
het Ministerie van Financiën	20
het Ministerie van Defensie.....	22
het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	25
het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.....	29
het Ministerie van Economische Zaken	32
het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	35
het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.....	38
het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.....	41
de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie	44
III. Ter afsluiting.....	49
ONDERZOEK	51
BEVINDINGEN	
het Ministerie van Algemene Zaken	53
het Ministerie van Buitenlandse Zaken.....	59
het Ministerie van Justitie.....	63
het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.....	72
het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	80
het Ministerie van Financiën	95
het Ministerie van Defensie.....	100
het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	111
het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.....	125
het Ministerie van Economische Zaken	138
het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	145
het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.....	157
het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.....	163
de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie	173

BIJLAGEN

Bijlage 1 - Algemeen normenkader	189
Bijlage 2 - Schema beoordeling (uit rapport 2003/325).....	200
Bijlage 3 - Actieplan	201
Bijlage 4 - Reactie van de Nationale ombudsman op het actieplan.....	213
Bijlage 5 - Actuele ontwikkelingen actieplan	215
Bijlage 6 - Ontwikkelingen op het terrein van wetgeving.....	218
Bijlage 7 - Het rapport "Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?" van de Algemene Rekenkamer	220
Bijlage 8 - Algemene onderzoeksvragen.....	221

INTRODUCTIE

Een relatief groot deel van de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt, gaat over een gebrek aan voortvarendheid van de kant van bestuursorganen. Dit gegeven heeft de Nationale ombudsman in 2002 doen besluiten om, met gebruikmaking van de bevoegdheid tot het verrichten van onderzoek uit eigen beweging (artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman; per 15 maart 2005 is deze bevoegdheid neergelegd in artikel 9:26 van de Algemene wet bestuursrecht), bij alle ministeries onderzoek te doen naar de behandelingsduur van brieven en van elektronische verzonden berichten van burgers. Dit onderzoek, dat de situatie in 2002 betrof en dat is uitgevoerd in 2003, is afgerond met het zogenoemde “*burgerbrievenrapport*” van 30 september 2003 (rapport 2003/325; JB 2003/361). Dit rapport bevat een normenkader voor de beantwoording van verschillende categorieën van correspondentie (aanvragen, bezwaarschriften, klaagschriften, andere brieven en elektronisch verzonden berichten). Het gaat daarbij deels om rechtsnormen die zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en deels om behoorlijkheidsnormen die de Nationale ombudsman heeft ontwikkeld (zie bijlage 1). Per ministerie is de afhandelingsduur van de verschillende soorten van correspondentie getoetst aan deze normen. In de samenvatting van het burgerbrievenrapport zijn de conclusies van de Nationale ombudsman ten aanzien van alle ministeries weergegeven in een schema (zie bijlage 2). Op basis van zijn onderzoeksresultaten heeft de Nationale ombudsman aan elke minister een aantal concrete aanbevelingen gedaan. In de maanden na de publicatie van het rapport hebben alle ministers aan de Nationale ombudsman hun reactie op de hun gedane aanbevelingen kenbaar gemaakt.

Naast deze afzonderlijke reacties heeft het kabinet in de nota “Actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten” in algemene zin gereageerd op het burgerbrievenrapport. Deze nota, die door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties op 28 mei 2004 aan de Tweede Kamer is aangeboden en die onderdeel uitmaakt van het programma Andere Overheid, bevat de visie en de plannen van het kabinet ten aanzien van de behandeling van brieven en elektronisch verzonden berichten van burgers (zie bijlage 3). In deze nota heeft het kabinet als uitgangspunt genomen dat de wettelijke termijnen en de aanvullende normen van de Nationale ombudsman voor de verschillende categorieën van correspondentie bij normale omstandigheden redelijk en haalbaar zijn. Volgens het kabinet is het alleen in uitzonderlijke omstandigheden niet altijd doelmatig om de organisatie daarop in te richten. Als voorbeeld worden piekbelastingen genoemd.

Enkele maanden eerder had het kabinet, naar aanleiding van een rapport van de Algemene Rekenkamer van 19 maart 2004, uitdrukkelijk laten weten dat het halen van beslistermijnen moet worden gezien als één van de kwaliteitsaspecten van een behoorlijk handelend openbaar bestuur (zie bijlage 7).

Bij de presentatie van zijn burgerbrievenrapport heeft de Nationale ombudsman aangekondigd in 2005 te willen evalueren in hoeverre van een meer voortvarende afhandeling van correspondentie aan de rijksoverheid en van een meer zorgvuldige tussentijdse

informatieverstrekking aan de afzenders van die correspondentie sprake is, een en ander tegen de achtergrond van de aanbevelingen uit het burgerbrievenrapport.

Dit rapport bevat het resultaat van het evaluatie-onderzoek. Het evaluatie-onderzoek vormt een vervolg op het burgerbrievenrapport, maar omdat dit evaluatie-onderzoek anders van aard en beperkter van omvang is geweest dan het burgerbrievenonderzoek uit 2003, laten de uitkomsten daarvan zich niet zonder meer met elkaar vergelijken.

De opbouw van het rapport is als volgt. In het hoofdstuk Doel en reikwijdte onderzoek geeft de Nationale ombudsman aan wat hij met het evaluatie-onderzoek voor ogen heeft gehad en wat hij heeft onderzocht. In het hoofdstuk Beoordeling en conclusie per bestuursorgaan beoordeelt de Nationale ombudsman per ministerie in hoeverre de uitvoeringspraktijk voldoet aan de daaraan te stellen eisen, en stelt hij per ministerie vast in hoeverre de onderzochte gedraging behoorlijk is. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal afsluitende opmerkingen waarin de onderzoeksresultaten in een wat breder perspectief worden geplaatst. Het hoofdstuk Onderzoek dat daarop volgt, bevat een beschrijving van de wijze waarop het onderzoek is verricht. De eigenlijke onderzoeksbevindingen zijn, per ministerie, weergegeven in het laatste hoofdstuk: Bevindingen. Het rapport bevat ten slotte acht bijlagen.

DOEL EN REIKWIJDTE ONDERZOEK

De Nationale ombudsman heeft zich met dit onderzoek ten doel gesteld om, tegen de achtergrond van de beoordeling in het burgerbrievenrapport van 30 september 2003, na te gaan in hoeverre de praktijk rond de behandeling van burgerbrieven zich sindsdien heeft ontwikkeld, en om te beoordelen in hoeverre de uitvoeringspraktijk van de ministeries wat betreft de behandelingsduur van burgerbrieven en wat betreft de tussentijdse informatieverstrekking aan betrokkenen in overeenstemming is met de normen zoals die in het algemeen normenkader zijn geformuleerd.

Voor zover bij ministeries specifieke informatie is gevraagd over aantallen en doorlooptijden, ligt de nadruk op het vierde kwartaal van 2004.

BEOORDELING EN CONCLUSIE

I. INLEIDING

Waar het gaat om de behandelingsduur van correspondentie van burgers aan de overheid staan twee vereisten van behoorlijkheid centraal. In de eerste plaats is dat het vereiste van voortvarendheid. Brieven van burgers behoren met voldoende snelheid te worden beantwoord. In de tweede plaats is het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking van toepassing. Bestuursorganen behoren afzenders van brieven ervan op de hoogte te stellen hoe het staat met de staat met de behandeling van hun brief, zodat zij weten waar zij aan toe zijn. En indien er vertraging ontstaat in de afhandeling, behoren bestuursorganen het initiatief te nemen betrokkenen daarover te informeren.

Voor de vijf onderscheiden categorieën van brieven (aanvragen, bezwaarschriften, klaagschriften, andere brieven, e-mailberichten) gelden verschillende normen wat betreft de afhandelingsduur en de tussentijdse berichtgeving. De hoofdlijnen van deze normen luiden als volgt:

- **Aanvragen**

Behandelingsbericht binnen twee à drie weken.

Beschikking binnen wettelijke termijn of, bij het ontbreken daarvan, binnen acht weken.

Indien meer tijd nodig is: bericht van vertraging.

- **Bezwaarschriften**

Ontvangstbevestiging binnen twee weken.

Beslissing binnen zes weken (tien weken indien een commissie adviseert).

Indien meer tijd (maximaal vier weken) nodig is: verdagingsbericht.

Vragen om instemming met verder uitstel indien vier weken extra onvoldoende is.

- **Klaagschriften**

Ontvangstbevestiging binnen twee weken

Afdoening binnen zes weken (tien weken indien een commissie adviseert).

Indien meer tijd (maximaal vier weken) nodig is: verdagingsbericht.

- Andere brieven

Behandelingsbericht binnen twee à drie weken.
Tussenbericht indien afhandeling vertraging oploopt.

- E-mailberichten

Ontvangstbevestiging/behandelingsbericht binnen vijf dagen.
Tussenbericht indien afhandeling vertraging oploopt.

De verzending van een ontvangstbevestiging of van een behandelingsbericht is niet nodig indien een aanvraag, bezwaar- of klaagschrift of een andere brief binnen twee à drie weken wordt afgehandeld. Voor e-mailberichten geldt in dit verband een termijn van vijf dagen.

De normen voor de behandeling van correspondentie van burgers aan bestuursorganen zijn nader uitgewerkt in het Algemeen normenkader zoals dat is opgenomen in het burgerbrievenrapport (bijlage 1). Deze normen gelden nog onverkort, en ook in het kader van dit evaluatie-onderzoek is daaraan getoetst. Deze toetsing vindt in de volgende paragrafen plaats, steeds per ministerie. In de bespreking per ministerie wordt vooral aandacht besteed aan relevante ontwikkelingen sinds het uitkomen van het burgerbrievenrapport en aan eventuele knelpunten op het punt van de behandelingsduur van correspondentie.

II. BEOORDELING EN CONCLUSIE PER MINISTERIE

HET MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

BEOORDELING

Het Bureau Beantwoording Burgercorrespondentie (BBB) van het Ministerie van Algemene Zaken verzorgt de afhandeling van brieven van burgers aan de minister-president.

Naar aanleiding van de aanbevelingen in het burgerbrievenrapport heeft het ministerie verschillende maatregelen genomen. Bij "andere brieven" wordt inmiddels gewerkt met behandelingsberichten indien afhandeling binnen drie weken niet mogelijk is. Indien de daarin genoemde afhandelingstermijn van drie tot zes weken niet wordt gehaald, volgt een tussenbericht.

Burgers die vanuit het buitenland de minister-president een brief schrijven die ter afhandeling wordt doorgeleid naar een ander ministerie, worden daarover geïnformeerd. Afzenders van e-mailberichten ontvangen een ontvangstbevestiging met informatie over de nagestreefde afhandelingsduur van maximaal drie weken, en een tussenbericht indien afhandeling binnen drie weken niet mogelijk is. Bij een behandelingsduur van meer dan zes weken krijgt de afzender van de brief of van het e-mailbericht opnieuw bericht.

Op het ministerie is in oktober 2004 een project gestart ter verbetering van de kwaliteit van de beantwoording van brieven van burgers. De minister-president, minister van Algemene Zaken, wees erop dat dit project tijdelijk tot vertraging in de afhandeling van brieven leidt, maar dat met de voltooiing van het project de kwaliteit van de beantwoording zal verbeteren en de behandelingstermijnen zullen worden bekort.

De gemiddelde behandelingsduur van brieven is, door een verbetering van de werkprocessen, in 2004 teruggebracht naar veertien dagen. In 2003 bedroeg de gemiddelde behandelingsduur van burgerbrieven nog negentien dagen.

Volgens de minister-president wordt door het BBB gemiddeld genomen voldaan aan de normen van het algemeen normenkader. Voor zover de termijnen niet worden gehaald, worden de betrokkenen door middel van tussenberichten geïnformeerd.

De minister-president wees er voorts op dat het BBB de status van e-mailberichten en van brieven heeft gelijkgesteld. Dit houdt in dat aan de beantwoording gelijklopende inhoudelijke eisen worden gesteld. De wijze van beantwoording verschilt wel; brieven worden per post beantwoord, en e-mailberichten per e-mail. Omdat de beantwoording van een brief over het algemeen meer tijd in beslag neemt dan de beantwoording van een e-mailbericht wordt in de ontvangstbevestiging van brieven een langere beantwoordingstermijn genoemd dan in de ontvangstbevestiging van e-mailberichten. In de ontvangstbevestiging van brieven wordt een termijn genoemd van drie tot zes weken en in de ontvangstbevestiging van e-mailberichten een streeftermijn van maximaal drie weken.

De Nationale ombudsman stelt in de eerste plaats vast dat binnen het Ministerie van Algemene Zaken op positieve wijze invulling is gegeven aan de aanbevelingen in het burgerbrievenrapport. Met name op het punt van de informatieverstrekking aan afzenders van brieven en e-mailberichten die niet direct kunnen worden beantwoord, is veel vooruitgang geboekt.

Daarnaast stemt het de Nationale ombudsman tevreden dat er, blijkens het project kwaliteitsverbetering, binnen het ministerie serieus wordt gewerkt aan verbetering van de kwaliteit van de beantwoording én aan de (verdere) bekorting van de behandelingsduur van burgerbrieven. De - tijdelijke - negatieve gevolgen van dit project, bestaande uit een wat langere behandelingsduur van burgerbrieven, worden blijkens de verstrekte inlichtingen op adequate wijze ondervangen door de gebruikmaking van tussenberichten.

Op basis van de informatie van de minister-president is de Nationale ombudsman van oordeel dat de afhandeling van burgerbrieven door het Ministerie van Algemene Zaken in het algemeen plaatsvindt in overeenstemming met de daarvoor geldende normen. Van het, anders dan in incidentele gevallen, handelen in strijd met het vereiste van voortvarendheid of met het vereiste van actieve informatieverstrekking is niet gebleken.

CONCLUSIE

De onderzochte gedraging van het Ministerie van Algemene Zaken is over het geheel genomen behoorlijk.

HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

BEOORDELING

Naar aanleiding van het burgerbrievenrapport heeft de minister van Buitenlandse Zaken een aantal acties ondernomen ter verbetering van de behandeling van burgerbrieven en daarmee in verband staande werkprocessen.

Zo heeft de minister het consulaire zaakregistratiesysteem op zodanige wijze laten aanpassen dat het systeem bij het berekenen van de beslistermijn in bezwaarzaken rekening zal houden met herstel-verzuimperioden. Ook heeft de minister met het oog op registratie van klachten afkomstig van de buitenlandse posten het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ) laten herzien.

De Nationale ombudsman heeft hier met instemming kennis van genomen.

De minister heeft te kennen gegeven dat op het punt van de doorlooptijden de situatie bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het algemeen niet wezenlijk anders is dan in 2002/2003.

In het burgerbrievenrapport had de Nationale ombudsman geoordeeld dat in 2002 een substantieel deel van de bezwaarschriften niet binnen de wettelijke termijn was afgehandeld. Op basis van de door de minister verstrekte informatie moet worden aangenomen dat na 30 september 2003 de situatie op dit punt niet is verbeterd, en dat derhalve op dit punt nog steeds sprake is van een knelpunt. In zoverre is sprake van strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Ook met betrekking tot de tussentijdse informatieverstrekking aan burgers heeft de minister te kennen gegeven dat zich hier na 30 september 2003 geen opvallende veranderingen hebben voorgedaan.

Voor het overige geeft de praktijk van de behandeling van burgerbrieven en van e-mailberichten, zoals deze is beschreven door de minister, geen aanleiding voor kritiek.

CONCLUSIE

De onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is behoorlijk, behoudens ten aanzien van de van bezwaarschriften en de tussentijdse informatieverstrekking aan indieners van een bezwaarschrift. Op die punten is de onderzochte gedraging niet behoorlijk wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid respectievelijk het vereiste van actieve informatieverstrekking.

HET MINISTERIE VAN JUSTITIE

BEOORDELING

Op basis van de verstrekte inlichtingen is de Nationale ombudsman gebleken dat het Ministerie van Justitie aandacht heeft voor het belang van adequate beantwoording van burgerbrieven en dat, waar nodig, ook daadwerkelijk actie is ondernomen om verbeteringen te realiseren. De Nationale ombudsman heeft veel waardering voor al deze inspanningen. Tegelijkertijd heeft de Nationale ombudsman moeten constateren dat de afdoening van correspondentie van burgers nog niet over de hele linie naar behoren verloopt.

Met betrekking tot de behandelingsduur van aanvragen kan op basis van de verstrekte informatie worden geconcludeerd dat ten aanzien van verreweg de meeste bij dit onderzoek betrokken dienstonderdelen van het Ministerie van Justitie de situatie niet wezenlijk anders is dan in 2002/2003. Ten aanzien van de werkprocessen Naamswijziging, Gratie en PBO van de directie Strategie rechtspleging is de situatie na 2003 sterk verbeterd. Van dit laatste heeft de Nationale ombudsman met instemming kennisgenomen.

Waar de Nationale ombudsman in het burgerbrievenrapport constateerde dat over een aantal dienstonderdelen van het ministerie op het punt van de gemiddelde afhandelingsduur geen oordeel kon worden gegeven omdat hetzij ontvangst- en/of afhandelingsdata niet werden geregistreerd, hetzij brieven als volgstuk in een lopend dossier niet afzonderlijk werden geregistreerd, komt de Nationale ombudsman thans tot de slotsom dat deze situatie helaas niet is gewijzigd. Op dit punt acht de Nationale ombudsman de onderzochte gedraging in strijd met het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen. Dit beginsel houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en organisatorisch functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.

Op het punt van de behandelingsduur van bezwaarschriften heeft de minister van Justitie voor de bij het onderzoek betrokken dienstonderdelen een uiteenlopend beeld geschetst. Op grond van de door de minister verstrekte informatie wordt geoordeeld dat ook in 2004 de behandelingsduur van bezwaarschriften bij een aantal dienstonderdelen/werkprocessen onverminderd een knelpunt vormde.

Op dit punt acht de Nationale ombudsman de onderzochte gedraging in strijd met het vereiste van voortvarendheid. Dit vereiste houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden.

Opmerkelijk is voorts dat de minister ten aanzien van de directie Toegang Rechtsbestel heeft aangegeven dat de exacte behandelingsduur niet viel op te maken uit het registratiesysteem, maar dat de totale gemiddelde behandelingsduur wel binnen de wettelijke termijn lag. Ook ten aanzien van het directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties leverde het onderzoek op dit punt geen exacte informatie op.

Op het punt van de afhandeling van klaagschriften heeft de minister geen informatie gegeven. Daarom kan de Nationale ombudsman daarover in het kader van dit evaluatieonderzoek geen oordeel geven.

Op het punt van de doorlooptijden bij "andere brieven" en e-mailberichten is op grond van de door de minister verstrekte informatie gebleken dat na 30 september 2003 met name bij de directie Strategie Rechtspleging, het directoraat-generaal Rechtshandhaving en het CJIB met succes is gewerkt aan bespoediging van de tussentijdse informatieverstrekking. De Nationale ombudsman heeft hiervan met instemming kennis genomen.

Meer in het algemeen heeft de minister van Justitie over tussentijdse informatieverstrekking te kennen gegeven dat het in april 2004 aangekondigde modellenboek nog niet was ingevoerd, maar dat de met publieksvoorlichting belaste medewerkers van het ministerie al wel, zoveel mogelijk, gestandaardiseerde antwoordbrieven hanteerden.

Verder liet de minister weten dat optimalisering van de behandeling van burgerbrieven een voortdurend punt van aandacht zou blijven en dat bij enkele met name genoemde dienstonderdelen concreet werd gewerkt aan stroomlijning van de procedure.

Ook liet de minister weten dat het CJIB de burger (nog) geen mogelijkheid bood voor elektronisch corresponderen. Omdat invoering van een goed functionerend e-mailsysteem in dit geval als buitengewoon complex moet worden beschouwd, kon de minister zich niet uitlaten over de vraag of, en zo ja, op welke termijn het CJIB de burger deze mogelijkheid zou bieden. De Nationale ombudsman heeft hiervoor gezien de door de minister aangegeven complexiteit begrip.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de door de minister van Justitie beschreven verrichtingen ter verbetering van de procedures.

CONCLUSIE

De onderzochte gedraging van het Ministerie van Justitie is niet behoorlijk ten aanzien van de behandeling van bezwaarschriften en de registratie van gegevens over ontvangst- en afdoeningsdata van brieven, wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid respectievelijk het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen. Vanwege het ontbreken van gegevens over de behandeling van klaagschriften kan de Nationale ombudsman op dat onderdeel geen oordeel geven. Voor het overige is de onderzochte gedraging overwegend behoorlijk.

HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

BEOORDELING

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft een coördinerende rol op het punt van de relatie van burgers met de rijksoverheid, en daarmee eveneens op het punt van de beantwoording van correspondentie van burgers aan de rijksoverheid. In verband met die rol heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede naar aanleiding van het burgerbrievenrapport, het voortouw genomen bij het opstellen van het Actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten. Daarbij gaat het om actiepunten die nog verder moeten worden uitgewerkt. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het plan ligt bij de afzonderlijke ministers, elk voor hun eigen ministerie. Aan het slot van dit hoofdstuk Beoordeling en conclusie wordt nog kort aandacht besteed aan het actieplan.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de behandeling van correspondentie van burgers aan zijn ministerie en de daaronder ressorterende diensten en dienstonderdelen. Met name het kerndepartement, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) ontvangen brieven van burgers. De informatie die de minister heeft verstrekt, betreft die organisatieonderdelen.

Het burgerbrievenrapport heeft tot een aantal acties binnen het ministerie geleid. Er is een hernieuwd ontwerp van het proces “beantwoording burgerbrieven” vastgesteld waarbij onder andere is uitgegaan van het algemene normenkader zoals dat in het rapport van de Nationale ombudsman is opgenomen. Vanaf 2004 is begonnen met het invoeren van een documentair informatiesysteem dat tekstsjablonen bevat voor ontvangstbevestigingen, uitstelberichten en verzoeken om instemming met verder uitstel in bezwaarprocedures. Dit systeem wordt gefaseerd en per directoraat-generaal en per directie geïmplementeerd. Daarnaast is het kerndepartement het project Burgerbrieven BZK gestart dat als doel heeft een meer voortvarende en correcte beantwoording van brieven en van e-mailberichten te bereiken. Elementen uit het actieplan en de aanbevelingen van het burgerbrievenrapport vormen de uitgangspunten van dit project. Op het intranet van het ministerie wordt, via de speciale intranetsite burgerbrieven, veel aandacht besteed aan dit project en aan de normen uit het burgerbrievenrapport.

Voorts zijn, naar aanleiding van de aanbevelingen in het burgerbrievenrapport, maatregelen genomen om te komen tot een bekorting van de behandelingsduur van bezwaarschriften door de AIVD en van klaagschriften door het KLPD. Zo is het werkproces van de AIVD rond de behandeling van bezwaarschriften gestroomlijnd en zijn er drie extra leden benoemd voor de adviescommissie voor bezwaarschriften op het terrein van de AIVD, en is bij het KLPD het proces van behandeling van klachten opnieuw ingericht. Daarbij is ook voorzien in de tussentijdse berichtgeving aan klagers indien duidelijk wordt dat de afdoeningstermijn niet zal worden gehaald.

In het kader van het evaluatie-onderzoek verstrekke de minister informatie over de actuele stand van zaken. Volgens de minister wordt door het kerndepartement meer dan 70% van de correspondentie binnen de daarvoor geldende termijn afgehandeld, en is op dit punt een verbetering gerealiseerd ten opzichte van de situatie in 2002. De minister voegde daar wel aan toe dat de tussentijdse berichtgeving aan burgers van wie een brief niet tijdig kan worden afgehandeld, te wensen overlaat.

Over de AIVD en het KLPD merkte de minister op dat de behandeling van burgerbrieven in het algemeen binnen de daarvoor gestelde termijnen is gebleven.

Wat betreft de behandeling van klachten door het KLPD deelde de minister mee dat in 2004 ongeveer 70% van die klachten informeel is afgedaan, en dat de gemiddelde afdoeningsduur van die klachten ruim acht weken bedroeg. De gemiddelde afhandelingsduur van de klachten die op formele wijze, na advies door de Klachtencommissie KLPD, zijn afgedaan, bedroeg in 2004 ruim 22 weken. Inmiddels is, zo merkte de minister op, op basis van de registratie van de doorlooptijden per actor duidelijk geworden waar precies sprake is van termijnoverschrijdingen. Volgens hem zijn de Dienst Verkeerspolitie en de Dienst Spoorwegpolitie verantwoordelijk voor de meeste termijnoverschrijdingen. In verband daarmee is dit punt besproken in de managementteams van de betrokken diensten, waarna de wijze van klachtbehandeling binnen deze diensten is gewijzigd. De minister sprak de verwachting uit dat een en ander zou leiden tot kortere doorlooptijden.

Op basis van de verstrekte inlichtingen stelt de Nationale ombudsman vast dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van het burgerbrievenrapport een reeks acties is gestart om de praktijk op het punt van de behandeling van correspondentie van burgers te verbeteren. Deze acties, die plaatsvinden op verschillende abstractieniveaus, richten zich op verschillende dienstonderdelen en op diverse thema's.

Duidelijk is in ieder geval dat binnen het ministerie het belang van adequate beantwoording van burgerbrieven wordt erkend en dat daadwerkelijk wordt gezocht naar mogelijkheden om verbeteringen te realiseren. Voor al deze inspanningen heeft de Nationale ombudsman veel waardering.

Tegelijkertijd blijkt dat de afdoening van correspondentie van burgers nog niet over de hele linie naar behoren verloopt. Zo wordt een wezenlijk percentage van de burgerbrieven nog niet tijdig afgehandeld en blijkt met name de tussentijdse berichtgeving nog voor verbetering vatbaar. In zoverre is sprake van strijd met de vereisten van voortvarendheid en van actieve informatieverstrekking.

Wat betreft de behandelingsduur van klaagschriften was in 2004 nog sprake van een knelpunt. De gemiddelde doorlooptijden overschreden de wettelijke afdoeningstermijn met ruim twee maanden. In zoverre is gehandeld in strijd met het vereiste van voortvarendheid. Overigens heeft het ministerie er ook op dit punt blijk van gegeven de situatie daadwerkelijk te willen verbeteren. De oorzaak van de lange behandelingsduur is achterhaald, en er zijn initiatieven genomen om de doorlooptijden te bekorten.

Het geheel overziend stemmen de activiteiten die na het uitkomen van het burgerbrievenrapport binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn ontwik

keld bepaald optimistisch. Dit gegeven kan, gezien de gesignaleerde tekortkomingen in 2004, niet afdoen aan de constatering dat ten aanzien van de afhandeling van correspondentie van burgers aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nog in verschillende opzichten winst valt te boeken.

CONCLUSIE

De onderzochte gedraging van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is ten aanzien van behandelingsduur van een deel van de brieven en ten aanzien van de tussentijdse informatieverstrekking aan de afzenders van die brieven niet behoorlijk wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid respectievelijk het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking. Ook ten aanzien van de behandelingsduur van klaagschriften is de onderzochte gedraging niet behoorlijk, wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid. Voor het overige is de onderzochte gedraging van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overwegend behoorlijk.

HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

BEOORDELING

In het burgerbrievenrapport stelde de Nationale ombudsman vast dat het grootste knelpunt bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, net als bij veel andere ministeries, de behandelingsduur van bezwaarschriften was. Daarnaast vertoonde de tussentijdse informatieverstrekking aan de afzenders van brieven verschillende gebreken. Voorts uitte de Nationale ombudsman kritiek inzake het postregistratiesysteem van een van de diensten van het ministerie, de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ).

Getuige hetgeen de minister heeft laten weten, hebben de resultaten van het burgerbrievenonderzoek het ministerie niet onberoerd gelaten. De minister gaf in het kader van het evaluatie-onderzoek aan dat er verbeteracties hadden plaatsgevonden en dat enige vooruitgang was geboekt, met name op het terrein van de tussentijdse informatieverstrekking. Zo was het inmiddels geregeld dat de RDMZ ontvangstbevestigingen verstuurt. Deze bevatten, zo is uit het onderzoek naar voren gekomen, echter niet altijd informatie over de afhandelingstermijn. Verder maakt de mededeling c.q. kennisgeving die op grond van artikel 4:14 van de Awb moet worden gedaan bij een dreigende overschrijding van de wettelijke of redelijke termijn voor de afhandeling van aanvragen onderdeel uit van de departementale procedures. Voorts werd bij het ministerie, behalve bij de RDMZ, anders dan voorheen, stelselmatig gewerkt met behandelingsberichten en tussenberichten. Bij de RDMZ was het ook nog niet vaste praktijk om belanghebbenden over overschrijding van een verlengde termijn te informeren.

De minister liet weten de resultaten van het verbeterproces desondanks onvoldoende te vinden; zij had een aantal nadere maatregelen getroffen die ervoor moesten zorgen dat op het ministerie wordt gewerkt conform het Algemeen normenkader. Gezien hetgeen de minister heeft laten weten, is het duidelijk dat de situatie bij het ministerie in belangrijke mate is verbeterd. Voor zover bij de tussentijdse informatieverstrekking nog niet werd gewerkt volgens het Algemeen normenkader, moet echter worden geconcludeerd dat dit in strijd is met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

Bij het ministerie is de behandeling van bezwaarschriften een taak van een agentschap, de Centrale financiële instellingen (Cfi). In het proces van de afhandeling van bezwaarschriften op het terrein van de monumentenzorg speelt voorts de RDMZ een belangrijke rol. Naar aanleiding van het burgerbrievenrapport zijn maatregelen genomen, zoals verbetering van de voortgangscontrole. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap liet tijdens het evaluatie-onderhoud echter weten onvoldoende vertrouwen te hebben dat deze maatregelen het beoogde effect zouden hebben. De minister liet daarom de Auditdienst van het ministerie een onderzoek verrichten naar de mogelijke knelpunten in het proces van de afdoening. Op 8 november 2004 bracht de Auditdienst een rapport uit, waarin de situatie in kaart werd gebracht en waarin aanbevelingen werden gedaan ter verbetering.

In het kader van het evaluatie-onderzoek liet de minister weten dat op basis van het rapport van de Auditdienst werd gewerkt aan een plan van aanpak. De cijfers die de minister bekendmaakte over de afhandeling van bezwaarschriften in het laatste kwartaal van 2004, maakten duidelijk dat een andere aanpak hard nodig was. De gemiddelde behandelingsduur van deze bezwaarschriften bedroeg bijna één jaar. De minister tekende hierbij aan dat er een groot verschil was tussen de afhandelingsduur van de bezwaarschriften die zich enige tijd in de werkvoorraad bevonden en nieuwe bezwaarschriften. Dertig procent van de bezwaarschriften werd wel op tijd afgehandeld en de gemiddelde behandelingsduur daarvan betrof 47 dagen. Gezien het feit dat de afhandeling via een commissie verloopt is de wettelijke afhandelingstermijn tien weken; dat betekent dat een deel van de bezwaarschriften tijdig was afgehandeld. Voor de overige 70 procent betekent dit echter dat zij nog langer in de werkvoorraad moeten hebben gezeten dan de gemiddelde afhandelingsduur doet vermoeden; en de gemiddelde afhandelingsduur was op zich al niet in verhouding tot de wettelijke termijn. De minister heeft naar voren gebracht dat op het ministerie een inhaalslag gaande was, dat ten behoeve van de behandeling van bezwaarschriften (tijdelijk) de formatie van de Cfi is uitgebreid, dat de bestaande bezwaarschriftencommissie werd uitgebreid, en dat er een tweede commissie werd ingesteld om te helpen de achterstanden in de werkvoorraad weg te werken, alsmede dat de juridische capaciteit bij de RDMZ werd uitgebreid. Hoe noodzakelijk dit soort maatregelen voor de toekomst ook lijkt, de conclusie dat het ministerie op het punt van de behandeling van bezwaarschriften in strijd handelt met het vereiste van voortvarendheid, is onvermijdelijk.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gaf tevens toe dat de tijdsige behandeling van burgerbrieven en e-mails nog steeds een bron van zorg vormde; voor een belangrijk deel – variërend van 30 tot 50% - lukte het nog niet om de beantwoording binnen de termijn te laten plaatsvinden. Voor zover beantwoording niet tijdig plaatsvindt, is dat strijdig met het vereiste van voortvarendheid.

Wat betreft de behandeling van e-mailberichten heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorts laten weten dat conform de aanbeveling in het burgerbrievenrapport in de procedures van het ministerie was opgenomen dat e-mail binnen vijf dagen wordt beantwoord. De minister deelde mee dat alle e-mailberichten van burgers aan het ministerie sinds 1 februari 2005 binnenkomen bij Postbus 51, waar eenvoudig te beantwoorden berichten en standaardvragen op korte termijn worden beantwoord.

Wat betreft het postregistratiesysteem van de RDMZ deelde de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap mee dat dit in 2004 opnieuw was ingericht, en dat de herinrichting in een afrondende fase verkeerde en zich met name op verbetering van de managementinformatie over doorlooptijden richtte.

Het geheel overziend stelt de Nationale ombudsman vast dat er bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap initiatieven zijn ontplooid om de situatie inzake de behandelingsduur van brieven en e-mailberichten, alsmede de tussentijdse informatiever

strekking aan de afzenders, te verbeteren. In zoverre dient de onderzochte gedraging positief te worden gewaardeerd. Meer in het bijzonder is het te waarderen dat de minister, toen de resultaten van deze initiatieven bleken tegen te vallen, daadkracht heeft getoond door de intensiteit daarvan op te voeren. Dat een en ander niet zonder effect is gebeven, blijkt uit de aanvullende informatie die het ministerie medio juli 2005 aan de Nationale ombudsman heeft verstrekt. De achterstanden bij de afdoening van burgerbrieven en e-mailberichten waren inmiddels weggewerkt. Ook aan het wegwerken van de achterstanden bij de afdoening van bezwaarschriften werd blijkens de aanvullende informatie hard gewerkt. Zo waren de leden van de tweede (tijdelijke) commissie inmiddels benoemd. De inspanningen zijn erop gericht dat uiterlijk 1 mei 2006 alle achterstanden in de afhandeling van bezwaarschriften zijn weggewerkt, en dat vanaf medio juli 2005 de nieuwe bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld. Het spreekt voor zich dat de Nationale ombudsman met instemming heeft kennisgenomen van deze aanvullende informatie. Daartegenover staan echter nog enkele onvolkomenheden in de tussentijdse informatieverstrekking aan burgers en in de tijdige afhandeling van verschillende categorieën brieven, en met name van bezwaarschriften.

CONCLUSIE

De onderzochte gedraging van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is ten aanzien van de behandelingsduur van bezwaarschriften overwegend niet behoorlijk vanwege strijd met het vereiste van voortvarendheid. Ten aanzien van de behandeling van een deel van de andere brieven en van e-mailberichten is de onderzochte gedraging niet behoorlijk wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid en het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking. Voor het overige is de onderzochte gedraging van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in het algemeen behoorlijk.

HET MINISTERIE VAN FINANCIËN

BEOORDELING

Het Ministerie van Financiën, waar de Belastingdienst (inclusief de Douane) het onderdeel is met de meeste publiekscontacten, kwam relatief goed uit de bus bij de beoordeling in het burgerbrievenrapport. Op basis van de informatie die de minister van Financiën aanleverde, sprak de Nationale ombudsman zich slechts in negatieve zin uit over de behandelingsduur en de tussentijdse informatieverstrekking inzake klaagschriften bij de Regionale Directies Onroerende Zaken van de Dienst Domeinen; daarnaast onthield de Nationale ombudsman zich - vanwege het ontbreken van gegevens - van een oordeel over de afhandelingsduur van doorlopende douanevergunningen en over de behandeling van andere brieven bij de Belastingdienst. Daarentegen liet de Nationale ombudsman zich, op een punt dat bij zeer veel andere onderdelen van de rijksoverheid problematisch was, lovend uit over de Belastingdienst: hij achtte het positief te waarderen dat de Belastingdienst, die te maken kreeg met een zeer groot aantal bezwaarschriften, erin slaagde die in de overgrote meerderheid binnen de Awb-termijn van zes weken af te handelen.

In de correspondentie die naar aanleiding van de aanbevelingen in het burgerbrievenrapport werd gevoerd, deelde de minister van Financiën mee dat een nieuwe klachtenregeling van kracht was geworden bij de Dienst Domeinen. Daardoor was er een snellere afhandeling van klachten mogelijk en was de tussentijdse informatieverstrekking aan indieners van klachten verbeterd.

In het kader van het evaluatie-onderzoek verstrekke de minister van Financiën exemplaren van de desbetreffende richtlijnen van de Dienst Domeinen, te weten: de Richtlijn klachtenbehandeling Directie, de Richtlijn klachtenbehandeling OZ (onroerende zaken) en de Richtlijn klachtenbehandeling RZ (roerende zaken). De minister liet weten dat klaagschriften bij de regionale directies Onroerende Zaken sinds de invoering van de nieuwe klachtenregeling in bijna alle gevallen binnen een termijn van zes weken werden afgedaan. Uit hetgeen de minister overigens liet weten komt naar voren dat de situatie bij het Ministerie van Financiën niet wezenlijk anders was dan ten tijde van het onderzoek dat uitmondde in het burgerbrievenrapport. In zoverre geven de opmerkingen van de minister geen aanleiding tot kritiek.

Tijdens het evaluatie-onderzoek bepaalde de directeur-generaal Belastingdienst namens de staatssecretaris van Financiën dat het faxverkeer niet wordt opengesteld voor het zenden van formele/vertrouwelijke berichten zoals bezwaarschriften aan de Belastingdienst, en dat bezwaarschriften die desondanks per fax worden ingediend niet in behandeling worden genomen.

Naar aanleiding daarvan stelde de Nationale ombudsman de minister van Financiën een aantal nadere vragen.

De staatssecretaris van Financiën liet aan de Nationale ombudsman weten dat die vragen vanwege samenloop met kamervragen nog niet konden worden beantwoord. Om die reden is het de Nationale ombudsman niet mogelijk een oordeel te geven over de wijze waarop de Belastingdienst omgaat met bezwaarschriften die per fax binnenkomen. Voor zover de uitvoeringspraktijk zou inhouden dat de afzenders van dergelijke bezwaarschriften niet direct na ontvangst van hun bezwaarschrift door de Belastingdienst worden gewezen op de onmogelijkheid om nog per fax bezwaar te maken, dient die praktijk te worden afgewezen vanwege strijd met het vereiste van fair play. Bestuursorganen moeten burgers namelijk de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Indien per fax ingediende bezwaarschriften niet in behandeling worden genomen, behoort betrokkene daar per ommegaande op te worden gewezen zodat hij alsnog tijdig langs andere weg bezwaar kan maken.

Overigens is het aannemelijk dat de belastingrechter op enig moment de vraag voorgelegd zal krijgen of de Belastingdienst per fax ingediende bezwaarschriften wel buiten behandeling mag laten. Omdat de beantwoording van die vraag op de weg van de rechter ligt, zal de Nationale ombudsman zich in dit rapport niet uitspreken over het feit dat de Belastingdienst de mogelijkheid om bezwaarschriften per fax in te dienen, heeft afgesloten.

CONCLUSIE

De onderzochte gedraging van het Ministerie van Financiën is behoorlijk, met dien verstande dat de Nationale ombudsman over de uitvoeringspraktijk rond de per fax ingediende bezwaarschriften geen oordeel kan geven.

HET MINISTERIE VAN DEFENSIE

BEOORDELING

Ten aanzien van het Ministerie van Defensie signaleerde de Nationale ombudsman in zijn burgerbrievenrapport forse knelpunten rond de behandeling van bezwaar- en van klaagschriften. De behandelingsduur was veel te lang, en de tussentijdse informatieverstrekking liet te wensen over. Ook ten aanzien van tussentijdse berichtgeving aan indieners van aanvragen en van andere brieven plaatste de Nationale ombudsman een aantal kanttekeningen. Op deze punten en op het punt van de regeling voor de afhandeling van e-mailberichten werden de minister aanbevelingen gedaan.

De minister nam deze aanbevelingen alle over.

In het kader van het evaluatie-onderzoek gaf de minister aan dat zich op het terrein van de doorlooptijden van aanvragen, andere brieven en e-mailberichten sinds 2002 geen opvallende veranderingen hebben voorgedaan. Volgens de minister is in de uitzonderlijke gevallen dat inzage-verzoeken op grond van de Wet inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 niet binnen de wettelijke termijn van drie maanden konden worden afgedaan, volgens de daarvoor geldende bepalingen verdaagd en is in de paar gevallen dat ook de extra termijn van vier weken niet voldoende bleek te zijn, mondeling overleg gepleegd met de aanvrager.

De tussentijdse informatieverstrekking aan afzenders van aanvragen, van andere brieven en van e-mailberichten is volgens de minister inmiddels in overeenstemming gebracht met de normen van de Nationale ombudsman. Indien een aanvraag of andere brief niet binnen twee à drie weken kan worden beantwoord, wordt een ontvangstbevestiging gestuurd met informatie over de termijn waarbinnen de brief inhoudelijk zal worden afgedaan. Deze handelwijze is neergelegd in de aangepaste Regeling documentaire informatievoorziening Defensie 1996.

Als een e-mailbericht niet binnen vijf dagen kan worden afgehandeld, dient een behandelingsbericht te worden verstuurd. Deze termijn is vastgelegd in de nieuwe Regeling registratie, behandeling en archivering e-mail Defensie 2004.

Op basis van de informatie van de minister kan worden vastgesteld dat op het Ministerie van Defensie de afhandeling van aanvragen, van andere brieven en van e-mailberichten in interne instructies goed is geregeld, en in de praktijk in het algemeen naar behoren verloopt.

Wat betreft de behandelingsduur van bezwaarschriften is de situatie verbeterd ten opzichte van 2002, toen de gemiddelde behandelingsduur nog bijna een half jaar bedroeg. Deze was in 2004 teruggelopen tot achttien weken. Niettemin is de behandelingsduur van bezwaarschriften nog steeds te lang. In zoverre is sprake van strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Op het terrein van de behandeling van klaagschriften door de Koninklijke Marechaussee, in 2002 een ander serieus knelpunt, zijn binnen het ministerie maatregelen genomen om de achterstanden weg te werken. Door uitbreiding van de capaciteit is de Koninklijke Marechaussee er in geslaagd de achterstanden in de eerste helft van 2004 grotendeels weg te werken. In 2004 zijn 244 klachten ingediend. Daarvan zijn er, om uiteenlopende redenen, 79 niet in behandeling genomen. De tijd die, gemiddeld genomen, was gemoeid met de berichtgeving daarover aan de indiener van de klacht bedroeg 66 dagen. Volgens de minister hield een en ander verband met de termijn die aan de klagers werd geboden om een verzuim te herstellen.

Van de 165 klachten die in 2004 in behandeling zijn genomen, zijn er in 2004 in totaal 95 afgedaan. De gemiddelde afhandelingsduur van deze klachten bedroeg ongeveer drieënhalve maand. Van de zeventig klachten die in 2004 wel in behandeling zijn genomen maar die in dat jaar niet zijn afgedaan, waren er begin juni 2005 nog 51 in behandeling.

In 2002 bedroeg de gemiddelde afhandelingsduur van klaagschriften nog negen maanden. Duidelijk is dat er in dit opzicht in twee jaar tijd een enorme vooruitgang is geboekt. De behandelingsduur van klaagschriften was echter ook in 2004 nog aan de lange kant. Dit geldt zowel voor de klachten die niet in behandeling zijn genomen als voor de klachten die wel zijn behandeld. Wat betreft de eerste categorie merkt de Nationale ombudsman daarbij op dat de wettelijke termijn voor het in kennis stellen van de klager dat zijn klacht niet in behandeling wordt genomen vier weken bedraagt (artikel 9:8, derde lid, van de Awb). De verklaring die de minister heeft gegeven voor de gemiddelde afdoeningstermijn van 66 dagen voor deze zeventig klachten, te weten het gegeven dat de klagers gelegenheid is geboden hun verzuim te herstellen, kan - nog afgezien van het feit dat daarvoor een uitdrukkelijke wettelijke basis ontbreekt - slechts gelden voor een beperkt deel van de buiten behandeling gelaten klachten. Bijvoorbeeld in de gevallen waarin de klacht buiten behandeling is gelaten omdat de klacht bij een verkeerde instantie was ingediend (twintig zaken), omdat er nog een beroepsmogelijkheid openstond bij een andere instantie (dertien zaken), omdat de klacht slechts een verzoek om informatie inhield (vijf zaken), of omdat de klacht geen gedraging betrof van een persoon werkzaam onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan (drie zaken) was er geen reden de klager onverplicht een termijn te geven om een verzuim te herstellen.

Ook in dit opzicht is gehandeld in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Wat betreft de tussentijdse informatieverstrekking aan indieners van bezwaar- en van klaagschriften gaf de minister aan dat deze was verbeterd, overeenkomstig de aanbevelingen van de Nationale ombudsman. De ontvangstbevestigingen van bezwaarschriften bevatten nu informatie over de wettelijke beslistermijn, en in de brieven die worden verstuurd aan indieners van klaagschriften die niet tijdig kunnen worden afgedaan, wordt sinds begin maart 2005 de reden van de vertraging en de verwachte behandelingsduur genoemd. In dit opzicht wordt gehandeld in overeenstemming met de daarvoor geldende behoorlijksvereisten.

CONCLUSIE

De onderzochte gedraging van het Ministerie van Defensie is deels behoorlijk en deels - op het punt van de behandelingsduur van bezwaar- en van klaagschriften - niet behoorlijk, wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid.

HET MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

BEOORDELING

In het burgerbrievenrapport oordeelde de Nationale ombudsman dat de behandeling van burgerbrieven door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) op belangrijke punten niet voldeed aan de daaraan te stellen eisen. Met name ten aanzien van de behandelingsduur van aanvragen en van bezwaarschriften en ten aanzien van de behandeling van andere brieven was sprake van problemen. Deze hingen voor een deel samen met de invoering van een nieuw uitvoeringssysteem voor de behandeling van huursubsidie-aanvragen in 2002.

Tijdens het onderzoek in 2003 erkende de minister van VROM dat de praktijk van afhandeling van burgerbrieven door het ministerie voor verbetering vatbaar was. Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Nationale ombudsman intensiverde het ministerie de - al lopende - projecten om de afhandeling van post te verbeteren. Deze projecten werden samengebracht in het "project Burgerbrieven", dat onder andere voorzag in extra capaciteit om brieven aan het ministerie te beantwoorden en in een belangrijke rol van een nieuw op te richten centrale unit bij de behandeling van die brieven. Die centrale unit doet een deel van de burgerbrieven, de zogenoemde algemene correspondentie, zelf af. De zogenoemde beleidsinteractieve correspondentie wordt door de verantwoordelijke dienstonderdelen afgehandeld. De voortgangsbewaking van alle brieven, ook van de brieven die door de betrokken dienstonderdelen zelf worden afgehandeld, ligt bij de centrale unit.

Volgens de minister voorziet het project er voorts in dat in alle procesbeschrijvingen wordt voldaan aan de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht en aan de normen van de Nationale ombudsman.

De minister wees er op dat voor de afhandeling van de algemene correspondentie het speciaal daarvoor ontwikkelde Registratie- en Afhandelingsysteem Publieksvoorlichting (RAP) in gebruik is genomen. De minister verstreekte aanvullende informatie over de wijze waarop de afhandeling van correspondentie wordt georganiseerd.

Uit de informatie die de minister al vóór de start van het evaluatie-onderzoek heeft verstrekt, blijkt dat binnen het ministerie inmiddels veel waarde wordt gehecht aan adequate behandeling van burgerbrieven, en dat de kritiek alsmede de aanbevelingen van de Nationale ombudsman in het burgerbrievenrapport zeer serieus zijn genomen. Binnen het project Burgerbrieven is een veelheid aan initiatieven ontplooid om de afhandeling van burgerbrieven structureel te verbeteren. Voor al die initiatieven en voor de wijze waarop deze binnen een breed project zijn bijeengebracht, heeft de Nationale ombudsman veel waardering.

In dit onderzoek gaat het echter niet zozeer om een beoordeling van organisatorische ontwikkelingen als wel om de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

Wat betreft aanvragen om huursubsidie deelde de minister mee dat het ministerie in 2004 ruim 282.000 “eerste aanvragen” om huursubsidie heeft ontvangen, en dat de gemiddelde behandelingsduur daarvan ruim twaalf weken bedroeg. In het jaar daarvoor duurde de behandeling van dit soort aanvragen gemiddeld drie weken langer.

De minister heeft aangegeven dat bij 7,5% van de eerste aanvragen een beperkt huursubsidiebericht is verstuurd in verband met het ontbreken van gegevens. Dit betekent dat in de andere 92,5% van de eerste aanvragen sprake was van volledige aanvragen.

De minister heeft voorts aangegeven dat in 2004 in alle gevallen de afhandelingsduur van eerste aanvragen meer dan acht weken heeft bedragen. Voor zover het ging om eerste aanvragen die volledig waren en waarbij de indiener dus niet behoefde te worden benaderd voor nadere inlichtingen, is een behandelingsduur van meer dan acht weken te lang. De opmerking van de minister dat zich bij de afhandeling van eerste aanvragen geen noemenswaardige problemen voordoen en dat er wat betreft de behandeling van aanvragen geen sprake meer is van grove termijnoverschrijdingen, doet er niet aan af dat bij een substantieel deel van de aanvragen is gehandeld in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Alhoewel een duidelijke verbetering is gerealiseerd ten opzichte van 2002 was de situatie in 2004 nog niet geheel zoals die zou moeten zijn. De Nationale ombudsman gaat er overigens van uit dat de overdracht van de uitvoering van de Huursubsidiewet per 1 januari 2006 naar de Belastingdienst tot een bekorting van de doorlooptijd kan en zal leiden, al is het maar omdat er geen uitwisseling van inkomensgegevens tussen de Belastingdienst en het ministerie meer hoeft plaats te vinden.

Wat betreft de behandeling van bezwaarschriften gaf de minister in algemene zin aan dat het door het ontbreken van een centrale registratie lastig is centraal een regie te voeren en sterk te sturen op een verkorting van de behandelduur. Naar de verwachting van de minister zal dit hiaat begin 2006 worden opgelost door de introductie van een workflowsysteem in het kader van het VROM-brede project VID1.

Op het punt van de behandelingsduur van bezwaarschriften op het terrein van de huursubsidie deelde de minister mee dat van de 5.498 in 2004 ontvangen bezwaarschriften er 656 binnen zes weken zijn afgedaan en 602 binnen zes tot tien weken. De behandelingsduur van de andere bijna 7.000 bezwaarschriften die in 2004 zijn afgedaan, waaronder het restant van de werkvoorraad van 2003, bedroeg gemiddeld bijna 42 weken. De minister wees erop dat er in 2004 aanzienlijk meer bezwaarschriften zijn afgedaan dan ontvangen. De werkvoorraad bezwaarschriften is daardoor met 2.657 stuks afgenomen. De minister erkende dat in dit opzicht niettemin nog steeds sprake was van een knelpunt. Het ministerie was er ook niet in geslaagd om, zoals de bedoeling was, de voorraad “oude” bezwaarschriften over het subsidiejaar 2003/2004 per 1 april 2005 weg te werken. Eind mei 2005 moesten nog 170 van die bezwaarschriften worden behandeld.

Zoals de minister terecht heeft gesteld, vormt de afhandeling van bezwaarschriften op het terrein van de huursubsidie nog steeds een probleem. De behandelingsduur van de 2004 afgedane bezwaarschriften was gemiddeld nog veel te lang, en bovendien lagen er eind

mei 2005 nog 170 bezwaarschriften over het subsidiejaar 2003/2004 te wachten op afdoening. Alhoewel er, gezien de ernstige problemen rond de uitvoering van de Huursubsidiewet in met name 2002, begrip voor bestaat dat de nasleep daarvan zich in 2004 en ook in de eerste helft van 2005 nog deed voelen, is het duidelijk dat ten aanzien van een groot deel van de bezwaarschriften is gehandeld in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Ten aanzien van de behandeling van klaagschriften deelde de minister mee dat de behandelduur was teruggebracht en dat bij de behandeling via het RAP-systeem een termijn van zes weken haalbaar is. De gemiddelde afdoeningsduur van de 690 in 2004 afgedane klaagschriften op het terrein van de directie Informatie, Beheer en Subsidie-regelingen bedroeg ruim zeven weken.

Voorts deelde de minister mee dat bij klaagschriften wordt gewerkt met ontvangstbevestigingen en, indien nodig, met verdagingsberichten.

Op basis van de informatie van de minister kan worden vastgesteld dat de uitvoeringspraktijk op het terrein van de afhandeling van klaagschriften aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van 2002. De overschrijding van de wettelijke afdoeningstermijn van zes weken bedroeg gemiddeld nog slechts ruim een week tegen ongeveer vier weken in 2002. Van een knelpunt lijkt hier dan ook geen sprake meer te zijn.

Over de gemiddelde afhandelingsduur van “andere brieven” verstreekte de minister uiteenlopende informatie. In haar reactie van 7 maart 2005 deelde zij mee dat 82% binnen drie weken werd afgedaan, en 99% binnen zes weken.

In haar brief van 30 mei 2005 deelde zij op basis van de eerste kwartaalrapportage mee dat 42% binnen drie weken is afgedaan en 84% binnen vier weken. In verband daarmee merkte zij op dat de streeftermijn van drie weken wat al te ambitieus lijkt.

De minister gaf voorts aan dat standaard een ontvangstbevestiging wordt verzonden waarin een streeftermijn van drie weken wordt genoemd. Indien deze termijn niet wordt gehaald, wordt betrokkene een verdagingsbericht toegestuurd, waarin een nieuwe termijn wordt aangegeven.

Gezien de doorlooptijden en gezien de adequate tussentijdse informatieverstrekking stelt de Nationale ombudsman vast dat de afhandeling van “overige brieven” inmiddels naar behoren verloopt binnen het Ministerie van VROM. Ook in dit opzicht is veel vooruitgang geboekt ten opzichte van 2002.

Wat betreft e-mailberichten deelde de minister mee dat die in principe binnen een week worden beantwoord, met een uitloopmogelijkheid bij de meer complexe vragen. Uit de eerste kwartaalrapportage over 2005 bleek volgens haar dat 79% van de e-mailberichten binnen één week was beantwoord en 98% binnen twee weken. Bovendien wordt aan afzenders van een e-mailbericht standaard een ontvangstbevestiging gestuurd met informatie over de procedure en over de behandeltermijn.

De wijze van afhandeling van e-mailberichten voldoet daarmee aan de eisen die daaraan moeten worden gesteld.

Alhoewel er zeker nog ruimte is voor verbeteringen stelt de Nationale ombudsman, het geheel overziend, vast dat er binnen het Ministerie van VROM in twee jaar tijd veel is bereikt en dat de inspanningen al veel effect hebben gehad. De betrokken medewerkers van het ministerie hebben aldus een prestatie geleverd die waardering verdient.

CONCLUSIE

De onderzochte gedraging van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is deels behoorlijk en deels - ten aanzien van de behandelingsduur van eerste aanvragen om huursubsidie en van bezwaarschriften - niet behoorlijk, vanwege strijd met het vereiste van voortvarendheid.

HET MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

BEOORDELING

In het burgerbrievenrapport onthield de Nationale ombudsman zich wat betreft de behandelingsduur van aanvragen en bezwaarschriften en de behandeling van andere brieven deels van een oordeel over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De informatie die de minister op deze punten had aangeleverd, was onvoldoende om een totaaloordeel te kunnen geven. Dit gaf de Nationale ombudsman aanleiding om zijn zorgen uit te spreken over de wijze waarop bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gegevens over deze materie werden geregistreerd. Ingeval geen gegevens over de afhandeling bekend zijn, is immers ook niet bekend – en kan ook niet worden gecontroleerd – of (wettelijke) normen worden nageleefd.

In het onderzoek dat leidde tot het burgerbrievenrapport kwam verder aan het licht dat de wijze waarop klachten werden behandeld bij Rijkswaterstaat niet overeenkwam met hetgeen over de afhandeling van klachten is bepaald in de Awb. Meer in het bijzonder was het zo dat de speciale procedure die in de Awb voor klaagschriften was voorzien, niet werd gevolgd, maar dat klaagschriften hetzelfde werden behandeld als andere brieven. De Nationale ombudsman nam dit hoog op. Rijkswaterstaat is een omvangrijk onderdeel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, met een groot aantal publiekscontacten (12.000 brieven in het laatste kwartaal van 2004).

Verder stelde de Nationale ombudsman in het burgerbrievenrapport onder meer vast dat de tussentijdse informatieverstrekking aan de afzenders van brieven op enkele punten tekortschoot; daarnaast was het duidelijk dat de afhandelingsduur van een aantal aanvragen en bezwaarschriften te lang was.

Uit de correspondentie over de aanbevelingen die in het burgerbrievenrapport werden gedaan, kwam naar voren dat bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verbeteringen werden doorgevoerd inzake de tussentijdse informatieverstrekking, alsmede dat werd gewerkt aan nadere verbeteringen op dat punt. Genoemd kan worden dat het gebruik van behandelingsberichten werd ingevoerd bij het Directoraat-Generaal Goederenvervoer en bij de Directie Communicatie, en dat de informatie die wordt verstrekt aan indieners van bezwaarschriften werd verbeterd. De minister tekende hierbij aan dat het bij het Directoraat-Generaal Goederenvervoer niet in alle gevallen zichtbaar was of de behandelingsberichten inderdaad werden verstuurd. De minister heeft verder opgemerkt dat het Directoraat-Generaal Luchtvaart zich in een integratietraject bevond met het Directoraat-Generaal Goederenvervoer en nog bezig was met het in kaart brengen en stroomlijnen van procedures en termijnen voor de afhandeling van brieven en e-mails.

De minister van Verkeer en Waterstaat liet weten dat bij Rijkswaterstaat een omwenteling naar klantgerichtheid plaatsvond. In de omvorming zou tevens aandacht worden besteed aan de behandeling van burgerbrieven. Verder deelde de minister mee dat bij Rijkswater

staat een commissie was ingesteld om aanbevelingen te doen over (het halen van) de afhandelingstermijnen van documenten.

Uit hetgeen de minister in het kader van het evaluatie-onderzoek over de behandeling van klaagschriften liet weten, is het duidelijk dat bij Rijkswaterstaat op dat moment wel aandacht bestond voor hetgeen in de Awb over klachtbehandeling is bepaald. Werd een klacht als zodanig herkend, dan trad de officiële klachtenprocedure in werking en werd het klaagschrift door een daartoe aangewezen functionaris in behandeling genomen. Er werd gewerkt met ontvangstbevestigingen en met verdagingsberichten. De minister liet weten dat in het vierde kwartaal van 2004 naar schatting 55 klaagschriften waren afgehandeld bij Rijkswaterstaat en dat de gemiddelde behandelingsduur ongeveer acht weken was geweest.

Op basis van hetgeen de minister heeft meegedeeld kan worden vastgesteld dat op het punt van de behandeling van klaagschriften bij Rijkswaterstaat vooruitgang is geboekt. Een punt van kritiek is dat de gemiddelde doorlooptijd (acht weken) van de klachten nog aan de lange kant is. De wettelijke afdoeningstermijn bedraagt zes weken. Een ander minpunt betreft de informatie die wordt gegeven in de ontvangstbevestigingen. De Klachtenregeling geeft een voorbeeld van een ontvangstbevestiging. Daarin wordt géén concrete termijn van afhandeling genoemd. Gevraagd naar de inhoud van de ontvangstbevestiging, gaf de minister niet aan dat daarin de behandelende afdeling of de behandelend medewerker wordt genoemd.

Overigens lijkt ook de situatie ten aanzien van andere brieven bij Rijkswaterstaat te zijn verbeterd. Anders dan bij het onderzoek dat leidde tot het burgerbrievenrapport, was de minister nu wel in staat cijfers over dit onderwerp te verstrekken. In het laatste kwartaal van 2004 waren naar schatting ongeveer 12.000 andere brieven afgehandeld en de gemiddelde doorlooptijd daarvan bedroeg circa vier weken.

In de correspondentie, volgend op het burgerbrievenrapport, heeft de minister van Verkeer en Waterstaat wat betreft de aanbevelingen inzake de gebreken in de registratie van verschillende categorieën brieven, aangegeven dat deze zouden worden meegenomen bij de vaststelling van een nieuwe Beheersregeling Documentaire Informatievoorziening. In het kader van het evaluatie-onderzoek heeft de minister een exemplaar van deze regeling verstrekt. Ingevolge de regeling behoren binnengekomen aanvragen, bezwaarschriften en klaagschriften als zodanig te worden geregistreerd; in de regeling is tevens aandacht voor de afdoeningstermijn van de verschillende categorieën correspondentie.

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft tevens aangegeven dat de doorlooptijden van correspondentie met burgers sinds 2002 niet opvallend zijn gewijzigd, maar bij de meeste directoraten-generaal licht zijn gedaald. Aangenomen moet dan ook worden dat de doorlooptijden, ten aanzien van de categorieën aanvragen en bezwaarschriften waarvoor zij in 2002 te lang waren, nog steeds te lang zijn. In zoverre is de onderzochte gedraging in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Wat betreft de tussentijdse informatieverstrekking aan de afzenders van brieven is de situatie bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat duidelijk verbeterd. Zoals in het bovenstaande is aangegeven, is deze situatie op enkele punten nog in ontwikkeling of nog niet helemaal wat zij zijn moet. In zoverre is de onderzochte gedraging in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

Overigens heeft de Nationale ombudsman er met instemming kennis van genomen dat de afhandeling van brieven door het Directoraat-Generaal Personenvervoer, dankzij een goed functionerend systeem, kennelijk wél naar behoren verloopt. Gelet daarop vindt hij het een goede zaak dat de andere directoraten-generaal in de toekomst met een soortgelijk systeem zullen gaan werken.

CONCLUSIE

De onderzochte gedraging van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is ten aanzien van de behandeling van een deel van de aanvragen en van bezwaarschriften niet behoorlijk wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid. Ten aanzien van de behandeling van klaagschriften is de onderzochte gedraging niet behoorlijk wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid en wegens strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking. Voor het overige is de onderzochte gedraging van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in het algemeen behoorlijk.

HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

BEOORDELING

Naar aanleiding van de aanbevelingen die zijn gedaan in het burgerbrievenrapport heeft de minister van Economische Zaken laten weten dat maatregelen waren genomen om de behandelingsduur van bezwaarschriften en klaagschriften te bekorten. Bij het Ministerie van Economische Zaken wordt een belangrijk deel van de bezwaarschriften behandeld door het agentschap SenterNovem (voorheen: Senter). De minister bracht cijfers naar voren waaruit blijkt dat de behandelingsduur van bezwaarschriften bij SenterNovem in 2004 beduidend korter was dan in 2003. De minister gaf aan dat de gemiddelde doorlooptijd in 2004 84 dagen bedroeg, tegen 111 dagen in 2003. Ingevolge de Awb moet een bezwaarschrift in beginsel binnen zes weken worden afgehandeld; eventueel kan de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. Blijkens de wetsgeschiedenis was het de bedoeling van de wetgever dat slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik zou worden gemaakt van de mogelijkheid te verdagen. De gemiddelde doorlooptijd van bezwaarschriften bij SenterNovem (84 dagen) was in 2004 20% langer dan de verdaagde termijn (70 dagen). Het moet dan ook worden aangenomen dat overschrijding van de wettelijke termijn van zes weken geen uitzondering was, en dat deze termijn in een aanzienlijk aantal gevallen in ruime mate werd overschreden.

In het burgerbrievenrapport meldde de Nationale ombudsman dat behalve bij Senter ook bezwaarschriften werden behandeld bij het kernministerie en dat ook daar de doorlooptijden te lang waren. In het evaluatieonderzoek werden van de minister van Economische Zaken - hoewel daar expliciet naar werd gevraagd - geen concrete cijfers ontvangen over de afhandeling van bezwaarschriften bij het kernministerie. De Nationale ombudsman acht deze omissie teleurstellend; mogelijk dat zij te maken heeft met door de minister gesignaleerde manco's in postregistratie en termijnbewaking, die hieronder aan de orde komen.

Cijfers werden wel verstrekt over de klachtbehandeling bij het ministerie. Hoewel ook in dit verband de situatie ten opzichte van die ten tijde van het burgerbrievenonderzoek was verbeterd, werden nog niet alle klachten die in 2004 werden ingediend tijdig afgehandeld; waarbij moet worden aangetekend dat het in totaal ging om slechts een klein aantal klachten (vijf).

De minister van Economische Zaken liet naar aanleiding van de aanbevelingen tevens weten dat het kernministerie in voorkomende gevallen zou gaan werken met behandelingsberichten; daartoe was een standaardbehandelingsbericht ontwikkeld. In het kader van het evaluatieonderzoek zond de minister een afschrift van zo'n bericht in. Dit geeft aanleiding tot een punt van kritiek. In het standaardbericht wordt namelijk géén concrete termijn vermeld waarbinnen de afzender antwoord op zijn brief kan verwachten; er wordt slechts opgemerkt dat de afzender "binnenkort nader bericht" ontvangt.

De correspondentie naar aanleiding van de aanbevelingen betrof verder de praktijk bij het gehele ministerie dat per fax verzonden aanvragen, bezwaarschriften en klaagschriften

alsnog per gewone post moesten worden ingediend. De Nationale ombudsman had de aanbeveling gedaan deze praktijk te beëindigen. De minister van Economische Zaken liet in reactie daarop weten dat tot de inwerkingtreding van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (deze wet is in werking getreden per 1 juli 2004) slechts van indieners van faxberichten zou worden gevraagd om hun brief alsnog per gewone post te verzenden indien daarvoor een juridische noodzaak was. In het evaluatie-onderzoek gaf de minister daarover een nadere uitleg. Volgens de minister was zo'n juridische noodzaak aanwezig bij bezwaarschriften, aangezien die ingevolge de Awb voorzien moeten zijn van een handtekening. Deze uitleg voor de aanpak die tot 1 juli 2004 op het ministerie is gehanteerd, is niet bevredigend. In het burgerbrievenrapport had de Nationale ombudsman al verwezen naar jurisprudentie van de Raad van State, waaruit bleek dat het mogelijk was om bezwaarschriften per fax in te dienen. Daarbij komt dat ingevolge de Awb niet alleen bezwaarschriften, maar ook brieven uit de categorieën aanvragen en klaagschriften moeten zijn ondertekend.

In het kader van het evaluatie-onderzoek deelde de minister van Economische Zaken mee dat een steekproef was genomen, waaruit onder meer naar voren was gekomen dat verbeteringen mogelijk waren in de postregistratie en in de postafhandeling. Er was met name sprake van manco's op het gebied van de bewaking van de behandeltermijnen. De minister liet weten dat de geconstateerde manco's bij de uitwerking van het Actieplan burgerbrieven voor het hele ministerie nadrukkelijk aandacht zouden krijgen. Voorop stond hierbij volgens de minister een centrale coördinatie en bewaking van burgercorrespondentie. Voor de afhandeling en de bewaking van de behandeltermijnen zou met ingang van juli 2005 extra menskracht worden vrijgemaakt. Voorts deelde de minister mee dat vanaf 1 mei 2005 een nieuw postregistratiesysteem werd ingevoerd bij het ministerie; de invoering daarvan zou eind 2006 worden afgerond. Het nieuwe systeem maakt het volgens de minister mogelijk om de voortgang van de behandeling van burgerbrieven beter te bewaken.

Resumerend stelt de Nationale ombudsman vast dat het Ministerie van Economische Zaken op een positieve wijze heeft gereageerd op de aanbevelingen uit het burgerbrievenrapport, dat vooruitgang is geboekt wat betreft de behandeling van burgerbrieven en dat wordt nagedacht over - en gewerkt aan - verdere verbeteringen van de situatie. Uit de informatie van de minister blijkt ook van enkele minpunten. Er werden geen gegevens verstrekt over de behandeling van bezwaarschriften bij het kernministerie, zodat de Nationale ombudsman zich op dat punt van een oordeel moet onthouden. De gemiddelde doorlooptijd van bezwaarschriften bij SenterNovem was weliswaar teruggebracht, maar gezien de wettelijke afhandelingstermijn nog steeds te lang, hetgeen in strijd is met het vereiste van voortvarendheid. Dit geldt ook voor de afhandelingsduur van enkele klachten. Het is in strijd met het vereiste van actieve informatieverstrekking dat in het nieuwe behandelingsbericht geen concrete termijn wordt genoemd.

CONCLUSIE

Ten aanzien van de behandelingsduur van bezwaarschriften door SenterNovem en ten aanzien van de behandelingsduur van enkele klachten door het kernministerie is de onderzochte gedraging van het Ministerie van Economische Zaken niet behoorlijk wegens strijd met het beginsel van voortvarendheid. Ten aanzien van de inhoud van het standaard-behandelingsbericht is de gedraging niet behoorlijk wegens strijd met het vereiste van actieve informatieverstrekking. Op het punt van de behandelingsduur van bezwaarschriften bij het kernministerie wordt geen oordeel gegeven.

Voor het overige is de onderzochte gedraging behoorlijk.

HET MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

BEOORDELING

De kritiek die de Nationale ombudsman in het burgerbrievenrapport uitte ten aanzien van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit had met name betrekking op de behandelingsduur van bezwaarschriften en op de wijze waarop “andere brieven” werden behandeld.

Een belangrijke ontwikkeling binnen het ministerie met betrekking tot de behandelingsduur van bezwaarschriften bestond uit de oprichting van een nieuwe dienst, de Dienst Regelingen. Daarin is een aantal uitvoerende onderdelen van het ministerie opgegaan. Blijkens de informatie van de minister behandelt deze nieuwe dienst, die officieel bestaat sinds 15 september 2004, vrijwel alle bezwaarschriften op het gebied van het ministerie. De minister liet weten dat de werkvoorraad aan bezwaarschriften in de periode van 1 maart 2004 tot 1 maart 2005 aanzienlijk was verminderd, maar nog lang niet was teruggebracht naar het gewenste niveau. Verwacht werd dat de daling zich in de toekomst zou doorzetten en dat daarmee samenhangend ook de behandelduur zou afnemen. De minister deelde mee dat de gemiddelde doorlooptijd van bezwaarschriften, waarop de Awb van toepassing was, in het eerste kwartaal van 2005 licht was verbeterd ten opzichte van de situatie in 2002; de gemiddelde doorlooptijd bedroeg echter toch nog achtenhalve maand (tegenover negen maanden in 2002). Ondanks deze lichte verbetering is de gemiddelde behandelingsduur van bezwaarschriften waarop de Awb van toepassing is nog veel te lang. Naast deze bezwaarschriften behandelt het ministerie ook bezwaarschriften die vallen onder het regime van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Over deze bezwaarschriften had de minister een bemoedigender bericht. De gemiddelde doorlooptijd, welke in 2002 nog twintig maanden bedroeg, was in het eerste kwartaal van 2005 teruggebracht tot 11,7 maanden, wat iets onder de wettelijke afhandelingstermijn ligt. Bij deze categorie bezwaarschriften bedraagt die namelijk één jaar. Aangezien het hier echter om gemiddelden gaat, kan zonder meer worden aangenomen dat in een aanzienlijk deel van deze bezwaarzaken de termijn van een jaar niet is gehaald. Daarmee is in deze gevallen, net zoals in de Awb-bezwaarzaken, gehandeld in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Inzake de behandeling van bezwaarschriften merkte de minister verder onder meer nog op dat een ICT-ondersteuningsmiddel voor de standaardisering van bezwaar- en beroepsprocedures op een schema lag dat gericht was op implementatie per 1 januari 2006.

Uit de informatie die de minister in het kader van het evaluatie-onderzoek heeft verstrekt, is voorts gebleken dat de behandelingsduur van klaagschriften die door de minister of door de bestuursraad van het ministerie werden afgedaan in 2004 een knelpunt heeft gevormd. Door een volgens de minister te grote werkvoorraad was de gemiddelde behandelingsduur opgelopen. Eind maart 2005 was de werkvoorraad teruggelopen en

waren de geldende behandeltermijnen weer gehaald, aldus de minister. Op basis van deze inlichtingen stelt de Nationale ombudsman vast dat ook bij de behandeling van klaagschriften door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in 2004 sprake is geweest van strijd met het vereiste van voortvarendheid.

De kritiek die de Nationale ombudsman in het burgerbrievenrapport leverde op de wijze waarop het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in 2002 “andere brieven” had behandeld, spitste zich toe op de volgende drie punten: het ministerie beschikte niet over instructies voor de behandeling van brieven die niet waren gericht aan de minister of aan leden van de bestuursraad; de voortgangsbewaking kon worden verbeterd en de tussentijdse informatievoorziening schoot tekort omdat in de praktijk niet altijd werd gewerkt met behandelingsberichten en tussenberichten. In de correspondentie die naar aanleiding van de aanbevelingen werd gevoerd, liet de minister weten dat een circulaire zou worden opgesteld met betrekking tot de wijze waarop brieven die niet aan de minister of aan leden van de bestuursraad waren gericht, moesten worden behandeld. Aspecten daarvan zouden zijn de voortgangsbewaking alsmede de wijze waarop de afzenders van de brieven tussentijds moeten worden geïnformeerd. In het kader van evaluatie-onderzoek vroeg de Nationale ombudsman de minister om toezending van een exemplaar van de circulaire. In reactie daarop zond de minister enkele nota's die waren gericht aan de directeurs van het ministerie. Deze nota's betreffen de verdeling van de zogeheten stukkenstroom binnen het ministerie. Zij bevatten het verzoek om een ontvangstbevestiging te verzenden, de tekst van een standaardontvangstbevestiging en de mededeling dat brieven tijdig moeten worden beantwoord, maar daarnaast niet of nauwelijks concrete instructies over de behandelingsduur van brieven of de tussentijdse informatieverstrekking aan de afzenders. De minister gaf aan dat bij nader inzien niet was gekozen voor een aparte circulaire voor brieven die niet waren gericht aan de minister of aan de bestuursraad, omdat voor die brieven binnen het ministerie dezelfde afhandelingsnormen gelden als voor brieven die wel aan de minister of de bestuursraad zijn gericht. De uitleg van de minister over de wijze waarop de desbetreffende aanbeveling van de Nationale ombudsman werd opgevolgd, is niet overtuigend.

In antwoord op de vraag of de behandeling van “andere brieven” in de praktijk thans naar behoren verloopt, verwees de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit naar een quick-scan die begin 2005 bij het ministerie werd uitgevoerd. De resultaten van deze quick-scan waren, ondanks de eerder gedane toezegging van de minister dat de Nationale ombudsman die uiterlijk 1 juli 2005 zou ontvangen, bij het opstellen van dit rapport, eind augustus 2005, nog niet beschikbaar. Door die reden is het de Nationale ombudsman niet mogelijk een oordeel te geven over de behandeling van brieven uit die categorie.

Voorts wees de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit er op dat bij onderdelen van het ministerie op proef werd gewerkt aan de invoering van een document- en recordsmanagementapplicatie, die de mogelijkheid biedt tot werkstroombesturing van brieven en e-mailberichten. Het systeem, dat is gebaseerd op de geldende wet- en regelgeving en het toepasselijke normenkader, biedt de instrumenten om te kunnen sturen op

tijdige beantwoording van brieven en het sturen van behandelberichten. Daarnaast geeft dit systeem - indien binnen het hele ministerie ingevoerd - de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de totale instroom van brieven en e-mailberichten. Over de invoering van het systeem bij het hele ministerie liet de minister nog weten dat dit een meerjarig traject zou zijn.

Uit hetgeen de minister heeft laten weten, blijkt dat binnen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit positieve aandacht bestaat voor de behandelingsduur van brieven van burgers en voor de tussentijdse informatieverstrekking aan de afzenders van die brieven. Wat betreft het verkorten van de behandelingsduur van bezwaarschriften zijn weliswaar resultaten geboekt, maar nog niet voldoende om het knelpunt dat op dit punt bestond op te lossen. Ook de behandelingsduur van klaagschriften was in 2004 problematisch.

CONCLUSIE

De onderzochte gedraging van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is niet behoorlijk ten aanzien van de behandeling van een deel van de bezwaar- en klaagschriften wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid. Ten aanzien van de behandeling van “andere brieven” onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel. Voor het overige is de onderzochte gedraging in het algemeen behoorlijk.

HET MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

BEOORDELING

In zijn burgerbrievenrapport stelde de Nationale ombudsman vast dat de wijze van afhandeling van de verschillende categorieën van brieven door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deels behoorlijk en deels niet behoorlijk was.

Gebleken is dat het ministerie naar aanleiding van het burgerbrievenrapport een aantal acties heeft ondernomen om de praktijk op het punt van de behandeling van correspondentie van burgers te verbeteren. Voor deze inspanningen heeft de Nationale ombudsman veel waardering.

Tegelijkertijd is echter gebleken dat de afdoening van correspondentie van burgers nog niet over de hele linie naar behoren verloopt.

Met betrekking tot de behandelingsduur van aanvragen was de situatie bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2004 in het algemeen niet wezenlijk anders dan in 2002/2003, met dien verstande dat op het punt van de behandeling van aanvragen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) de situatie was verslechterd. Als gevolg van een aanzienlijke toename van het aantal ingediende aanvragen (van 138 in 2002 naar 189 in 2004) is de gemiddelde doorlooptijd vertraagd. Om deze situatie het hoofd te kunnen bieden heeft de minister tussen november 2004 en april 2005 extra personeel ingezet.

In het burgerbrievenrapport werd op dit onderdeel geoordeeld dat de behandelingsduur van een substantieel deel van de aanvragen aan de lange kant was. Op basis van de door de minister verstrekte informatie wordt geoordeeld dat na 30 september 2003 de situatie op dit onderdeel niet is verbeterd.

Met betrekking tot Wob-verzoeken acht de Nationale ombudsman het op basis van de door de minister verstrekte informatie aannemelijk dat hier de situatie met betrekking tot de doorlooptijd na 30 september 2003 is verslechterd.

Met betrekking tot de tussentijdse informatieverstrekking aan indieners van een aanvraag staat vast dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid evenals in 2002/2003 in het algemeen overeenkomstig het Algemeen normenkader heeft gehandeld.

Op het punt van de behandelingsduur van bezwaarschriften is aannemelijk dat bij de Afdeling Juridische Aangelegenheden van de directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden (WBJA/JA) en bij de afdeling Juridische Aangelegenheden en Bestuursondersteuning (JABO) van het Agentschap SZW geen sprake was van opvallende veranderingen. Wel een opvallende verandering deed zich voor bij de Afdeling Juridische Zaken van de Arbeidsinspectie, waar door het vervallen van de externe adviescommissie en door inzet van extra personeel de gemiddelde behandelingsduur

van bezwaarschriften substantieel is verkort en de achterstallige werkvoorraad fors is teruggebracht.

Op grond van de door de minister verstrekte informatie kan worden geoordeeld dat met name op de twee laatste onderdelen sprake is van een positieve ontwikkeling.

In het burgerbrievenrapport werd op dit onderdeel geoordeeld dat de behandelingsduur van bezwaarschriften bij de afdeling JABO destijds gemiddeld zes maanden bedroeg, terwijl ongeveer de helft van de circa 750 bezwaarschriften die in behandeling waren bij de afdeling WBJA/JA een doorlooptijd kende van meer dan tien weken. Nu op grond van de door de minister verstrekte informatie moet worden geconcludeerd dat deze situatie in het algemeen niet substantieel is veranderd, wordt geoordeeld dat de behandelingsduur van bezwaarschriften bij dit ministerie onverminderd een ernstig knelpunt vormt.

Met betrekking tot de tussentijdse informatieverstrekking aan indieners van een bezwaarschrift gaf de minister te kennen dat de procedurebeschrijvingen voor bezwaarschriften van JABO en WBJA/JA waar nodig in overeenstemming zijn gebracht met het Algemeen normenkader en dat inmiddels ook dienovereenkomstig wordt gewerkt. In deze procedurebeschrijvingen is ook de mogelijkheid opgenomen om indieners van bezwaarschriften ingevolge artikel 7:10 Awb te verzoeken in te stemmen met verder uitstel. Daarmee staat vast dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de desbetreffende aanbeveling van de Nationale ombudsman in het burgerbrievenrapport heeft overgenomen.

Op het punt van de behandeling van klaagschriften heeft de minister te kennen gegeven dat zijn ministerie naar aanleiding van de aanbeveling van de Nationale ombudsman op dit onderdeel een verbeterplan heeft opgesteld voor de behandeling van klachten. Dit plan is recentelijk grotendeels ingevoerd. Of het verbeterplan in de praktijk tot duidelijk betere resultaten heeft geleid kon nog niet worden vastgesteld, maar de minister gaf te kennen de toekomst op dit punt met vertrouwen tegemoet te zien.

Op dit onderdeel heeft de minister de door de Nationale ombudsman gedane aanbeveling opgevolgd. In hoeverre een en ander ertoe zal leiden dat het ministerie in het algemeen klachten binnen de wettelijke behandelingstermijn van zes weken zal afhandelen, kan echter op dit moment nog niet worden vastgesteld.

Met betrekking tot de tussentijdse informatieverstrekking in de klachtbehandelingsprocedure van zijn ministerie gaf de minister te kennen dat ook deze waar nodig is aangepast aan het Algemeen normenkader.

Op het punt van de doorlooptijden bij "andere brieven" en e-mailberichten hebben zich na 30 september 2003 geen opmerkelijke veranderingen voorgedaan.

Wel is gebleken van nog twee knelpunten. Zo verstrijkt bij brieven die door een van de bewindslieden persoonlijk moeten worden ondertekend, de zogeheten "persoonlijke

brieven", regelmatig te veel tijd tussen het opstellen van het concept en de uiteindelijke ondertekening door een bewindspersoon van de eindversie.

Het tweede knelpunt betreft de beantwoording van e-mailbrieven waarop in eerste instantie is gereageerd met de melding dat de brief binnen maximaal 15 dagen inhoudelijk zal worden beantwoord. De minister heeft op dit punt versterking van de bewakingsfunctie door ICT-ondersteuning in het vooruitzicht gesteld.

In het burgerbrievenrapport werd op dit onderdeel vastgesteld dat "andere brieven" in het algemeen binnen twee tot zes weken werden afgehandeld, en e-mailberichten binnen drie werkdagen.

Op basis van de door de minister verstrekte informatie wordt aangenomen dat deze situatie ongewijzigd is.

Nu voor de categorie "andere brieven" geen wettelijke behandelingstermijn bestaat, zal van geval tot geval dienen te worden beoordeeld of de behandelingsduur als redelijk kan worden aangemerkt.

Een beantwoordingstermijn van drie werkdagen voor e-mailberichten acht de Nationale ombudsman behoorlijk.

CONCLUSIE

De onderzochte gedraging van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is behoorlijk, behoudens ten aanzien van de behandelingsduur van aanvragen en bezwaarschriften. Op die punten is de onderzochte gedraging niet behoorlijk wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid.

HET MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

BEOORDELING

In zijn burgerbrievenrapport stelde de Nationale ombudsman ten aanzien van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) vast dat in 2002 met name de behandelingsduur van Wob-aanvragen, van bezwaarschriften en - op het terrein van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) - van klaagschriften problemen had opgeleverd. Daarnaast uitte de Nationale ombudsman kritiek op de tussentijdse informatieverstrekking door het ministerie aan indieners van bezwaarschriften waarop niet tijdig kon worden beslist (er was geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid betrokkenen te verzoeken om instemming met verder uitstel) en aan indieners van klaagschriften die niet tijdig konden worden afgedaan (er was geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid van verdaging). Voorts overwoog hij dat niet steeds was gewaarborgd dat in de daarvoor in aanmerking komende gevallen werd gewerkt met behandelingsberichten.

Naar aanleiding van de aanbevelingen die de Nationale ombudsman de minister van VWS deed, liet de minister weten dat zou worden nagegaan op welke wijze een aantal verbeteringen kon worden gerealiseerd.

Wat betreft de beantwoording van “burgervragen” gaf de minister in het kader van het evaluatie-onderzoek aan dat telefonisch en per e-mail gestelde vragen sinds het voorjaar van 2004 in beginsel door Postbus 51 werden beantwoord. De snelheid van de beantwoording was daardoor, aldus de minister, verbeterd.

Brieven van burgers werden door het ministerie afgedaan, en de briefschrijver ontving een ontvangstbevestiging. Binnen het ministerie was overwogen een centrale eenheid op te richten die onder andere als taak zou krijgen de doorlooptijden te monitoren, de tussentijdse berichtgeving te verzorgen en de kwaliteit van de antwoorden te toetsen. In verband met een interne personeels-taakstelling was er in de loop van 2005 echter toch de voorkeur aan gegeven niet te starten met de centrale eenheid. In plaats daarvan dacht de minister nu aan een intensiever rappelsysteem.

In algemene zin deelde de minister mee dat de directies die verantwoordelijk zijn voor de beantwoording van burgervragen meer aandacht hadden voor het realiseren van termijnen en voor de kwaliteit van de beantwoording. Volgens de minister was dat het resultaat van de aandacht die er in 2004 voor het beantwoorden van burgervragen was geweest vanuit de ambtelijke leiding van het ministerie.

Ten aanzien van de behandelingsduur van Wob-verzoeken gaf de minister aan dat het moeilijk was een bekorting van de behandelingsduur te realiseren. De minister voegde daar aan toe dat ernaar werd gestreefd de indiener van het verzoek op de hoogte te houden van de voortgang, zodat hij weet waar hij aan toe is. Volgens de minister kon op deze manier bijna zonder uitzondering worden voorkomen dat in verband met het overschrijden van de beslistermijn een bezwaarschrift wordt ingediend. De bij de Directie

Voorlichting en Communicatie werkzame Wob-coördinator was belast met het informeren van de indieners van Wob-verzoeken.

De wettelijke beslistermijn voor Wob-verzoeken van twee weken, eventueel met ten hoogste twee weken te verlengen tot vier weken, blijkt, zo is uit het burgerbrievenonderzoek naar voren gekomen, voor de ministeries vaak niet toereikend. Indien een langere behandelingsduur onvermijdelijk is, is het van groot belang dat de betrokkene daarover overeenkomstig artikel 4:14, eerste lid, Awb tijdig wordt geïnformeerd. De door de minister beschreven aanpak bij Wob-zaken waarin de wettelijke beslistermijn te kort blijkt te zijn, is daarom juist.

De minister deelde mee dat zijn ministerie in 2004 in totaal 1.212 bezwaarschriften had ontvangen, en dat er in dat jaar 733 bezwaarschriften waren afgehandeld. De gemiddelde behandelingsduur van die bezwaarschriften bedroeg 107 dagen. Dit is gemiddeld 53 dagen minder dan in 2002. De gemiddelde behandelingsduur van de 107 bezwaarschriften die in het vierde kwartaal van 2004 zijn afgedaan, bedroeg vijftig dagen. De minister wees erop dat er een bekorting van de gemiddelde behandelingsduur van bezwaarschriften was bereikt door bezwaarschriften tegen boetebesluiten op grond van de Warenwet waar mogelijk, in verband met kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid, zonder zitting af te doen.

Daarnaast werd de voortgang van bezwaarprocedures sinds medio 2004 beter bewaakt, en werden medewerkers nadrukkelijker aangesproken op achterstanden.

De minister gaf voorts aan dat door het ministerie aan indieners van bezwaarschriften niet werd gevraagd om instemming met verder uitstel indien de wettelijke beslistermijn ook na verdaging niet toereikend blijkt te zijn. Volgens de minister zou dat leiden tot een verdere toename van de werkdruk bij de Directie Wetgeving en Juridische Zaken. Hij voegde daar aan toe dat de praktijk had uitgewezen dat indieners van bezwaarschriften door het frequente telefonische contact vanuit het ministerie bijna zonder uitzondering begrip tonen voor het feit dat de behandeling meer tijd in beslag neemt.

Wat betreft de behandelingsduur van bezwaarschriften blijkt uit de informatie van de minister dat het ministerie er sinds 2002 in is geslaagd de doorlooptijden flink te bekorten. Een gemiddelde behandelingsduur van 107 dagen in 2004 is echter nog steeds te lang. De aanzienlijk kortere gemiddelde behandelingsduur in het vierde kwartaal van 2004 geeft hoop dat het ministerie er in zal slagen de gemiddelde doorlooptijd verder terug te brengen.

Met betrekking tot de keuze van de minister om vooralsnog geen gebruik te maken van de mogelijkheid indieners van bezwaarschriften in de daarvoor in aanmerking komende gevallen te vragen om instemming met verder uitstel, overweegt de Nationale ombudsman dat niet in de Awb is voorgeschreven op welke wijze om instemming moet worden gevraagd. Dit betekent dat medewerkers van het ministerie dit ook tijdens het door de minister genoemde frequente telefonische contact kunnen doen. Ter voorkoming van een met de Awb strijdige situatie verdient het voorkeur dat in de daarvoor in aanmerking komende gevallen daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die artikel 7:10, vierde lid, van de Awb biedt.

Gezien de gemiddeld genomen nog te lange behandelingsduur van bezwaarschriften is op dit terrein sprake van strijd met het vereiste van voortvarendheid. Het niet vragen om instemming met verder uitstel impliceert een inbreuk op het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De informatie die de minister heeft verstrekt over de duur van de behandeling van klaagschriften door de IGZ duidt erop dat er nog steeds sprake is van een knelpunt. De gemiddelde behandelingsduur van de vijf klachten die in 2004 zijn afgehandeld, bedroeg 6,5 maand. Acht van de in 2004 ingediende klachten waren medio mei 2005 nog niet afgedaan. Zelfs indien de oorzaak van de vertraging voor een deel bij de klagers zelf ligt, is de gemiddelde afdoeningsduur te lang. In zoverre is sprake van strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Overigens heeft de minister al begin januari 2004 een evaluatie van de klachtregeling van de IGZ aangekondigd. Deze evaluatie had medio 2005 echter nog steeds niet plaatsgevonden. Volgens de minister hing dat samen met de wijziging van de organisatie van de IGZ. Juist vanwege de trage klachtafdoening door de IGZ acht de Nationale ombudsman een evaluatie van de klachtbehandeling door de IGZ zinvol. Daarom betreurt hij het dat de voorgenomen evaluatie steeds is uitgesteld.

De informatie die de minister heeft verstrekt over de behandeling van andere aanvragen dan die op grond van de Wob, van "andere brieven" en van e-mailberichten bevat geen aanwijzingen die duiden op knelpunten of bijzondere problemen.

CONCLUSIE

De onderzochte gedraging van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is niet behoorlijk ten aanzien van de behandeling van een deel van de in 2004 afgedane bezwaarschriften wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid en wegens strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

Ten aanzien van de behandeling van klaagschriften door de Inspectie voor de Gezondheidszorg is de onderzochte gedraging niet behoorlijk wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Voor het overige is de onderzochte gedraging van het ministerie in het algemeen behoorlijk.

DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

BEOORDELING

In zijn burgerbrievenrapport constateerde de Nationale ombudsman ten aanzien van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (de IND), waarvoor de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie verantwoordelijk is, een ernstig knelpunt op het punt van de behandelingsduur van bezwaarschriften. Daarnaast was de gemiddelde behandelingsduur van aanvragen om een visum kort verblijf en om een verblijfsvergunning asiel in 2002 te lang.

Op het punt van de tussentijdse informatieverstrekking stelde de Nationale ombudsman dat indieners van aanvragen om een visum kort verblijf, van aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf en van verzoeken om naturalisatie ten onrechte geen tussentijds bericht ontvingen wanneer hun aanvraag niet binnen twee à drie weken werd behandeld. Daarnaast werd in de meeste bezwaarprocedures ten onrechte niet gewerkt met tussenberichten met tevens het verzoek om instemming met verder uitstel.

De beide aanbevelingen die de minister werden gedaan, betroffen de bezwaarprocedures, namelijk de bekorting van de behandelingsduur en de gebruikmaking van de wettelijke mogelijkheid betrokkenen te verzoeken om instemming met verder uitstel.

Naar aanleiding van de aanbevelingen gaf de minister aan dat de IND gezien de achterstanden (op met name het gebied van reguliere toelating) gedwongen was prioriteiten te stellen en dat bij de afhandeling van bezwaarschriften voorrang was gegeven aan het tijdig opnieuw beslissen na een uitspraak van de rechter en aan de afhandeling van de oudste zaken. Zij sprak in maart 2004 de verwachting uit dat bij gelijkblijvende omstandigheden begin 2005 de achterstanden bij de IND zodanig zouden zijn weggewerkt dat bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn zouden kunnen worden afgehandeld. Op dat moment zou zij ook gevolg gegeven aan de aanbeveling gebruik te maken van de mogelijkheid indieners van bezwaarschriften te verzoeken om instemming met verder uitstel.

In de loop van 2004 werd duidelijk dat de IND met problemen kampte bij toelatingstaken, met name op het terrein van de behandeling van aanvragen om reguliere verblijfsvergunningen en de verlenging van de geldigheidsduur van dergelijke verblijfsvergunningen. Deze problemen leken in belangrijke mate samen te hangen met de overdracht, in april 2004, van toelatingstaken van de vreemdelingendiensten aan de IND. In verband hiermee stuurde de Nationale ombudsman de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op 13 augustus 2004 een brief waarin hij zijn zorgen over deze ontwikkelingen kenbaar maakte. Eveneens in verband met deze problemen besloot de minister de Algemene Rekenkamer te verzoeken een onderzoek in te stellen naar het functioneren van de IND. De publicatie van het eindrapport van de Algemene Rekenkamer wordt kort na het uitkomen van dit rapport van de Nationale ombudsman verwacht. 23 Juni 2005 heeft de Nationale ombudsman de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een brief gestuurd, waarin hij zijn zorgen uitspreekt over het grote aantal zaken waarin na een uitspraak van de rechter niet tijdig opnieuw is beslist.

Ondanks de signalen over problemen in met name het reguliere proces gaf de minister in het kader van het evaluatie-onderzoek aan dat de gemiddelde doorlooptijd van aanvragen om een verblijfsvergunning regulier (inclusief verlengingen) was teruggelopen, en wel van gemiddeld 25 weken in 2002 tot gemiddeld zestien weken in 2004. Ten aanzien van de categorieën aanvragen om een visum kort verblijf, om een machtiging tot voorlopig verblijf en om asiel hadden zich volgens de minister geen opvallende wijzigingen voorgedaan ten opzichte van 2002. De gemiddelde doorlooptijd van naturalisatieverzoeken was echter sterk opgelopen, en bedroeg in het laatste kwartaal van 2004 in totaal 91 weken, waarvan 44 weken voor rekening kwamen van de IND. Voor het hele jaar 2004 was de gemiddelde behandelingsduur van naturalisatieverzoeken binnen de IND 48 weken, tegenover 21 weken in 2002. Voor naturalisatieverzoeken geldt een wettelijke afhandelingstermijn van een jaar. De IND hanteert voor zijn aandeel van het proces een streeftermijn van vijf maanden. In het vierde kwartaal van 2004 was slechts in 28% van de naturalisatiezaken deze termijn van vijf maanden gehaald. Volgens de minister hingen deze langere doorlooptijden samen met de noodzaak oude voorraden naturalisatieverzoeken, die weer het gevolg waren van de introductie van de nieuwe Rijkswet op het Nederlanderschap, weg te werken. Ook wees zij op een enorme toename van het aantal onvolledige en onjuiste verzoeken en adviezen als gevolg van de nieuwe regelgeving. Op het terrein van de tussentijdse berichtgeving hadden zich volgens de minister bij de IND geen opvallende wijzigingen voorgedaan.

Op basis van de informatie van de minister kan worden vastgesteld dat de IND in het vierde kwartaal van 2004 de meeste aanvragen, met uitzondering van die om naturalisatie, tijdig heeft afgehandeld. Daarbij moet wel worden bedacht dat de minister de gemiddelde doorlooptijden heeft genoemd. Zo blijkt uit de informatie van de minister ook dat tenminste 12% van de in december 2004 afgedane aanvragen om een verblijfsvergunning regulier niet binnen de wettelijke termijn van zes maanden is afgedaan. Op een aantal van 2.657 zaken betekent dat een termijnoverschrijding in meer dan 300 gevallen, alleen al in één maand. Ook uit het onderzoek dat de Nationale ombudsman in juni 2005 heeft afgerond met rapport 2005/176 blijkt dat zich op het terrein van de afhandeling van aanvragen om een verblijfsvergunning regulier in 2004 veel problemen hebben voorgedaan. Op een groot aantal aanvragen is niet tijdig beslist. Daarmee is gehandeld in strijd met het vereiste van voortvarendheid. Dit geldt ook voor een aantal aanvragen van de andere categorieën. Blijkens de cijfers die de minister heeft verstrekt, is in het vierde kwartaal van 2004 op 99% van de aanvragen om een visum kort verblijf, op 87% van de aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf en op 74% van de asielaanvragen tijdig beslist.

De gegevens die de minister heeft verstrekt over de behandelingsduur van bezwaarschriften tonen aan dat de situatie op dat vlak in 2004 nog steeds een enorm knelpunt vormde. De verwachting die de minister in maart 2004 uitsprak, inhoudende dat bij gelijkblijvende omstandigheden de achterstanden bij de IND zodanig zouden zijn weggewerkt dat bezwaarschriften vanaf begin 2005 tijdig konden worden afgehandeld, is in de eerste verte niet uitgekomen. Op 10 maart 2005 gaf zij aan dat er op het punt van de

doorlooptijden van bezwaarschriften geen opvallende wijzigingen waren te melden ten opzichte van de situatie in 2002. Uit de cijfers die de minister heeft verstrekt over het laatste kwartaal van 2004 blijkt dat de gemiddelde afhandelingsduur van alle categorieën bezwaarschriften veel langer was dan de wettelijke beslistermijn. De Nationale ombudsman betreurt het ten zeerste dat op dit punt geen betere resultaten zijn geboekt. Gezien deze lange behandelduur is ook in dit opzicht gehandeld in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

De minister heeft het gebruik maken van de mogelijkheid indieners van bezwaarschriften te verzoeken om instemming met verder uitstel gekoppeld aan het moment waarop de IND qua werkvoorraden "bij" zou zijn. Daarvan was eind 2004 nog geen sprake. Door in de daarvoor in aanmerking komende gevallen - en gezien de gemiddelde doorlooptijden van bezwaarschriften zal dat bijna steeds het geval zijn geweest - niet aan de betrokkene te vragen om instemming met verder uitstel, heeft de IND gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

Op het punt van de afhandeling van klaagschriften door de IND heeft de minister geen informatie gegeven. Daarom kan de Nationale ombudsman daarover in het kader van dit evaluatie-onderzoek geen oordeel geven. Uit het onderzoek dat de Nationale ombudsman in juni 2005 heeft afgerond met rapport 2005/177 blijkt evenwel dat de IND er lang niet altijd in is geslaagd klaagschriften tijdig af te doen. Er werden vijftig casus onderzocht, en in zes daarvan was de klacht niet binnen de wettelijke termijn afgehandeld. In dertien andere gevallen was de klacht in het geheel niet afgehandeld. De Nationale ombudsman sprak in die gevallen van strijd met het vereiste van voortvarendheid, van strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking, en van strijd met het vereiste van rechtszekerheid.

Wat betreft de behandeling van de overige categorieën van correspondentie door de IND, te weten "andere brieven" en e-mailberichten, gaf de minister summiere informatie. Uit die informatie blijkt in ieder geval wel dat de tijdige afhandeling van e-mailberichten in maart 2005 een probleem vormde.

De minister heeft ook nog informatie verstrekt over de uitvoeringspraktijk bij twee andere onderdelen van het Ministerie van Justitie waarvoor zij verantwoordelijk is, namelijk de directie Vreemdelingenbeleid en de directie Coördinatie Integratie Minderheden. Uit die informatie blijkt onder andere dat de directie Vreemdelingenbeleid er door middel van een grootscheepse actie in is geslaagd de bestaande achterstanden weg te werken en de afhandelingsduur van brieven te bekorten. De Nationale ombudsman heeft veel waardering voor de inspanningen die bij deze directie zijn gepleegd, en die binnen twee jaar tot zulke goede resultaten hebben geleid.

Voor beide directies geldt dat zij in het algemeen voldoen aan de normen van het Algemeen normenkader. Een uitzondering vormt de categorie bezwaarschriften bij de directie Coördinatie Integratie Minderhedenbeleid. De behandelingsduur van met name de 120 bezwaarschriften die zijn ingediend door gemeenten was te lang, namelijk zes tot

acht maanden. In zoverre is dan ook sprake geweest van schending van het vereiste van voortvarendheid

Het geheel overziend stelt de Nationale ombudsman ten aanzien van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie vast dat zich met name op het terrein van de IND in 2004 opnieuw forse problemen hebben voorgedaan. Deze betroffen in de eerste plaats nog steeds de behandelingsduur van bezwaarschriften, maar daarnaast die ook van grote aantallen aanvragen.

CONCLUSIE

De onderzochte gedraging van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is ten aanzien van de IND niet behoorlijk wat betreft de behandelingsduur van een deel van de aanvragen, van bezwaarschriften, van een deel van de klaagschriften, en van e-mailberichten, en wel wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid. Ten aanzien van het niet vragen om instemming met verder uitstel aan indieners van bezwaarschriften is de onderzochte gedraging niet behoorlijk wegens strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking. Vanwege het ontbreken van gegevens over de behandeling van klaagschriften door de IND kan de Nationale ombudsman op dat onderdeel geen oordeel geven. Voor het overige is de onderzochte gedraging op het terrein van de IND overwegend behoorlijk.

Ten aanzien van de directie Vreemdelingenbeleid is de onderzochte gedraging behoorlijk.

Ten aanzien van de directie Coördinatie Integratie Minderhedenbeleid is de onderzochte gedraging overwegend behoorlijk, behoudens wat betreft de behandelingsduur van bezwaarschriften; in dat opzicht is de onderzochte gedraging niet behoorlijk wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid.

III. TER AFSLUITING

1. In eerdere rapporten heeft de Nationale ombudsman het gebrek aan voortvarendheid van de kant van de overheid aangeduid als een “hardnekkig probleem”. Op basis van de resultaten van het onderhavige evaluatie-onderzoek kan worden vastgesteld dat er thans, binnen de rijksoverheid, sprake is van een omslag. Het halen van beslistermijnen, het tijdig reageren op brieven van burgers en het tussentijds informeren van de afzenders van correspondentie worden als belangrijk aangemerkt, en op alle ministeries zijn sinds het uitkomen van het burgerbrievenrapport initiatieven genomen om de afhandeling van correspondentie van burgers daadwerkelijk te verbeteren.

Deze vaststelling doet de Nationale ombudsman veel genoegen. Immers, het halen van beslistermijnen bepaalt mede de kwaliteit van het openbaar bestuur en vormt een van de voorwaarden voor een goede vertrouwensrelatie tussen overheid en burgers. Het op adequate wijze reageren op brieven van burgers draagt eraan bij dat de burger zijn vertrouwen in de overheid behoudt, of, indien dit om welke reden dan ook was verdwenen, hervindt.

2. De initiatieven die binnen de verschillende ministeries zijn genomen, zijn zeer divers. Voorbeelden zijn aanpassingen van de interne instructies en van werkprocessen, maatregelen in de sfeer van de ICT (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), uitbreiding van capaciteit (Ministerie van Defensie en Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), de oprichting van een nieuwe dienst (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) respectievelijk een nieuwe centrale unit (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer), en inschakeling van Postbus 51 (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport). Op verschillende ministeries zijn grootschalige projecten gestart om tot een verbetering van de afhandeling van correspondentie van burgers te komen. Aansprekende voorbeelden zijn in dit verband de projecten Burgerbrieven van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Daarnaast wordt er, onder leiding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, door alle ministeries samengewerkt in het kader van het programma Andere Overheid en het daarvan onderdeel uitmakende Actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten. De Nationale ombudsman acht een dergelijke samenwerking van groot belang. Langs deze weg kan immers worden bereikt dat de verschillende ministeries hun voordeel doen met de ervaringen van andere ministeries.

3. In de twee jaar na het uitkomen van het burgerbrievenrapport is er dankzij vele inspanningen op alle ministeries veel bereikt. Doorlooptijden zijn veelal bekort en met name de tussentijdse informatieverstrekking aan afzenders van correspondentie is bijna over de gehele linie duidelijk verbeterd. Desalniettemin bevat dit rapport, in de beoordeling per ministerie, ook een aantal punten van kritiek. De Nationale ombudsman heeft vastgesteld dat op vrijwel elk ministerie de situatie op onderdelen voor verbetering vatbaar is. Met name de tijdige afhandeling van bezwaarschriften vormt bij veel ministeries nog steeds een belangrijk knelpunt. Gezien het gegeven dat tijdige afhandeling van

bezwaarschriften zoveel ministeries voor problemen stelt, vindt de Nationale ombudsman het een goede zaak dat voor deze categorie een apart interdepartementaal overlegplatform is gestart.

4. Tijdens het evaluatie-onderzoek is door vertegenwoordigers van verschillende ministeries aangegeven dat dit onderzoek wel erg snel na het burgerbrievenrapport is ingesteld. Daarbij is erop gewezen dat met het doorvoeren van structurele maatregelen in de praktijk vaak geruime tijd is gemoeid, en dat het daarna vanzelfsprekend nog enige tijd duurt voordat de effecten van die maatregelen zichtbaar worden. De Nationale ombudsman heeft daar begrip voor, maar tegelijkertijd benadrukt hij dat het uitsluitend die effecten zijn die voor de burger, en daarmee voor de relatie tussen de burger en de overheid, relevant zijn.

5. Blijkens de Voortgangsrapportage 2004 ten aanzien van het programma Andere Overheid, van december 2004, beschouwt het kabinet het jaar 2007 als het jaar waarin het programma volledig moet zijn ingevoerd en waarin de burgers ook daadwerkelijk moeten merken dat de overheid is veranderd. In zoverre kan dit evaluatie-rapport wat betreft de afhandeling van correspondentie van burgers aan de rijksoverheid worden gezien als een soort van tussenbalans. Daarbij hoopt de Nationale ombudsman dat in 2007 een situatie zal zijn bereikt waarin afhandeling van correspondentie in overeenstemming met de normen van het Algemeen normenkader rijksbreed gebruikelijk is.

6. Zoals aangegeven, lopen er momenteel op elk ministerie, maar ook interdepartementaal, allerlei acties om te komen tot verbeteringen op het punt van de afhandeling van correspondentie van burgers. Gezien de huidige ontwikkelingen ziet de Nationale ombudsman geen aanleiding de ministers in dit rapport concrete aanbevelingen te doen. Hij gaat ervan uit dat alle ministeries hun acties ter verbetering van de uitvoeringspraktijk de komende jaren met onverminderd elan zullen voortzetten, en dat daar waar nodig tussentijds bijsturing zal plaatsvinden. In dat verband spreekt hij de hoop uit dat elk ministerie zijn voordeel zal doen met de resultaten van dit evaluatie-onderzoek.

DE NATIONALE OMBUDSMAN,

mr. R. Fernhout

ONDERZOEK

Bij brieven van 1 november 2004 heeft de Nationale ombudsman alle ministers er formeel van de op hoogte gesteld dat hij het evaluatie-onderzoek in januari 2005 zou starten.

In het kader van het onderzoek heeft de Nationale ombudsman vervolgens op 3 januari 2005 aan elke minister een brief gestuurd met een aantal vragen van algemene aard en met een aantal specifieke vragen met betrekking tot de opvolging van de aanbevelingen in het burgerbrievenrapport. Voorts zijn aan zeven ministers extra vragen gesteld over bepaalde categorieën van correspondentie. Daarbij is met name aandacht besteed aan categorieën die in 2002 een knelpunt vormden.

De vragen van algemene aard, zoals die aan alle ministers zijn gesteld, zijn opgenomen in bijlage 8.

Aan elke minister is verzocht de vragen binnen zes weken te beantwoorden.

Naar aanleiding van de ontvangen reacties zijn in de meeste gevallen aan de betrokken minister nog enkele aanvullende vragen voorgelegd.

Daarnaast is op 2 juni 2005 een gesprek gevoerd met twee medewerkers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die nauw betrokken zijn bij de verdere uitwerking en de uitvoering van het hiervoor bedoelde actieplan. De informatie die zij hebben verstrekt, is weergegeven in bijlage 5.

Op 12 juli 2005 stuurde de Nationale ombudsman alle ministers een verslag van bevindingen met betrekking tot hun ministerie.

De reacties van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaven aanleiding de bevindingen op een enkel punt aan te vullen.

De minister van Justitie gaf binnen de gestelde tijd geen reactie.

De andere ministers lieten weten zich te kunnen verenigen met de inhoud van het aan elk van hen toegezonden verslag.

BEVINDINGEN

De bevindingen ten aanzien van de verschillende ministeries luiden als volgt:

HET MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

1. Beoordeling in het burgerbrievenrapport

In zijn burgerbrievenrapport overwoog de Nationale ombudsman dat het Ministerie van Algemene Zaken relatief weinig aanvragen ontvangt, en dat het dan meestal om verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gaat. De gemiddelde afdoeningsduur van de 24 in 2002 ontvangen Wob-verzoeken bedroeg vijf weken. Daarmee was sprake van een overschrijding van de wettelijke beslistermijn van twee weken (via verdaging te verlengen tot uiterlijk vier weken). Met betrekking tot de standaardbrieven die het ministerie gebruikte in gevallen waarin de wettelijke termijn van twee weken niet werd gehaald, overwoog de Nationale ombudsman dat daarin ten onrechte niet uitdrukkelijk werd aangegeven dat er sprake was van verdaging.

Ten aanzien van bezwaarschriften en van klaagschriften stelde de Nationale ombudsman vast dat afhandeling daarvan steeds binnen de wettelijke termijn had plaatsgevonden.

Over de behandeling van andere brieven merkte de Nationale ombudsman op dat het gros van de brieven in 2002 voortvarend is afgedaan, maar dat de tussentijdse berichtgeving aan brievers van wie een brief niet binnen twee à drie weken kan worden afgedaan, te kort schoot omdat niet met behandlungsberichten werd gewerkt. Ook achtte de Nationale ombudsman het niet juist dat burgers die zich vanuit het buitenland tot de minister-president richtten geen bericht van het ministerie ontvingen in de gevallen waarin hun brief werd doorgestuurd naar de desbetreffende vakminister.

Met betrekking tot de behandeling van e-mailberichten stelde de Nationale ombudsman vast dat het overgrote deel daarvan was afgehandeld door Postbus 51, en dat de wijze van afhandeling voldeed aan de daaraan te stellen te eisen. De resterende e-mailberichten waren afgedaan door het Bureau Beantwoording Burgerbrieven (BBB). Deze afhandeling schoot te kort aangezien geen ontvangstbevestigingen werden verzonden en aangezien de betrokkenen geen bericht ontvingen indien directe afhandeling van hun e-mailbericht niet mogelijk was

2. Aanbevelingen in het burgerbrievenrapport

In zijn rapport van 30 september 2003 gaf de Nationale ombudsman de minister van Algemene Zaken in overweging om:

1. bij "andere brieven" te werken met behandlungsberichten indien de afhandeling daarvan langer dan twee à drie weken duurt;

2. ook in het geval van doorgeleiding naar een andere minister van brieven die zijn verstuurd vanuit het buitenland de afzender over die doorgeleiding te informeren;
3. de behandeling van e-mailberichten door het BBB - voor zoveel nodig - in overeenstemming te brengen met de in dit rapport daarvoor gegeven normen op het punt van de verzending van ontvangstbevestigingen en behandlungsberichten.

3. Correspondentie naar aanleiding van de aanbevelingen

De minister van Algemene Zaken deelde bij brief van 13 februari 2004 mee dat hij de opvatting onderschrijft dat het aanbeveling verdient behandlungsberichten te versturen indien het ernaar uitziet dat de streeftermijn van drie weken (voor "andere brieven") niet wordt gehaald. Hij zou bezien op welke wijze voor de beantwoording van dergelijke brieven een piepsysteem kan worden ingevoerd, waarmee de behandelend ambtenaar tijdig binnen de termijn van drie weken wordt gerappelleerd zodat eventueel een behandlungsbericht kan worden verzonden (aanbeveling 1).

Voorts deelde hij mee dat ook burgers die vanuit het buitenland zijn ministerie aanschrijven voortaan zullen worden geïnformeerd in geval van doorgeleiding van hun brief naar een andere minister (aanbeveling 2).

Daarnaast merkte de minister op dat werd overwogen om de tekst van de geautomatiseerd verzonden ontvangstbevestiging van e-mailberichten die via de website van het ministerie worden ontvangen door het BBB te preciseren door daarin de verwachte afhandelingsduur te noemen (aanbeveling 3).

De Nationale ombudsman berichtte de minister bij brief van 1 april 2004 dat hij aanbeveling 2 als opgevolgd beschouwde. Met betrekking tot de twee andere aanbevelingen verzocht hij de minister om nadere informatie.

De minister van Algemene Zaken ging bij brief van 12 mei 2004 nader in op de aanbevelingen 1 en 3.

Met betrekking tot aanbeveling 1 deelde hij het volgende mee:

"...Mochten brieven dan wel e-mails toch meer dan 3 weken behandelingstermijn behoeven, dan zullen schrijvers op korte termijn een tussenbericht ontvangen. Om dit in gang te zetten zijn procedurele afspraken gemaakt en worden technische aanpassingen in het volgsysteem, waarmee Bureau Beantwoording Burgercorrespondentie werkt, doorgevoerd.

Procedureel is afgesproken dat 3 weken na binnenkomst de schrijver een 1^e tussenbericht ontvangt. Een 2^e tussenbericht volgt 6 weken na binnenkomst. Tekstvoorstellen hiervoor zijn inmiddels gedaan en aangeboden aan het Kabinet Minister-president ter goedkeuring. Uiteraard wordt er naar toe gewerkt dat zowel het eerste als het tweede tussenbericht niet gebruikt hoeven te worden..."

De minister gaf tevens aan welke technische aanpassingen werden doorgevoerd om een en ander mogelijk te maken.

Met betrekking tot aanbeveling 3 deelde de minister mee dat tegelijkertijd met de tussenberichten zou worden gestart met de gebruikmaking van aangepaste ontvangstbevestigingen van brieven en e-mailberichten. In die berichten zou worden ingezoomd op de behandelingstermijn van drie weken.

De Nationale ombudsman deelde op 1 juni 2004 aan de minister van Algemene Zaken mee ook de aanbevelingen 1 en 3 als opgevolgd te beschouwen.

4. Reactie op de brief van 3 januari 2005

a. Algemene informatie

De minister van Algemene Zaken reageerde bij brief van 16 februari 2005 op de brief van de Nationale ombudsman. De minister deelde in zijn reactie in algemene zin het volgende mee:

“...Zoals u weet, worden de antwoorden op de burgerreacties aan mij opgesteld door het Bureau Beantwoording Burgercorrespondentie (BBB). Sinds de oprichting van dit bureau werden de reacties voornamelijk met standaardantwoorden en -zinnen beantwoord. In de loop der tijd zijn de vragen van de burgers echter veranderd, van algemeen in meer politiek getinte vragen. Hierdoor voldeed deze werkwijze niet meer, en sloten de antwoorden in steeds mindere mate aan op de door burgers gestelde vragen. Ik hecht aan tijdige beantwoording van brieven van burgers, maar ik hecht evenzeer aan kwalitatief goede beantwoording. In oktober 2004 is daarom een project gestart, ter verbetering van de kwaliteit van de beantwoording.

In het project kwaliteitsverbetering wordt gepoogd het grote en nog steeds stijgende aanbod van berichten op efficiënte wijze te verwerken, zonder daarbij concessies te doen aan de kwaliteit van de beantwoording. De inkomende post wordt ingedeeld in verschillende categorieën, waarvoor een beantwoordingsstandaard is vastgesteld.

Het BBB hanteert de volgende categorieën:

- door te zenden aan andere ministeries (specifieke vragen)
- bemoedigingen
- veelschrijvers
- emotionele reacties/persoonlijk leed - verzoeken om hulp aan MP
- foto-aanvragen
- boekwerken/krantenartikelen/visies ter kennisname
- klachten over kabinetsbeleid
- politiek actuele reacties
- maatwerk
- deponeren

Voor elk van de categorieën is een werkwijze ontwikkeld, die varieert van deponeren (bijvoorbeeld bij onleesbare of beledigende brieven) tot maatwerk (in dat geval is geen standaardlinea over het te berde gebrachte onderwerp voorhanden en wordt een specifiek op maat gemaakt antwoord geschreven).

Hoewel het reeds genoemde kwaliteitsproject momenteel tot vertraging van de behandelingstermijnen leidt, wil ik niettemin benadrukken dat ik met deze kwaliteitsverbetering beoog om de burgers die mij of mijn ministerie aanschrijven, beter van dienst te zijn. Met de voltooiing van dit project zal niet alleen de kwaliteit verbeteren, maar ook de behandelingstermijn aanzienlijk worden bekort...”

b. Beantwoording algemene vragen

De antwoorden van de minister van Algemene Zaken op de algemene vragen (zie bijlage 8.) luiden als volgt:

“...A.1.

De doorlooptijd heeft zich in de afgelopen twee jaar gunstig ontwikkeld; was de gemiddelde behandelingstermijn in 2003 nog 19 dagen, in 2004 was dat gedaald naar 14 dagen. In 2004 zijn de werkprocessen sterk verbeterd. Dit heeft positieve gevolgen gehad voor de behandelingstermijn. Hier moet ik echter wel aan toevoegen dat sinds oktober 2004 de werkvoorraad aanzienlijk is toegenomen. Dit vindt zijn oorzaak voornamelijk in de actualiteit (de moord op Theo van Gogh, de arrestatie in het Haagse Laakkwartier, de activiteiten in het kader van het voorzitterschap van de Europese Unie). Veel burgers zagen hierin aanleiding mij te schrijven over hun zorgen, opvattingen en vragen. Een deel van de oorzaak is ook te vinden in de instelling van het kwaliteitsverbeteringsproject. Overgaan op andere werkwijzen neemt tijd in beslag; kwaliteit blijkt in de praktijk niet *overnight* te bereiken.

A.2.

In navolging van de aanbevelingen in uw rapportage van 2003 ontvangen burgers die een brief sturen aan de minister-president een ontvangstbevestiging, waarin staat vermeld dat BBB streeft naar een beantwoordingstermijn van 3 weken. Bij dreigende overschrijding van deze termijn wordt de burger door middel van een tussenbericht hierover geïnformeerd.

A.3.

Zoals bij het onder A.1 geschrevene is op te maken, wordt door BBB gemiddeld genomen voldaan aan de door u gestelde normen in het "Algemeen Normenkader". Dit neemt echter niet weg dat in incidentele situaties deze termijn wordt overschreden. De aard van de vraag van de burger kan dusdanig complex zijn dat een zorgvuldig antwoord meer tijd vergt. Bovendien is het in oktober 2004 aangevangen project, ter verbetering van de kwaliteit van de antwoorden aan de burgers, negatief van invloed

geweest op de behandelingstermijnen. Uiteraard wordt ernaar gestreefd op zo kort mogelijke termijn opnieuw aan de door u geschetste normen te voldoen.

A.4.

De overgang naar de nieuwe werkwijze, zoals in de inleiding van deze brief vermeld, heeft tot gevolg gehad dat de behandelingstermijnen van drie tot zes weken niet in alle gevallen worden behaald. De burgers worden hier met ontvangstbevestigingen en tussenberichten over geïnformeerd. Zodra de overgang naar de nieuwe werkwijze is afgerond en de ontstane achterstand is ingelopen zal de met u afgesproken behandeltermijn wederom in acht worden genomen.

A.5.

Behoudens het hiervoor genoemde zijn geen wezenlijke wijzigingen op het punt van doorlooptijden en tussentijdse informatieverstrekking te melden...”

c. *Beantwoording specifieke vragen*

1. In antwoord op de vraag naar de praktijk ten aanzien van het gebruik van behandelingsberichten (aanbeveling 1) deelde de minister het volgende mee:

“...Uw aanbeveling om in de categorie “andere” brieven te starten met behandelingsberichten, is overgenomen en ingevoerd. Het nog steeds stijgende aanbod zorgt ervoor dat het uitsturen van behandelingsberichten een grote druk legt op de werkvoorraad. Hetzelfde geldt voor de ontvangstbevestigingen. Het opstellen en uitsturen hiervan verloopt goed, maar ook deze uitbreiding van werkzaamheden op het reguliere bedrijfsproces heeft consequenties voor de behandelingstermijn van brieven en e-mailberichten...”

2. In antwoord op de vraag van de Nationale ombudsman naar het gebruik van ontvangstbevestigingen door het ministerie merkte de minister het volgende op:

“...Het BBB heeft de status van e-mailberichten en brieven gelijkgesteld; ingegeven door het afwijkende karakter van het medium e-mail resteren slechts kleine verschillen in de ontvangstbevestigingen voor brieven en voor die van e-mailberichten. Hierdoor worden bij de burger reële verwachtingen gecreëerd omtrent de termijn waarop antwoord tegemoet kan worden gezien. Door vermelding van het telefoonnummer in de ontvangstbevestiging van het BBB wordt de burger de mogelijkheid gegeven vragen te stellen omtrent de status van zijn bericht...”

Als bijlagen stuurde de minister de teksten van de ontvangstbevestigingen en van de tussenberichten mee.

In de ontvangstbevestiging van brieven wordt een afhandelingstermijn genoemd van minimaal drie en maximaal zes weken, en wordt een telefoonnummer vermeld voor eventuele vragen over de status van de behandeling van de brief.

In de ontvangstbevestiging van e-mailberichten is aangegeven dat ernaar wordt gestreefd het e-mailbericht binnen drie weken te beantwoorden. In deze ontvangstbevestiging wordt géén telefoonnummer genoemd.

5. Aanvullende informatie

Naar aanleiding van de vraag van de Nationale ombudsman naar enerzijds de gelijkstelling door het BBB van de status van e-mailberichten en van brieven, en naar anderzijds de verschillen in de ontvangstbevestigingen van brieven respectievelijk e-mailberichten, deelde de minister bij brief van 29 april 2005 het volgende mee:

“...Bureau Beantwoording Burgercorrespondentie (BBB) heeft de status van e-mailberichten en brieven gelijkgesteld. Dit betekent dat in beide categorieën de antwoorden van de minister-president aan gelijklopende inhoudelijke vereisten moeten voldoen. Brieven worden per post beantwoord, e-mailberichten elektronisch. Dit geldt ook voor de ontvangstbevestigingen en eventuele voortgangsberichten; de burger kiest de manier van corresponderen.

In de teksten van de ontvangstbevestigingen is een poging gedaan de burger zo veel als mogelijk tegemoet te komen door een realistisch beeld te geven van de stand van zaken in het afhandelingsproces. De beantwoording van een brief neemt over het algemeen meer tijd in beslag dan de beantwoording van een e-mailbericht. In de ontvangstbevestiging van brieven wordt derhalve een andere termijn gehanteerd dan in de ontvangstbevestiging van e-mailberichten. De beantwoordingstermijn van brieven kan oplopen tot zes weken; ik heb gemeend er goed aan te doen burgers in die periode de mogelijkheid te bieden telefonisch te informeren naar de status van de behandeling van de brief. Bij e-mailberichten is, wanneer de behandelingstermijn van drie weken niet wordt overschreden, die mogelijkheid naar mijn mening niet nodig...”

HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

1. Beoordeling in het burgerbrievenrapport

In rapport 2003/325 van 30 september 2003 stelde de Nationale ombudsman vast dat de gang van zaken rond de afhandeling van aanvragen door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zowel op het punt van de behandelingsduur als op het punt van tussentijdse informatievoorziening, in het algemeen de toets der kritiek kon doorstaan.

Ten aanzien van de behandeling van bezwaarschriften stelde de Nationale ombudsman vast dat in 2002 het merendeel van de ontvangen bezwaarschriften niet binnen de wettelijk termijn was afgehandeld.

De tussentijdse informatievoorziening aan indieners van bezwaarschriften kon met uitzondering van het soms min of meer automatisch op voorhand verlengen van de beslistermijn, in het algemeen de toets der kritiek doorstaan.

Verder stelde de Nationale ombudsman vast dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken de indiener van een bezwaarschrift er in de daarvoor in aanmerking komende gevallen ten onrechte niet op wees dat beroep kon worden ingesteld bij het uitblijven van de beslissing op bezwaar.

Wat betreft de behandeling van klaagschriften kon de gang van zaken bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het algemeen de toets der kritiek doorstaan. Niet alle bij klachtbehandeling betrokken onderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bleken echter over een goed functionerend registratie- en controlesysteem te beschikken.

Ten aanzien van de behandeling van andere brieven en van e-mailberichten zag de Nationale ombudsman geen reden voor kritiek.

2. Aanbevelingen in het burgerbrievenrapport

In zijn rapport van 30 september 2003 gaf de Nationale ombudsman de minister van Buitenlandse Zaken in overweging:

1. het consulaire zaakregistratiesysteem zodanig aan te passen dat het systeem bij het berekenen van de beslistermijn (in bezwaarzaken) rekening houdt met verzuimperiodes;
2. een registratiesysteem voor klachtbehandeling in te voeren voor het gehele ministerie;
3. voor het elektronisch berichtenverkeer een voortgangscontrolesysteem in te voeren voor het gehele ministerie.

3. Correspondentie naar aanleiding van de aanbevelingen

Bij brief van 29 januari 2004 deelde de minister mee dat de aanpassing van het consulaire zaakregistratiesysteem inmiddels was ingevoerd.

Met betrekking tot de tweede aanbeveling gaf de minister te kennen dat op dat moment reeds 95% van het totaal aantal klachtbrieven centraal werd geregistreerd maar dat er ook op zou worden toegezien dat de resterende 5%, afkomstig van de posten in het buitenland, centraal zou worden vastgelegd. Hiertoe zou het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ) worden herzien.

Met betrekking tot de derde aanbeveling gaf de minister aan dat zijn ministerie elektronische brieven op dezelfde wijze behandelt als schriftelijke brieven.

Naar aanleiding van een nadere vraag hierover van de Nationale ombudsman gaf de minister bij brief van 23 april 2004 te kennen dat de nieuwste systemen voor elektronisch berichtenverkeer beschikten over een voortgangscontrolefunctie voor de afdoening van e-mailberichten, dat deze systemen (nog) niet ten volle werden benut, maar dat zulks geen probleem opleverde nu deze wijze van behandeling van e-mailberichten naar behoren functioneert.

De Nationale ombudsman heeft daarop de minister van Buitenlandse Zaken laten weten dat hij zich erin kon vinden dat de minister geen verdere actie zou ondernemen met betrekking tot de derde aanbeveling.

4. Reactie op de brief van 3 januari 2005

a. Beantwoording algemene vragen

Bij brief van 14 februari 2005 beantwoordde de minister van Buitenlandse Zaken de vragen die de Nationale ombudsman hem bij de opening van het onderzoek had voorgelegd.

In reactie op de algemene vragen (zie bijlage 8) deelde de minister mee dat zich op het punt van de doorlooptijden geen opvallende veranderingen hadden voorgedaan. Hij voegde daaraan toe dat bij een aantal directies die veelvuldig contacten onderhouden met burgers, computersystemen waren vernieuwd of verbeterd, waardoor in het algemeen de ondersteuning van werkprocessen was verbeterd.

In antwoord op de vraag naar het tussentijds informeren van burgers liet de minister weten dat zich ook op dit punt geen opvallende veranderingen hadden voorgedaan sinds het uitkomen van het burgerbrievenrapport.

In antwoord op de vraag naar het handelen overeenkomstig het Algemeen normenkader deelde de minister mee dat zijn ministerie in algemene zin voldoet aan het algemene normenkader van het burgerbrievenrapport van 30 september 2003.

De minister plaatste daar wel de kanttekening bij dat niet in iedere situatie bij het ministerie en op de posten altijd aan de desbetreffende normen wordt voldaan. Volgens hem zullen zich immers altijd situaties blijven voordoen waarin het strikt naleven van de gestelde normen niet mogelijk zal blijken te zijn. Het voldoen aan het algemene normenkader vormt een voorwerp van aanhoudende zorg, aldus de minister.

Naar aanleiding van de vraag naar eventuele knelpunten op het punt van de behandeling van brieven en e-mailberichten, gaf de minister te kennen dat op het punt van de behandeling van brieven en e-mailberichten van burgers aan zijn ministerie op dat moment geen knelpunten bestonden.

In antwoord op de vraag naar eventuele verbeteringen liet de minister weten dat de verbetering op het punt van doorlooptijden en van tussentijdse informatieverstrekking aan de afzenders van brieven en e-mailberichten op dat moment stapsgewijs werd bevorderd door vernieuwing respectievelijk actualisering van ICT-voorzieningen. In het kader van de 'shared services' publieksvoorlichting zou Postbus 51 een deel van de taken van publieksvoorlichting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken overnemen, waardoor op het punt van de tussenberichten een verdere verbetering mocht worden verwacht, aldus de minister.

De minister sprak ten slotte de hoop en verwachting uit dat het interdepartementale overleg 'contactpersonen burgerbrieven' op basis van ervaringen en 'best practices' nuttige suggesties zou voortbrengen, die rijksbreed navolging verdienen.

b. Beantwoording specifieke vragen

In antwoord op de vraag naar de resultaten van de aanpassing van het consulaire zaak-registratiesysteem, gaf de minister te kennen dat het effect daarvan bevredigend was.

In antwoord op vraag naar de resultaten van de aanpassing van het herziene Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ), gaf de minister aan dat het effect van de instructie aan de posten in het HBBZ om gegevens over klachtdossiers periodiek te verstrekken aan de Directie Juridische Zaken, nog geen concrete gegevens konden worden verstrekt omdat dit nieuwe HBBZ pas eind januari 2005 in werking was getreden.

5. Aanvullende informatie

Bij brief van 11 april 2005 vroeg de Nationale ombudsman de minister van Buitenlandse Zaken hoe zijn opmerking dat zich na 2002 op het punt van de doorlooptijden geen opvallende veranderingen hadden voorgedaan, zich verhoudt tot zijn opmerking dat in het algemeen de ondersteuning van de werkprocessen was verbeterd door het vernieuwen of verbeteren van computersystemen bij een aantal directies. De minister beantwoordde deze vraag op 12 mei 2005 als volgt:

“De opmerking in mijn brief van 14 februari dat in het algemeen de ondersteuning van werkprocessen is verbeterd door het vernieuwen of verbeteren van computersystemen bij een aantal directies heeft u aanleiding gegeven tot de vraag in hoeverre er een verband bestaat met de mededeling dat zich na 2002 op het punt van de doorlooptijden geen opvallende veranderingen hebben voorgedaan.

Er is tussen de beide uitlatingen wel een zeker verband, maar dit kan niet nader worden geconcretiseerd.

Iedere verbetering met ICT-middelen van de ondersteuning van werkprocessen beoogt de verkorting van de tijd die werkprocessen vergen en is gericht op efficiency en verhoging van de output. Een van de effecten van betere ICT-ondersteuning is dat dit de afdoening van burgerbrieven, respectievelijk de communicatie met de burger in het algemeen vergemakkelijkt.

Slechts een beperkt aantal directies van het ministerie onderhoudt zeer frequente contacten met burgers. Verbetering van de ICT-ondersteuning zal dan ook relatief meer effect kunnen hebben bij de directies met frequente contacten, dan bij directies die slechts incidenteel direct met burgers communiceren. Kortom de invloed van meer ICT op de verkorting van doorlooptijden zal per directie verschillen. Er wordt, en dat was de strekking van mijn opmerking, echter in algemene zin verondersteld dat een betere ondersteuning bijdraagt aan het realiseren van acceptabele doorlooptijden.”

HET MINISTERIE VAN JUSTITIE

1. Beoordeling in het burgerbrievenrapport

In rapport 2003/325 van 30 september 2003 heeft de Nationale ombudsman geconstateerd dat binnen het Ministerie van Justitie minstens tien directoraten-generaal/directies of diensten zich bezig houden met het afhandelen van aanvragen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In totaal ontvingen deze onderdelen tezamen in 2002 minstens 91.000 aanvragen in de zin van de Awb. Hierbij moet worden opgemerkt dat een aantal bij dit onderzoek betrokken onderdelen geen nauwkeurige registratie bijhield van het aantal ontvangen aanvragen en ook lang niet alle onderdelen van het ministerie bij het onderzoek betrokken waren, zodat zelfs niet bij benadering kon worden aangegeven om hoeveel aanvragen het in 2002 in totaal ging.

De behandelingsduur van de wel in kaart gebrachte aanvragen liep sterk uiteen.

Zo werden aanvragen voor een verklaring van geen bezwaar voor de oprichting van NV's en BV's, en aanvragen voor een garantstelling op grond van de Garantstellingsregeling voor curatoren binnen vijf dagen afgehandeld, terwijl vergunningsaanvragen op grond van de Wet wapens en munitie in gemiddeld 101 dagen werden afgehandeld.

Duidelijke uitschieter was met een gemiddelde behandelingsduur van tweeënehalf jaar de procedure voor een aanvraag om toestemming voor het in het gezin opnemen van een buitenlands pleegkind.

Op het punt van de tussentijdse informatieverstrekking constateerde de Nationale ombudsman dat ingevolge het Handboek Juridische Aangelegenheden Justitie alle onderdelen van het ministerie in beginsel gehouden zijn de aanvrager binnen drie weken na ontvangst van de aanvraag een ontvangstbevestiging te sturen. De Nationale ombudsman had geen aanleiding om eraan te twifelen dat in de praktijk in het algemeen overeenkomstig de instructies werd gehandeld. Ook schrijft het Handboek voor dat als blijkt dat de in de ontvangstbevestiging genoemde afhandelingstermijn niet zal worden gehaald, de aanvrager door middel van een tussenbericht zal worden geïnformeerd over de reden van de opgetreden vertraging en over de nieuwe termijn waarbinnen de aanvraag alsnog zal worden afgehandeld. Uit het onderzoek bleek dat uitsluitend de Directie Bestuurszaken op dit punt niet overeenkomstig het handboek handelde door in het tussenbericht geen nieuwe termijn te noemen.

De met afhandeling van bezwaarschriften belaste onderdelen van het Ministerie van Justitie ontvingen in 2002 227 bezwaarschriften. Ten aanzien van een niet onaanzienlijk deel hiervan was in 2002 de behandelingsduur een knelpunt.

Ten aanzien van de tussentijdse informatieverstrekking bleek dat geen gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid te verzoeken om instemming met verder uitstel. Voor het overige heeft de Nationale ombudsman vastgesteld dat de gang van zaken rond de tussentijdse informatievoorziening inzake bezwaarschriften in het algemeen de toets der kritiek kon doorstaan.

Op het punt van klaagschriften constateerde de Nationale ombudsman dat de bij het onderzoek betrokken onderdelen van het Ministerie van Justitie in 2002 357 klaagschriften hadden ontvangen

De gemiddelde behandelingsduur daarvan liep sterk uiteen, te weten van binnen zes weken tot aan zeventien weken. Met betrekking tot de Raad voor de Kinderbescherming bleek geen oordeel mogelijk, omdat pas in 2003 was begonnen met het registreren van klachtafhandelingstermijnen.

Op het punt van de tussentijdse informatieverstrekking aan klagers bleek de door het Ministerie van Justitie gehanteerde procedure in overwegende mate te voldoen aan de eisen die daaraan mogen worden gesteld.

Op het punt van de behandeling van "andere brieven" heeft de Nationale ombudsman vastgesteld dat de bij het onderzoek betrokken onderdelen van het Ministerie van Justitie in 2002 vele honderdduizenden andere brieven hebben ontvangen.

Alleen al de Directie Bestuurszaken ontving zo'n 351.000 andere brieven, terwijl het CJIB ongeveer 220.000 andere brieven ontving. Bij de overige betrokken onderdelen lagen de cijfers aanzienlijk lager. Uit het onderzoek was op dit punt naar voren gekomen dat bij meerdere betrokken dienstonderdelen in nogal wat gevallen een knelpunt bleek te zitten bij het niet (tijdig) verzenden van de ontvangstbevestiging, het daarin niet aangeven van de te verwachten behandelingstermijn, respectievelijk het niet (tijdig) verzenden van een tussenbericht.

Op het punt van de behandeling van e-mailberichten heeft de Nationale ombudsman vastgesteld dat met uitzondering van het CJIB alle bij het onderzoek betrokken dienstonderdelen in 2002 langs elektronische weg konden worden aangeschreven. De gang van zaken rond de afhandeling van de elektronische brieven door het Ministerie van Justitie, zowel op het punt van de behandelingsduur als op het punt van tussentijdse informatievoorziening, kon in het algemeen de toets der kritiek kon doorstaan.

2. Aanbevelingen in het burgerbrievenrapport

In rapport 2003/325 van 30 september 2003 gaf de Nationale ombudsman de minister van Justitie in overweging:

1. de voortgangsbewaking van aanvragen en van "andere brieven" zodanig te verbeteren, dat inzicht kan worden gegeven in de behandelingsduur daarvan;
2. ervoor te zorgen dat de Directie Bestuurszaken indieners van een aanvraag informeert over de nieuwe termijn waarbinnen afhandeling van een aanvraag zal plaatsvinden indien de eerder genoemde termijn niet wordt gehaald;
3. ervoor te zorgen dat de indiener van een bezwaarschrift in het geval van verder uitstel overeenkomstig het daarover in de Awb bepaalde zal worden gevraagd in te stemmen met verder uitstel;
4. ervoor te zorgen dat de ontvangst van klaagschriften binnen uiterlijk twee weken na ontvangst schriftelijk wordt bevestigd, tenzij de klacht binnen uiterlijk twee tot drie weken na ontvangst van het klaagschrift wordt afgehandeld;

5. het ertoe te leiden dat alle dienstonderdelen in de daarvoor in aanmerking komende gevallen stelselmatig gebruik maken van behandelingsberichten.

3. Correspondentie naar aanleiding van de aanbevelingen

Bij brief van 6 april 2004 reageerde de minister van Justitie op de aanbevelingen van de Nationale ombudsman. De minister gaf daarbij aan dat werd onderzocht of binnen het bestaande postregistratiesysteem een specifieke signalering (inclusief een rappelfunctie voor ontvangst-, voortgangs- en vertragingberichten) kon worden gerealiseerd voor aanvragen, bezwaarschriften en klaagschriften. Verder liet de minister weten dat als de in eerste instantie genoemde termijn niet wordt gehaald de Directie Bestuurszaken van het ministerie indieners van een aanvraag voortaan zou informeren over de nieuwe termijn waarbinnen de afhandeling van een aanvraag zal plaatsvinden.

Ook gaf de minister aan dat in overleg met de Directie Voorlichting een huisstijlmacro zou worden ontwikkeld voor behandelings- en tussenberichten.

Ten slotte liet de minister weten dat de in het rapport 2003/325 opgenomen correspondentiewijzer zal worden opgenomen in de nieuwe druk van het handboek Juridische Aangelegenheden Justitie en in een nog te ontwikkelen modellenboek 'brieven aan burgers.

4. Reactie op de brief van 3 januari 2005

a. Algemene informatie

Bij brief van 10 maart 2005 reageerde de minister van Justitie op de brief van 3 januari 2005 van de Nationale ombudsman. Bij de brief van de minister waren elf bijlagen gevoegd. Ieder van deze bijlagen bevatte de reactie van een voor dit evaluatie-onderzoek relevant onderdeel van het ministerie.

Het directoraat-generaal Wetgeving, Rechtspleging en Rechtsbijstand leverde informatie aan over de Directie Wetgeving, de Directie Toegang Rechtsbestel en de Directie Strategie Rechtspleging.

Het directoraat-generaal Rechtshandhaving verstreekte informatie over het gehele directoraat-generaal en over het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

Het directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties verstreekte informatie over het gehele directoraat-generaal, over de Dienst Justis (voorheen Directie Bestuurszaken), over de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en over de Raad voor de Kinderbescherming.

De Directie Voorlichting verstreekte informatie en legde het Jaarverslag 2004 over.

In al deze deelreacties beantwoordden de betrokken dienstonderdelen steeds de algemene vragen en de vragen ten behoeve van het diepte-onderzoek.

Het antwoord op de twee bijzondere vragen werd rechtstreeks gegeven door de minister.

b. Beantwoording algemene vragen

Uit de beantwoording van de eerste vraag is onder meer gebleken dat bij de Directie Strategie Rechtspleging als gevolg van regelmatige ziekte van een van de drie met de behandeling van burgerbrieven belaste functionarissen vertraging was opgetreden bij de beantwoording van burgerbrieven. Eind 2004 was dit probleem echter door uitbreiding van het aantal medewerkers structureel aangepakt.

Met de reactie van de Dienst Justis verstrekte de minister van Justitie gedetailleerde informatie over de twaalf werkprocessen van deze Dienst. Het betreft hier de werkprocessen: BOA (Buitengewoon Opsporingsambtenaar), WWM (Wet wapens en munitie), NW (Naamswijziging), PTV (Preventief Toezicht Vennootschappen), GSR (Garantstelling-regeling curatoren), gratie (Gratieverlening), PBO (Particuliere beveiligingsorganisaties), CTR (Centraal Testamenten Register), Bureau BIBOB (Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur), COVOG (Centraal Orgaan Verklaringen Omtrent Gedrag), CIR (Centraal Insolventie Register).

De minister gaf aan dat zich bij enkele werkprocessen na september 2003 opmerkelijke verbeteringen hadden voorgedaan. Zo was bij het werkproces Naamswijziging in 73% van de gevallen de doorlooptijd sinds mei 2004 van 220 dagen teruggelopen naar circa 132 dagen. Een en ander was het gevolg van het feit dat door veranderde wetgeving in de naamswijzigingsprocedure de Raad voor de Kinderbescherming niet langer is betrokken als adviesorgaan.

Ook in het werkproces Gratie was als gevolg van stroomlijning van de procedure de gemiddelde doorlooptijd aanzienlijk bekort, te weten van 200 naar 95 dagen, terwijl in het werkproces PBO (Particuliere beveiligingsorganisaties) de gemiddelde afdoeningstermijn was teruggebracht van 140 naar 84 dagen.

Met betrekking tot de overige dienstonderdelen deelde de minister mee dat zich sinds 2002 op het punt van de doorlooptijden geen opvallende veranderingen hadden voorgedaan.

In antwoord op de tweede vraag, die naar de tussentijdse informatieverstrekking, gaf de minister van Justitie onder mee aan dat de werkwijze van de Directie Strategie Rechtspleging zodanig was aangepast dat voortaan iedere briefschrijver binnen een week een ontvangstbevestiging werd toegezonden, ongeacht of de brief binnen drie weken inhoudelijk kan worden beantwoord.

Over het directoraat-generaal Rechtshandhaving liet de minister op dit punt weten dat afhankelijk van de werkvoorraad aan burgers een ontvangstbevestiging werd toegezonden, waarin de te verwachten behandelingstermijn - gemiddeld vier weken - werd meegeedeeld.

Over het Centraal Justitieel Incassobureau liet de minister weten dat na het onderzoek van de Nationale ombudsman van 2003 bij verschillende afdelingen aandacht was gevraagd voor het belang van het zenden van een tussenbericht als gevolg waarvan de verzending van tussenberichten vermoedelijk meer stelselmatig gebeurde dan voorheen.

Met betrekking tot de overige dienstonderdelen deelde de minister mee dat zich sinds 2002 op het punt van tussentijdse informatieverstrekking aan burgers geen opvallende veranderingen hadden voorgedaan.

In antwoord op de derde vraag, die naar de hantering door het Ministerie van Justitie van in het "Algemeen normenkader" opgenomen normen, gaf de minister van Justitie onder meer aan dat alle bij dit onderzoek betrokken dienstonderdelen in het algemeen handelden overeenkomstig de in het Algemeen Normenkader geformuleerde normen. Hierbij werd aangetekend dat op per e-mail ontvangen brieven veelal schriftelijk werd gereageerd.

In antwoord op de vierde vraag gaf de minister van Justitie aan dat in het algemeen geen knelpunten bestonden bij de behandeling van brieven en e-mailberichten van burgers. Hierbij tekende de minister aan dat het CJIB geen voor burgers toegankelijk algemeen e-mailadres hanteerde. Over de Dienst Justis deelde de minister verder mee dat voor wat betreft het werkproces Bibob afhandeling van brieven binnen vier weken in het algemeen niet mogelijk was in verband met de uitgebreidheid van het desbetreffende onderzoek. Daarnaast bestond bij het werkproces Covog een knelpunt bij de afhandeling van brieven afkomstig uit het buitenland.

In antwoord op de vraag of werd gewerkt aan verbeteringen op het punt van doorlooptijden en op het punt van tussentijdse informatieverstrekking aan de afzenders van brieven en van e-mailberichten, gaf de minister van Justitie aan dat optimalisering van de behandeling van correspondentie van burgers een voortdurend punt van aandacht was en dat er bij enkele van de betrokken dienstonderdelen ruimte was voor verbeteringen.

In het bijzonder met betrekking de Dienst Justis merkte de minister nog op dat het werkproces Naamswijziging nadrukkelijk onder de loep zou worden genomen, waarbij zou worden gewerkt aan verbetering van het bijhouden van de cijfers, de structuur van de afdeling en de inhoud, terwijl daarbij waar het betreft bezwaarschriften nadrukkelijk zou worden ingezet op het wegwerken van achterstanden en het bekorten van doorlooptijden. Bij het werkproces Bibob zou met het oog op versnelling van de doorlooptijden het onderzoeksproces efficiënter worden gemaakt.

Bij het werkproces Covog zou worden gewerkt aan een betere monitoring binnen de afdeling, aldus de minister.

Met betrekking tot de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), deelde de minister mee dat in samenwerking met TNO een systeem was ontwikkeld voor de afhandeling van burgervragen. Met behulp van dit systeem is het mogelijk om iedere vraag te volgen. Het systeem beschikt ook over een kennisbank, met behulp waarvan een toenemend aantal veel voorkomende vragen vlot en adequaat zou kunnen worden beantwoord.

c. Beantwoording specifieke vragen

In antwoord op de eerste bijzondere vraag liet de minister weten dat sinds 1 september 2004 het postregistratiesysteem een specifieke signalering bevat voor aanvragen, bezwaarschriften en klaagschriften.

In antwoord op de tweede bijzondere vraag liet de minister weten dat het (door de minister in zijn brief van 6 april 2004) aangekondigde modellenboek nog niet was ingevoerd. De minister voegde daaraan toe dat de publieksvoorlichters inmiddels wel gebruik

maakten van gestandaardiseerde antwoorden. De minister gaf verder aan ernaar te streven een en ander stapsgewijs uit te breiden. Ook echter plaatste hij de kanttekening dat de verwachtingen niet te hoog moesten worden gesteld. Immers, op algemene informatieverzoeken van burgers volgde ook op dat moment al veelal een gestandaardiseerde reactie, terwijl anderzijds tal van specifieke brieven zich gewoonweg niet lenen voor een standaardreactie.

d. Beantwoording vragen ten behoeve van diepte-onderzoek

In antwoord op de vraag naar het aantal in 2004 ontvangen bezwaarschriften deelde de minister van Justitie mee dat de bij dit vervolgonderzoek betrokken onderdelen van het Ministerie van Justitie in 2004, 383 bezwaarschriften hadden ontvangen. Het ging hierbij om de Directie Toegang Rechtsbestel (9), het directoraat-generaal Rechtshandhaving (6), het directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties (83); waarvan 65 bij de Directie Justitieel Jeugdbeleid en achttien bij de Directie Sanctie- en Preventiebeleid), Dienst Justis (202), de Dienst Justitiële Inrichtingen (11).

In de deelreactie met betrekking tot het CJIB deelde de minister van Justitie mee dat de 72 schriftelijke klachten als bedoeld in hoofdstuk 9 van de Awb die het CJIB in 2004 had ontvangen, in het kader van dit onderzoek ook moeten worden beschouwd als bezwaarschriften.

In antwoord op de vraag naar het aantal in 2004 afgehandelde bezwaarschriften deelde de minister van Justitie mee dat in 2004 292 bezwaarschriften waren afgehandeld, te weten door de Directie Toegang Rechtsbestel (8), het directoraat-generaal Rechtshandhaving (8), het directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties (53); waarvan 35 door de Directie Justitieel Jeugdbeleid, tien door de Directie Sanctie- en Preventiebeleid en acht door de Raad voor de Kinderbescherming), Dienst Justis (141), de Dienst Justitiële Inrichtingen (11), CJIB (71).

In antwoord op de vraag naar de gemiddelde totale behandelingsduur liet de minister weten dat de Directie Toegang Rechtsbestel alle bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn had behandeld. De exacte behandelingsduur viel overigens niet op te maken uit het registratiesysteem, aldus de minister. Ook deelde de minister mee dat het vinden van een voor alle betrokkenen geschikte datum voor een hoorzitting in een aantal gevallen tot vertraging van de afhandeling had geleid.

Bij het directoraat-generaal Rechtshandhaving was de gemiddelde behandelingsduur ongeveer twee maanden geweest. In twee gevallen was aanmerkelijk meer tijd gemoeid met de behandeling omdat deze bezwaarschriften betrekking hadden op rechtspositionele zaken. In deze zaken, waarbij ook een adviescommissie betrokken is, was met de afhandeling gemiddeld al gauw een jaar gemoeid, aldus de minister.

Over de gemiddelde behandelingsduur bij het directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties kon de minister geen concrete informatie verstrekken omdat het justitie-brede systeem niet de mogelijkheid biedt om op betrekkelijk eenvoudige wijze de behandelingsduur weer te geven en handmatige tellingen als gevolg van interne reorganisaties niet meer mogelijk waren, aldus de minister.

Bij de Dienst Justis liep de gemiddelde behandelingsduur per werkproces uiteen van 55 dagen bij het werkproces Covog tot 150 dagen bij het werkproces Naamswijziging. Daartussen in bevonden zich het werkproces WWM (69 dagen), BOA (95 dagen) en PBO (126 dagen). Over de werkprocessen PTV en GSR bleek geen opgave mogelijk, aldus de minister.

Bij de Dienst Justitiële Inrichtingen bedroeg de gemiddelde behandelingsduur van bezwaarschriften van ter beschikking gestelden inzake de eigen bijdrage krachtens de AWBZ veertig dagen. De gemiddelde behandelingsduur van bezwaarschriften van justitiële inrichtingen inzake de aangekondigde verlaging van de exploitatiesubsidie bedroeg tachtig dagen.

Het CJIB handelde in 2004 een bezwaarschrift af in gemiddeld zeven weken.

In antwoord op de vraag naar het aantal in het laatste kwartaal van 2004 afgehandelde bezwaarschriften en de gemiddelde afhandelingsduur daarvan deelde de minister van Justitie mee dat de Directie Toegang Rechtsbestel in deze periode drie bezwaarschriften had afgehandeld, het directoraat-generaal Rechtshandhaving één (het betrof een langlopende rechtspositionele zaak), het directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties zeventien (waarvan twaalf door de Directie Justitieel Jeugdbeleid en vijf door de Directie Sanctie- en Preventiebeleid), Dienst Justis 54, de Dienst Justitiële Inrichtingen tien en het CJIB tien.

De gemiddelde behandelingsduur van deze zaken week niet noemenswaardig af van het gemiddelde over het gehele jaar bezien.

5. Aanvullende informatie

1. Bij brief van 11 april 2005 legde de Nationale ombudsman de minister van Justitie de volgende nadere vragen voor:

"1) Met betrekking tot de Directie Strategie Rechtspleging heeft u in 2003 te kennen gegeven dat deze directie in 2002 (vrijwel) geen aanvragen, bezwaarschriften en klagschriften heeft ontvangen. Om die reden heeft u deze directie destijds grotendeels buiten beschouwing gelaten.

Uit uw huidige reactie ontstaat echter ten aanzien van deze directie het beeld dat de situatie zorgwekkend is en aanleiding heeft gegeven voor structurele maatregelen.

Is dat beeld juist? En indien ja, hoe valt een en ander te verklaren?

2) Met betrekking tot het Centraal Justitieel Incassobureau heeft u onder meer te kennen gegeven dat dit bureau nog steeds geen algemeen e-mailadres kent dat openstaat voor correspondentie met burgers.

Ligt het in de bedoeling in de (nabije) toekomst wel een dergelijk algemeen e-mailadres in te voeren? Indien nee, waarom niet?

3) Met betrekking tot het directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties heeft u over de afhandeling van bezwaarschriften onder meer te kennen gegeven dat het justitie-

brede systeem geen mogelijkheid geeft om op betrekkelijk eenvoudige wijze de behandelingsduur weer te geven.

Is het juist dat andere directoraten-generaal of directies wel beschikken over een geautomatiseerd registratiesysteem dat op betrekkelijk eenvoudige wijze de behandelingsduur weergeeft?

Zo ja, om welke reden wordt zo'n registratiesysteem niet gebruikt door het directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties?

4) Met betrekking tot de Directie Voorlichting heeft u onder meer te kennen gegeven dat deze directie verzoeken binnen 24 afhandelt. Kunt u aangeven om welke tijdeenheid het hier gaat?"

2. In reactie op deze vragen deelde de minister van Justitie bij brief van 20 juni 2005 de Nationale ombudsman onder meer het volgende mee:

"...1. Het is juist dat de directie Strategie Rechtspleging in 2003 (vrijwel) geen aanvragen, bezwaarschriften en klaagschriften heeft ontvangen. Dit zelfde geldt voor 2004 en 2005 tot nu toe. Door de aard van haar werk (een beleidsdirectie) zal de directie maar een zeer beperkt aantal van dergelijke verzoeken ontvangen. Wel ontvangt de directie een substantiële hoeveelheid burgerbrieven, die veelal handelen over rechterlijke uitspraken.

Door wijziging van de interne organisatie en taken en vooral doordat een in het beantwoorden van brieven geroutineerde medewerker andere taken kreeg, ontstond gedurende enige tijd vertraging bij het beantwoorden van burgerbrieven. Om dit op te lossen zijn toen maatregelen genomen. Inmiddels is het beantwoorden van burgerbrieven weer onder controle.

2. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau hanteert nog geen algemeen e-mailadres dat openstaat voor correspondentie met burgers. Het ligt in de bedoeling om de mogelijkheden van een volwaardige inzet van het internet bij het CJIB nader te onderzoeken, waarbij ook elektronische dienstverlening aan de burger aan de orde komt. In dit kader zal bezien moeten worden op welke wijze gebruik kan worden gemaakt van een algemeen e-mailadres om met de doelgroepen van het CJIB (waaronder burgers) te gaan communiceren.

Op dit moment is het echter nog te vroeg om hiervoor een exact tijdpad te kunnen aangeven. Evenmin is op dit moment al duidelijk op welke wijze een dergelijk e-mail adres precies gebruikt kan worden.

Het CJIB bestudeert op dit moment de gevolgen die de invoering van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer kan hebben voor de organisatie. Duidelijk is dat voordat daadwerkelijk sprake kan zijn van invoering van elektronische dienstverlening eerst een aantal technische, organisatorische en juridische randvoorwaarden moet zijn vervuld. Daarbij moet onder meer gedacht worden aan aspecten van beveiliging, identificatie en authenticatie.

Invoering is bovendien afhankelijk van de vraag of een van de belangrijkste ketenpartners van het CJIB, het Openbaar Ministerie, elektronische dienstverlening kan ondersteunen.

3. De directies Justitieel Jeugdbeleid en Sanctie- en Preventiebeleid binnen het directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties maken uitsluitend gebruik van het justitiebrede postregistratiesysteem.

Sinds september 2004 kent dit systeem de mogelijkheid om bepaalde categorieën zaken in een aparte 'set' op te nemen waardoor over een bepaalde periode een selectie kan worden gemaakt. Naar verwachting ontstaan hierdoor betere mogelijkheden om inzicht te krijgen in de behandelingsduur van dergelijke zaken. Van deze mogelijkheid wordt inmiddels door de beide directies gebruik gemaakt. Voor het verkrijgen van overzicht over de behandelingsduur van bezwaarschriften in 2004 bood dit echter nog geen oplossing..."

HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

1. Beoordeling in het burgerbrievenrapport

In rapport 2003/325 van 30 september 2003 heeft de Nationale ombudsman wat betreft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een onderverdeling gemaakt in het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en het kernministerie.

Over alle drie de onderdelen stelde de Nationale ombudsman vast dat de gang van zaken rond de afhandelingsduur van aanvragen in het algemeen de toets der kritiek kon doorstaan.

Ten aanzien van het kernministerie was echter gebleken dat de uitvoeringspraktijk op het punt van tussentijdse informatieverstrekking in 2002 ondermaats was. Op dit punt heeft de Nationale ombudsman de minister van BZK dan ook een aanbeveling gedaan om tot verbetering van de uitvoeringspraktijk te komen.

Op het punt van bezwaarschriften constateerde de Nationale ombudsman ten aanzien van de AIVD dat de behandelingsduur in 2002 een knelpunt was, terwijl deze dienst ook op het punt van tussentijdse informatieverstrekking in 2002 tekortschoot. Ook bij het kernministerie vormde de tussentijdse informatieverstrekking in 2002 een knelpunt.

Op het punt van klaagschriften constateerde de Nationale ombudsman dat het kernministerie en de AIVD in 2002 in het algemeen klaagschriften tijdig hebben afgehandeld. Bij het KLPD bleek zowel de behandelingsduur van klachten als de tussentijdse informatieverstrekking aan indieners van klachten een knelpunt.

Op het punt van de behandeling van "andere brieven" heeft de Nationale ombudsman vastgesteld dat de binnen het ministerie geldende instructies voor de behandeling van burgerbrieven als zodanig in lijn zijn met de normen van de Nationale ombudsman, maar dat van het daarin voorgeschreven gebruik van ontvangstbevestigingen en van behandelberichten in 2002 in de praktijk weinig is terechtgekomen.

Knelpunt bij het kernministerie bleek met name de tussentijdse informatieverstrekking aan de indieners van andere brieven die niet binnen twee of drie weken konden worden afgehandeld.

Op het punt van de behandeling van e-mailberichten stelde de Nationale ombudsman vast dat de gang van zaken rond de afhandeling daarvan door het Ministerie van BZK en het KLPD, zowel op het punt van de behandelingsduur als op het punt van tussentijdse informatievoorziening, in het algemeen de toets der kritiek kon doorstaan. Niettemin zag de Nationale ombudsman aanleiding voor het doen van een aanbeveling aangaande de behandelingsduur en het gebruik van behandelingsberichten. Overigens communiceert de AIVD, om veiligheidsredenen, niet per e-mail met burgers.

2. Aanbevelingen in het burgerbrievenrapport

In zijn rapport van 30 september 2003 gaf de Nationale ombudsman de minister van BZK in overweging om:

1. de tussentijdse informatieverstrekking aan de indieners van aanvragen te verbeteren;
2. maatregelen te treffen ter bekorting van de behandelingsduur van bezwaarschriften die door de AIVD worden behandeld;
3. de tussentijdse informatieverstrekking aan indieners van bezwaarschriften te verbeteren, onder andere door in de daarvoor in aanmerking komende gevallen te werken met verdagingsberichten en met verzoeken om instemming met verder uitstel;
4. maatregelen te treffen ter bekorting van de behandelingsduur van klachten over gedragingen van medewerkers van het KLPD;
5. voor zoveel nodig de tussentijdse informatieverstrekking aan indieners van klaagschriften te verbeteren;
6. voorschriften op te stellen voor de behandelingsduur van e-mailberichten en voor de verzending van behandelingsberichten aan de afzenders van dergelijke berichten.

3. Correspondentie naar aanleiding van de aanbevelingen

Bij brief van 15 maart 2004 gaf de minister van BZK te kennen dat de aanbevelingen over tussentijdse informatieverstrekking aanleiding hadden gegeven tot het medio 2003 instellen van een werkgroep. Deze werkgroep had inmiddels het ontwerp-proces "beantwoording burgerbrieven" in beeld gebracht en geanalyseerd. Medio 2004, zo liet de minister verder weten, zou de digitale implementatie van dit proces plaatsvinden door middel van invoering van het documentair informatiesysteem.

Ook gaf de minister van BZK te kennen op welke wijze bekorting van de behandelingsduur van bezwaarschriften door de AIVD en klaagschriften door het KLPD zou worden nagestreefd. Hij deelde in dat kader het volgende mee:

"Zoals in mijn reactie op uw vragen is aangegeven, kan de behandeltijd van bezwaarschriften bij de AIVD sterk variëren. Dit hangt mede af van het (onvoorspelbare) werk-aanbod en de werkdruk. De AIVD werkt aan verbeteringen teneinde het interne behandeltraject zo snel mogelijk te laten verlopen. Zo zal het werkproces rond de behandeling van bezwaarschriften worden gestroomlijnd. De behandeltermijn van de bezwaarschriften die in het kader van de wet veiligheidsonderzoeken worden ingediend, wordt tevens bepaald door een aantal externe factoren, zoals de advisering ten aanzien van de bezwaarschriften door een adviescommissie en de noodzakelijke informatie-inwinning in het kader van nader onderzoek bij externe gegevenshouders naar aanleiding van het gestelde door bezwaarde. Ook op dit gebied zijn maatregelen getroffen om de behandeltermijn te verkorten. Recent heeft de AIVD met het College van procureurs-generaal werkafspraken gemaakt in het kader van veiligheidsonderzoeken. Hierdoor zal de informatieverstrekking, vooral de verstrekking van processen-verbaal, sneller verlopen. Bovendien zijn vorig jaar een drietal extra (plaatsvervangend) leden voor de adviescommissie voor bezwaarschriften benoemd.

Het KLPD neemt bestuurlijke en organisatorische maatregelen om de behandelingsduur van klachten over medewerkers in lijn te brengen met wettelijke termijnen.

- a) Per 1 maart 2004 geldt voor de klachtenregeling van het KLPD de gewijzigde Politiewet, waarin een uitzondering wordt gemaakt voor de termijnen die voor klachten

gelden: 10 weken indien geen adviescommissie wordt ingeschakeld en 14 weken indien dat wel het geval is.

b) Evenals bij BZK wordt ook het behandelingsproces zelf opnieuw ingericht:

- de klachtenonderzoeker is niet langer een onderzoeker, maar een behandelaar die zo snel mogelijk contact opneemt met de klachtindiener en niet, zoals voorheen, pas aan het eind van het onderzoekstraject;
- indien de behandelaar de klacht naar tevredenheid van de klager oplost, kan de behandeling worden beëindigd. Klager ontvangt dan namens de Korpschef een brief waarin dit bevestigd wordt en waarin wordt vermeld dat wanneer de klager onverhoopt niet tevreden is, hij dat binnen 4 weken kan aangeven. De klacht wordt dan alsnog formeel behandeld met inschakeling van de adviescommissie voor klachten;
- klagers worden direct geïnformeerd wanneer duidelijk is dat de termijn niet wordt gehaald. In de brief wordt aangegeven wat de oorzaak is en wat de nieuwe termijn wordt;
- de behandeltijd wordt nu gespecificeerd per actor bijgehouden.
- de diensthoofden ontvangen maandelijks overzichten van openstaande en afgehandelde klachten;
- omdat de KLPD-bureaus verspreid zijn over het gehele land en er veel tijd verloren gaat met de fysieke verzending van dossiers, wordt er naar gestreefd de stukken zoveel mogelijk digitaal te verzenden.

Bij deze maatregelen moet in het oog worden gehouden dat de politie bij de uitoefening van zijn taak veelal gebruik maakt van bij wet toegekende dwangmiddelen en bovendien het geweldsmonopolie heeft. Een deel van de klachten is hieraan gerelateerd. Genoemde aspecten vereisen dat in de afweging tussen zorgvuldigheid en snelheid, het zwaarste gewicht aan de zorgvuldigheid wordt toegekend.”

Ten slotte gaf de minister aan dat op korte termijn de reactie van het kabinet op rapport 2003/325 van de Nationale ombudsman aan de Tweede Kamer zou worden voorgelegd, terwijl tevens het in het programma Andere Overheid aangekondigde actieplan voor het professionaliseren van de afhandeling van burgerbrieven en e-mailberichten zou worden opgesteld.

Bij brief van 1 april 2004 liet de Nationale ombudsman de minister van BZK weten met instemming te hebben kennisgenomen van de door de minister genoemde maatregelen.

Op 28 mei 2004 bood de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer het “Actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten” aan (zie bijlage 3). Naast de algemene visie van het kabinet op de omgang door de overheid met correspondentie van burgers bevat dit actieplan tevens een overzicht van specifieke maatregelen voor het Ministerie van BZK op het punt van beantwoording van correspondentie. In de betreffende paragraaf staat het volgende:

“...In 2003 heeft een interne werkgroep, waarin zowel staf- als beleidsonderdelen zijn vertegenwoordigd, het proces "beantwoording burgerbrieven" in beeld gebracht en geanalyseerd. Uitgaande van onder andere het algemeen normenkader wordt binnenkort het (her)ontwerp van dit proces vastgesteld. In dit ontwerp wordt aangegeven op welke manier de informatieverstrekking aan burgers wordt uitgevoerd, inclusief de afhandeling van e-mail. De digitale implementatie van het proces burgerbrieven vindt plaats bij de invoering van het documentair informatiesysteem zoals voorzien vanaf medio 2004. De implementatie zal per directoraat-generaal plaatsvinden. Het documentair informatiesysteem zal (tekst)sjablonen bevatten voor ontvangstbevestigingen, uitstelberichten en het instemmingsverzoek bezwaarschriften. Het systeem zorgt er voor dat een medewerker een ontvangstbevestiging stuurt indien deze geen kans ziet de brief binnen een week te beantwoorden...”

4. Reactie op de brief van 3 januari 2005

a. Algemene informatie

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beantwoordde de vragen van de Nationale ombudsman bij brief van 25 februari 2005. In de inleiding deelde de minister het volgende mee:

" Reikwijdte antwoorden

1. In overleg met de Nationale ombudsman is afgesproken dat de reikwijdte van het antwoord zich zal beperken tot het kerndepartement, het KLPD en de AIVD. Dit in het kader van het beperkte aantal burgerbrieven bij de overige agentschappen en de vertegenwoordigingen van BZK in de West. Daarnaast ook mede omdat het actieplan 'Professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten' zich vooral richt op het kerndepartement, het KLPD en de AIVD.

2. Het kerndepartementonderzoek richtte zich op de volgende aspecten:

- Peiljaar 2004;
- Uitvoeringspraktijk papieren afhandeling burgerbrieven;
- Uitvoeringspraktijk documentair informatiesysteem burgerbrieven;
- Steekproef van 10%;
- Proces "beantwoording burgerbrieven" in de uitvoeringspraktijk documentair informatiesysteem.

Verantwoording

De antwoorden voor het kerndepartement zijn gebaseerd op een dossieronderzoek en -analyse die zijn uitgevoerd door een externe onderzoeker.

Het dossieronderzoek heeft betrekking gehad op 10% van het aantal brieven van particulieren dat in 2004 bij het kerndepartement is geregistreerd. Met deze steekproef van 10% denken wij een goede schets te kunnen geven in reactie op de algemene vragen die u stelt. Het percentage van 10% is, evenals de reikwijdte van het antwoord ten aan

zien van het kerndepartement, het KLPD en de AIVD, afgesproken met (...) uw bureau. Het jaar 2004 is voor het kerndepartement het jaar van de uitrol van het documentaire informatiesysteem, dit zal gefaseerd worden uitgevoerd. Kortom per directoraat-generaal en per directie wordt het systeem geïmplementeerd. De planning is dat het systeem eind 2005 uitgerold zal zijn. Dit betekent dat het dossieronderzoek, met de steekproef, plaatsvond in zowel de uitvoeringspraktijk van de papieren afhandeling en uitvoeringspraktijk van het documentaire informatiesysteem. Gelijktijdig met de uitrol van het documentaire informatiesysteem wordt het proces "beantwoording burgerbrieven" geïmplementeerd."

b. Beantwoording algemene vragen

In antwoord op de algemene vragen van de Nationale ombudsman (zie bijlage 8) deelde de minister het volgende mee:

"A.1. Voor het kerndepartement geldt dat, gelet op de twee omgevingen, papieren en digitale uitvoeringspraktijk, een groot deel van de "burgerbrieven" wordt beantwoord binnen de uiterste termijn die ervoor staat. De gemiddelde beantwoording, binnen de uiterste termijn, valt voor alle categorieën burgerbrieven boven de 70% uit. Gemiddeld is dit percentage hoger, dan uit het eerdere onderzoek artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman uit 2003 bleek. Zeker voor de categorie Aanvragen, zien wij een duidelijke stijging ten aanzien van de beantwoording binnen de termijn. Helaas moeten wij wel constateren, dat als er een termijn wordt overschreden, de burger daar te weinig van in kennis wordt gesteld. Dit laatste punt blijft een aandachtspunt voor het kerndepartement. De behandeling van burgerbrieven door de AIVD is over het algemeen binnen de daarvoor gestelde termijnen gebleven, dit geldt ook voor het KLPD (zie voor meer informatie het antwoord van vraag B.2).

A.2. Zoals eerder genoemd, wordt het proces "beantwoording burgerbrieven" gelijktijdig geïmplementeerd met de uitrol van het documentaire informatiesysteem. In het proces worden binnen afzienbare tijd ook tekstsjablonen aangeboden, waaronder sjablonen ten behoeve van de tussentijdse informatieverstrekking. De AIVD heeft naar aanleiding van uw aanbevelingen de tussentijdse informatieverstrekking aan indieners van bezwaarschriften en klaagschriften aangepast.

A3. Het ministerie voldoet aan de normen zoals ze zijn geformuleerd in het Algemeen Normenkader.

A.4. Op dit punt bestaan er geen knelpunten, wel aandachtspunten. Het kerndepartement heeft, zoals wij in de verantwoording eerder aangaven, de uitrol van het documentaire informatiesysteem en de implementatie van het proces "beantwoording burgerbrieven" (zie ook beantwoording vraag B.1.) (deels) geïmplementeerd. In dat kader constateren wij dat er nog enkele punten in het proces bestaan die nog iets scherper zouden kunnen worden geformuleerd.

Bij de AIVD doen zich evenmin ernstige knelpunten voor op dit gebied. Ten aanzien van het KLPD verwijs ik naar het antwoord van vraag B.2.

A.5. Voor het kerndepartement wordt er op dit moment gewerkt aan een digitaal informatiepunt ten behoeve van burgercontacten die per e-mail en telefoon bij het departe-

ment binnenkomen. Het doel hiervan is dat de beantwoording op eenvoudige vragen nog sneller kan plaatsvinden."

c. Beantwoording specifieke vragen

In antwoord op de vraag of het onder 3. genoemde proces "beantwoording burgerbrieven" inmiddels daadwerkelijk was vastgesteld en of dit tot een in de praktijk bevredigend resultaat had geleid, liet de minister het volgende weten:

"Het proces "beantwoording burgerbrieven" is medio 2004 vastgesteld en wordt bij de uitrol van het documentaire systeem geïmplementeerd (zie ook antwoord vraag A.4.). Geconstateerd is wel dat er extra aandacht moeten komen voor het tussentijdse berichten aan de burger."

Naar aanleiding van de vraag naar de effecten van de veranderingen op het punt van klachtbehandeling door het KLPD deelde de minister het volgende mee:

"Het proces klachtbehandeling is geherstructureerd. Er is inmiddels een nieuwe klachtenregeling en uitvoeringsregeling van kracht.

De klachten worden thans na binnenkomst en registratie digitaal verzonden naar de diensten waar de behandeling plaatsvindt. Dit bespaart tijd in vergelijking met fysieke doorzending van dossiers, waardoor de klachtbehandelaar sneller contact met de klager kan opnemen met een grotere kans op informele afdoening. Het effect van de veranderingen is ook al duidelijk zichtbaar.

In beschouwing nemend de klachten die in 2004 werden afgedaan, kan worden geconstateerd dat nu ongeveer 70% van de klachten informeel naar tevredenheid van de klager worden afgehandeld. De wettelijke afdoeningstermijn daarvoor is maximaal 10 weken. De gemiddelde afdoeningstermijn bij het KLPD blijkt thans 8,4 weken te bedragen. Uit bovengenoemde percentage volgt dat in 30% van de gevallen het probleem niet via de informele weg kan worden opgelost en betrokkene besluit zijn klacht door te zetten, ten einde een oordeel van de Korpschef KLPD op zijn klacht te verkrijgen. Deze klachten gaan voor advies naar de Klachtencommissie KLPD. Voor klachten die op deze wijze worden afgehandeld, is de wettelijke afdoeningstermijn 14 weken. Op dit moment ligt de gemiddelde behandelingsduur van deze klachten op 22,7 weken. Het KLPD streeft naar een verbetering op dit punt. In dit verband werpt ook het registeren van de doorlooptijd per actor vruchten af. Thans is zichtbaar geworden dat, waar sprake is van termijnoverschrijdingen, deze worden veroorzaakt door de behandeling bij de diensten waar de inhoudelijke informatie vandaan moet komen. De behandelingsduur door de diensten is 7 weken (te rekenen vanaf de ontvangst van de klacht door het KLPD), maar wordt dus niet altijd gehaald.

Ongeveer 80% van alle bij het KLPD ingediende klachten heeft betrekking op de Dienst Verkeerspolitie en de Dienst Spoorwegpolitie. Omdat deze diensten verantwoordelijk zijn voor de meeste termijnoverschrijdingen, is dit aanleiding geweest om de gang van zaken in de managementteams van de betrokken diensten te bespreken. Dit heeft geresulteerd in een andere wijze van klachtbehandeling binnen deze diensten (binnen de

kaders van de klachtenregeling en uitvoeringsregeling) waardoor de doorlooptijden naar verwachting ook bij die diensten omlaag zullen gaan.

Al met al kan worden gesteld dat het onderwerp klachtbehandeling binnen het KLPD de nodige aandacht krijgt en dat bij voortdurend wordt gestreefd naar mogelijke verdere verbetering van de behandelprocessen."

5. Aanvullende informatie

1. Op 11 april 2005 stelde de Nationale ombudsman de minister een tweetal nadere vragen. De minister beantwoordde deze vragen bij brief van 4 mei 2005. De vragen (cursief weergegeven) en de antwoorden luiden als volgt:

"Vraag 1.

In uw reactie (van 25 februari 2005; N.o.) geeft u (onder meer) aan dat uw ministerie tekort schiet op het punt van informatieverstrekking ingeval een aanvraag niet binnen een gestelde termijn kan worden afgehandeld en dat dit punt dan ook een aandachtspunt blijft voor het kerndepartement. Kunt u in dit verband nauwkeurig aangeven welke maatregelen ter verbetering van de geconstateerde situatie u overweegt te nemen?

In het kader van de uitvoering van het actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten en het "burgerbrieven-onderzoek" van de Nationale ombudsman, heeft het kerndepartement een project gestart onder de naam Project Burgerbrieven BZK.

Het project heeft tot doel om zorg te dragen voor een meer voortvarende en correcte beantwoording van brieven en elektronische berichten bij het kerndepartement. Het project biedt daartoe ondersteuning aan het proces burgerbrieven.

Concreet betekent dat er gewerkt wordt vanuit het actieplan (met specifieke punten voor BZK) en met aanbevelingen van het "burgerbrieven-onderzoek" van de Nationale ombudsman. Dit betekent aandacht voor alle feitelijke zaken (Awb en Algemeen Normenkader) rondom het proces burgerbrieven (het interne proces 'verantwoording aan de burger'). Het interne proces betreft de burgerbrieven in de verschillende categorieën: WOB-verzoeken/verzoeken inzage archief, klaag- en bezwaarschriften, aanvragen, andere burgerbrieven en afhandeling e-mail.

Het project richt zich ook op de volgende activiteiten:

- Actieve communicatie over burgerbrieven, bijvoorbeeld bij de implementatie van het documentaire informatiesysteem (Digidoc);
- Aanbieden van tekstsjablonen in het documentaire informatiesysteem (ontvangstbevestigingen, uitstelberichten en instemmingsverzoeken bezwaarschriften);
- Aandacht voor het ontwerp van de processen en de uitvoering daarvan;
- Transparantie inzake de behandeling van de burgerbrieven d.m.v. rapportages;
- Workshop ontvangergericht schrijven.

Daarnaast is het cultuuraspect (in samenwerking met Cultuurproject Leo van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) een belangrijk onderdeel van het

project. Dit betekent een actieve benadering door het project Burgerbrieven BZK van beleidsmedewerkers die verantwoordelijk zijn voor de beantwoording van de burgerbrieven (alle categorieën).

De maatregelen die het kerndepartement neemt bieden een goede ondersteuning van het primaire proces en een "bewustwording" ten aanzien van de eerder genoemde aanbevelingen van de Nationale ombudsman.

Het aanbod van deze activiteiten wordt kerndepartementsbreed aangeboden op het intranet.

Vraag 2.

Ook geeft u in uw reactie (...) te kennen dat ten aanzien van klachten waarvoor de Klachtencommissie KLPD wordt ingeschakeld de gemiddelde behandelingsduur 22,7 weken bedraagt, maar dat het KLPD streeft naar verbetering op dit punt. Kunt u ook op dit punt nauwkeurig aangeven welke maatregelen ter verbetering van de geconstateerde situatie u overweegt te nemen?

Een belangrijk deel van de klachtbehandeling bij het KLPD vindt plaats bij de dienst waar beklagde werkzaam is. Met name dit deel van de klachtbehandeling zorgt voor de termijnoverschrijding.

De korpschef heeft aan de betreffende diensthoofden aangegeven dat deze gemiddelde doorlooptijd van 22,7 weken voor klachten die conform de formele procedure worden behandeld, niet acceptabel is. De doorlooptijden van de klachten zullen tijdens de managementgesprekken met de diensthoofden nadrukkelijk aan de orde komen.

Daarnaast heeft de korpschef aan het hoofd van het Bureau Veiligheid & Integriteit gevraagd hem eerder te informeren over (dreigende) termijnoverschrijdingen in specifieke zaken, opdat hij zelf het betreffende diensthoofd hierop kan aanspreken."

2. Op 13 april 2005 brachten onderzoekers van het Bureau Nationale ombudsman een bezoek aan het Ministerie van BZK. Bij deze gelegenheid werden zij geïnformeerd over de acties die binnen het ministerie waren opgezet om te komen tot een verbetering van de afhandeling van correspondentie van burgers. Onder meer werd daarbij aandacht besteed aan de op het intranet van het ministerie geopende site met informatie voor de medewerkers over de afhandeling van burgerbrieven. Op deze site worden praktische aanwijzingen gegeven voor de behandeling van correspondentie van burgers, waarbij de normen uit het burgerbrievenrapport centraal staan.

HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

1. Beoordeling in het burgerbrievenrapport

Bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt het merendeel van de aanvragen behandeld door een agentschap, de Centrale financiële instellingen (Cfi) en een dienst, de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ). Het ging hierbij om aanvragen op basis van uiteenlopende regelingen met een variëteit aan wettelijke afhandelings-termijnen. Bij de Cfi werd in 2002 een deel van de aanvragen niet tijdig afgehandeld. Wat betreft de RDMZ werd naar voren gebracht dat geen informatie kon worden gegeven over de precieze doorlooptijden van (onder meer) aanvragen, omdat dergelijke gegevens niet werden bijgehouden. Dit baarde de Nationale ombudsman enige zorg; omdat het ontbreken van informatie over de precieze doorlooptijden betekende dat er onvoldoende zicht op was of de voorschriften inzake de afhandeling correct werden uitgevoerd.

De Nationale ombudsman stelde inzake de tussentijdse informatieverstrekking van indieners van aanvragen vast dat de mededeling die op grond van de Awb moet worden gedaan bij dreigende overschrijding van de wettelijke of redelijke termijn, wel werd gedaan bij de Cfi en de RDMZ, maar niet in alle gevallen bij andere directies of diensten van het ministerie. Volgens de Nationale ombudsman zou de mededeling vaste praktijk moeten zijn bij alle onderdelen en diensten van het ministerie die aanvragen behandelen. Voorts bracht de RDMZ de aanvragers ten onrechte niet op de hoogte ingeval een eerder verdaagde termijn niet werd gehaald.

Uit hetgeen de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap liet weten, kwam naar voren dat er op het punt van de behandelingsduur van bezwaarschriften – die allemaal werden behandeld door de Cfi - een serieus probleem was. De gemiddelde behandelingsduur bedroeg in 2002 namelijk dertig weken. Door middel van een mededeling in de ontvangstbevestiging werd de beslissing standaard verdaagd; volgens de Nationale ombudsman was dat een praktijk die gezien de bedoeling van de wetgever de toets der kritiek niet kon doorstaan. Daarnaast werd in de ontvangstbevestiging niet aangegeven wat de te verwachten behandelingsduur was.

De bezwaarschriften inzake monumentenzorg werden door de Cfi (zo nodig) doorgezonden naar de juridische afdeling van de RDMZ; de Cfi bleef vervolgens verantwoordelijk voor de planning van hoorzittingen en het verzenden van behandelings- en tussenberichten. De RDMZ hield de doorlooptijd van de ontvangen bezwaarschriften niet bij. De Nationale ombudsman achtte dit zorgwekkend, te meer daar bij de RDMZ een achterstand was ontstaan bij de afhandeling van bezwaarschriften.

De minister deelde mee dat betrokkenen niet werd gevraagd om instemming met verder uitstel, wanneer de verdaagde termijn niet werd gehaald. Ook dit was in strijd met het bepaalde in de Awb.

De informatie die van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap werd ontvangen over de afhandeling van klaagschriften, gaf geen aanleiding om aan te nemen dat er bij het ministerie op dit gebied structurele misstanden waren.

Wat betreft andere brieven liet de minister weten dat de meeste directies geen behandelingsberichten of tussenberichten verzonden. De Nationale ombudsman achtte

dat, zeker gezien de gemiddelde behandelingsduur die in sommige gevallen werd opgegeven, niet juist. Er werd geen opgave gedaan van de gemiddelde behandelingsduur van andere brieven bij de RDMZ. Dit duidde op een tekortkoming in de administratieve huishouding van deze instelling, aldus de Nationale ombudsman.

Wat betreft de behandeling van e-mailberichten gaf de minister aan dat het bestuursdepartement een eigen regeling kende. De Nationale ombudsman stelde vast dat in deze richtlijn sprake was van een reactietermijn van tien dagen. De Nationale ombudsman merkte daarover op dat de afzender ingevolge het Richtsnoer E-mailgebruik binnen vijf werkdagen behoorde te vernemen hoe er met zijn e-mailbericht zou worden omgegaan. Overigens gaf hetgeen de minister over de behandeling van e-mailberichten naar voren bracht geen reden tot het plaatsen van op- of aanmerkingen.

2. Aanbevelingen in het burgerbrievenrapport

In zijn rapport van 30 september 2003 gaf de Nationale ombudsman de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in overweging om:

1. het postregistratiesysteem van de RDMZ zodanig aan te (laten) passen dat gegevens kunnen worden gegenereerd omtrent de precieze doorlooptijden van met name aanvragen en andere brieven;
2. voor zover nodig concrete informatie over de behandelend ambtenaar of afdeling en de beoogde afhandelingstermijn op te nemen in de ontvangstbevestigingen die bij het ministerie en de diensten in gebruik zijn;
3. gebruikmaking van de kennisgeving/mededeling van artikel 4:14 van de Awb in te voeren voor het gehele ministerie;
4. het ertoe te leiden dat de RDMZ indieners van een aanvraag er in voorkomende gevallen van op de hoogte brengt dat een verlengde termijn niet wordt gehaald;
5. maatregelen te nemen waardoor de behandelingsduur van bezwaarschriften wordt teruggebracht;
6. de tussentijdse informatieverstrekking aan indieners van bezwaarschriften te verbeteren door bij overschrijding van de beslistermijn betrokkenen eerder van de stand van zaken op de hoogte te brengen;
7. in te voeren dat in het gehele ministerie bij andere brieven stelselmatig wordt gewerkt met behandelingsberichten en tussenberichten;
8. in de regeling voor de beantwoording van e-mailberichten van burgers door het bestuursdepartement de bepaling op te nemen dat de afzenders van e-mailberichten binnen vijf dagen een behandelingsbericht wordt gestuurd indien afdoening binnen die termijn niet mogelijk is.

3. Correspondentie naar aanleiding van de aanbevelingen

Bij brief van 22 december 2003 liet de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Nationale ombudsman onder meer weten dat alle directies en diensten van het ministerie waren aangeschreven. De Cfi en de RDMZ, waarbij een aantal specifieke problemen aan de orde was, hadden een aparte brief ontvangen waarin was gevraagd een plan van

aanpak op te stellen. Met ingang van 1 januari 2004 zouden genoemde organisaties en diensten in de reguliere periodieke gesprekken worden aangesproken op de voortgang bij het op orde brengen van de administratieve processen. De minister deelde verder mee dat binnen het ministerie een project Digitaal werken was gestart, waarbij het Algemeen normenkader van de Nationale ombudsman één van de uitgangspunten was. De minister zou de Nationale ombudsman in de loop van het eerste kwartaal van 2004 nader informeren over de lopende verbeteracties.

Op 27 januari en op 23 maart 2004 ontving de Nationale ombudsman van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kopieën van correspondentie die was gevoerd met de Cfi en de RDMZ.

Bij brief van 31 maart 2004 liet de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap weten dat de resultaten van de tot dan toe genomen acties niet voldoende waren en dat een aantal nadere maatregelen was getroffen; de Nationale ombudsman zou daarover eind april nader worden ingelicht.

In een brief van 27 april 2004 liet de Nationale ombudsman de minister weten vooruit te zien naar de toegezegde nadere informatie.

Per brief van 6 mei 2004 liet de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap weten dat het Algemeen normenkader inmiddels binnen bijna alle directies en diensten van het ministerie was ingevoerd, alsmede dat de afdoeningstermijn van bezwaarschriften bij de Cfi en de RDMZ nog een specifiek probleem vormde. Nadere berichtgeving zou eind juni volgen.

Bij brief van 23 juni 2004 gaf de Nationale ombudsman aan daarnaar uit te zien.

In een brief van 7 juli 2004 liet de minister weten dat alle directies van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de daaronder ressorterende diensten in het voorjaar van 2004 het Algemeen normenkader van de Nationale ombudsman hadden ingevoerd. Daarnaast werden er op dat moment managementafspraken opgesteld, op grond waarvan de directeurs van de directies en diensten ieder kwartaal verantwoording zouden moeten afleggen over het gevoerde beleid. De minister liet verder weten dat enkele diensten, waaronder de RDMZ, hadden laten weten dat zij nog niet in staat waren om adequate voortgangsoverzichten te genereren, maar dat zij wel andere voortgangsbewakingssystemen hanteerden waardoor de tijdige afhandeling van de brieven werd bewaakt. Over de afhandeling van bezwaarschriften deelde zij mee dat de hoofddirecteur Cfi schriftelijk had meegedeeld welke maatregelen waren genomen en wat de voortgang van de verbeteracties was. Over de rol van RDMZ bij de afhandeling van bezwaarschriften was de directeur-generaal Media in gesprek met de directeur van de RDMZ; de Nationale ombudsman zou hierover nader bericht ontvangen.

In een brief van 18 augustus 2004 liet de Nationale ombudsman de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap weten dat de nadere berichtgeving met belangstelling tegemoet werd gezien.

In een brief van 29 september 2004 liet de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onder meer het volgende weten:

“Een groot deel van uw kritiek op OCW betreft de afdoening van de bezwaarschriften. De behandeling daarvan vindt plaats door de onafhankelijke Commissie voor de bezwaarschriften. Het secretariaat van de Commissie is ondergebracht bij de Centrale financiële instellingen (Cfi), een agentschap van OCW. Een belangrijke actor in het proces van de afdoening van de bezwaarschriften is voorts de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ), voor zover het gaat om bezwaarschriften op het terrein van de monumentenzorg.

Na het ontvangen van het rapport heb ik Cfi en de RDMZ gevraagd maatregelen te treffen opdat de bezwaarschriften zo spoedig mogelijk binnen de wettelijke termijn worden afgedaan. Inderdaad heeft dit geleid tot een aantal verbeteringsacties, zoals een verbeterde voortgangscntrole. Na een gesprek dat ik onlangs heb gevoerd met de voorzitter van de Commissie voor de Bezwaarschriften, heb ik echter onvoldoende vertrouwen dat de genomen maatregelen het beoogde effect hebben. Ik heb daarom de Auditdienst van het ministerie van OCW opdracht gegeven een onderzoek te verrichten naar de mogelijke knelpunten in het proces van afdoening van de bezwaarschriften en voorstellen te doen voor mogelijke oplossingen. Dit onderzoek, dat begin oktober zal starten, strekt zich nadrukkelijk uit tot alle actoren in het proces, waaronder de Commissie voor de Bezwaarschriften zelf.

(...) Over verdere ontwikkelingen zal ik u op de hoogte houden.”

In een brief van 20 oktober 2004 gaf de Nationale ombudsman aan het op prijs te stellen over (de resultaten van) het onderzoek van de auditdienst te worden geïnformeerd.

Bij brief van 18 november 2004 zond de secretaris-generaal van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Nationale ombudsman een exemplaar toe van het rapport dat de auditdienst van het ministerie op 8 november 2004 uitbracht. De secretaris-generaal voegde daarbij kopieën van de brieven waarmee hij het rapport aanbod aan de hoofddirecteur van de Cfi, de directeur van de RDMZ en de voorzitter van de Commissie voor de Bezwaarschriften.

In bedoeld “rapport over de uitkomsten van het onderzoek naar knelpunten in de tijdige afhandeling van bezwaarschriften binnen OCW” is onder meer de volgende “managementsamenvatting” opgenomen:

“...De Secretaris-generaal heeft de Auditdienst gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar het proces "afhandelen van bezwaarschriften". De aanleiding voor dit onderzoek waren negatieve bevindingen van de Nationale Ombudsman en de Algemene Rekenkamer over de tijdigheid van de afhandeling van bezwaarschriften.

Het doel van het onderzoek is het geven van inzicht in de beheersing van het proces vanuit de optiek van 'tijdigheid' en het aanreiken van aanvullende verbetervoorstellen. De focus van het onderzoek is dus beperkt: tijdigheid van afhandeling. Onze bevindingen moeten dan ook in deze context worden gelezen. Aan het proces zijn namelijk, naast tijdigheid, ook andere doelstellingen verbonden, in het bijzonder de kwaliteit van de uitvoering en van de beslissing. Het gaat de belanghebbende om een goede kwaliteit van de besluitvorming; dit heeft zijn weerslag gekregen in de inrichting van de uitvoeringsorganisatie. In het bijzonder door de instelling van een onafhankelijke, deels externe, Commissie voor de bezwaarschriften. Deze destijds gemaakte keuze voor de inrichting van de uitvoeringsorganisatie hebben wij als een gegeven beschouwd.

Onze aanbevelingen hebben karakter van *verbetermogelijkheden*. Een aantal verbetermogelijkheden kan ook gevolgen hebben voor de huidige kwaliteit van het werk van de Commissie voor de bezwaarschriften en tot meer beroepszaken aanleiding geven. Indien dit het geval kan zijn, hebben wij dat aangegeven. Wij hebben de verbetermogelijkheden (nog) niet diepgaand onderzocht op doelmatigheid, effectiviteit en haalbaarheid.

Samengevat komen wij tot de conclusie dat er structurele knelpunten in het proces te duiden zijn. Bij zowel Cfi als bij RDMZ is namelijk ultimo september 2004 (nog steeds) sprake van een relatief *hoog niveau van onderhanden werk*, waarvan een groot gedeelte (78%) te *lang onderhanden* is. Bij de hardheid van dit percentage zijn overigens wel kanttekeningen geplaatst.

Cfi en RDMZ hebben binnen de aan hen toegekende verantwoordelijkheden in het (recente) verleden acties ondernomen. Omdat de interventies, zoals het inhuren van extra capaciteit, niet integraal zijn naar oorzaken zijn geanalyseerd en onderling afgestemd krijgen deze het karakter van symptoombestrijding.

Verdere verbeteringen liggen vooral op het terrein van de aansturing van de bestaande keten en in mindere mate op het anders inrichten van het proces zelf (het 'technisch niveau').

Deze bevinding moet tegen de volgende achtergrond worden gezien. De doelstellingen 'kwaliteit' en 'tijdige afhandeling' kunnen conflicteren bij de inrichting van de processen. Tot het moment waarop problemen met betrekking tot de tijdige afhandeling werden geconstateerd, hebben de betrokken diensten het accent van sturing en beheersing vooral op 'kwaliteit' gelegd.

Wellicht komt dit omdat in de *Algemene wet bestuursrecht* het belang van tijdigheid al voldoende is geborgd: de burger heeft de mogelijkheid om een voorlopige voorziening te vragen indien de beslissing te lang uitblijft.

Wij zien de volgende, meer structurele, verbetermogelijkheden:

1. Er zijn verbeteringen noodzakelijk in de *centrale en decentrale sturing* van het proces. Een belangrijke omissie is dat er *geen proceseigenaar en ook geen*

coördinerende procesbewaker zijn benoemd. De proceseigenaar is verantwoordelijk voor het realiseren van de doelstellingen van het proces en daarmee ook voor het interveniëren in de totale keten. Interventiemomenten worden aangereikt door de procesbewaker en wel op basis van signalen zoals te hoge voorraden, te lange doorlooptijden en niet flexibele inzet van medewerkers.

Het ontbreken van centrale aansturing en coördinatie heeft tot gevolg dat het ingrijpen in de keten wordt bemoeilijkt en dat het risico van suboptimalisatie van doelen bij de verschillende partijen kan optreden. De rol van coördinerende procesbewaker kan in beginsel bij Cfi worden belegd. Voor het toewijzen van de rol van proceseigenaar is nader onderzoek noodzakelijk, vooral gelet op het feit dat zich hier het spanningsveld met de positie van een onafhankelijke Commissie manifesteert.

Ook ten aanzien van de decentrale sturing door Cfi en RDMZ zien wij verbetermogelijkheden. Deze liggen voornamelijk op het gebied van het bepalen en onderling afstemmen van heldere, meetbare en realistische normen voor de uitvoering. Hierbij gaat het vooral om het met elkaar afspreken van doorlooptijden en van maximale voorraden. Het is hierbij aan te bevelen om de normen te differentiëren naar (complexiteit van een) regeling. Zonder deugdelijke en op haalbaarheid afgestemde normen zijn analyses van achtergronden van verstoringen niet goed mogelijk en wordt het bijsturen - zoals hiervoor bedoeld - bemoeilijkt.

- 2 De meest in het oog springende kanttekening in de *beheersing* van het proces is de directe benaderbaarheid van informatie en de manier van informatieoverdracht. Naar onze mening is via elektronische *intake* van een bezwaarschrift en elektronische dossiervorming winst in de doorlooptijd te behalen. Deze winst wordt door betrokkenen overigens als gering geschat; aanvullend onderzoek zal dit moeten bevestigen.
3. In de *logistiek inrichting* van het proces zijn verbeteringen mogelijk die zich richten op het tegengaan van 'verstoppingen' in het proces. Er is een kortere doorlooptijd te realiseren als OCW er in slaagt om de beschikbare verwerkingscapaciteit bij de Commissie voor de bezwaarschriften en bij RDMZ flexibel aan te passen aan de te verwachten werkvoorraad. Flexibilisering van capaciteit is overigens onlosmakelijk verbonden met het stellen van prioriteiten: kwaliteit versus tijdigheid, minder capaciteit inzetten voor het primaire proces. Dergelijke vraagstukken vragen dus om overleg met de portefeuillehouder en met de partners in de keten..."

4. Reactie op de brief van 3 januari 2005

a. Algemene informatie

Namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap reageerde de secretaris-generaal bij brief van 7 maart 2005 op de brief van de Nationale ombudsman. De secretaris-generaal deelde in zijn reactie in algemene zin het volgende mee:

“Sinds uw rapport d.d. 30 september 2003 (betreffende het zogeheten burgerbrieven-onderzoek) heeft binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een aantal verbeteracties plaatsgevonden om het proces bezwaarschriften en de behandeling van burgerbrieven op orde te brengen. Ik heb u daarover ook enkele malen tussentijds geïnformeerd. Hoewel inmiddels wel enige voortgang is geboekt (bijvoorbeeld op het punt van het verstrekken van ontvangstbevestigingen, tussenberichten en behandelingsberichten), vind ik de resultaten van het verbeterproces op dit moment ronduit teleurstellend. Daarom heb ik de onderstaande maatregelen genomen om de beoogde verbeteringen op zeer korte termijn alsnog te realiseren:

- Alle directies krijgen opdracht om vanaf heden strikt volgens het Algemeen Normenkader te werken. Hun eventuele achterstanden bij de afdoening van burgerbrieven en e-mails dienen uiterlijk 15 april 2005 te zijn weggewerkt. Uitzonderingen op de voorgeschreven behandeltermijn mogen uitsluitend plaatsvinden met mijn persoonlijke toestemming.
- Voortaan wordt het proces burgerbrieven bij de directies en diensten van OCW voortdurend op centraal niveau gemonitord. Dit zal onverwachts en steekproefgewijs gebeuren. Ik zal niet schromen om disciplinaire maatregelen te nemen tegen die directies c.q. verantwoordelijken, die genoemd proces niet op orde hebben. Achterstanden worden door mij niet langer getolereerd. Deze operatie zal ik op het Intranet van OCW op indringende wijze onder de aandacht van alle medewerkers brengen.
- Ook het proces afdoening bezwaarschriften zal ik op korte termijn op orde laten brengen. Onder meer zal ik binnenkort een tweede (nieuwe) Commissie voor de Bezwaarschriften instellen die speciaal zal worden belast met het afhandelen van de achterstallige bezwaarschriften. De bestaande Commissie zal zich concentreren op de nieuwe bezwaarschriften, die conform de wettelijke termijn moeten worden behandeld. Daarvoor heeft de Hoofddirectie Cfi inmiddels een plan van aanpak opgesteld. U zie verder bij mijn antwoord op vraag C.5.”

b. Beantwoording algemene vragen

De antwoorden op de algemene vragen (zie bijlage 8.) luiden als volgt:

“A.1

Op het punt van de doorlooptijden hebben zich bij OCW en de daaronder ressorterende diensten sinds het jaar 2002 over het algemeen geen opvallende wijzigingen voorgedaan. Enkele directies en diensten maken melding van een kortere doorlooptijd. Ik acht dit netto resultaat teleurstellend. U zie mij eerdere reactie onder "Inleidende opmerkingen".

Betreffende de brieven, faxen en e-mails van burgers aan OCW meld ik u het volgende. Eind 2003 heb ik een programmadirectie genaamd Apollo ingesteld, die een reeks veranderingsprocessen op gang heeft gebracht met het doel OCW te transformeren in

een op alle fronten beter functionerend departement. Een project dat in dit verband is gestart, is het project "Verbetering afhandeling burgerbrieven". De beoogde verbeteringen in dat project liggen zowel op het gebied van het proces zelf, als op het gebied van de aansturing. Een belangrijk punt is bijvoorbeeld de vraag of de behandeling van deze categorie correspondentie wellicht beter centraal zou kunnen plaatsvinden, of centraal per directoraat-generaal dan wel geheel decentraal. Ongeacht de plaats waar de burgerbrieven worden behandeld, zullen naar verwachting ook aanpassingen plaatsvinden op de volgende punten:

- het proceseigenaarschap: een persoon c.q. organisatieonderdeel aanwijzen die het proces rond de burgerbrieven bewaakt, rapporteert aan verantwoordelijke partijen over de gang van zaken, knelpunten signaleert en voorstellen doet om deze op te lossen;
- de routing van de brieven: helder, eenvoudig en eenduidig;
- de afhandeling: afspraken over vragen als wanneer kan een brief ambtelijk worden afgedaan, op welke termijn en wat wordt van wie verwacht in het proces?
- het Docman-systeem: afspraken over eenduidige en consequente registratie;
- het Internet: als de internetsites van OCW meer informatie ontsluiten over onderwerpen waarover burgers frequent vragen stellen, zullen zij wellicht minder vaak e-mails sturen.

De interne discussie over dit onderwerp is nog niet afgerond. Ik verwacht dat binnen enkele maanden nadere besluitvorming zal plaatsvinden. Ik zal u hierover zo spoedig mogelijk nader inlichten.

Verder wil ik u nog wijzen op de rol van Postbus 51 in dit verbetertraject. Sinds 1 februari jl. komen alle e-mails van burgers aan OCW eerst binnen bij Postbus 51, waarbij eenvoudig te beantwoorden e-mails en standaardvragen al zoveel mogelijk en op korte termijn per e-mail worden beantwoord. Andere e-mails met complexere vragen worden doorgestuurd naar die directies binnen het departement, die gelet op hun werkterrein voor de meest adequate beantwoording kunnen zorgdragen. De bedoeling hiervan is de e-mailbehandeling beduidend te verbeteren en te versnellen.

Op de verbeteracties betreffende de bezwaarschriften zal ik nader ingaan in mijn antwoord op "C. Vragen ten behoeve van diepteonderzoek".

A. 2

Betreffende het tussentijds informeren van burgers heeft zich wel een opvallend positieve verandering voorgedaan. Mede naar aanleiding van uw rapport over het "burgerbrievenonderzoek" in 2003 hebben alle directies en diensten van OCW (behalve de RDMZ, die in maart 2005 volgt) ontvangstbevestigingen en tussenberichten ingevoerd en gebruiken deze ook stelselmatig. Enkele voorbeelden van deze berichten ontvangt u als bijlage van deze brief.

A. 3

Alle directies en diensten hebben het algemeen normenkader als uitgangspunt voor hun correspondentie met burgers ingevoerd. Gebleken is echter dat de tijdige behandeling van burgerbrieven en e-mails binnen OCW nog steeds een punt van zorg vormt (zie ook A. 4).

A. 4

Bij enkele van de directies die de grootste aantallen burgerbrieven en e-mails ontvangen, lukt het voor een belangrijk deel (variërend van circa 30 tot 50 %) nog niet om de beantwoording binnen de voorgeschreven termijn te laten plaatsvinden. Vanuit die directies wordt gewezen op de sterke groei van het aantal burgerbrieven en e-mails en de grote werkdruk. Voor de maatregelen die ik in dit verband heb genomen, verwijs ik u naar mijn inleidende opmerkingen op pagina 1 en naar het antwoord op vraag A. 1.

A. 5

Voor verbeteracties betreffende de doorlooptijden verwijs ik u naar mijn inleidende opmerkingen en naar de antwoorden op A 1. en C (antwoorden op de vragen inzake het diepteonderzoek).”

c. Beantwoording specifieke vragen

In de brief van 3 januari 2005 legde de Nationale ombudsman de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de volgende specifieke vragen voor:

B.1. Is het postregistratiesysteem van de RDMZ aangepast conform aanbeveling 1 die is gedaan in mijn rapport 2003/325 van 30 september 2003? Zo ja, hoe zijn de ervaringen die met het functioneren van het systeem zijn opgedaan?

B.2. Wordt thans in de ontvangstbevestigingen die bij uw ministerie en de diensten in gebruik zijn informatie gegeven over de behandelend ambtenaar of afdeling en over de beoogde afhandelingstermijn? Kunt u mij voorbeelden toezenden van deze ontvangstbevestigingen?

B.3. Is gebruik van de kennisgeving van artikel 4:14 van de Awb thans ingevoerd bij het gehele ministerie? Hoe is dit gestalte gegeven? Graag ontvang ik van u voorbeelden van de desbetreffende kennisgeving.

B.4. Worden indieners van een aanvraag er thans door de RDMZ in voorkomende gevallen van op de hoogte gebracht dat een verlengde termijn niet wordt gehaald? Hoe is gewaarborgd dat dit gebeurt? Graag ontvang ik van u voorbeelden van de desbetreffende mededeling.

B.5. Wordt thans bij het ministerie bij de behandeling van “andere brieven” stelselmatig gewerkt met behandelingsberichten en tussenberichten? Waarop is dit gebaseerd?

Verloopt het in de praktijk naar behoren? Kunt u voorbeelden van de genoemde berichten inzenden?

B.6. Is de regeling voor de beantwoording van e-mailberichten van burgers door het bestuursdepartement gewijzigd conform aanbeveling 8 die u in bovengenoemd rapport werd gedaan? Zo ja, kan ik van u een afschrift ontvangen van de desbetreffende passage? Verloopt de behandeling van e-mailberichten in de praktijk naar behoren?"

In zijn brief van 7 maart 2005 antwoordde de secretaris-generaal namens de minister als volgt op deze specifieke vragen:

"B. 1

Het postregistratiesysteem van de RDMZ is in 2004 opnieuw ingericht voor nagenoeg alle primaire processen. De herinrichting verkeert nu in de afrondende fase en richt zich met name op de verbetering van de managementinformatie over doorlooptijden.

Voor wat betreft subsidieprocessen zijn de effecten van de maatregelen zeer positief. De doorlooptijden over de periode 2003-2004 zijn aanmerkelijk verkort.

Voor de primaire processen Verlenen vergunningen, Verlenen advies vergunningen geldt dat de doorlooptijden de afgelopen jaren redelijk tot goed werden beheerst.

Voor de overige processen moeten de effecten nog worden onderzocht. Voor het proces Bezwaar, Beroep, Hoger Beroep en Voorlopige Voorzieningen geldt dat de doorlooptijden onvoldoende werden beheerst. Hieraan wordt momenteel OCW-breed gewerkt in samenspraak met Cfi. Zie verder onder C.

B.2

In de administratieve organisatie (AO) is inmiddels geregeld dat de RDMZ ontvangstbevestigingen verstrekt. Met uitzondering van de WOB-verzoeken en klachten, wordt hierbij geen melding gemaakt van de behandelende ambtenaar (wel van de behandelende afdeling) en de afhandeltermijn. Voor de WOB-verzoeken en klachten worden sinds kort ook tussenberichten gestuurd als de afhandeling meer tijd vergt. Door de RDMZ wordt overigens aangegeven dat in maart 2005 een start wordt gemaakt met de uitvoering van de vastgestelde procedures (AO). Ik zal erop toezien dat ook bij de RDMZ het algemeen normenkader zo spoedig mogelijk wordt toegepast. U zie ook mijn "Inleidende opmerkingen".

B. 3

De mededeling c.q. kennisgeving die, betreffende aanvragen, op grond van artikel 4:14 van de Awb moet worden gedaan bij dreigende overschrijding van de wettelijke termijn (tussenbericht), maakt onderdeel uit van de departementale procedures. Voorbeelden treft u aan in de bijlage bij deze brief. Bij Cfi, waar het merendeel van de aanvragen wordt behandeld, gebeurt dit overigens voor 98.6 % van de gevallen binnen de wettelijke termijn.

B. 4

Met uitzondering van klachten en WOB-zaken worden belanghebbenden door de RDMZ nog niet op de hoogte gebracht van overschrijding van verlengde afhandeltermijnen. U zie verder mijn antwoord op vraag B.2).

B. 5

Bij het ministerie van OCW wordt, behalve bij de RDMZ, stelselmatig gewerkt met behandelingsberichten en tussenberichten. Ik heb daartoe opdracht gegeven in april 2004. Voorbeelden ontvangt u in de bijlage van deze brief. Enkele directies melden dat in incidentele gevallen, door de hoge werklast, geen behandelings- of tussenberichten worden verstuurd.

B. 6

In de procedures van OCW is opgenomen dat een e-mail binnen 5 dagen wordt beantwoord. Indien dit niet lukt, meestal omdat het om complexere vragen of klachten gaat, dan wordt de e-mail op papier uitgedraaid en verder als brief behandeld. Vanaf dat moment geldt de procedure voor briefpost. Deze houdt onder meer ook in dat ontvangstbevestigingen en behandelingsberichten worden verstuurd. Doorgaans loopt dit naar behoren. Door het agentschap Cfi wordt gemeld dat in een aantal gevallen is verzuimd tussenberichten te versturen, maar dat op dit punt de monitor is aangescherpt.”

d. Beantwoording vragen in het kader van diepte-onderzoek

Op het terrein van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft de Nationale ombudsman bijzondere aandacht gevraagd voor de stand van zaken ten aanzien van de behandeling van bezwaarschriften. Hij stelde de minister in de brief van 3 januari 2005 in dat verband de volgende vragen:

1. Hoeveel bezwaarschriften heeft uw ministerie in het vierde kwartaal van 2004 afgehandeld?
2. Wat was de gemiddelde behandelingsduur van die bezwaarschriften (gerekend vanaf de datum van ontvangst tot de datum van afdoening)?
3. Hoeveel bezwaarschriften waren er op 31 december 2004 nog in behandeling?
4. Hoe is thans de situatie met betrekking tot de tussentijdse informatieverstrekking aan indieners van bezwaarschriften? Op welk moment worden betrokkenen bij overschrijding van de beslistermijn op de hoogte gebracht?
5. Welke verbetermogelijkheden die zijn voorgesteld door de Auditdienst heeft uw ministerie inmiddels in de praktijk gebracht? Hoe is dit gestalte gegeven? Verloopt de invoering van deze maatregelen naar behoren? Zijn er daarnaast nog relevante ontwikkelingen geweest of maatregelen genomen inzake het terugbrengen van de afhandelingstermijn van bezwaarschriften?

In reactie op deze vragen liet de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Nationale ombudsman bij brief van 7 maart 2005 het volgende weten:

“Algemeen

Binnen OCW is op het punt van de bezwaarschriften een inhaalslag gaande. Mede in verband hiermee heb ik besloten de formatie van Cfi structureel uit te breiden met 4 juristenfuncties. Het gesprek over de capaciteit van de RDMZ loopt nog. Voorts wordt gewerkt aan het meer stroomlijnen van het proces en het beter monitoren van de knelpunten om daarop vroegtijdig actie te kunnen ondernemen.

C1.

In het vierde kwartaal van 2004 heeft mijn ministerie 359 bezwaarschriften afgehandeld. Dit is ruim dertig procent van het totale aantal bezwaarschriften dat in 2004 is afgehandeld.

C 2.

De gemiddelde behandelingsduur bedroeg 353 dagen. Echter, er bestaat een groot verschil in behandelingsduur van de achterstand en de nieuwe voorraad. De bezwaarschriften die in deze periode binnen de termijn zijn afgedaan, 30% van de gevallen, zijn in gemiddeld 47 dagen afgehandeld.

C3.

Op 31 december 2004 waren nog 943 bezwaarschriften in behandeling. Kanttekening hierbij is, dat in de maanden november en december in totaal 400 bezwaarschriften zijn binnengekomen. Dit is meer dan het dubbele van de normale hoeveelheid. De reden hiervan is met name gelegen in de ontvangst van circa 150 bezwaarschriften tegen de beslissingen voortvloeiend uit de vierjaarlijkse Cultuurnota, die in het najaar van 2004 is uitgebracht.

C. 4

De tussentijdse informatie wordt verzonden 14 weken na ontvangst bezwaar, tenzij de betrokkenen al op de hoogte zijn van de overschrijding van de behandeltermijn. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de termijn in overleg met betrokkene is opgeschort, of betrokkene is uitgenodigd voor een hoorzitting.

C.5

Met betrekking tot de verbetervoorstellen uit het rapport van de Auditdienst bericht ik u het volgende. Naar aanleiding van dat rapport heeft de hoofddirecteur Cfi mij onlangs een plan van aanpak voorgelegd waarin, ook in samenspraak met de RDMZ, nadere voorstellen betreffende dit onderwerp worden gedaan. Dit plan voorziet erin, dat de bezwaarschriften op het terrein van OCW voortaan binnen de wettelijke termijn worden afgedaan. De plv. secretaris-generaal heeft hierop intussen gereageerd met een aantal opmerkingen. Deze zullen nog in het plan worden verwerkt. Zodra de definitieve versie van dat plan gereed is, zal ik het u laten toezenden.”

5. Aanvullende informatie

1. Bij brief van 11 april 2005 vroeg de Nationale ombudsman de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op enkele punten om nadere informatie. In reactie daarop liet de minister bij brief van 3 mei 2005 het volgende weten:

“Vraag 1: Wordt inmiddels de beoogde afhandeltermijn genoemd in de ontvangst-bevestigingen van de RDMZ? Kunt u een voorbeeld toezenden?”

Onlangs is het postregistratiesysteem van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) zodanig ingericht dat op iedere ontvangstbevestiging de afhandeltermijn wordt genoemd. Bovendien wordt de behandelende directie genoemd. (...)

Vraag 2: Kunt u ter completering van het beeld aangeven hoeveel van de bezwaarschriften die op 31 december 2004 in behandeling waren de (verlengde) beslistermijn van veertien weken was overschreden?

Zoals ik in mijn brief van 7 maart 2005 (...) reeds heb aangegeven (bij vraag C3), waren op 31 december 2004 nog 943 bezwaarschriften in behandeling. In de maanden november en december ging het hierbij om meer dan het dubbele van de normale hoeveelheid. Niet herleidbaar was, hoeveel er daadwerkelijk binnen de termijn waren. Het systeem hield namelijk nog geen rekening met het opschorten van de termijn zoals volgens de Awb geldt. In artikel 7, 20 -2 is bepaald dat de "termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim (...) te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld (...). Het workflow managementsysteem voor het proces bezwaarschriften, is inmiddels hierop aangepast.

Het aantal 2004-bezwaarschriften in behandeling, was op 1 april 2005, 533 stuks. Van de 410 van deze bezwaarschriften die in het eerste kwartaal van 2005 zijn afgehandeld, zijn 244 zaken binnen de termijn afgehandeld. Dit is een verdubbeling in vergelijking met het vierde kwartaal van 2004.

Vraag 3: Hebben de betrokkenen die van de overschrijding van de beslistermijn van veertien weken op de hoogte worden gebracht eerder ook al een verdagingsbericht ontvangen? Wordt deze betrokkenen gevraagd om instemming met verder uitstel?

Zolang nog sprake is van een te grote werkvoorraad en het verder op orde brengen van het proces, wordt bij bericht van ontvangst van het bezwaarschrift de afhandeltermijn met vier weken verdaagd. Uiteraard wordt bij verder uitstel in overleg getreden met de betrokkenen en instemming gevraagd voor verder uitstel.

Vraag 4: Graag ontvang ik het in uw antwoord op vraag C.5 genoemde plan van aanpak.

Het concept plan is besproken in een conferentie op 11 april 2005, waaraan alle actoren van het proces behandeling bezwaarschriften vertegenwoordigd waren: Cfi, RDMZ, het kerndepartement en de voorzitter van de Commissie voor de Bezwaarschriften. Het plan wordt momenteel op basis van de uitkomsten van de conferentie bijgesteld. Binnenkort

vindt nadere besluitvorming plaats. Het definitieve plan zal ik zo spoedig mogelijk daarna aan u toe sturen.

Slotopmerkingen

Met betrekking tot het proces bezwaarschriften, heb ik inmiddels de volgende maatregelen genomen:

- instelling van een tweede (tijdelijke) commissie voor de bezwaarschriften, die zich in de periode t/m 30 april 2006 zal bezighouden met het wegwerken van de achterstanden;
- uitbreiding van de bestaande commissie, waardoor de behandelcapaciteit wordt vergroot. De bestaande commissie zal zich in principe uitsluitend bezighouden met nieuwe bezwaarschriften;
- een (tijdelijke) uitbreiding van het secretariaat van Cfi dat de beide bezwaarschriftencommissies zal ondersteunen (juristen en administratief personeel);
- uitbreiding van de juridische capaciteit bij de RDMZ ten behoeve van het opstellen van ambtsberichten op het terrein van de monumentenzorg.”

2. In aansluiting op de brieven van 7 maart en van 3 mei 2005 verstrekte de plaatsvervangend secretaris-generaal van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij brief van 15 juli 2005 de volgende informatie over nadere ontwikkelingen op het gebied van burgerbrieven in het algemeen en bezwaarschriften in het bijzonder:

“...Burgerbrieven

De uitdrukkelijke opdracht van de secretaris-generaal aan alle directies en diensten van OCW om hun achterstanden bij de afdoening van burgerbrieven en e-mails uiterlijk 15 april 2005 weg te werken heeft effect gehad. Er is geen sprake meer van achterstanden; de ambtelijke leiding van OCW ziet erop toe dat geen nieuwe achterstanden ontstaan de dat voortaan volgens het Algemeen Normenkader van de Nationale ombudsman wordt gewerkt. Dit is geconstateerd bij de bespreking van de resultaten van het project “Verbetering afhandeling burgerbrieven”. De vraag was vervolgens of burgerbrieven binnen OCW voortaan al dan niet binnen een nieuw te vormen centrale eenheid burgerbrieven zouden worden behandeld. Onder meer gelet op de goede resultaten van de bovenvermelde inhaaloperatie en de verhoogde managementattentie voor burgerbrieven, is vooralsnog van de vorming van een centrale unit afgezien. Eerst zal worden gezien hoe in de komende periode de behandeling van de burgerbrieven binnen de huidige (decentrale) structuur kan worden geoptimaliseerd. In januari 2006 zal een pilot worden gestart met een nieuwe werkwijze. Hier ligt de focus op de prestatie-eisen. OCW wil voor dit werkproces, de keten van binnenkomende brief tot uitgaand antwoord, een ISO-certificaat halen om uitdrukking te geven aan de kwaliteitsambitie. In mei 2006 vindt daarvan een eerste evaluatie plaats, waarbij ook de eventuele vorming van een centrale unit opnieuw aan de orde komt.

Bezwaarschriften

Ook aan het wegwerken van de achterstanden van de bezwaarschriften wordt hard gewerkt. Inmiddels is een tweede (tijdelijke) Commissie voor de Bezwaarschriften

ingesteld, die zich speciaal zal bezighouden met het wegwerken van de achterstanden op dit gebied. De leden van deze nieuwe commissie zijn onlangs benoemd en zullen medio augustus (na de zomervakantie) met volle inzet aan de slag gaan.

Om ervoor te zorgen dat de nieuwe bezwaarschriften binnen de wettelijke termijnen worden afgehandeld, heeft het OCW-agentschap Centrale Financiën Instellingen (Cfi) (die het secretariaat van de commissie levert) in overleg met alle actoren in het proces specifieke maatregelen genomen:

- het duidelijk benoemen van de formele rolverdeling van de diverse participanten in het proces;
- het maken, formaliseren en naleven van afspraken met de diverse actoren over onder meer standaarddoorlooptijden binnen elke schakel van het proces;
- start van project "Ontwikkelen alternatieve opties voor behandeling bezwaarschriften" (duur project 1 à 2 maanden);
- een (vooralsnog tijdelijke) uitbreiding van de personele formatie bij Cfi en de RDMZ;
- enkele technische aanpassingen van het registratiesysteem;
- frequent overleg tussen de plaatsvervangend secretaris-generaal en de diverse actoren over de voortgang van het verbeterproces.

De eerste aanzetten voor deze oplossingen zijn intussen gemaakt. Genoemde acties moeten ertoe leiden, dat uiterlijk 1 mei 2006 alle achterstanden bij de behandeling van de bezwaarschriften zijn weggewerkt. De nieuwe bezwaarschriften zullen vanaf heden standaard volgens de wettelijke termijn worden afgehandeld..."

HET MINISTERIE VAN FINANCIËN

1. Beoordeling in het burgerbrievenrapport

Bij het Ministerie van Financiën gaat het wat betreft een overgroot deel van de publiekscontacten om één onderdeel, namelijk de Belastingdienst (inclusief de Douane). Daarbij is een bijzonderheid dat belangrijke delen van de Awb ingevolge de belastingwetgeving niet gelden bij de heffing en invordering van belastingen.

Volgens de minister van Financiën werden belangrijke categorieën aanvragen op belastinggebied, te weten: verzoeken om uitstel van betaling of kwijtschelding, veelal binnen de Awb-termijn behandeld. De minister verstreekte echter geen concrete informatie over aantallen en doorlooptijden; aangezien de minister geen informatie verstreekte over de behandelingsduur van doorlopende douanevergunningen onthield de Nationale ombudsman zich op dit punt van een oordeel. Hetgeen de minister liet weten over de behandelingstermijn van aanvragen om douanevergunningen gaf de Nationale ombudsman geen reden tot kritiek. Uit de informatie die de minister gaf over de verstrekking van tussentijdse informatie aan indieners van aanvragen maakte de Nationale ombudsman op dat deze voldeed aan de daaraan te stellen eisen.

Wat betreft bezwaarschriften op belastinggebied geldt op grond van de belastingwetgeving een bijzondere afhandelingstermijn van één jaar. Het Ministerie van Financiën streeft er echter naar deze bezwaarschriften zoveel mogelijk binnen zes weken af te handelen. Volgens de door de minister aangeleverde gegevens is dat, ondanks het feit dat het ging om een groot aantal, in de overgrote meerderheid van de gevallen gelukt. De Nationale ombudsman achtte dit zeer positief. Het tussentijds informeren van de indieners van bezwaarschriften verliep volgens de Nationale ombudsman correct. Een kleine uitzondering hierop vormde het ontbreken van informatie over de te verwachten behandelingsduur in het standaardverdagingsbericht van de Belastingdienst.

De minister van Financiën deelde mee dat er in 2002 sprake was geweest van klaagschriften bij de volgende onderdelen van het ministerie: de Dienst Domeinen (onder te verdelen in de Centrale Directie Domeinen, de Regionale Directies Onroerende zaken en de Directie Roerende zaken) en, gezien het grote aantal publiekscontacten, uiteraard de Belastingdienst. Uit hetgeen de minister liet weten concludeerde de Nationale ombudsman dat de behandeling van klaagschriften in het algemeen correct verliep, behalve bij met name de Regionale Directies Onroerende zaken van de Dienst Domeinen. Wat betreft de behandelingsduur van klachten, alsmede wat betreft de tussentijdse verstrekking van informatie in klachtenprocedures, schoot de geschetste gang van zaken bij de Regionale Directies Onroerende zaken volgens de Nationale ombudsman te kort.

Hetgeen de minister van Financiën naar voren bracht over de behandeling van andere brieven gaf de Nationale ombudsman geen aanleiding voor kritiek. Omdat de minister liet weten inzake de Belastingdienst geen informatie te hebben over aantallen en doorlooptijden van andere brieven, gaf de Nationale ombudsman op dit punt wat betreft de Belastingdienst geen oordeel.

De minister deelde mee dat correspondentie met het publiek via e-mailberichten bij het Ministerie van Financiën slechts in beperkte mate voorkwam. Er vond geen e-mailverkeer plaats met de Belastingdienst, met uitzondering van het elektronisch verkeer in het aangifteproces, dat buiten het bestek van het burgerbrievenonderzoek viel. Deze uitzondering had overigens zeer grote proporties aangenomen: volgens de minister had in 2002 circa één op de drie burgers elektronisch aangifte gedaan.

De informatie die de minister van Financiën verstreekte over correspondentie per e-mail door de Centrale Directie Voorlichting van het ministerie gaf geen aanleiding voor kritiek.

2. Aanbevelingen in het burgerbrievenrapport

In zijn rapport van 30 september 2003 gaf de Nationale ombudsman de minister van Financiën in overweging om:

1. het ertoe te leiden dat de procedure inzake de behandeling van klaagschriften bij de Regionale Directies Onroerende zaken van de dienst Domeinen wordt versneld en verbeterd;
2. ervoor te zorgen dat in het standaardtussenbericht dat bij de Belastingdienst inzake bezwaarschriften in gebruik is informatie wordt opgenomen over de termijn waarbinnen de beslissing naar verwachting alsnog kan worden gegeven;
3. ervoor te zorgen dat in het standaardbehandelingsbericht van de Regionale Directies Onroerende zaken van de dienst Domeinen een indicatie komt van de te verwachten behandelingstermijn.

3. Correspondentie naar aanleiding van de aanbevelingen

In een brief van 6 januari 2004 deelde de minister van Financiën mee dat er een nieuwe klachtenprocedure was ingevoerd bij de directie Domeinen, Domeinen Roerende zaken en Domeinen Onroerende zaken, waardoor er ten opzichte van voorheen een versnelde en verbeterde behandeling van klaagschriften mogelijk was. Bij de brief voegde de minister onder meer een ontvangstbevestiging die sinds de invoering van de nieuwe procedure bij de Dienst Domeinen in gebruik was; de ontvangstbevestiging bevatte een indicatie van de te verwachten behandelingsduur.

Wat betreft de aanbeveling inzake het standaardtussenbericht van de Belastingdienst merkte de minister van Financiën op dat in het onderzoek abusievelijk een onjuiste versie van het tussenbericht was verstrekt.

In een brief van 1 april 2004 liet de Nationale ombudsman de minister weten twee van de drie aanbevelingen als opgevolgd te beschouwen. Over de aanbeveling inzake het standaardtussenbericht van de Belastingdienst vroeg de Nationale ombudsman om nadere opheldering. Nadat van de zijde van het Ministerie van Financiën telefonisch uitleg was gegeven, deelde de Nationale ombudsman de minister bij brief van 25 augustus 2004 mee dat hij ervan uitging dat de desbetreffende aanbeveling inderdaad berustte op een misverstand.

4. Reactie op de brief van 3 januari 2005

a. *Beantwoording algemene vragen*

Bij brief van 21 februari 2005 reageerde de minister van Financiën op de brief van de Nationale ombudsman. In reactie op de algemene vragen (zie bijlage 5.) deelde de minister onder meer het volgende mee:

“A.1. In het algemeen hebben zich geen opvallende wijzigingen voorgedaan in de doorlooptijden. De cijfers over 2004 geven globaal hetzelfde beeld. Wel zijn bij de regionale directies Onroerende Zaken Domeinen de doorlooptijden van de klaagschriften verkort sinds de invoering van de nieuwe klachtenprocedure in de zomer van 2003. Zo worden in bijna alle gevallen de klaagschriften binnen een termijn van 6 weken afgedaan.

A.2. Op dit punt zijn er geen veranderingen opgetreden.

A.3. Ik ga er voor deze vraag van uit dat met het “Algemene normenkader” wordt bedoeld hetgeen in de toentertijd verstrekte correspondentiewijzer is weergegeven. Het Ministerie van Financiën houdt zich in grote lijnen aan dat normenkader, mede omdat de Algemene wet bestuursrecht als uitgangspunt wordt genomen voor het opzetten van de werkprocessen.

A.4. Er zijn geen nadere knelpunten bekend.

A.5. Er zijn geen concrete acties ophanden. Wel is het systeem van tussenberichten inmiddels in meer directies op het departement gestandaardiseerd.

Wellicht is het verder vermeldingswaardig dat per 1 november 2005 Postbus 51 optreedt als frontoffice voor de afhandeling van e-mailberichten van het Ministerie van Financiën. Binnen het Ministerie van Financiën treedt de afdeling Voorlichting en communicatie op als backoffice en zet deze berichten zonodig uit bij de overige afdelingen.”

b. *Beantwoording specifieke vragen*

In de brief van 3 januari 2005 vroeg de Nationale ombudsman de minister van Financiën wat de nieuwe klachtenprocedure, die was ingevoerd bij de directie Domeinen, Domeinen Roerende zaken en Domeinen Onroerende zaken, inhield, of er een nieuwe klachtenregeling was en of een exemplaar daarvan kon worden ingezonden, alsmede of de behandeling van klachten bij de Dienst Domeinen thans in de praktijk naar behoren verliep.

In de brief van 21 februari 2005 liet de minister van Financiën weten dat de nieuwe klachtenprocedure een nieuwe klachtenregeling inhield en dat de behandeling van klachten bij de Dienst Domeinen sinds de bevindingen in het rapport van 30 september 2003 thans in de praktijk met de nieuwe klachtenregeling naar behoren verliep.

De minister voegde bij zijn brief de Richtlijn klachtenbehandeling Directie, de Richtlijn klachtenbehandeling OZ en de Richtlijn klachtenbehandeling RZ.

5. Aanvullende informatie

In een brief van 10 maart 2005 deelde de staatssecretaris van Financiën de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, naar aanleiding van Kamervragen die waren gesteld over het voornemen van het Ministerie van Financiën om het faxverkeer met de Belastingdienst te beperken, onder meer het volgende mee:

“De heroverweging van de mogelijkheid om per fax bezwaarschriften bij de Belastingdienst in te dienen, is in 2004 ingezet. Eén van de uitgangspunten daarbij is geweest om het beleid in overeenstemming te brengen met de eisen van een juiste procesinrichting. De massaliteit van de processen bij de Belastingdienst eist dat de ontvangst van bezwaarschriften uniform wordt geregeld. Ook stelt diezelfde massaliteit eisen aan de beveiliging van (persoons)gegevens uit oogpunt van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid. Een ander uitgangspunt bij de heroverweging is geweest de praktijk meer in overeenstemming te brengen met het wettelijk kader, in het bijzonder met de fiscale geheimhoudingsplicht die op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) op de Belastingdienst van toepassing is. Deze strekt verder dan de gegevensbeveiliging die doorgaans door veel andere bestuursorganen wordt toegepast. Een en ander is thans opgenomen in de beleidsregel die wordt voorbereid. Deze beleidsregel betreft enkel de Belastingdienst. De praktijk bij de rechterlijke macht ten aanzien van beroepen verweerschriften staat hier los van.

(...)

In algemene zin brengt de Webv (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer; N.o.) geen wijziging in de mogelijkheden om gebruik te maken van de fax. Een bestuursorgaan dat voor de inwerkingtreding van de Webv voor bepaalde berichten geen fax gebruikte, mag dat in beginsel nog steeds. In bijzondere gevallen kan dat echter anders liggen. Zoals onder het voorgaande antwoord is aangegeven, verzet het massale karakter van de processen bij de Belastingdienst in samenhang met de geheimhoudingsplicht van de AWR zich tegen het laten voortduren van de mogelijkheid van verzending per fax.”

In een besluit van 27 april 2005, nr. CPP2004/2807M, Stcrt. nr. 87, bepaalde de directeur-generaal Belastingdienst namens de staatssecretaris van Financiën onder meer dat het faxverkeer niet wordt opengesteld voor het zenden van formele/vertrouwelijke berichten zoals bezwaarschriften aan de Belastingdienst. Bezwaarschriften die desondanks door de Belastingdienst worden ontvangen, worden geweigerd; dit houdt in dat het faxbericht zonder meer niet in behandeling wordt genomen en dat geen mogelijkheid tot herstel van vormverzuim wordt gegeven, anders dan dat belanghebbende via een ander, wel openstaand kanaal zijn bericht in kan zenden.

Bij brief van 27 mei 2005 stelde de Nationale ombudsman de minister van Financiën over deze materie de volgende vragen:

1. De mogelijkheid bezwaarschriften in te dienen per fax wordt kennelijk afgesloten vanwege het massale karakter van de processen en in samenhang met de geheimhoudingsplicht van de Awr. Kunt u aangeven wat de (negatieve) invloed is van verzending per fax in de massaliteit van het proces? En kunt u uiteenzetten in welke zin de geheimhoudingsplicht bij verzending per fax in het gedrang komt?
2. Hoeveel bezwaarschriften zijn in 2004 bij de Belastingdienst ingediend, en hoeveel daarvan zijn per fax ingediend?
3. Maakt de Belastingdienst aan het publiek bekend dat bezwaarschriften niet langer per fax kunnen worden ingediend, en zo ja hoe?
4. Krijgt de indiener van een bezwaarschrift dat buiten behandeling wordt gelaten omdat het per fax is ingediend, bericht van de Belastingdienst? Zo ja, wat wordt hem meegedeeld, op welke wijze en binnen hoeveel dagen na ontvangst van het bezwaarschrift gebeurt dat?

Ten tijde van de deadline voor het opstellen van het verslag van bevindingen was van het Ministerie van Financiën nog geen antwoord ontvangen.

Bij brief van 4 augustus 2005 liet de staatssecretaris van Financiën weten dat over hetzelfde onderwerp inmiddels kamervragen waren gesteld, en dat voor de beantwoording daarvan voor uitstel was gevraagd aan de Tweede Kamer. De staatssecretaris voegde daar aan toe dat zij de antwoorden op de kamervragen aan de Nationale ombudsman zou sturen zodra zij gereed zouden zijn, waar nodig aangevuld met de antwoorden op de hierboven weergegeven vragen van de Nationale ombudsman.

HET MINISTERIE VAN DEFENSIE

1. Beoordeling in het burgerbrievenrapport

Ten aanzien van aanvragen overwoog de Nationale ombudsman in het burgerbrievenrapport van 30 september 2003 dat de behandelingsduur daarvan in 2002 in het algemeen de toets der kritiek kon doorstaan. Een uitzondering vormde de categorie Wob-verzoeken, gericht aan de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). De wettelijke termijn van twee weken, eventueel via verdaging te verlengen met twee weken, werd nimmer gehaald. Sinds 29 mei 2002 is de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv 2002) van toepassing op dergelijke inzageverzoeken, en deze wet kent een beslistermijn van drie maanden. Die termijn was volgens de minister toereikend.

De MIVD ontving in 2002 per maand ongeveer 1.600 aanvragen om een veiligheidsonderzoek op grond van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo). De in de wet bepaalde afhandelingstermijn van acht weken werd in 95% van de gevallen gehaald.

Op het punt van de tussentijdse informatieverstrekking aan indieners van aanvragen plaatste de Nationale ombudsman enkele kritische kanttekeningen. Zo werd lang niet altijd met behandelingsberichten gewerkt indien niet binnen twee à drie weken op een aanvraag kon worden beslist en werd bij Wob-verzoeken bij overschrijding van de beslistermijn niet correct verdaagd. In het geval van vertraging bij de afhandeling van aanvragen om een veiligheidsonderzoek werd de aanvrager noch de betrokken sollicitant geïnformeerd.

Een fors knelpunt vormde de behandelingsduur van bezwaarschriften gericht aan het Ministerie van Defensie. Deze bedroeg in 2002 gemiddeld bijna een half jaar. Ook de tussentijdse informatieverstrekking aan indieners van bezwaarschriften liet te wensen over. De ontvangstbevestiging bevatte geen informatie over de beslistermijn, en er werd niet of nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid van verdaging en van de mogelijkheid betrokkenen te verzoeken om instemming met verder uitstel.

Ook op het punt van de behandelingsduur van klaagschriften, voornamelijk op het terrein van de Koninklijke Marechaussee, was sprake van een serieus knelpunt. Deze bedroeg in 2002 namelijk gemiddeld negen maanden. De berichten die de Koninklijke Marechaussee aan indieners van klaagschriften stuurde in geval van termijnoverschrijding schoten te kort omdat die noch informatie over de oorzaken van de vertraging noch informatie over de verwachte behandelingsduur bevatten.

De behandeling van andere brieven was volgens de Nationale ombudsman in het jaar 2002 in het algemeen naar behoren verlopen, zij het dat er onvoldoende concrete informatie werd verstrekt over de verwachte behandelingsduur.

Ten aanzien van e-mailberichten gold binnen het ministerie een regeling waarin was bepaald dat aanvragen die via de e-mail binnenkomen, gelijkgesteld worden aan aanvragen die per reguliere post binnenkomen, en dat de afzender van een e-mailbericht binnen acht weken antwoord behoort te krijgen. Gezien de norm van de Nationale ombudsman dat op e-mailberichten binnen vijf werkdagen moet worden gereageerd en dat de betrokkene een behandelingsbericht behoort te krijgen indien directe afdoening niet

mogelijk is, stelde de Nationale ombudsman dat die regeling de toets der kritiek niet kon doorstaan.

2. Aanbevelingen in het burgerbrievenrapport

In zijn rapport van 30 september 2003 gaf de Nationale ombudsman de minister van Defensie in overweging om:

1. te waarborgen dat aan indieners van aanvragen en van andere brieven binnen twee à drie weken een behandlingsbericht wordt gestuurd indien afhandeling van hun aanvraag of brief niet binnen die termijn plaatsvindt;
2. maatregelen te treffen die ertoe leiden dat binnen de wettelijke termijn op bezwaarschriften kan worden beslist;
3. ervoor te zorgen dat in ontvangstbevestigingen van bezwaarschriften voortaan informatie wordt verstrekt over de (wettelijke) beslistermijn;
4. maatregelen te treffen die ertoe leiden dat de afdoening van klaagschriften binnen de wettelijke termijn kan plaatsvinden;
5. ervoor te zorgen dat de in de vertragsberichten die worden verzonden ingeval tijdige afdoening van een klaagschrift niet mogelijk is voortaan informatie wordt gegeven over de reden van de vertraging en over de termijn waarbinnen afdoening alsnog is te verwachten;
6. ervoor te zorgen dat in behandlingsberichten een concrete indicatie wordt genoemd inzake de verwachte behandelingsduur;
7. in de regeling voor de beantwoording van e-mailberichten van burgers de bepaling op te nemen dat de afzenders van e-mailberichten binnen vijf dagen een behandlingsbericht wordt gestuurd indien afdoening binnen die termijn niet mogelijk is.

3. Correspondentie naar aanleiding van de aanbevelingen

De minister van Defensie liet bij brief van 19 december 2003 weten zich te conformeren aan het oordeel van de Nationale ombudsman in het burgerbrievenrapport.

Naar aanleiding van de aanbevelingen 1. en 6. worden, aldus de minister, onder andere door middel van aanpassing van de Regeling documentaire informatievoorziening Defensie 1996, maatregelen genomen die moeten waarborgen dat de tussentijdse informatieverstrekking aan indieners van aanvragen en van andere brieven die niet binnen twee à drie weken kunnen worden afgehandeld, wordt verbeterd.

Ten aanzien van de aanbeveling over de bekorting van de doorlooptijden van bezwaarschriften (aanbeveling 2) merkte de minister in zijn brief van 19 december 2003 op dat de achterstand in de behandeling van bezwaarschriften inmiddels aanzienlijk was verminderd, en dat naar verwachting rond januari/februari 2004 geen sprake meer zou zijn van een achterstand. Om de behandeling van bezwaarschriften te versnellen, zou het Stappenplan secretaris commissie van advisering bezwaarschriften op een aantal punten worden aangepast.

In reactie op aanbeveling 3 deelde de minister mee dat in de ontvangstbevestiging van bezwaarschriften informatie zou worden verstrekt over de wettelijke beslistermijn.

Naar aanleiding van aanbeveling 4 over de behandelingsduur van klaagschriften merkte de minister op dat de personele bezetting van de desbetreffende afdeling inmiddels was verhoogd, waardoor - na het wegwerken van de achterstand - de wettelijke termijnen beter gewaarborgd konden worden.

In reactie op aanbeveling 5 deelde de minister mee dat in de zogenoemde vertragingberichten die worden verstuurd indien klaagschriften niet tijdig kunnen worden afgedaan, informatie over de reden van de vertraging zou worden opgenomen, en dat daarin een concrete indicatie van de te verwachten behandelingsduur zou worden genoemd.

Ten slotte deelde de minister naar aanleiding van aanbeveling 7 mee dat de Tijdelijke regeling e-mail Defensie zou worden ingetrokken en zou worden vervangen door de Regeling registratie en archivering e-mailberichten Defensie 2004. In die regeling zou worden opgenomen dat de afzenders van e-mailberichten binnen vijf dagen een behandelingsbericht wordt gestuurd indien afdoening binnen die termijn niet mogelijk is.

De minister sprak de verwachting uit dat de nieuwe regeling in januari 2004 in werking zou treden.

De Nationale ombudsman deelde bij brief van 1 april 2004 aan de minister van Defensie mee de aanbevelingen als opgevolgd te beschouwen.

4. Reactie op de brief van 3 januari 2005

a. Beantwoording algemene vragen

De minister van Defensie reageerde bij brief van 3 maart 2005 op de brief van de Nationale ombudsman. De minister beantwoordde de algemene vragen (cursief weergegeven) als volgt:

“ A. Algemene vragen

A. 1. In het kader van het onderzoek dat de Nationale ombudsman in 2003 heeft verricht, hebt u een beeld geschetst van de doorlooptijden binnen uw ministerie in het jaar 2002. Graag verneem ik van u of, en zo ja in hoeverre, zich op het punt van de doorlooptijden sindsdien opvallende veranderingen hebben voorgedaan.

Ten aanzien van de veranderingen in de doorlooptijden van bezwaar- en klaagschriften verwijs ik naar de antwoorden op de vragen onder C.1 en C.2. Voor het overige hebben zich binnen Defensie ten aanzien van de doorlooptijden geen opvallende veranderingen voorgedaan. Met betrekking tot doorlooptijden van inzageverzoeken kan het volgende opgemerkt worden. Sinds 29 mei 2002 is de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) van toepassing. Deze wet kent een eigen inzageverzekering voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De Wiv 2002 kent een termijn van drie maanden met de mogelijkheid van verdaging voor ten hoogste vier weken voor de afhandeling van inzageverzoeken. Sinds invoering van de wet wordt in de meeste gevallen binnen

de genoemde termijn van drie maanden beslist op de aanvraag. In de uitzonderlijke gevallen waarin deze termijn niet gehaald werd, werd de indiener van de aanvraag hiervan, conform artikel 47, lid 1, Wiv 2002, voor het einde van de termijn schriftelijk op de hoogte gesteld, waarbij het te nemen besluit met ten hoogste vier weken verdaagd werd. In enkele gevallen was het vanwege de grote omvang van het verzoek echter eveneens niet mogelijk om binnen deze verdaagde termijn te beslissen. In die gevallen werd in mondeling overleg met de verzoeker, en met diens goedvinden, een nieuwe termijn vastgesteld waarbinnen op het verzoek beslist zou worden.

A. 2. In het kader van het onderzoek in 2003 hebt u in de antwoorden op vragen van de Nationale ombudsman tevens aangegeven op welke wijze burgers tussentijds worden geïnformeerd. Ook op dit punt verneem ik graag van u of zich sindsdien opvallende veranderingen, en zo ja welke, hebben voorgedaan.

Naar aanleiding van uw aanbeveling is in de Regeling documentaire informatievoorziening Defensie 1996 thans bepaald dat indien een brief niet binnen drie weken kan worden afgedaan een behandelingsbericht wordt verzonden. In de praktijk wordt meestal binnen twee a drie weken een behandelingsbericht verzonden. Ook is naar aanleiding van uw aanbeveling in de Regeling registratie, behandeling en archivering e-mail Defensie 2004 bepaald dat indien een e-mailbericht niet binnen vijf dagen kan worden beantwoord een behandelingsbericht wordt verstuurd. Voor het overige hebben zich geen opvallende veranderingen voorgedaan in de tussentijdse informatieverstrekking. Met betrekking tot inzageverzoeken ontvangt iedere aanvrager een ontvangstbevestiging met daarin genoemd de (wettelijke) termijn van afhandeling. Met betrekking tot eventuele verdaging van besluiten op inzageverzoeken verwijs ik naar het hiervoor onder A. 1. geschetste.

A.3. In algemene zin verzoek ik u mij aan te geven in hoeverre door uw ministerie inmiddels wordt voldaan aan de normen, zoals deze zijn geformuleerd in het hiervoor genoemde "Algemeen normenkader".

In algemene zin wordt voldaan aan het 'Algemeen normenkader' zoals geformuleerd door de Nationale ombudsman. De onderliggende belangen van de normstelling zoals geformuleerd in het Algemeen Normenkader worden onderkend en erkend. Medewerkers zijn zich bewust van het belang van een tijdige beantwoording van burgerbrieven en e-mailberichten.

Indieners van aanvragen en andere briefschrijvers ontvangen in de regel binnen twee a drie weken een ontvangstbevestiging wanneer hun aanvraag of brief niet binnen die termijn afgedaan kan worden. In deze ontvangstbevestiging wordt de (wettelijke) termijn aangegeven waarbinnen op de aanvraag beslist of op de brief gereageerd zal worden.

Uitzondering vormen de aanvragen voor veiligheidsonderzoeken. Gelet op de grote hoeveelheid aanvragen per maand zou het voor de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) een te grote administratieve belasting vormen indien alle aanvragers een ontvangstbevestiging zouden ontvangen.

De aanvraagprocedure verloopt thans nog niet elektronisch. Zodra dit echter het geval is, zal na ontvangst van een aanvraag automatisch een bericht van ontvangst verzonden kunnen worden.

Overigens dient hierbij opgemerkt te worden dat de aanvragers van de veiligheidsonderzoeken formeel niet onder de noemer van het onderzoek naar burgerbrieven vallen. Het betreft hier immers géén aanvragen van burgers, maar aanvragen vanuit Defensie zelf (als werkgever) en van zogenaamde Defensieorderbedrijven.

De wettelijke beslistermijn van acht weken van veiligheidsonderzoeken blijft in de praktijk in een beperkt aantal gevallen een probleem. Het gaat in deze gevallen om een overschrijding van de termijn door een gebrek aan medewerking van de sollicitant of van referenten, doordat gegevens bij een (buitenlandse) partner- of zusterdienst opgevraagd moeten worden of doordat het voornemen bestaat de verklaring van geen bezwaar te weigeren. In deze gevallen wordt in voorkomend geval thans telefonisch aan de aanvrager (nogmaals, het betreft hier géén burgers) medegedeeld dat het onderzoek wegens omstandigheden meer tijd in beslag neemt dan acht weken. In het laatstgenoemde geval wordt er naar gestreefd de burger (sollicitant) in ieder geval binnen acht weken een voornemen tot weigering van de verklaring van geen bezwaar te zenden.

Daarnaast is door de ministers van Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties na de evaluatie van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) aan de Tweede Kamer de aanbeveling gedaan artikel 6 van de Wvo, waarin de afhandelingstermijn is opgenomen, te wijzigen. De aanpassing zou bestaan uit het opnemen van een bepaling, vergelijkbaar met artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin wordt gesteld dat de wettelijke termijn eerst aanvangt op het moment dat de Staat van Inlichtingen door de betrokkene is ingevuld, ondertekend en door de MIVD dan wel de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst is ontvangen en daarnaast het opnemen van een uitzonderingsclausule waarin wordt opgenomen dat in bepaalde (limitatief op te sommen) gevallen van de wettelijke termijn kan worden afgeweken. Zodra van de Tweede Kamer een positieve reactie is ontvangen op deze aanbeveling zal een aanvang worden gemaakt met het benodigde wetswijzigingstraject.

A.4. In hoeverre bestaan er op het punt van de behandeling van brieven en e-mailberichten van burgers aan uw ministerie momenteel (nog) knelpunten?

Er is geen sprake van expliciete knelpunten in de behandeling van brieven en e-mailberichten.

Wel wordt opgemerkt dat de routing van stukken en het aantal ambtelijke schijven (binnenkomst bij bewindspersoon, uitzetten door bureau SG bij het desbetreffende onderdeel en antwoord vice versa aan de verzoeker) veel tijd vergt.

De Bevelhebber der Koninklijke Marechaussee heeft vastgesteld dat bij de Koninklijke Marechaussee verbeteringen zijn aan te brengen in de Documentaire Informatie Voorziening. De behandeling van brieven en e-mailberichten van burgers maakt daarvan impliciet deel uit. De onderkende knelpunten zijn verwerkt in een verbeterplan Documentaire Informatie Voorziening. De realisatie van de verbetermaatregelen Documentaire Informatie Voorziening is opgedragen aan een Stuurgroep onder leiding van de Plaatsvervangend Bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee. Zo wordt onder andere gewerkt aan de volgende maatregelen:

- het actualiseren, vaststellen en implementeren van een aanwijzing Koninklijke Marechaussee inzake registratie van e-mails;

- het actualiseren en implementeren van de werkinstructie X-Post, aangevuld met detailinstructie op het gebied van voortgangscontrole en rappeltermijnen;
- het actualiseren van het voorschrift Documentaire Informatie Voorziening KMar onder andere in relatie tot de invoering van de Regeling registratie, behandeling en archivering e-mail Defensie 2004;
- het communiceren van de veranderingen aan de betrokken medewerkers;
- het organiseren van toezicht op de naleving van het voorschrift Documentaire Informatie Voorziening KMar t.a.v. registratie en archiefvorming van faxen.

A.5. Wordt er momenteel nog gewerkt aan verbeteringen op het punt van doorlooptijden en op het punt van tussentijdse informatieverstrekking aan de afzenders van brieven en van e-mailberichten?

In algemene zin kan worden gesteld dat er gestreefd wordt naar het optimaliseren van doorlooptijden en tussentijdse informatieverstrekking.

Bureau SG is actiever gaan monitoren of reacties op burgerbrieven ter ondertekening door de bewindslieden binnen de gestelde termijn worden aangeleverd. Bureau SG is op het ogenblik voorloper bij de Defensiebrede invoering van een digitaal systeem voor documentaire informatievoorziening. Een volledig geautomatiseerd systeem voor de monitoring van de afhandeling van burgerbrieven en e-mailberichten maakt deel uit van dit project.

Binnen de Koninklijke Luchtmacht worden termijnen en inhoudelijke randvoorwaarden voor de afdoening van correspondentie expliciet onder de aandacht gebracht waar Luchtmachtmedewerkers in enige opleiding bestuursrechtelijke vakken krijgen. Indien in individuele gevallen duidelijk wordt dat er niet aan de normen wordt voldaan, wordt geprobeerd de oorzaak van dit afwijken te achterhalen. Vervolgens wordt bezien welke maatregelen genomen kunnen worden om in de toekomst wel te voldoen.

Bij de MIVD is naast het hiervoor geschetste met betrekking tot de aanvragen voor veiligheidsonderzoeken, in het afgelopen jaar een nieuwe interne procedure met betrekking tot de afhandeling van inzageverzoeken opgesteld. Deze moet waarborgen dat inzageverzoeken, ook indien daarbij meerdere afdelingen van de MIVD betrokken zijn, binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld.

Voor wat betreft de Koninklijke Marechaussee zij verwezen naar de reactie op vraag A.4...”

b. Beantwoording specifieke vragen

1. In reactie op de vraag naar de wijzigingen van de Regeling documentaire informatievoorziening Defensie 1996 deelde de minister mee dat artikel 14 was gewijzigd, en dat er een nieuw artikel 36a was toegevoegd.

Het gewijzigde artikel 14 (“afdoening van dienstcorrespondentie”) luidt als volgt:

“...1. Externe correspondentie wordt uiterlijk binnen een termijn van drie weken afgehandeld tenzij op grond van een wettelijk voorschrift een andere termijn geldt.

2. Onverminderd het bepaalde in artikel 6 van de Regeling registratie, behandeling en archivering e-mail Defensie 2004 wordt zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen drie weken na ontvangst een behandlingsbrief gezonden indien na ontvangst van externe correspondentie duidelijk is dat niet kan worden voldaan aan de termijn, bedoeld in het eerste lid. In die brief wordt vermeld:

- a. de reden waarom de brief niet binnen de gestelde termijn kan worden afgehandeld of informatie over de te volgen procedure;
- b. de verwachte termijn van afdoening;
- c. de naam, het telefoonnummer en eventueel het faxnummer van de desbetreffende organisatie-eenheid.

3. Indien de geplande termijn van afdoening niet wordt gehaald, wordt voor het verstrijken van die termijn een tussenbericht verzonden waarin de reden voor de ontstane vertraging wordt vermeld en waarin een nieuwe termijn wordt genoemd.

4. De brieven, bedoeld in het tweede en het derde lid, worden niet gezonden op brieven:

- a. die ter kennisneming zijn gezonden;
- b. die leiden tot een voor de briefschrijver merkbare actie;
- c. die worden toegestuurd in vervolg op eerdere correspondentie.

5. In voorkomend geval dient, conform de Algemene wet bestuursrecht, de openstaande rechtsgang te worden vermeld.”

Het toegevoegde artikel 36a luidt als volgt:

“Het hoofd van het dienstonderdeel ziet op de naleving van deze regeling binnen zijn ressort.”

2. Met betrekking tot de tussentijdse informatieverstrekking aan indieners van een aanvraag om een veiligheidsonderzoek liet de minister het volgende weten:

“...Indien een veiligheidsonderzoek niet binnen de wettelijke termijn van acht weken afgehandeld kan worden, wordt thans telefonisch aan de aanvrager (nogmaals, het betreft hier géén burgers) medegedeeld dat het onderzoek wegens omstandigheden meer tijd in beslag zal nemen...”

3. Met zijn reactie stuurde de minister, op verzoek van de Nationale ombudsman, voorbeelden mee van standaardbrieven die worden gebruikt ter bevestiging van de ontvangst van inzageverzoeken aan de MIVD respectievelijk voor de verdaging van beslissingen op dergelijke verzoeken en voor de verdaging van beslissingen op Wob-verzoeken.

In de ontvangstbevestiging van een inzageverzoek aan de MIVD staat de volgende passage:

“... zal op uw inzageverzoek zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen drie maanden, worden beslist. Het besluit kan voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. Indien het nodig is het besluit te verdagen wordt u dat, voor afloop van de eerstgenoemde termijn, schriftelijk meegedeeld...”

In de verdagingsmededelingen bij inzageverzoeken op grond van de Wiv 2002 respectievelijk de Wob staan de volgende passages:

“In verband met het feit dat de afhandeling van uw inzageverzoek meer tijd vergt dan voorzien, verdaag ik overeenkomstig het bepaalde in artikel 47, lid 1 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 de beslissing op uw verzoek voor vier weken.”

“De zoekslag naar de door u gevraagde informatie vindt op dit moment plaats. Aangezien het gaat om een grote hoeveelheid informatie die zorgvuldig getoetst dient te worden aan de Wob, zal het niet mogelijk zijn om binnen twee weken een beslissing op uw verzoek te nemen. Met een beroep op artikel 6 van de Wob verdaag ik de beslissing met twee weken.”

4. In reactie op de vraag van de Nationale ombudsman naar een voorbeeld van een “vertragingsbericht” zoals de Koninklijke Marechaussee die gebruikt indien klaagschriften niet tijdig kunnen worden afgedaan (zie aanbeveling 5), deelde de minister het volgende mee:

“...Ten aanzien van de behandelingsberichten heeft de Bevelhebber der Koninklijke Marechaussee vastgesteld dat er nog geen specifieke reden in de brief genoemd werd en dat de verwachte behandelingsduur niet concreet werd aangegeven. Met onmiddellijke ingang zijn de behandelingsberichten, conform uw aanbevelingen, gewijzigd...”

De minister stuurde voorbeelden mee van behandelingsberichten zoals die tot en met 2004 werden gebruikt, en zoals die vanaf 2005 worden gebruikt.

De eerstbedoelde berichten bevatten de zin dat de klachtbeantwoording vertraging heeft opgelopen (waarvoor excuses worden aangeboden).

De berichten zoals die vanaf 2005 worden gebruikt, bevatten informatie over de reden van de vertraging en een indicatie van de tijd die nog gemoeid zal zijn met de afdoening van de klacht.

5. Ook stuurde de minister de Regeling registratie, behandeling en archivering e-mail Defensie 2004 mee (zie aanbeveling 7). In artikel 6 van deze regeling is bepaald dat de afzender van een externe e-mail binnen vijf dagen een behandelingsbericht krijgt toegezonden.

c. *Beantwoording vragen in het kader van diepte-onderzoek*

1. Op het terrein van het Ministerie van Defensie heeft de Nationale ombudsman bijzondere aandacht gevraagd voor de behandelingsduur van bezwaarschriften.

In antwoord op desbetreffende vragen van de Nationale ombudsman deelde de minister het volgende mee:

“C.1. Inzake de behandelingsduur van bezwaarschriften kan ik u als volgt berichten.

a. Er zijn in 2004 20 bezwaarschriften ingediend bij het ministerie van Defensie. Daarnaast is in 2004 een tweetal bezwaarschriften ingediend, dat op enig moment gedurende de procedure is ingetrokken.

b. Het ministerie van Defensie heeft in 2004 40 bezwaarschriften afgehandeld.

c. De totale behandelingsduur van de hier bedoelde bezwaarschriften bedroeg 18,2 weken. Daarbij is een tweetal bezwaarschriften buiten beschouwing gelaten, de behandeling van deze twee bezwaarschriften kende een langere behandelingstermijn. Voor één van deze bezwaarschriften geldt dat wegens een langdurig verblijf van bezwaarde in het buitenland, op uitdrukkelijk verzoek van deze bezwaarde, de hoorzitting gedurende een periode van vier maanden is uitgesteld. Voor wat betreft het andere bezwaarschrift, dat in de berekening van de behandelingsduur van de bezwaarschriften buiten beschouwing is gelaten, geldt dat ten gevolge van politieke besluitvorming de beslistermijn is overschreden. Voorts diende deze beslissing op bezwaar in overeenstemming met het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te worden genomen.

Ter toelichting op de totale behandelingsduur van de bezwaarschriften wordt het volgende opgemerkt. In een drietal bezwaarprocedures diende de beslissing op bezwaar te worden genomen in overeenstemming met het ministerie van Verkeer & Waterstaat. In vier bezwaarprocedures werd het bevoegd gezag mede gevormd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. In één bezwaarprocedure diende afstemming plaats te vinden met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De betrokkenheid van een ander ministerie gaat in de regel gepaard met een langere behandelingsduur.

d. In het vierde kwartaal van 2004 zijn 8 bezwaarschriften afgehandeld.

e. De gemiddelde totale behandelingsduur van de hier bedoelde bezwaarschriften bedroeg 16,8 weken. Ook hier is buiten beschouwing gelaten de bezwaarschriftprocedure die een langere behandelingsduur kende vanwege het verblijf van bezwaarde in het buitenland.”

2. Daarnaast is bijzondere aandacht gevraagd voor de behandelingsduur van klaagschriften. Ter zake verstrekte de minister de volgende informatie:

“C.2. Inzake de behandelingsduur van klaagschriften door de Koninklijke Marechaussee kan ik u het volgende melden.

- a. De achterstanden zijn in de eerste helft van 2004 grotendeels weggewerkt door uitbreiding van de personele capaciteit.
- b. In 2004 zijn 230 klaagschriften ontvangen. Van de ontvangen klaagschriften zijn 26 klaagschriften niet-ontvankelijk verklaard. 31 klaagschriften zijn doorgezonden aan de juiste instanties. Derhalve zijn in 2004 bij de Koninklijke Marechaussee 173 klaagschriften in behandeling genomen.
- c. In 2004 zijn 106 van de 173 in behandeling genomen klaagschriften afgehandeld.
- d. De gemiddelde totale behandelingsduur van de klaagschriften bedroeg drie en een halve maand.
- e. In het vierde kwartaal van 2004 zijn 35 klaagschriften afgehandeld.
- f. De gemiddelde totale behandelingsduur van de afgehandelde klaagschriften in het vierde kwartaal van 2004 bedroeg twee maanden.”

5. Aanvullende informatie

1. Bij brief van 11 april 2005 vroeg de Nationale ombudsman aan de minister om informatie over de actuele stand van zaken ten aanzien van het voorstel artikel 6 van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) te wijzigen (zie onder 4.a., antwoord op vraag A.3). De minister deelde in dat verband bij brief van 10 juni 2005 mee dat in oktober 2004 de rapportage “Toets van de uitvoerbaarheid Wet veiligheidsonderzoeken” was aangeboden aan beide Kamers der Staten-Generaal. Een van de aanbevelingen in deze rapportage betreft een voorstel artikel 6 in die zin te wijzigen dat in limitatief op te sommen gevallen de termijn van acht weken voor het afgeven van een verklaring kan worden overschreden. Volgens de minister was een voorstel tot wetswijziging nog in voorbereiding.

2. Voorts vroeg de Nationale ombudsman de minister om nadere informatie over de behandelingsduur van de klaagschriften die in 2004 niet-ontvankelijk waren verklaard en over de stand van zaken ten aanzien van de klaagschriften die in 2004 in behandeling waren genomen maar in dat jaar kennelijk niet waren afgehandeld.

De minister deelde in zijn reactie van 10 juni 2005 ter zake het volgende mee:

“Inzake uw verzoek met betrekking tot de vraag hoeveel tijd gemiddeld gemoeid is geweest met de berichtgeving over de niet-ontvankelijkheid aan de betrokken klagers, moet ik allereerst een correctie geven op de in mijn brief van 3 maart 2005 genoemde

aantallen. Naar nu, in het kader van het opstellen van het jaarverslag over 2004 is gebleken, zijn in 2004 in totaal 244 klachten ingediend. Van deze 244 klachten zijn 79 klachten niet in behandeling genomen. Dit houdt in dat in 2004 165 klachten in behandeling zijn genomen. Het aantal klachten dat in 2004 wel in behandeling is genomen doch niet is afgehandeld bedraagt 70.

Ten aanzien van de 79 niet in behandeling genomen klachten kan de volgende onderverdeling worden gemaakt:

- het aantal klachten dat niet in behandeling is genomen omdat de betreffende klachten bij de verkeerde instantie zijn ingediend bedraagt 20;
- het aantal klachten dat niet in behandeling is genomen omdat er nog een beroepsmogelijkheid open stond bij een andere instantie bedraagt 13;
- het aantal klachten dat niet in behandeling is genomen omdat het slechts een verzoek tot informatie betrof bedraagt 5;
- het aantal klachten dat niet in behandeling is genomen omdat de betreffende klachten in een vreemde taal waren gesteld, nadat het verzoek was gedaan de klacht naar de Nederlandse taal te vertalen bedraagt 2;
- het aantal klachten dat niet in behandeling is genomen aangezien de klacht te vaag was omschreven bedraagt 5;
- het aantal klachten dat niet in behandeling is genomen omdat de klacht geen gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan betrof bedraagt 3;
- het aantal klachten dat niet in behandeling is genomen vanwege uiteenlopende redenen (restcategorie) bedraagt 31.

De gemiddelde tijd die gemoeid is geweest met de berichtgeving over het niet in behandeling nemen van de klacht bedroeg ongeveer 66 dagen. Dit houdt verband met de termijn die klagers wordt geboden om hun verzuim te herstellen.

Inzake uw verzoek om te worden geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van de klaagschriften die in 2004 in behandeling zijn genomen, maar kennelijk niet in 2004 zijn afgehandeld, kan ik u het volgende mededelen. Op dit moment zijn er nog 51 in 2004 ingediende klaagschriften in behandeling. Er zijn inmiddels 19 klaagschriften afgehandeld.”

HET MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

1. Beoordeling in het burgerbrievenrapport

In het burgerbrievenrapport besteedde de Nationale ombudsman ten aanzien van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer relatief veel aandacht aan de problemen die in 2002 op het terrein van de huursubsidie speelden bij de directie Informatie, Beheer en Subsidieregelingen (IBS) van het Directoraat-Generaal Wonen. Deze problemen hingen samen met de invoering van een nieuw uitvoeringssysteem in dat jaar.

De afhandeling van aanvragen om huursubsidie was in 2002 in veel gevallen, en vaak ernstig, vertraagd, en de informatieverstrekking aan de indieners van aanvragen had volgens de Nationale ombudsman te wensen overgelaten. Omdat er aanwijzingen waren dat de maatregelen die inmiddels waren getroffen op het punt van de behandeling van huursubsidieaanvragen effect hadden, deed de Nationale ombudsman op dit punt geen aanbevelingen.

Ook op andersoortige aanvragen was vaak niet tijdig beslist, terwijl betrokkenen ook niet consequent waren geïnformeerd over verlenging van de beslistermijn.

Op het punt van de behandelingsduur van bezwaarschriften stelde de Nationale ombudsman vast dat de vastlegging van relevante voortgangsgegevens te wensen had overgelaten, maar dat ondanks het ontbreken van concrete gegevens wel vaststond dat de beslistermijn in huursubsidiezaken in 2002 veelvuldig was overschreden. Ook de behandeling van bezwaarschriften op het terrein van de VROM-inspectie had in 2002 meestal te lang geduurd.

Wat betreft de gebruikmaking van ontvangstbevestigingen en van verdagingsberichten in bezwaarprocedures werd in praktijk in het algemeen wel voldaan aan de daaraan te stellen eisen, zij het dat het de Nationale ombudsman was opgevallen dat de VROM-inspectie ten onrechte geen gebruik had gemaakt van de mogelijkheid van verdaging.

Ondanks een aanbeveling uit 2000 had het ministerie in 2002 nog steeds geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid indieners van een bezwaarschrift in de daarvoor in aanmerking komende gevallen te verzoeken om instemming met verder uitstel.

Al tijdens het onderzoek had de minister zelf aangegeven dat de praktijk van afhandeling van burgerbrieven door het ministerie voor verbetering vatbaar was. De Nationale ombudsman sprak in zijn rapport zijn waardering uit voor de binnen het ministerie al lopende projecten voor verbetering van de afhandeling van burgerbrieven.

2. Aanbevelingen in het burgerbrievenrapport

In zijn rapport van 30 september 2003 gaf de Nationale ombudsman de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in overweging om:

1. waar nodig maatregelen te treffen ter bekorting van de behandelingsduur van bezwaarschriften;
2. het ertoe te leiden dat ook de VROM-inspectie in de daarvoor in aanmerking komende gevallen gebruikt maakt van de mogelijkheid de beslissing op een bezwaarschrift te verdagen;
3. maatregelen te treffen ter bekorting van de afhandelingsduur van klaagschriften;
4. ervoor te zorgen dat ook het DG Wonen en het Secretariaat van de huurcommissies de ontvangst van klaagschriften schriftelijk bevestigen;
5. ervoor te zorgen dat het Secretariaat van de huurcommissies in de daarvoor in aanmerking komende gevallen een bericht van verdaging aan de indiener van een klaagschrift stuurt;
6. ervoor te zorgen dat alle onderdelen van het ministerie in de daarvoor in aanmerking komende gevallen gebruik maken van tussenberichten;
7. in de instructie voor de behandeling van e-mailberichten bepalingen op te nemen op het punt van de beantwoordingstermijn.

3. Correspondentie naar aanleiding van de aanbevelingen

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer reageerde bij brief van 30 maart 2004 op het burgerbrievenrapport en de daarin gedane aanbevelingen.

Zij stelde het volgende:

“...Uw conclusies over de afhandeling van brieven en e-mails door VROM liegen er niet om. VROM heeft, zeker in het peiljaar 2002, verre van optimaal gepresteerd op dit gebied. Uw aanbevelingen om maatregelen te treffen de behandelingsduur van brieven, van welke aard ook, te bekorten, heb ik daarom als zinvol en constructief ervaren.

Gestimuleerd door uw rapport heeft VROM de projecten om, ook kwalitatief, tot verbeteringen te komen over de afhandeling van brieven flink geïntensiveerd. Sinds enkele maanden zijn deze initiatieven samengebracht in het 'project Burgerbrieven'. Een synopsis van de doelstellingen en werkwijze van dit project stuur ik u als bijlage mee. Zoals u kunt lezen in deze synopsis, pakt VROM de nodige verbeterlagen breed op. Als verantwoordelijk minister hecht ik hier ook zeer aan.

In het 'project Burgerbrieven' wordt voorzien in centrale extra capaciteit om alle brieven aan VROM te beantwoorden en erop toe te zien dat dit tijdig en kwalitatief goed geschiedt. U zult begrijpen dat dit de nodige voorbereidingen vergt; naast de werving van extra mensen heeft dit project immers ook aandacht voor een nieuwe (gedigitaliseerde) procesgang voor de afhandeling van brieven, ICT-ondersteuning en (interne) communicatie. Ik verwacht dat VROM vanaf medio april klaar is om, mét de extra mensen en nieuwe interne spelregels, volgens de uitgangspunten van het projectplan te gaan werken.

In de tussentijd heeft VROM al het nodige gedaan om de behandelingsduur van brieven in te korten. Alle post aan de bewindslieden van VROM wordt voor dit doel bijvoorbeeld

al sinds december 2003 centraal ingenomen en gevolgd op de voortgang van hun beantwoording. Daarnaast heeft mijn directie DGW/IBS, verantwoordelijk voor de uitvoering van onder andere de Huursubsidieregeling, de nodige maatregelen getroffen om de behandelingsduur in te korten...”

De samenvatting van de bedoelde Synopsis Projectplan Burgerbrieven VROM van 24 maart 2004 luidt als volgt:

“VROM staat voor de taak om de afhandeling van brieven aan het departement fors te verbeteren, zo blijkt uit recent onderzoek van de Nationale ombudsman en uit intern gesignaleerde knelpunten. Deze verbeteringen zijn noodzakelijk voor verschillende categorieën brieven; aanvragen, bezwaarschriften, klachten en 'overige' brieven. Om te komen tot goede en tijdige afhandeling van deze brieven wordt voorgesteld om een Centrale Unit in te richten die belast wordt met monitoring, rappelling en (ten dele) behandeling van deze brieven. Deze Centrale Unit gaat werken volgens uitgeschreven procesbeschrijvingen (...). Voor brieven gericht aan DGW/IBS (onder andere met betrekking tot huursubsidie) en aan de Huurcommissies gelden de nieuwe procedures niet. De procesbeschrijvingen zijn gebaseerd op enkele (organisatorische) randvoorwaarden en uitgangspunten. De belangrijkste hiervan is de randvoorwaarde die het reorganisatieproces ZEUS stelt, samengevat in het credo 'Centraal, tenzij...'. Dit impliceert dat niet alle briefcategorieën door de Centrale Unit zelf behandeld worden. Wel vindt er vanuit de Centrale Unit monitoring, rappelling en controle op alle briefcategorieën plaats. Hiervoor wordt aangesloten bij de werkprocessen zoals het VROM-brede project VID1 deze voorstelt. Bovendien is een escalatieproces ontwikkeld om tijdige afhandeling te borgen. Dit werkt via periodieke managementrapportages en opschaling naar de verantwoordelijke lijnmanager.

Het is onvermijdelijk dat deze nota, met zijn bijlagen, gedetailleerd van opzet is. Wie de processen grondig wil verzakelijken en professionaliseren, ontkomt daar simpelweg niet aan. Kortweg kan, in enkele punten, wel gezegd worden dat concreet in ieder geval de volgende zaken geregeld worden:

- Centraal innemen en registreren van de post
- Centrale monitoring van de post
- Deels centrale (en dus snelle) afhandeling van de post
- Ondersteuning voor de diensten bij de afhandeling van de post waarvoor zij verantwoordelijk zijn.
- Aan alle voorwaarden uit de Awb en van de Nationale ombudsman wordt voldaan in de procesbeschrijvingen, van afhandelingstermijnen tot het sturen van ontvangstbevestigingen.

Voor de implementatie van de voorstellen wordt een gefaseerde aanpak voorgesteld. Twee briefcategorieën (de zogeheten BSG-post en de Burgerbrieven) kunnen in deze aanpak vier maanden na besluitvorming volgens de nieuwe processen worden afgehandeld.

Voor de periode tot implementatie van de nieuwe werkwijze hebben BSG en CDC een tijdelijke maatregel getroffen om burgerbrieven aan minister en staatssecretaris te volgen, zodat tijdige afhandeling van deze brieven nu al mogelijk is.”

Naar aanleiding van de reactie van de minister deelde de Nationale ombudsman op 23 april 2004 aan de minister mee dat de door haar genoemde acties volgens hem een belangrijke bijdrage zouden kunnen leveren aan een verbetering van de uitvoeringspraktijk op het punt van de behandeling van brieven van burgers.

4. Reactie op de brief van 3 januari 2005

a. Algemene informatie

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer reageerde bij brief van 7 maart 2005. In haar reactie ging zij eerst in algemene zin in op de ontwikkelingen binnen haar ministerie sinds de publicatie van het burgerbrievenrapport. Zij stelde het volgende:

“Sinds het verschijnen van het onderzoeksrapport van de Nationale ombudsman in oktober 2003 zijn er binnen VROM een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd om de afhandeling van burgercorrespondentie te verbeteren. Door VROM werd erkend dat daar ook zeker aanleiding toe was en dit heeft eind 2003 geresulteerd in het opstarten van het project Afhandeling correspondentie. Een cruciale stap is gezet door het inrichten van een centrale unit (Publieksvoorlichting) die zorgdraagt voor de registratie, afhandeling, voortgangscontrole en de rapportage ten aanzien van algemene correspondentie. De grens voor afhandeling van burgercorrespondentie door Publieksvoorlichting is gelegd bij de beleidsinteractieve correspondentie (met name de directie IBS, handhaving en inspectiewerkzaamheden van de VROM Inspectie en het Secretariaat Huurcommissies betreffende) en naamsgerichte correspondentie. Dit type correspondentie wordt door de verantwoordelijke dienstonderdelen en personen binnen VROM afgehandeld. (...). Het onderling doorsturen van de twee typen van correspondentie is binnen VROM laagdrempelig gemaakt door het inrichten van duidelijk ingerichte loketfuncties (inclusief functionele postbussen en portalen op het VROM Inter- en Intranet). Onder de algemene correspondentie valt aan de bewindspersonen gerichte correspondentie en aan VROM algemeen gerichte correspondentie (VROM, Communicatie, Voorlichting, WOB verzoeken, et cetera). De algemeen gerichte correspondentie omvat

zowel de vragen, opmerkingen en klachten per brief/fax, telefoon¹, mail als fysiek bezoek. Aan de hand van transparante en laagdrempelige spelregels wordt de correspondentie geregistreerd en afgehandeld. (...)

Ten tijde van mijn vorige beantwoording in 2003 was er nog geen breed toegepast registratie- en afhandelingsstelsel. Afgelopen jaar is speciaal voor dit doel een oplossing ontwikkeld. De algemene correspondentie wordt nu afgewikkeld met behulp van het Registratie- en Afhandelingsstelsel Publieksvoorlichting (RAP). Hierin zijn een aantal praktische voorzieningen ondergebracht die tezamen met de volledig digitale afhandeling (o.a. door het beschikbaar stellen van gescande documenten) ervoor zorgen dat de afwikkeling sneller en inzichtelijker kan geschieden. Voor het doorzenden en de ondertekening is een aparte routing opgesteld en zijn speciaal opvallende postmaterialen ontwikkeld. Via RAP wordt de voortgang in de gaten gehouden middels een werkbakje met naar afhandelingstermijn geprioriteerde items per behandelaar. Per vraag of antwoord wordt binnen Publieksvoorlichting één behandelaar verantwoordelijk gesteld als documentmanager. Bijkomend voordeel is dat de workload van behandelaars hiermee zichtbaar is geworden. Indien nodig schakelt een behandelaar een inhoudelijk deskundige medewerker in of bereidt de afhandeling door een verantwoordelijke beleidsdirectie voor. Voor de decentrale afhandeling is toegesneden informatie en een schrijfwijzer op het VROM intranet beschikbaar. De controle over de tijdige afhandeling van de correspondentie blijft in alle gevallen bij Publieksvoorlichting liggen.

Momenteel is de behandelingstermijn voor brieven en faxen nog gelijk gesteld aan de normen van de Awb en correspondentiewijzer van de Ombudsman (6 weken). Voor e-mails geldt een termijn van één week. De telefonische en bezoekersvragen worden op dezelfde dag beantwoord of uiterlijk binnen twee dagen. Voor WOB verzoeken geldt een wettelijke termijn van 2 weken. In de praktijk blijkt dat de termijn van afhandeling door de ingevoerde maatregelen omlaag kan worden gebracht. Indien in de loop van 2005 uit de managementrapportages blijkt dat de termijn van 3 weken over het algemeen haalbaar is, dan zal deze als norm gaan gelden. Is deze niet haalbaar, dan zal 4 weken het uitgangspunt zijn.”

¹ De frontoffice van afhandeling van telefonische informatieverstrekking en mailcorrespondentie is per oktober 2004 overgedragen naar Postbus 51. Ongeveer 40 procent van de vragen en opmerkingen komt na behandeling door Postbus 51 alsnog bij VROM terecht.

b. Beantwoording algemene vragen

De minister beantwoordde de algemene vragen (zie bijlage 8) als volgt:

A.1. Helaas kon ik u in mijn vorige beantwoording nog niet eenduidig berichten over de behandeltermijnen omdat het binnen VROM ontbrak aan een systeem voor de registratie en voortgangscontrole. Direct daarna is een noodverband in werking getreden in de vorm van een intelligente spreadsheet waarmee een verbeterde controle en inzicht ten aanzien van de correspondentiestromen is verkregen. Het gebruik hiervan was echter een zeer arbeidsintensieve klus. Sinds enige maanden beschikt VROM over het hierboven beschreven RAP systeem waarmee de voortgangsinformatie eenvoudig en exact kan worden bijgehouden.

In 2004 voldeed zo'n 80% van de algemene correspondentie¹ aan de hierboven geschetste termijnen. Een voorzichtig eerste resultaat uit het RAP systeem laat zien dat maar liefst 99% van de algemene correspondentie aan de norm van 6 weken voldoet. Indien van een afhandeltermijn van drie weken wordt uitgegaan, voldoet al 82% aan de norm. Naar verwachting gaat dit percentage nog verder oplopen door gewenning aan de nieuwe (versnelde) werkwijze.

Wanneer de termijnen onverhoopt toch niet kunnen worden gehaald, attendeert het RAP systeem automatisch op het versturen van een verdagingbericht. Omdat RAP pas vanaf 1 januari 2005 in werking is getreden kunnen de eerste concrete cijfers over de effectiviteit van deze werkwijze op zijn vroegst vanaf april middels een management-rapportage worden opgeleverd.

A.2. Als niet kan worden voldaan aan de gestelde behandeltermijn wordt een verdagingbericht opgesteld waarin informatie wordt verschaft over de reden van vertraging, de naam van de behandelaar die ermee bezig is en de datum waarop een antwoord tegemoet kan worden gezien. Een tweede overschrijding wordt in principe niet toegestaan. Publieksvoorlichting rappelleert een mogelijke tweede overschrijding ook naar de verantwoordelijke directeur waardoor een escalatie in werking treedt. De sense of urgency wordt hiermee verhoogd en een tweede overschrijding komt daardoor in de praktijk weinig voor.

A.3. Zie toelichting onder de kopjes Algemeen (onder 4.a; N.o.) en A.1 (onder 4.b; N.o.),

¹ De algemene correspondentie bestond qua tijdsbesteding in belangrijke mate uit specifieke vragen, in totaal zo'n 1200 stuks. Deze correspondentie vereist een individuele beantwoording. Daarnaast zijn een groot aantal burgerbrieven als project opgepakt. Het betreft brieven waar in de meeste gevallen een standaardantwoord volstaat. Het betreft onder andere de thema's Illegale houtkap in Kameroen (600 stuks), Stop de Ammoniaktrein (350 stuks), Protest tegen plannen nieuwe huurbeleid (1000 stuks), Recreatiewoningen (330 stuks) en de Duurzame koffer (40 stuks). In totaal gaat het om zo'n 2300 'project'brieven. Deze zijn alle binnen een termijn van een halve week tot drie weken afgewikkeld.

A.4. Door de implementatie van RAP verlopen de burgercorrespondentieprocessen aanzienlijk meer gecontroleerd dan voorheen. Momenteel worden geen knelpunten ervaren in de afhandeling van zowel de brieven als de e-mailcorrespondentie. Vanaf april rapporteren wij u graag concreet over de resultaten van afhandeling van burgercorrespondentie.

A.5. Zoals hierboven reeds aangegeven zijn in RAP een groot aantal praktische voorzieningen aangebracht die de afwikkeling versnellen. Zo kan voortgangsinformatie zeer snel worden bijgewerkt, bestaat inzicht in de gevallen die - met het oog op de behandeltermijn - prioriteit verdienen, kunnen antwoorden snel worden geproduceerd aan de hand van beschikbare standaardteksten et cetera. Deze nieuwe werkwijze heeft enige tijd nodig om zich te zetten. Daarnaast wordt permanent gewerkt aan het verder optimaliseren van het proces van registratie en afhandeling via RAP. Begin 2006 wordt naar verwachting een workflowsysteem geïmplementeerd door het project VID1. Mogelijk dat hiermee een VROM breed systeem beschikbaar komt waarmee ook aansluitingsproblemen tussen de algemene en beleidsinteractieve correspondentie worden opgelost.

c. *Beantwoording specifieke vragen*

1. In antwoord op de vraag welke acties zijn genomen naar aanleiding van de zeven aanbevelingen die de minister in het burgerbrievenrapport zijn gedaan, gaf de minister een overzicht van de acties die per aanbeveling zijn genomen. Daarbij werd - waar mogelijk - een onderscheid gemaakt in acties voor de algemene correspondentie, voor IBS en voor het SHC. Dit overzicht luidt als volgt:

Aanbeveling	Ondernomen acties	
Waar nodig maatregelen te treffen ter bekorting van de behandelingsduur van bezwaarschriften	Alg	Zie beschrijving onder het deel <i>Algemeen</i> .
	IBS	Zie 4.d., onder 2.f.
	SHC	N.v.t.
Het ertoe te leiden dat ook de VROM Inspectie in de daarvoor in aanmerking komende gevallen gebruik maakt van de mogelijkheid de beslissing op een bezwaarschrift te verdagen	Correspondentie voor de VROM Inspectie valt zoals hierboven beschreven onder de beleidsinteractieve werkprocessen en wordt derhalve doorgestuurd naar de VROM Inspectie. De VROM Inspectie beschikt over een speciaal systeem voor het uitvoeren van haar taken, genaamd VI Database. Ook dit systeem houdt de behandeltermijn in de gaten. Handmatig wordt gekeken of de behandeltermijn van 6 weken wordt gepasseerd. Dit gebeurt slechts in uitzonderlijke gevallen omdat wekelijks in teamoverleggen de voortgang van correspondentieafhandeling wordt bijgehouden. Bij overschrijding van de behandeltermijn wordt een verdagingbericht opgesteld. De spelregels voor verdaging zijn op het VROM Intranet te vinden.	

Maatregelen te treffen ter bekorting van de afhandelingduur van klaagschriften	Alg	Zie beschrijving onder het deel <i>Algemeen</i> .
	IBS	Zie 4.d., onder 2.f.
	SHC	Sinds eind 2003 is een centrale unit (unit Klantcontacten) belast met de registratie, voortgangscntrole, afhandeling en rapportage van klaagschriften (waaronder burgerbrieven, klachtbrieven, onderzoeken ombudsman en schadeclaims).
Ervoor te zorgen dat ook het DG Wonen en het Secretariaat van de huurcommissies de ontvangst van klaagschriften schriftelijk bevestigen	Alg	Correspondentie voor IBS wordt direct vanuit Publieksvoorlichting doorgestuurd naar IBS. Bij correspondentie voor SHC die via Publieksvoorlichting bij VROM binnenkomt wordt een standaard ontvangstbevestiging aan de afzender gestuurd.
	IBS	IBS verstuurt bij binnenkomst van correspondentie een standaard ontvangstbevestiging aan de afzender.
	SHC	Rechtstreeks aan SHC gerichte correspondentie wordt beantwoord met een standaard ontvangstbevestiging tenzij binnen drie weken een definitief antwoord kan worden geretourneerd.
Ervoor te zorgen dat het Secretariaat van de huurcommissies in de daarvoor in aanmerking komende gevallen een bericht van verdaging aan de indiener van een klaagschrift stuurt	Alg	Publieksvoorlichting stuurt bij burgercorrespondentie een verdagingbericht als SHC aangeeft dat de termijn niet wordt gehaald.
	IBS	N.v.t.
	SHC	Bij de andere klaagschriften doet het Secretariaat van de huurcommissies dit zelf. Er is een standaard tussenbericht per soort correspondentie in gebruik. Gestuurd wordt dan op beantwoording binnen de in het tussenbericht gemelde termijn.
Ervoor te zorgen dat alle onderdelen van het ministerie in de daarvoor in aanmerking komende gevallen gebruik maken van tussenberichten	Alg	Op een centrale netwerkschijf en vanuit RAP zijn standaard verdagingberichten voor burgercorrespondentie te vinden. Deze zijn vanuit het Word menu voor functiespecifieke modeldocumenten te benaderen.
	IBS	IBS heeft speciaal voor dit doel een set modeldocumenten ontwikkeld.
	SHC	Zie voorgaande aanbeveling.
In de instructie voor de behandeling van e-mailberichten bepalingen op te nemen op het punt van de beantwoordingstermijn	Alg	E-mails kunnen worden ingediend via webforms op de VROM Internetsite. Bij het indienen van een vraag of opmerking ontvangt de afzender een standaard ontvangstbevestiging retour waarin de procedure voor beantwoording inclusief behandeltermijn staat vermeld.
	IBS	Idem.
	SHC	Idem.

2. In reactie op de vraag welk resultaat de genomen maatregelen inmiddels hebben opgeleverd, gaf de minister de volgende informatie:

"a) Verkorting behandelduur bezwaarschriften

Bij bezwaarschriften wordt evenals bij de overige correspondentie onderscheid gemaakt tussen algemene correspondentie en beleidsinteractieve correspondentie (IBS, Milieu, VROM Inspectie). De bezwaarschriften worden direct doorgestuurd naar de verantwoordelijke dienstonderdelen. Deze correspondentie wordt niet geregistreerd in RAP maar in eigen systemen van deze dienstonderdelen waardoor een overall inzicht in de behandeluren nog ontbreekt. Hierdoor is het lastig centraal een regie te voeren en sterk te sturen op een verkorting van de behandelduur. Met de introductie van een workflow-systeem door het VIDI project begin 2006 wordt dit hiaat naar verwachting opgelost. Wel is reeds getracht met behulp van een VROM breed communicatietraject VROM medewerkers aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor een spoedige afhandeling van burgercorrespondentie en een verwijzing naar informatie op het VROM Intranet over de wijze waarop dit het beste kan/moet worden aangepakt.

b) Gebruik door VROM-inspectie mogelijkheid van verdaging op beslissing bezwaarschrift

In 2004 is zoals gezegd een communicatietraject opgezet over de afhandeling van burgercorrespondentie en meer specifiek over de regels rondom verdaging. Deze regels zijn op het VROM Intranet terug te vinden. Bij de coördinatoren van de burgercorrespondentie zijn deze regels goed bekend.

c) Bekorting afhandelingduur van klaagschriften

Via het RAP systeem is de voortgang van de afhandeling van klaagschriften inzichtelijk geworden. Door het inzetten van een documentmanager (zie onder 4.a; N.o.) is bovendien de behandelduur teruggebracht. De eerste resultaten laten zien dat bij de afhandeling via het RAP systeem een termijn van zes weken voor beantwoording haalbaar is.

Door SHC zijn werkinstructies¹ gemaakt voor de afhandeling van de klaagschriften. Dit heeft geresulteerd in een afhandelingspercentage voor de klaagschriften van 95% binnen de termijn.

In 2004 heeft IBS 723 klaagschriften ontvangen en heeft er 690 afgehandeld. De gemiddelde doorlooptijd bedroeg 52 dagen (7,43 weken).

d) Gebruik ontvangstbevestigingen bij klaagschriften IBS en SHC

Alle klaagschriften die binnenkomen bij het Secretariaat van de huurcommissies worden structureel binnen 2 weken bevestigd met een standaard ontvangstbevestiging. Bij voor SHC bestemde burgerbrieven, die via de algemene correspondentie bij VROM zijn binnengekomen, stuurt Publieksvoorlichting de ontvangstbevestiging op het moment dat de brief ter beantwoording naar het Secretariaat van de huurcommissies wordt verzonden. Voor IBS geldt dat indien klachten niet meteen konden worden opgelost, ontvangstbevestigingen zijn gestuurd.

¹ In 2005 zullen de werkinstructies worden vastgelegd in een handboek.

e) Indien nodig gebruik maken van tussenberichten door alle onderdelen van het ministerie

In principe wordt uitgegaan van één mogelijkheid tot verdaging en geen gebruik van tussenberichten. De spelregels over het gebruik van verdagingberichten zijn te vinden op de VROM Intranetpagina Burgerbrieven. Voor de algemene, VI Inspectie en SHC correspondentie wordt sporadisch gebruik gemaakt van verdagingberichten omdat zoals hierboven reeds toegelicht de 6 weken norm over het algemeen wordt gehaald. Afhankelijk van de individuele zaken werd waar nodig bij IBS een tussenbericht verstuurd of de termijn verdaagd.

f) Instructie voor de behandeling van e-mailberichten inclusief beantwoordingstermijn

De enige mogelijkheid om mailberichten te sturen aan VROM is via de Internetsite. Op vrom.nl zijn een aantal standaard webformulieren te vinden voor het indienen van vragen en opmerkingen over algemene en specifieke onderwerpen. De afzender krijgt direct een standaard ontvangstbevestiging waarin de procedure voor beantwoording staat uitgelegd. De mails met algemene vragen en opmerkingen worden doorgestuurd naar Postbus 51. Indien Postbus 51 geen antwoord op de vraag of opmerking kan geven, wordt deze doorgestuurd naar VROM. Deze vragen worden in RAP geïmporteerd en vervolgens afgehandeld. Als bij de beantwoording binnen VROM een beleidsmedewerker moet worden betrokken, dan wordt deze via een mail gevraagd zijn bijdrage te leveren. In de mail die de beleidsmedewerker ontvangt, is inhoudelijke en procedurele (inclusief behandeltermijn) informatie opgenomen over de afhandeling van de vraag c.q. opmerking. Voor de afhandeling van mail geldt de Awb-termijn van 6 weken, maar in de praktijk worden mailberichten binnen 1 à 2 weken beantwoord.

d. Beantwoording vragen in het kader van diepte-onderzoek

1. Op het terrein van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft de Nationale ombudsman bijzondere aandacht gevraagd voor de stand van zaken op het terrein van de behandeling van huursubsidieaanvragen door de directie IBS van het Directoraat-Generaal Wonen. Hij stelde de minister in dat verband de volgende vragen:

- a. Hoeveel "eerste aanvragen" om huursubsidie heeft uw ministerie in 2004 ontvangen?
- b. Wat was de gemiddelde afhandelingsduur van deze eerste aanvragen?
- c. In hoeveel gevallen bedroeg de afhandelingsduur meer dan acht weken?

De minister beantwoordde deze vragen als volgt:

"Op grond van artikel 30a lid 1 onder a van de Huursubsidiewet (Hsw) wordt voorafgaand aan de huursubsidiebeslissing binnen vier weken na ontvangst van de benodigde gegevens een Huursubsidiebericht gestuurd. Indien er sprake is van een gecontinueerde aanvraag wordt een dergelijk bericht verstuurd uiterlijk op 1 juli (artikel 30a lid 1 onder b Hsw.). Vervolgens volgt de beslissing binnen 8 weken (artikel 30a lid 8 Hsw) na het verstrijken van de reactietermijn van 4 weken. Indien er sprake is van een beperkt

Huursubsidiebericht, waarbij de aanvrager wordt verzocht de ontbrekende gegevens aan te vullen, dan geldt artikel 30aa Hsw. Nadat de gegevens zijn ontvangen volgt de beslissing binnen 8 weken.

a. Het kalenderjaar 2004 bevat de tweede helft van het subsidiejaar 1 juli 2003 - 1 juli 2004 en de eerste helft van het subsidiejaar 1 juli 2004 - 1 juli 2005. In 2004 zijn wat betreft het subsidiejaar 2003/2004 90.708 Eerste Aanvragen ontvangen en inzake het subsidiejaar 2004/2005 191.846 stuks. In totaal zijn dat 282.554 ontvangen Eerste Aanvragen in 2004.

b. De gemiddelde behandelingsduur van de Eerste Aanvragen bedroeg in 2004 wat betreft het subsidiejaar 2003/2004 85,5 kalenderdagen (12,2 weken) en voor het subsidiejaar 2004/2005 87,9 kalenderdagen (12,5 weken). Hierbij zij opgemerkt, dat de behandelingsduur in het subsidiejaar 2004/2005 ten opzichte van 2003/2004 is teruggebracht met 3,2 weken. Het gemiddelde over het gehele subsidiejaar 2003/2004 was namelijk 15,7 weken.

c. In alle gevallen bedroeg de afhandelingduur meer dan acht weken. De minimale doorlooptijd van een Eerste Aanvraag bedraagt in de praktijk al 10 weken. Deze termijn bestaat uit 2 weken voor het ontvangen, scannen en invoeren van de aanvragen; 1 week voor het opvragen van de inkomensgegevens, 1 week voor het verzenden van het (beperkt) Huursubsidiebericht en 4 weken reactietijd voor de aanvrager (het computersysteem hanteert bij dit laatste een wachttijd van 6 weken).

In 7,5% van de Eerste Aanvragen is er een beperkt Huursubsidiebericht verstuurd in verband met ontbrekende gegevens, waardoor er niet meteen op de huursubsidieaanvraag beslist kon worden. In deze gevallen zijn de opgestuurde gegevens vervolgens binnen gemiddeld 39,4 kalenderdagen (5,6 weken) afgehandeld en de beslissing verzonden.

Bij de afhandeling van Eerste Aanvragen doen zich geen noemenswaardige problemen voor. Wat betreft de aanvraagbehandeling is er geen sprake meer van grove termijnoverschrijdingen."

2. Over de behandelingsduur van bezwaarschriften op huursubsidiegebied werden de minister de volgende vragen gesteld:

- a. Hoeveel bezwaarschriften tegen beslissingen op aanvragen om huursubsidie heeft uw ministerie in 2004 ontvangen?
- b. Hoeveel van deze bezwaarschriften zijn binnen zes weken afgedaan?
- c. Hoeveel van deze bezwaarschriften zijn afgedaan binnen zes tot tien weken?
- d. In hoeveel van deze bezwaarschriften bedroeg de afhandelingduur meer dan tien weken?
- e. Wat was de gemiddelde behandelingsduur van de bezwaarschriften die niet binnen tien weken zijn afgehandeld?
- f. In hoeverre is op het punt van de behandeling van bezwaarschriften tegen beslissingen op huursubsidieaanvragen (nog) sprake van een knelpunt?

De minister beantwoordde deze vragen als volgt:

"a t/m e. In 2004 zijn er 5.498 bezwaarschriften huursubsidie ontvangen waarvan er 656 stuks binnen zes weken na ontvangst zijn afgehandeld en 602 stuks binnen 6 - 10 weken. Van 6.897 bezwaarschriften (waaronder het restant van de werkvoorraad van 2003) heeft de afhandeling meer dan 10 weken geduurd met een gemiddelde behandeltermijn van 41,8 weken.

In totaal zijn er in 2004 8.155 bezwaarschriften huursubsidie afgehandeld, waarvan er 1.399 stuks betrekking hebben op het subsidiejaar 2001/2002 en ouder; 4.071 op 2002/2003, 2.512 op 2003/2004 en 173 stuks op 2004/2005. Het aantal afgehandelde bezwaarschriften is in 2004 dus groter geweest dan het aantal ontvangen bezwaarschriften.

f. Hoewel de werkvoorraad bezwaarschriften in 2004 met 2.657 stuks is ingelopen, is er wat betreft de afhandeling van bezwaarschriften huursubsidie nog steeds een knelpunt. In 2004 is de Directie Informatie, Beheer en Subsidieregelingen (IBS) niet begonnen met een schone lei en is gestart met een oude werkvoorraad bezwaarschriften. Weliswaar heeft dat werkproces de eerste maanden van 2004 hoge prioriteit gehad, vanaf mei heeft de aanvraagbehandeling weer eerste prioriteit gekregen. Immers, de financiële belangen van de burger zijn bij termijnoverschrijding van de aanvraagbehandeling het grootst. Daarnaast heeft IBS in toenemende mate te maken gekregen met het opleiden van nieuwe medewerkers en medewerkers die voorheen op andere processen werkzaam waren. Het is gebleken, dat het opleiden en trainen van medewerkers die geen kennis hebben van het afhandelen van bezwaarschriften een langdurige kwestie is.

Momenteel is het Project Afgesloten Tijdvakken (PAT) druk bezig met het wegwerken van de werkvoorraad correspondentie/bezwaarschriften betreffende het subsidiejaar 2003/2004. De planning is dat deze voorraad op 1 april 2005 zal zijn weggewerkt.

Per 1 januari 2006 gebeurt de uitvoering van de Huursubsidiewet onder verantwoordelijkheid van de Belastingdienst. Het jaar 2005 staat in het teken van de overdracht van de uitvoering van de huursubsidie naar de Belastingdienst/Toeslagen. Per 1 juli zal volgens planning het grootste deel van de medewerkers van IBS al werkzaam zijn in Utrecht. In dat verband is er binnen VROM gekozen voor een projectmatige aanpak van zowel de afronding van de werkzaamheden van het lopende subsidiejaar 2004/2005 als de uitvoering van het laatste subsidiejaar onder verantwoordelijkheid van VROM, welke loopt van 1 juli 2004 tot en met 31 december 2004. Het project subsidiejaar 2004/2005 heeft tot doel de werkvoorraad per 1 juli 2005 te hebben teruggebracht tot 1.750 stuks ouder dan 2005. Momenteel wordt er nog bekeken of de werkvoorraad tot 750 stuks per 1 juli 2005 kan worden teruggebracht. Een ander doel is de doorlooptijd per die datum in 80% van de gevallen te hebben teruggebracht naar uiterlijk 100 dagen (14,3 weken)."

5. Aanvullende informatie

1. Naar aanleiding van de vraag van de Nationale ombudsman naar de achtergrond van de door de minister bedoelde termijn van zes weken voor de afhandeling van brieven en

faxen (zie onder 4.a.), liet de minister in een nadere reactie van 30 mei 2005 het volgende weten:

"U vraagt om nadere informatie over mijn beantwoording van vraag A1 met de '6 weken norm'. Ik ben mij er van bewust dat de Awb alleen voor klaagschriften e.d. een wettelijke beantwoordingstermijn van zes weken kent. Tot nu toe hanteert men binnen mijn ministerie deze termijn ook voor de zogeheten 'andere brieven' als leidraad. Daar bovenop heb ik de ambitie gelegd om brieven binnen drie weken te beantwoorden; vergelijkbaar met uw aanbeveling voor een termijn van twee à drie weken. Er gaat altijd direct na registratie een ontvangstbevestiging uit waarin genoemde termijn van drie weken als streven wordt aangegeven. Onze ontvangstbevestiging is niet geheel hetzelfde als het door u opgevoerde behandelingsbericht, aangezien wij niet het behandelende dienstonderdeel noemen. Vaak zijn die gegevens op dat moment namelijk nog niet bekend. Publieksvoorlichting is de centrale unit voor de behandeling van burgercorrespondentie en is dus het loket voor de betrokken burger. De naam van de behandelend publieksvoorlichter staat in de brief vermeld, alsook het telefoonnummer waar de burger voor informatie naartoe kan bellen. Zodra het naar uitziet dat de streeftermijn niet wordt gehaald, gaat er een verdagingsbericht uit, inclusief reden van vertraging en wederom met de naam van de betrokken publieksvoorlichter."

2. Met betrekking tot de doorlooptijden van burgercorrespondentie gaf de minister nadere informatie op basis van de eerste kwartaalrapportage na de implementatie van het Registratie- en Afhandelingssysteem Publieksvoorlichting (RAP; zie onder 4.a.). Volgens de minister blijkt uit deze rapportage dat 42% van de brieven binnen drie weken wordt beantwoord en 84% binnen vier weken. Zij voegde daar aan toe dat het er dus op lijkt dat de termijn van drie weken wat al te ambitieus is, en dat zij zich daar nader over zou beraden.

3. In antwoord op de vraag naar de achtergrond van de mededeling van de minister dat voor de afhandeling van e-mail de Awb-termijn van zes weken geldt (zie 4.c., onder 2.f.), gaf de minister te kennen dat die termijn ten onrechte in haar eerste reactie was genoemd. Volgens haar worden e-mailberichten in principe binnen één week beantwoord, met een uitloopmogelijkheid bij de meer complexe vragen. Zij voegde daar aan toe dat uit de (concept)kwartaalrapportage blijkt dat 79% van de e-mailberichten binnen één week wordt beantwoord, en 98% binnen twee weken.

4. Naar aanleiding van de vraag van de Nationale ombudsman of de directie IBS erin is geslaagd de werkvoorraad correspondentie/bezwaarschriften betreffende het huursubsidiejaar 2003/2004 vóór 1 april 2005 weg te werken (zie 4.d., onder 2.f.), deelde de minister het volgende mee:

"...Het project afgesloten tijdvakken had als opdracht: het wegwerken van de werkvoorraad correspondentie/bezwaarschriften van het subsidiejaar 2003/2004 per 1 april 2005. Het project is erin geslaagd de werkvoorraad correspondentie volledig af te handelen binnen de gestelde termijn van 1 april.

Ten aanzien van de bezwaarschriften kan gemeld worden dat er per 1 april nog circa 200 gevallen waren die in een actieve staat stonden (d.w.z. dat deze bezwaarschriften destijds wel ter behandeling zijn opgepakt maar dat het bezwaarschrift nog niet definitief kan worden afgehandeld). Deze 200 gevallen zijn overgedragen aan de staande organisatie. Het project afgesloten tijdvakken heeft officieel decharge gekregen.

Op dit moment (stand 23 mei 2005) zijn er van deze 200 bezwaarschriften nog 170 in een actieve status..."

HET MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

1. Beoordeling in het burgerbrievenrapport

De minister van Verkeer en Waterstaat verstreek informatie over aanvragen die werden behandeld bij het Directoraat-Generaal Luchtvaart en bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Het geheel overziend merkte de Nationale ombudsman op dat de informatie die de minister had aangeleverd zo onvolledig was dat geen totaaloordeel over de behandelingsduur kon worden gegeven. Dit baarde zorgen over de wijze waarop de behandeling van aanvragen werd geregistreerd. Voor zover wel gegevens werden verstrekt, stelde de Nationale ombudsman dat aanvragen voor een deel tijdig en voor een ander deel te traag waren afgedaan. Wat betreft de tussentijdse informatieverstrekking constateerde de Nationale ombudsman dat de praktijk bij het Directoraat-Generaal Luchtvaart niet helemaal correct was. Het was aan te nemen dat de indiener van een aanvraag niet altijd binnen twee à drie weken bericht kreeg. Bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat werd slechts in sommige gevallen een ontvangstbevestiging verzonden, terwijl de behandelingsduur van de aanvragen niet zelden langer dan twee à drie weken was; met behandelingsberichten werd in het geheel niet gewerkt. De Nationale ombudsman concludeerde dat de tussentijdse informatieverstrekking aan de indieners van aanvragen in overwegende mate tekort schoot.

De Nationale ombudsman stelde vast dat ook de informatie die de minister van Verkeer en Waterstaat had aangeleverd over de behandelingsduur van bezwaarschriften ernstige hiaten kende. In verband hiermee konden volgens de Nationale ombudsman vraagtekens worden geplaatst bij de wijze waarop het ministerie gegevens over bezwaarschriften registreerde. Voor zover informatie was gegeven, kon worden vastgesteld dat de bezwaarschriften deels binnen de wettelijke termijn en deels daarbuiten waren afgedaan. De Nationale ombudsman achtte de wijze waarop het ministerie de indieners van bezwaarschriften tussentijds informeerde in het algemeen voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Inzake de behandeling van klaagschriften deelde de minister van Verkeer en Waterstaat mee dat Rijkswaterstaat, een omvangrijk onderdeel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, een over heel Nederland verspreide organisatie is, die is verdeeld in verschillende directies en dienstkringen. De brieven van burgers werden onder allerlei inhoudelijke onderwerpen geregistreerd, maar niet onder "klacht". Klachtbrieven werden bij Rijkswaterstaat vaak niet als zodanig herkend en behandeld. De behandeling van klachten werd ook niet gecoördineerd. Volgens de Nationale ombudsman was de geschetste gang van zaken bij Rijkswaterstaat flagrant in strijd met hoofdstuk 9 van de Awb. Voor zover de minister informatie verschafte over de behandelingsduur van klaagschriften bij het ministerie, kon worden opgemerkt dat afhandeling in het algemeen tijdig was. De informatie die tussentijds aan de indieners van klachten werd gegeven, was volgens de Nationale ombudsman voor verbetering vatbaar.

Uit hetgeen de minister van Verkeer en Waterstaat liet weten kwam naar voren dat de behandeling van andere brieven verschillende tekortkomingen kende. Zo was het bij verschillende onderdelen van het ministerie geen vaste praktijk in gevallen die daarvoor

in aanmerking kwamen te werken met behandelingsberichten. Over het geheel gesproken was de informatie die de minister had verstrekt echter nogal summier. De Nationale ombudsman gaf daarom geen totaaloordeel over de behandeling van andere brieven. Evenals bij de behandeling van aanvragen en bezwaarschriften uitte de Nationale ombudsman zijn bezorgdheid over de registratie van gegevens inzake de behandeling van andere brieven.

Hetgeen de minister van Verkeer en Waterstaat meedeelde over de wijze waarop e-mailberichten werden behandeld, gaf geen aanleiding tot kritiek.

2. Aanbevelingen in het burgerbrievenrapport

In zijn rapport van 30 september 2003 gaf de Nationale ombudsman de minister van Verkeer en Waterstaat in overweging om:

1. het ertoe te leiden dat het Directoraat-Generaal Luchtvaart de indieners van aanvragen en de afzenders van andere brieven behandelingsberichten toezendt in alle gevallen waar een behandelingsduur van meer van dan twee à drie weken wordt verwacht, alsmede dat in alle gevallen waarin bij aanvragen de beslistermijn niet wordt gehaald een kennisgeving aan betrokkene wordt gezonden;
2. de gebruikmaking - in de daarvoor in aanmerking komende gevallen - van behandelingsberichten vaste praktijk te laten worden bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat;
3. ervoor te zorgen dat in de ontvangstbevestigingen die aan de indieners van bezwaarschriften worden gestuurd informatie wordt opgenomen over de behandelingsduur;
4. ervoor te zorgen dat het Directoraat-Generaal Luchtvaart de indieners van bezwaarschriften, ten aanzien waarvan de wettelijke beslistermijn inclusief de verdaging niet wordt gehaald, in alle gevallen vraagt om instemming met verder uitstel;
5. het ertoe te leiden dat klachtbehandeling conform hoofdstuk 9 van de Awb zo spoedig mogelijk praktijk wordt bij Rijkswaterstaat;
6. informatie over de te verwachten behandelingsduur te laten opnemen in de brief die de IVW gebruikt ter bevestiging van de ontvangst van klaagschriften;
7. ervoor te zorgen dat het Directoraat-Generaal Goederenvervoer ten aanzien van andere brieven in de daarvoor in aanmerking komende gevallen behandelingsberichten verzendt;
8. het gebruik van behandelingsberichten in te voeren bij de Directie Communicatie;
9. er in algemene zin voor te zorgen dat de verschillende categorieën van binnenkomende correspondentie bij alle onderdelen van het ministerie op adequate wijze worden gerubriceerd en geregistreerd.

3. Correspondentie naar aanleiding van de aanbevelingen

Bij brief van 2 april 2004 deelde de minister van Verkeer en Waterstaat het volgende mee:

“...Naar aanleiding van uw rapport inzake de behandelingsduur van brieven en e-mail-berichten van burgers aan de rijksoverheid reageer ik hierbij op de aanbevelingen die in dat rapport gedaan zijn aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De minister van Verkeer en Waterstaat wordt in overweging gegeven om:

1. het ertoe te leiden dat het DG Luchtvaart de indieners van aanvragen en de afzenders van andere brieven behandelingsberichten toezendt in alle gevallen waar een behandelingsduur van meer dan 2 à 3 weken wordt verwacht, alsmede dat in alle gevallen waarin bij aanvragen de beslistermijn niet wordt gehaald een kennisgeving aan betrokkene wordt gezonden.

en:

2. ervoor te zorgen dat het DG Luchtvaart de indieners van bezwaarschriften, ten aanzien waarvan de wettelijke beslistermijn inclusief de verdaging niet wordt gehaald, in alle gevallen vraagt om instemming met verder uitstel.

Ten aanzien van de hiervoor genoemde aanbevelingen aan het DG Luchtvaart kan ik u als volgt informeren. Het DG Luchtvaart is op dit moment bezig om de procedures en termijnen voor afhandeling van burgerbrieven en e-mail in kaart te brengen en te stroomlijnen. Hierbij wordt samengewerkt met de Directie Communicatie en Postbus 51. Doelstelling is te komen tot een versnelde afhandeling van de burgercorrespondentie, zodat het percentage binnen de voorgeschreven termijn afgehandelde stukken aanzienlijk zal toenemen. De door u gedane aanbevelingen zullen zeker bij dit proces worden betrokken.

3. de gebruikmaking - in de daarvoor in aanmerking komende gevallen - van behandelingsberichten vaste praktijk te laten worden bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

en:

4. informatie over de te verwachten behandelingsduur te laten opnemen in de brief die de IVW gebruikt ter bevestiging van de ontvangst van klaagschriften.

Ten aanzien van de hiervoor genoemde aanbevelingen aan de IVW kan ik u het volgende melden. Op dit moment wordt gewerkt aan een handboek voor de gehele inspectie, waarin gestreefd wordt naar uniformiteit in werkwijze op diverse vlakken. In dit handboek wordt ook aandacht besteed aan de behandeling van burgerbrieven in de diverse vormen. Uw aanbevelingen worden opgenomen in het handboek.

5. ervoor te zorgen dat in de ontvangstbevestigingen die aan de indieners van bezwaarschriften worden gestuurd informatie wordt opgenomen over de behandelingsduur.

Onlangs is binnen de beleidskern een handleiding voor bezwaarschriftprocedures verspreid. In de handleiding is onder andere voorzien in een model voor ontvangstbevestigingen. In de ontvangstbevestiging wordt de indiener gemeld dat hij/zij "op korte termijn" nadere informatie ontvangt. Dit betekent in de praktijk dat de appelland een uitnodiging krijgt voor de hoorzitting tussen één week en veertien dagen na de ontvangstbevestiging. Hiermee valt dit binnen de door u als redelijk aangemerkte behandelingstermijn.

6. het ertoe te leiden dat klachtbehandeling conform hoofdstuk 9 van de Awb zo spoedig mogelijk praktijk wordt bij de Rijkswaterstaat.

Vanwege de veelheid aan plekken binnen Rijkswaterstaat waar burgerbrieven in diverse vormen binnenkomen, is het erg moeilijk een algemeen zicht te krijgen op het soort brief. Er wordt niet geselecteerd op het al dan niet klacht zijn, de brieven gaan naar de afdeling waar ze inhoudelijk thuis horen. De brieven worden vervolgens "gewoon" behandeld; daar kan bij horen dat ze te lang blijven liggen. Natuurlijk ken ik de algemene klacht van burgers dat ze soms te lang op een antwoord wachten. Ik beschouw dat als een euvel dat bestreden moet worden.

Bij Rijkswaterstaat is daarom een commissie ingesteld die aanbevelingen gaat doen om:

- afdoeningstermijnen bij iedereen kenbaar te maken
- de met afdoening belaste medewerkers verantwoordelijk te stellen voor tijdige afdoening en door middel van tussentijdse elektronische berichten te waarschuwen
- in ieder geval berichten van ontvangst en eventueel verdaging uit te sturen.

Deze aanbevelingen moeten (na een inspraak- en testronde) RWS-breed worden ingevoerd.

De daarvoor benodigde computerprogrammatuur wordt om kostenredenen niet tussentijds aangeschaft, maar bij nieuwe apparatuur ingeprogrammeerd.

7. ervoor te zorgen dat het DG Goederenvervoer ten aanzien van andere brieven in de daarvoor in aanmerking komende gevallen behandelingsberichten verzendt.

Deze aanbeveling wordt overgenomen.

8. het gebruik van behandelingsberichten in te voeren bij de Directie Communicatie.

Deze aanbeveling wordt overgenomen voor brieven die niet binnen een termijn van twee à drie weken beantwoord worden.

9. er in algemene zin voor te zorgen dat de verschillende categorieën van binnenkomende correspondentie bij alle onderdelen van het ministerie op adequate wijze worden gerubriceerd en geregistreerd.

Ten aanzien van deze aanbeveling en in aanvulling ook ten aanzien van de overige aanbevelingen kan ik u melden dat deze uitgebreid zijn besproken met alle hoofden DIV (Documentaire Informatievoorziening) van V&W. Alle aanbevelingen zijn meegenomen in de nieuwe Beheersregeling DIV van V&W die binnenkort zal worden vastgesteld. De Beheersregeling wordt op dit moment juridisch getoetst door HDJZ (Hoofddirectie Juridische Zaken). Vervolgens zal de regeling na bespreking in het Bedrijfsvoeringsberaad worden vast gesteld. In de beheersregeling wordt onder andere aandacht besteed aan de registratie van ingekomen aanvragen, klaag- en bezwaarschriften. Tevens is de Correspondentiewijzer van de Nationale Ombudsman integraal opgenomen in de beheersregeling. Om de Correspondentiewijzer zo breed mogelijk binnen de diensten te verspreiden, heb ik deze ook apart naar alle hoofden van dienst gezonden en wordt deze specifiek bij de directie-secretarissen onder de aandacht gebracht. . . '

In de door de minister meegestuurde modelontvangstbevestiging stond geen correcte afhandelingstermijn genoemd.

Bij brief van 28 april 2004 liet de Nationale ombudsman de minister van Verkeer en Waterstaat weten dat hij de aanbevelingen 1, 2, 4, en 6 tot en met 9 (nummering als in het rapport; in de brief van 2 april 2005 hanteerde de minister een andere nummering) als opgevolgd beschouwde. De Nationale ombudsman vroeg de minister of er alsnog een concrete termijn kon worden genoemd in de modelontvangstbevestiging voor bezwaarschriften. Tevens vroeg de Nationale ombudsman de minister hem op de hoogte te brengen van de taak en werkwijze van de commissie, die was ingesteld om aanbevelingen te doen inzake de situatie bij Rijkswaterstaat, alsmede op welke termijn resultaten van het werk van die commissie waren te verwachten.

Bij brief van 12 juli 2004 deelde de minister van Verkeer en Waterstaat mee dat de modelontvangstbevestiging was aangepast. De minister gaf aan dat het de voorkeur had eerst te proberen een hoorzitting te organiseren, een datum voor het horen te plannen en de ontvangstbevestiging samen met de uitnodiging te verzenden; lukt dat niet, dan wordt binnen één week na ontvangst een ontvangstbevestiging verzonden, waarin staat dat de indiener van het bezwaarschrift binnen tien dagen na de dagtekening nader bericht ontvangt. Verder liet de minister onder meer het volgende weten:

“Zoals u weet is Rijkswaterstaat (RWS) een omvangrijke en gedecentraliseerde organisatie. Zij verkeert momenteel in een grote organisatieverandering. In de omvorming naar een klantgerichte organisatie wordt nadrukkelijk ook aandacht besteed aan de afhandeling van burgerbrieven. Hoe dit exact vorm krijgt is in ontwikkeling, maar uiteraard wordt voldaan aan de wettelijke eisen hiervoor, (...) De coördinator voor behandeling van klachten bij de N0 bij RWS ziet er op toe dat bij elke klacht naar een inhoudelijke en spoedige oplossing wordt toegewerkt. Dit zal waarschijnlijk ook de teneur worden van afhandeling van burgerbrieven. Daarnaast heeft RWS een klachten-telefoon in gebruik genomen, om toegankelijkheid voor en snelle afhandeling van burgervragen te verbeteren.

Van deze gelegenheid wil ik tevens gebruik maken om u nader te informeren over de Commissie Afdoeningstermijnen van Rijkswaterstaat.

Op 23 september 2003 heeft het Management Team van het Hoofdkantoor deze commissie ingesteld. Haar taak was vast te stellen:

- Aan welke documenten reeds afdoeningstermijnen zijn gesteld.
- Aan welke documenten niet.
- Welke termijn voor deze laatste categorie volgens de wet vereist en praktisch haalbaar is.

Daarnaast moest zij in kaart brengen welke praktische voorzieningen moesten worden getroffen om:

- De per 1 oktober 2004 nieuw te vormen Staf DG (100 fte), en
- de per 1 oktober nieuw te vormen Corporate Dienst (200 fte) met ondersteunende staven,

in staat te stellen zich aan de gestelde afdoeningstermijnen te houden.

De commissie heeft haar rapport in april afgerond in een concept-rapport. Besluitvorming daarover kan nu niet plaatsvinden, omdat de nieuw te vormen diensten nog in een te vroeg stadium van oprichting zijn om de voorstellen te kunnen beoordelen. Besluitvorming is derhalve enige maanden aangehouden.

Na vaststelling van deze termijnen voor Stafdienst en Corporate Dienst moeten deze termijnen worden doorvertaald naar de overige directies van Rijkswaterstaat (10.000 fte). Naar inschatting kan dit in het najaar opgestart worden.”

Bij brief van 25 augustus 2004 liet de Nationale ombudsman weten dat hij alle aanbevelingen die hij in het burgerbrievenrapport had gedaan als opgevolgd beschouwde, maar dat hij er tevens goede nota van had genomen dat de situatie bij Rijkswaterstaat nog niet was wat zij moest zijn.

4. Reactie op de brief van 3 januari 2005

a. Beantwoording algemene vragen

Bij brief van 1 april 2005 reageerde de minister van Verkeer en Waterstaat op de vragen die in het kader van het evaluatie-onderzoek waren gesteld. De minister gaf daarbij aan dat van de gelegenheid gebruik was gemaakt om een aantal vervolgvragen te benoemen. In antwoord op de algemene vragen (vet gedrukt) deelde de minister het volgende mee:

“A.1 Kunt u aangeven of zich, en zo ja, in hoeverre er opvallende wijzigingen hebben voorgedaan in de doorlooptijden binnen uw ministerie?”

De doorlooptijden zijn sinds 2002 niet opvallend gewijzigd, bij de meeste directoraten is deze licht gedaald. Het ministerie is bezig de werkwijzen van de verschillende directoraten te stroomlijnen en verbeterpunten te formuleren met betrekking tot doorlooptijden en informatieverstrekking door middel van behandelingsberichten.

A2. In het kader van het onderzoek in 2003 hebt u in antwoorden op vragen van de Nationale ombudsman tevens aangegeven op welke wijze burgers tussentijds worden geïnformeerd. Hebben zich op het punt van tussentijds informeren van burgers nog opvallende veranderingen voorgedaan?

Uit het voorgaande onderzoek van de ombudsman is gebleken dat het tussentijds informeren van indieners van bezwaarschriften tekort schoot. Per dienst wordt hieronder kort de huidige stand van zaken toegelicht.

Bij het Directoraat Generaal Luchtvaart (DGL) werd ten tijde van het vorige onderzoek al gewerkt met een behandelingsbericht. Dit gebeurt nog steeds. Bij het Directoraat Generaal Goederenvervoer (DGG) geldt het principe dat de verantwoordelijkheid bij de behandelend medewerker ligt om de burger tussentijds te informeren bij een niet tijdige afdoening. Het is niet aan te geven of dit in alle gevallen met een behandelingsbericht wordt gedaan.

Voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) geldt dat in het nieuwe handboek is voorgeschreven dat in de ontvangstbevestiging informatie over de behandelingsduur wordt opgenomen.

Rijkswaterstaat heeft een klachtenlijn ingesteld. Via deze servicelijn (v/h klachtenlijn) ontvangt Rijkswaterstaat circa 40.000 oproepen op jaarbasis. De ontvangen oproepen worden in eerste instantie gedefinieerd als vraag, verzoek, opmerking of suggestie en als zodanig direct door de medewerkers van de servicelijn beantwoord of voorgelegd aan de vakspecialisten binnen Rijkswaterstaat. Alle oproepen worden binnen enkele dagen beantwoord, zoals met de Algemene Wet Bestuursrecht is beoogd. Vervolgens worden in tweede instantie de niet naar tevredenheid beantwoorde oproepen als klacht gedefinieerd en conform de Awb-klachtenprocedure in behandeling genomen. Bij RWS geldt dat alle oproepen via de servicelijn binnen enkele dagen beantwoord worden. Mocht beantwoording niet binnen die termijn lukken, dan wordt de vervolgpprocedure geschetst.

A.3 In hoeverre voldoet het ministerie aan het algemeen normenkader? Kan dit per dienst worden aangegeven?

In het algemeen normenkader zijn voor alle categorieën (aanvragen, bezwaarschriften, klaagschriften, burgerbrieven, faxverkeer en e-mail) termijnen bepaald. Het is niet zichtbaar of het ministerie voldoet aan het normenkader. Hieronder wordt per directoraat de stand van zaken weergegeven.

DGL ontvangt veel documenten van burgers, waarbij getracht wordt afdoening binnen de termijnen te realiseren.

DGG heeft weinig correspondentie met burgers, ook daar blijft tijdige afdoening een aandachtspunt.

Bij IVW geldt dat nu het handboek gereed is, de IVW steeds beter in staat zal zijn om alle klachten conform het normenkader af te handelen.

Bij Rijkswaterstaat vindt, zoals u weet (brief van 2 april 2004) een grote organisatieverandering plaats. Dit heeft er in enkele gevallen toe geleid dat de normen niet gehaald worden. (...)

A.4 In hoeverre bestaan er op dit moment op het punt van brieven en e-mailberichten van burgers aan uw ministerie nog knelpunten?

Er zijn geen specifieke knelpunten, het beantwoorden van brieven binnen de gestelde termijnen en het informeren van burgers blijft voor de meeste directoraten een aandachtspunt. De afhandeling van e-mailberichten gaat goed, hiervoor wordt de richtsnoer voor E-mailgebruik gehanteerd.

A.5 Wordt er momenteel nog gewerkt aan verbeteringen van het punt van doorlooptijden en op het punt van tussentijdse informatieverstrekking aan de afzenders van brieven en van e-mailberichten?

Er is bij alle diensten aandacht voor het verbeteren van doorlooptijden en informatieverstrekking. Hieronder volgt een uiteenzetting per DG.

Directoraat Generaal Rijkswaterstaat

Voor Rijkswaterstaat is al eerder aangegeven dat er een klachtenlijn is ingesteld. Sinds de instelling van de servicelijn en de nieuwe wijze van afhandeling van vragen van burgers is het aantal klachten verminderd en worden de doorlooptijden van de overgebleven klachten bekort. Door deze klantvriendelijke benadering is er tevens sprake van een toename van de contacten van Rijkswaterstaat met de burgers.

Inspectie Verkeer en Waterstaat

Bij de Inspectie is het Handboek IVW gereed en bekend gemaakt binnen de IVW organisatie. Overeenkomstig het Handboek dient gewerkt te worden met behandelingsberichten. Verder is in het Handboek voorgeschreven dat in de ontvangstbevestiging informatie over de behandelingsduur wordt opgenomen. Als uitgangspunt wordt in het Handboek de Correspondentiewijzer van de Nationale Ombudsman gehanteerd.

Directoraat Goederenvervoer en Luchtvaart

Voor luchtvaartaanleggen hebben zich geen opvallende wijzigingen voorgedaan. Bij het Directoraat Goederenvervoer is de doorlooptijd iets verkort als het gaat om klachten van de Nationale ombudsman. Dit blijkt uit het minder vaak voorkomen van DGG-documenten op rappellijsten

Directie Besturing en Strategie

Binnen de Centrale Diensten wordt sinds een halfjaar voor klachten van de Nationale Ombudsman een rappelsysteem gehanteerd. Hier wordt twee weken voordat de reactietermijn afloopt, een e-mail gestuurd om de naderende reactietermijn onder de aandacht te brengen. Ondanks het feit dat de rappellijsten erg goed werken, blijven de Directoraten Generaal zelf verantwoordelijk voor afhandeling van burgerbrieven en klachten.

Zoals eerder al aangegeven wordt binnen het ministerie gewerkt aan het verbeteren van beantwoording van correspondentie.”

b. Beantwoording specifieke vragen

In antwoord op de specifieke vragen deelde de minister van Verkeer en Waterstaat in de brief van 1 april 2005 het volgende mee:

“B. 1 In de brief van 2 april 2004 heeft V&W laten weten dat DGL bezig was de procedures en termijnen voor afhandeling van burgerbrieven en e-mail in kaart te brengen en te stroomlijnen. Wat zijn de resultaten hiervan tot nu toe, graag ook ingaan op het verzenden van behandlingsberichten, het verzenden van kennisgeving ingeval de beslistermijn niet wordt gehaald, en het vragen om instemming met verder uitstel ingeval de verdaagde termijn niet wordt gehaald?”

Het in kaart brengen en stroomlijnen van procedures en termijnen voor afhandeling van burgerbrieven en e-mail is nog niet afgerond. Aangezien DGL nu midden in een integratietraject met DGG zit, wordt dit in dit verband meegenomen. In het najaar van 2005 is naar verwachting een geïntegreerde DGTL werkwijze gereed. *Hierover wordt u te zijner tijd geïnformeerd.*

B.2 Is het handboek voor de gehele Inspectie Verkeer en Waterstaat gereed? Wordt er nu gewerkt met behandlingsberichten? Wordt in de ontvangstbevestiging informatie opgenomen over de behandelingsduur.

Ja, sinds de totstandkoming van het handboek wordt binnen de IVW gewerkt met behandlingsberichten. Ook is in het Handboek voorgeschreven dat in de ontvangstbevestiging informatie over de behandelingsduur wordt opgenomen. Beide aanbevelingen zijn dus opgevolgd.

B.3 Is het werk van de Commissie Afdoeningstermijnen bij Rijkswaterstaat al afgerond?

Zoals reeds is vermeld in de brief van 2 april 2004 vindt bij Rijkswaterstaat momenteel een grote organisatieverandering plaats. De nieuw gevormde diensten bevinden zich nog in een te vroeg stadium van oprichting om de concept-voorstellen van de commissie afdoeningstermijnen te kunnen beoordelen. De aanhouding van de besluitvorming aangaande de voorgestelde afdoeningstermijnen is verlengd tot circa september 2005.

B.4 Verloopt het verzenden van behandlingsberichten naar behoren? Kunt u voorbeelden van gebruikte behandlingsberichten sturen?

Het verzenden van behandlingsberichten is bij zowel IVW als DG L gebruikelijk. Ook bij DCO wordt gewerkt met behandlingsberichten. Het is voor DGG niet in alle gevallen zichtbaar of er inderdaad behandlingsberichten worden verstuurd.

(...)

B.5 Beheersregeling Documentaire Informatievoorziening

Naar aanleiding van het onderzoek in 2003 is toegezegd dat de Beheersregeling Documentaire Informatievoorziening zou worden gewijzigd. Dit is nog niet gebeurd. Een van de aandachtspunten voor de beheersregeling is het bewaken van de afhandeling van correspondentie.

De Beheersregeling Documentaire Informatievoorziening wordt zo spoedig mogelijk aangepast, zodra deze gereed is wordt hij toegestuurd."

c. *Beantwoording vragen in het kader van diepte-onderzoek*

Inzake de vragen ten behoeve van het diepte-onderzoek waren gesteld deelde de minister van Verkeer en Waterstaat in de brief van 1 april 2005 mee dat de beantwoording nog enige tijd vergde.

5. Aanvullende informatie

In een brief van 11 april 2005 vroeg de Nationale ombudsman de minister van Verkeer en Waterstaat om hem uiterlijk binnen vier weken de antwoorden te laten toekomen op de vragen ten behoeve van het diepte-onderzoek. Tevens vroeg de Nationale ombudsman om het toegezegde exemplaar van de nieuwe Beheersregeling Documentaire Informatievoorziening in te zenden, althans te laten weten wanneer deze nieuwe regeling te verwachten was.

Bij brief van 10 juni 2005 liet de minister van Verkeer en Waterstaat inzake de vragen in het kader van het diepte-onderzoek het volgende weten:

"1. De behandeling van klaagschriften

a. Hoe is gewaarborgd dat klaagschriften thans bij Rijkswaterstaat (RWS) als zodanig worden herkend en behandeld? Hoeveel klaagschriften heeft RWS in het vierde kwartaal van 2004 afgehandeld? Wat was de gemiddelde behandelingsduur?

RWS is een over heel Nederland verspreide organisatie, verdeeld over 200 verschillende diensten en districten. Klaagschriften komen derhalve op allerlei plaatsen in de organisatie binnen en kunnen verzoeken, vragen, opmerkingen en suggesties inhouden. Zodra een schrijven als klaagschrift wordt herkend, treedt de officiële Awb-klachten-procedure in werking en wordt de klacht door een Awb-specialist in behandeling genomen.

In het vierde kwartaal van 2004 zijn naar schatting RWS-breed 55 klaagschriften afgehandeld. De gemiddelde behandelingsduur per klaagschrift was ongeveer 8 weken.

b. Welke richtlijnen gelden er bij RWS - buiten hoofdstuk 9 van de Awb - voor de behandeling van klaagschriften?

Bij RWS wordt de Handleiding Klachten 2004 gehanteerd.

c. Welke controlesystemen zijn bij RWS ingesteld om te waarborgen dat de behandeling van klaagschriften volgens de voorschriften verloopt?

Er zijn geen aparte controlesystemen ingesteld. Deze taak is gedecentraliseerd en de bevoegdheden zijn gemandateerd. Het hoofd van een Juridische afdeling van een dienst of district is verantwoordelijk voor de afdoening van de klaagschriften binnen de vastgestelde termijnen.

d. Wat is de praktijk op het punt van de verzending van ontvangstbevestigingen en verdagingsberichten ten aanzien van klaagschriften? Welke informatie bevatten de gebruikte ontvangstbevestigingen en verdagingsberichten?

Conform de voorschriften worden de ontvangstbevestigingen van de klaagschriften binnen enkele dagen na ontvangst van het klaagschrift aan de klager verzonden. In de ontvangstbevestiging wordt de klager medegedeeld dat het klaagschrift in behandeling is genomen en binnen de vastgestelde termijn zal worden afgedaan. Als een ingekomen klaagschrift niet binnen de vastgestelde termijn kan worden beantwoord, wordt hiervan tussentijds aan de klager mededeling gedaan. In het verdagingsbericht wordt aan de klager bericht dat de behandeling van het klaagschrift niet binnen de hiervoor gestelde termijn kan plaatsvinden en dat de afhandelingstermijn van het klaagschrift zal worden verlengd.

2. De behandeling van "andere brieven" (geen aanvraag, bezwaarschrift of klaagschrift in de zin van de Awb)

a. Hoeveel andere brieven heeft RWS afgehandeld in het vierde kwartaal van 2004? Wat was de gemiddelde behandelingsduur?

RWS heeft in het vierde kwartaal 2004 naar schatting ongeveer 12000 andere brieven afgehandeld. De gemiddelde behandelingsduur van de andere brieven is circa 4 weken.

b. Welke richtlijnen gelden er bij RWS voor de behandeling van "andere brieven"?

Bij de behandeling van andere brieven hanteert Rijkswaterstaat de V&W-richtlijn: de beheersregeling DIV'.

c. Welke controlesystemen zijn bij RWS ingesteld om te waarborgen dat de behandeling van andere brieven volgens voorschriften verloopt?

Er zijn geen aparte controlesystemen ingesteld. Deze taak is gedecentraliseerd en de bevoegdheden zijn gemandateerd.

d. Wat is de praktijk op het punt van de verzending van behandelingsberichten en tussenberichten ten aanzien van andere brieven? Welke informatie bevatten de gebruikte behandelingsberichten en tussenberichten?

In verband met het grote aantal andere brieven en de relatief korte behandelingstermijn wordt alleen in voorkomende gevallen gebruik gemaakt van behandlungsberichten en tussenberichten.

De behandlungsberichten en tussenberichten bevatten de reden waarom directe afhandeling niet mogelijk is, de behandelingstermijn alsmede de naam en het doorkiesnummer van de behandelend ambtenaar en diens afdeling.

3. Hoe is de situatie met betrekking tot correspondentie per elektronisch verkeer bij RWS?

De vragen en oproepen die per e-mail bij RWS inkomen, worden in eerste instantie direct via de elektronische weg beantwoord of doorgezonden naar de vakspecialisten met het verzoek om de gestelde vragen ten spoedigste via de elektronische weg te beantwoorden. Deze oproepen en antwoorden worden bewaard in een database.”

Bij de brief van de minister bevond zich een afschrift van de Handleiding Klachten. In de inleiding van deze handleiding is aangegeven dat deze primair bedoeld is voor de beleidskern van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, maar dat ook andere onderdelen van het ministerie er gebruik van kunnen maken. In het slot van de Handleiding bevindt zich een voorbeeld van een ontvangstbevestiging, waarin het volgende is vermeld:

“...Hierbij bevestig ik de ontvangst van uw brief van (datum) waarbij u een klacht indient over een gedraging van...

Met de behandeling van de klacht is belast (naam), die telefonisch bereikbaar is onder bovenstaand nummer.

De klacht is voor reactie doorgezonden aan degene tegen wie u de klacht heeft ingediend. Zodra ik deze reactie heb ontvangen, zal ik u nader berichten over het vervolg van de procedure...”

Bij de brief bevond zich tevens een exemplaar van de Beheersregeling Documentaire Informatieverzorging Verkeer en Waterstaat 2005. In artikel 4 (identificatie en registratie van archiefbescheiden) is onder meer bepaald dat ingekomen aanvragen, klaag- en bezwaarschriften (in de zin van de Awb) bij de registratie als zodanig worden gecategoriseerd. In artikel 5 (afdoening archiefbescheiden) is onder meer bepaald dat het hoofd van het archiefvormend orgaan afdoeningstermijnen vaststelt voor de bij dat orgaan voorkomende categorieën van archiefbescheiden, een en ander met inachtneming van de normen gesteld in de Awb, de Wet Nationale ombudsman, de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet bescherming persoonsgegevens. In de toelichting op artikel 5 is een nagenoeg complete weergave van het Algemeen normenkader van de Nationale ombudsman opgenomen.

Ten slotte liet de minister, in reactie op het verslag van bevindingen, weten dat het Directoraat-Generaal Personenvervoer al werkt met een systeem waarin helder wordt aangegeven wanneer een brief beantwoord moet zijn. Dit systeem beschikt ook over een rappelmogelijkheid. Volgens de minister is het aantal klachten over dit dienstonderdeel daardoor verminderd. De andere directoraten-generaal zullen in de toekomst met hetzelfde systeem - of een variant daarvan - gaan werken.

HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

1. Beoordeling in het burgerbrievenrapport

In de beantwoording van de onderzoeksvragen inzake het burgerbrievenrapport maakte de minister van Economische Zaken steeds onderscheid tussen het (kern)ministerie en het onder zijn verantwoordelijkheid vallende agentschap Senter. De minister gaf aan dat het gros van de aanvragen op het terrein van het Ministerie van Economische Zaken werden behandeld door Senter. De Nationale ombudsman overwoog dat de gang van zaken rond de behandeling van aanvragen door Senter in het algemeen de toets der kritiek kon doorstaan. De beslistermijnen werden meestal gehaald, en als dat niet het geval was, werd de aanvrager tijdig en correct geïnformeerd over de vertraging in de behandeling.

Gezien het feit dat Senter bijna alle aanvragen afhandelt, is het begrijpelijk dat het merendeel van de bezwaarschriften betrekking had op beschikkingen van Senter; daarnaast werd er ook een aantal bezwaarschriften behandeld op het kernministerie. Uit de informatie die de minister verstreekte bleek dat zowel Senter als het kernministerie er in een groot aantal gevallen niet tijdig in was geslaagd bezwaarschriften tijdig af te doen. De Nationale ombudsman overwoog dat de gemiddelde termijnoverschrijding, met name bij de bezwaarschriften die op het ministerie zelf werden behandeld, aanzienlijk was.

Uit de verstreekte informatie bleek tevens dat ook de behandeling van klaagschriften bij het ministerie, anders dan bij Senter, vaak te lang duurde.

Wat betreft de behandeling van per fax binnengekomen aanvragen, bezwaarschriften en klaagschriften hanteerde het kernministerie het uitgangspunt dat die ook per gewone post moesten worden ingediend. De Nationale ombudsman achtte dit uitgangspunt niet juist. De Nationale ombudsman verwees in dit verband naar jurisprudentie, waaruit blijkt dat verzending van een bezwaar- of beroepschrift per fax mogelijk is. Gelet op deze jurisprudentie is er voor bestuursorganen in beginsel geen reden om per fax ontvangen brieven op een andere wijze te behandelen dan per reguliere post ontvangen brieven.

De Nationale ombudsman merkte op dat de behandeling van andere brieven door het kernministerie en door Senter in het algemeen naar behoren verliep. Een belangrijke tekortkoming was echter dat bij het kernministerie niet werd gewerkt met behandelingsberichten ingeval de beantwoordingstermijn van twee tot drie weken niet voldoende bleek te zijn.

De Nationale ombudsman stelde vast dat het Ministerie van Economische Zaken op een adequate wijze omging met e-mailberichten.

2. Aanbevelingen in het burgerbrievenrapport

In zijn rapport van 30 september 2003 gaf de Nationale ombudsman de minister van Economische Zaken in overweging om:

1. maatregelen te treffen ter bekorting van de behandelingsduur van bezwaarschriften;
2. maatregelen te treffen ter bekorting van de afhandelingsduur van klaagschriften;

3. te bevorderen dat in gevallen waarin de afhandeling van “andere brieven” binnen twee tot drie weken niet mogelijk is binnen die termijn een behandelingsbericht aan betrokkene wordt gestuurd;
4. niet langer van indieners van faxberichten te vergen dat zij hun brief ook nog eens per reguliere post verzenden.

3. Correspondentie naar aanleiding van de aanbevelingen

Bij brief van 24 februari 2004 wees de minister van Economische Zaken op een aantal maatregelen die waren genomen ter bekorting van de behandelingsduur van bezwaarschriften en de behandelingsduur van klaagschriften. Tevens liet de minister onder meer weten dat afzenders van andere brieven van het kernministerie voortaan een behandelingsbericht zouden ontvangen, ingeval de beantwoordingstermijn van twee tot drie weken niet voldoende blijkt te zijn; er was daartoe een standaard behandelingsbericht ontwikkeld. De minister deelde voorts mee dat het kernministerie en Senter vanaf de inwerkingtreding van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer niet langer van indieners van faxberichten zouden vergen dat zij hun brief ook nog eens per reguliere post zouden verzenden. Tot de inwerkingtreding van genoemde wet zouden het ministerie en Senter alleen verzoeken om originele documenten indien daar een juridische aanleiding voor was.

Bij brief van 1 april 2004 liet de Nationale ombudsman de minister van Economische Zaken weten de eerste drie aanbevelingen als opgevolgd te beschouwen. Wat betreft de vierde aanbeveling wees de Nationale ombudsman er andermaal op dat er voor bestuursorganen, gelet op de jurisprudentie, in beginsel geen reden is om per fax ontvangen brieven op een andere manier te behandelen dan per reguliere post ontvangen brieven. De Nationale ombudsman wees er tevens op dat de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer getuige de Memorie van Toelichting weliswaar van toepassing is op faxverkeer, maar geen wijziging beoogt te brengen in de praktijk die ten aanzien daarvan bestond. De Nationale ombudsman vroeg de minister van Economische Zaken op dit punt om opheldering. Ondanks een schriftelijk rappel van 18 augustus 2004 - en anders dan telefonisch werd toegezegd - bleef een reactie daarop uit. De Nationale ombudsman stelde het onderwerp – en de beantwoording van de brief van 1 april 2004 – opnieuw aan de orde in de specifieke vragen die in het kader van het evaluatie-onderzoek werden gesteld.

4. Reactie op de brief van 3 januari 2005

a. Algemene informatie

De minister van Economische Zaken reageerde bij brief van 14 februari 2005 op de brief van de Nationale ombudsman. De minister deelde in zijn reactie in algemene zin het volgende mee:

“Uit een eigen steekproef trek ik de conclusie dat mijn departement grotendeels voldoet aan het “Algemeen Normenkader”. Toch zal het departement bij zijn uitwerking van het

Actieplan burgerbrieven dat het kabinet heeft aangekondigd, bekijken of er verdere verbeteringen mogelijk zijn. Op basis van best practices die interdepartementaal worden uitgewisseld, streeft EZ naar een optimaal zicht op het gehele proces van burgercorrespondentie binnen het departement en de bewaking van het normenkader.”

b. Beantwoording algemene vragen

De antwoorden van de minister van Economische Zaken op de algemene vragen (zie bijlage 8.) luiden als volgt:

“Voor de beantwoording van uw vragen is een representatieve steekproef gedaan bij verschillende onderdelen van het Ministerie van Economische Zaken. In deze steekproef zijn de onderdelen meegenomen waaraan u in uw eerdere onderzoek de meeste aandacht hebt gegeven.

Voor de steekproef zijn uw vragen uitgezet bij onderdelen van het kerndepartement (de beleidsdirectie die burgerbrieven ontvangt over de liberalisering van de energiemarkt, WJZ in verband met bezwaarschriften, de directie communicatie) en bij Senter als grote uitvoerende EZ-dienst. Uit deze steekproef komt naar voren dat de doorlooptijd ten aanzien van de burgercorrespondentie binnen het "Algemeen Normenkader" valt. Dit betekent dus een verbetering ten opzichte van 2002. Zo zijn zowel bij SenterNovem als bij het kernministerie de doorlooptijden van de behandeling van bezwaarschriften verkort.

A.2. Wat betreft het tussentijds informeren van burgers hebben zich geen opvallende veranderingen voorgedaan bij EZ. Burgers die een bezwaar- of klachtschrift indienen bij SenterNovem en bij het kernministerie worden op de hoogte gehouden van de stand van zaken met betrekking tot de afhandeling (stermijn). Afzenders van andere brieven aan het kernministerie ontvangen een behandlungsbericht wanneer EZ niet in staat is de brief binnen twee tot drie weken te beantwoorden.

A.3. Uit de steekproef blijkt dat de verschillende onderdelen van EZ lijken te voldoen aan de normen zoals die zijn omschreven in het "Algemeen Normenkader". Ik ben hier echter niet helemaal zeker van omdat tijdens de steekproef naar voren is gekomen dat er verbeteringen mogelijk zijn in de postregistratie en in de bewaking van de postafhandeling.

A.4. & A.5. Zoals aangegeven bij het antwoord op de vorige vraag, is gebleken dat er soms manco's zijn in de uitvoering van de postregistratie en -afhandeling. Bij de steekproef binnen het kernministerie heeft het dan ook veel moeite gekost om de poststroom te overzien en te achterhalen. Bij de uitwerking van het Actieplan Burgerbrieven voor heel EZ (het kernministerie en de EZ-diensten) zullen de geconstateerde manco's nadrukkelijk aandacht krijgen. Daarnaast werkt EZ aan een nieuw documentatiemanagementsysteem dat meer mogelijkheden biedt om de afhandeling van correspondentie te volgen. Dit systeem wordt vanaf april 2005 geïmplementeerd. Als de

implementatie volgens plan verloopt, werkt eind 2006 het gehele kernministerie met het nieuwe systeem.”

c. *Beantwoording specifieke vragen*

1. In antwoord op de vraag of de maatregelen die waren genomen om de behandelingsduur van bezwaarschriften te bekorten effectief waren gebleken en of er in 2004 een bekorting van de behandelingstermijn was gerealiseerd, liet de minister van Economische Zaken het volgende weten:

“Ja, de behandelingsduur van bezwaarschriften is verkort.

In 2003 is bij Senter een nieuwe werkwijze geïntroduceerd ter bekorting van de behandelingsduur van bezwaarschriften. Door de sterk toegenomen incidentele instroom van bezwaarschriften (ca. +50%) heeft dit in 2003 nog niet geleid tot een verkorting van de afhandelingsduur. Op basis van de cijfers per ultimo november 2004 blijkt dat de nieuwe werkwijze nu wel zijn vruchten heeft afgeworpen en dat de gemiddelde doorlooptijd van de bezwaarschriften met circa 25% is afgenomen.

Ook de doorlooptijden van de bezwaarschriften bij het kernministerie zijn verbeterd. Zo zijn er in 2004 zonder instemming van de bezwaarde minder zaken buiten de wettelijke termijn afgehandeld dan in 2002 het geval was.”

2. In antwoord op de vraag of de maatregelen die waren getroffen om de behandelingsduur van klaagschriften te verminderen effectief waren gebleken, deelde de minister het volgende mee:

“Zoals aangegeven in onze brief van 24 februari 2004 heeft EZ verschillende maatregelen getroffen om de behandelingsduur te verkorten van klaagschriften. Dat heeft geleid tot een bescheiden verbetering.

In 2004 zijn er bij het kernministerie vijf klachten binnengekomen (in 2002 waren dat er nog negen). Van de vijf klachten zijn er drie in 2004 afgehandeld. Bij twee zaken is dit binnen uiterlijk tien weken gebeurd. Bij de derde heeft dit langer geduurd omdat sprake was van een heel uitgebreide klachtenprocedure waarvoor onder meer drie hoorzittingen nodig waren.”

3. De minister zond de Nationale ombudsman op diens verzoek een afschrift toe van het behandelingsbericht dat wordt verzonden ingeval het ministerie er niet in slaagt een brief binnen drie weken te behandelen. In het behandelingsbericht is onder meer het volgende vermeld:

“...Hierbij wil ik u op de hoogte stellen dat uw brief, gedateerd (...), in goede orde is ontvangen. De betreffende beleidsafdeling kijkt op het moment uw zaak. U ontvangt binnenkort nader bericht hierover.

Hopend u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd...”

4. In reactie op de vraag van de Nationale ombudsman om opheldering over de praktijk van het vragen aan de indieners van faxberichten hun brief ook nog per reguliere post te verzenden, merkte de minister het volgende op:

“Allereerst mijn excuus voor het niet tijdig beantwoorden van uw eerder gestelde vraag betreffende de afhandeling van correspondentie per fax.

Faxbrieven worden binnen EZ zoveel mogelijk op dezelfde wijze behandeld als gewone post.

EZ heeft, ingevolge uw aanbevelingen, naar aanleiding van per fax ontvangen stukken alleen dan nog maar toezending van de originele stukken per gewone post gewenst, als daarvoor een juridische reden aanwezig was. Dat is het geval bij per fax ontvangen bezwaarschriften. Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht moeten deze immers van een handtekening zijn voorzien. WJZ wil daarom graag ook de originele handtekening zien, of – zodra EZ straks zo ver is -, een voldoende beveiligde elektronische handtekening. Daarbij merk ik op dat als indieningsdatum van het bezwaar de faxdatum wordt aangehouden.

SenterNovem heeft reeds aangegeven welke maatregelen er in dit kader zijn getroffen. Dit is aangegeven in de brief van 24 februari 2004 (...) aan de Nationale ombudsman. De overige burgerbrieven die per fax of e-mail bij DC of beleidsdirecties binnenkomen worden op dezelfde wijze als de gewone post behandeld.”

5. Aanvullende informatie

In een brief van 11 april 2005 legde de Nationale ombudsman de volgende nadere vragen voor aan de minister van Economische Zaken:

1. Ter beantwoording van de vragen van de Nationale ombudsman hebt u een steekproef gedaan bij verschillende onderdelen van het ministerie. Is er een schriftelijk verslag opgemaakt van deze steekproef? Zo ja, kan ik een afschrift hiervan ontvangen?
2. Wat zijn precies de manco's die naar voren zijn gekomen uit de steekproef?
3. Kunt u de concrete cijfers verschaffen waaruit blijkt dat de doorlooptijden van bezwaarschriften bij Senter en bij het kernministerie zijn verbeterd?

Bij brief van 19 mei 2005 liet de minister van Economische Zaken onder meer het volgende weten:

“Voor de vragen die de nationale ombudsman eerder heeft gesteld over de afhandeling van burgerbrieven binnen mijn departement, heeft EZ binnen de eigen organisatie een representatieve steekproef gehouden. In onderstaande tabel zijn de resultaten hiervan kort weergegeven. Voor de achterliggende cijfers verwijs ik U graag naar de bijlage bij deze brief.

Dienst- onderdeel	Juni 2004	Juli 2004	Percentage binnen 3 weken afgehandeld	Percentage binnen 4 weken afgehandeld	Langere behandelings- tijd
DC	20	20	77,5%	10%	12,5%
DGE	10	6	68,75%	12,5%	18,75%

Uit de steekproef heeft EZ de conclusie getrokken dat de afhandeling van burgerbrieven verder kan worden verbeterd. Met name op het gebied van een scherpe bewaking van de behandeltermijn volgens het algemeen normenkader voor deze correspondentie. Dit beeld wordt bevestigd door een aanvullende steekproef die EZ heeft gehouden naar aanleiding van uw aanvullende vragen.

Op basis van de best practices die de departementen uitwisselen in het kader van het Actieplan burgerbrieven, zal EZ het burgerbrieven-proces strakker organiseren. Voorop staat hierbij een centrale coördinatie en bewaking van de burgercorrespondentie. Voor de afhandeling en bewaking op de behandeltermijnen van de correspondentie met burgers zal extra menskracht worden vrijgemaakt. Een en ander zal in juli worden geëffectueerd. Voorts wordt vanaf 1 mei bij EZ een nieuw postregistratiesysteem atl@S ingevoerd. Dit postregistratiesysteem zal stapsgewijs in de periode tussen mei 2005 en eind 2006 gefaseerd worden ingevoerd. Er is voor een gefaseerde invoering in blokken van 3 maanden gekozen om een goede projectondersteuning te kunnen bieden en de zorgvuldigheid bij de overgang van het oude naar het nieuwe registratiesysteem te waarborgen. Het nieuwe systeem maakt het mogelijk om de voortgang van de behandeling van burgerbrieven beter te bewaken.

In mijn eerdere brief heb ik u gemeld dat de doorlooptijden van bezwaarschriften bij Senter en het kernministerie zijn verbeterd. Hierover kan ik u de volgende concrete cijfers melden.

Senter heeft in 2004 1041 bezwaarschriften ontvangen. De gemiddelde doorlooptijd voor deze bezwaren bedroeg toen 84 dagen. In 2003 kreeg Senter 1637 bezwaarschriften. Dat jaar bedroeg de doorlooptijd gemiddeld 111 dagen. In 2004 is een verbetering gerealiseerd van ca. 25% ten opzichte van het voorgaande jaar.

Bij het kernministerie (de afdeling WJZ) kwamen in 2004 vijf klachten binnen (in 2002 waren het er negen). Twee hiervan waren ten tijde van het onderzoek nog niet afgerond.

Eén klacht werd binnen zes weken afgehandeld en één binnen tien weken. De andere klacht betrof een heel uitgebreide klachtenprocedure (o.a. drie hoorzittingen) en heeft circa zes maanden in beslag genomen.

Van de drie in 2004 afgehandelde klachten zijn er twee binnen tien weken afgehandeld; dat is 66,6 %. In 2002 was dit 55,5 %."

Bij de brief van de minister bevond zich een bijlage waarin onder meer het volgende was vermeld:

“Resultaten EZ-steekproef behandeling burgerbrieven

De steekproef naar de behandeling van de correspondentie met burgers is gehouden bij twee onderdelen van het kernministerie: de Directie Communicatie en het Directoraat-Generaal Energie (DGE). Bij de Directie Communicatie wordt het gros van de burgercorrespondentie afgehandeld. Daarnaast is gekozen voor DGE in de steekproef omdat dit DG een goed beeld geeft van de correspondentie met burgers voor zover die rechtstreeks wordt behandeld door de vijf DG's van Economische Zaken. DGE heeft het afgelopen jaar, vanwege actuele beleidsthema's als de liberalisering en splitsing van energiebedrijven, veel belangstelling ondervonden van burgers. Tezamen levert dit ons inziens een representatief beeld op van de wijze waarop de correspondentie met burgers binnen het departement wordt behandeld.

Gegevens steekproef voor de Directie Communicatie

Juni		Juli	
Aantal brieven:	20	Aantal brieven:	20
Binnen 2 weken:	1	Binnen 2 weken:	7
Binnen 3 weken:	12	Binnen 3 weken:	11
Binnen 4 weken:	3	Binnen 4 weken:	1
Langer dan 4 weken:	4	Langer dan 4 weken:	1
65% binnen normtijd		90% binnen normtijd	

Gegevens steekproef bij het Directoraat-Generaal Energie

Juni		Juli	
Aantal brieven:	10	Aantal brieven:	6
Binnen 3 weken:	6	Binnen 3 weken:	5
Binnen 4 weken:	2	Langer dan 4 weken:	1
Langer dan 4 weken:	2		
60% binnen normtijd		83 % binnen normtijd	

Naar aanleiding van de aanvullende vragen heeft EZ opnieuw een steekproef gehouden. Hierbij gaat het om gegevens van de maand november 2004:

<u>Gegevens Directie Communicatie</u>		<u>Gegevens Directoraat-Generaal Energie</u>	
Aantal brieven:	26	Aantal brieven:	8
Binnen 1 week:	3	Binnen 1 week:	2
Binnen 2 weken:	5	Binnen 2 weken:	1
Binnen 3 weken:	11	Binnen 4 weken:	2
Langer dan 4 weken:	5	Langer dan 4 weken:	3
73,1 % binnen normtijd		37,5% binnen normtijd”	

HET MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

1. Beoordeling in het burgerbrievenrapport

Uit de informatie die de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit had aangeleverd, zo overwoog de Nationale ombudsman in het burgerbrievenrapport, kwam naar voren dat het ministerie er in 2002 in het algemeen in was geslaagd aanvragen tijdig af te handelen. De categorie aanvragen voor registratie van mestproductierechten vormde daarop een (negatieve) uitzondering. Ook de tussentijdse verstrekking van informatie aan indieners van een aanvraag voldeed aan de daaraan te stellen eisen.

Het grootste deel van de bezwaarschriften die het ministerie in 2002 ontving betrof besluiten op grond van de Meststoffenwet. Op dergelijke bezwaarschriften is de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) van toepassing, wat onder meer inhoudt dat de wettelijke beslistermijn – in afwijking van de termijn van zes weken uit de Awb – één jaar bedraagt. Blijkens de inlichtingen van de minister bedroeg de gemiddelde afhandelingstermijn van bedoelde bezwaarschriften in 2002 echter ongeveer twintig maanden. De gemiddelde afhandelingsduur van de overige bezwaarschriften, waarvoor wel de termijnen van de Awb golden, bedroeg circa negen maanden. Gezien het feit dat het enerzijds ging om grote aantallen bezwaarschriften en anderzijds om zeer aanzienlijke overschrijdingen van de wettelijke beslistermijn, concludeerde de Nationale ombudsman dat er sprake was van een serieus knelpunt. Wat betreft de informatieverstrekking aan indieners van bezwaarschriften waarop de Awb van toepassing was, bleek dat het geen vaste praktijk was om de indieners na het verstrijken van de verdaagde termijn te vragen om instemming met verder uitstel. Daarnaast bleek dat het ministerie inzake de bezwaarschriften waarop de Awb van toepassing was na het verstrijken van de beslistermijn van één jaar weliswaar tussenberichten had verzonden naar betrokkenen, maar ten onrechte niet stelselmatig aan de minister had verzocht om toestemming voor het verlengen van de termijn. Ingevolge de Awb is namelijk toestemming van de minister vereist om de beslistermijn van één jaar met ten hoogste nog één jaar te verlengen. De Nationale ombudsman overwoog dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit er goed aan zou doen de uitvoeringspraktijk op bovenstaande punten in overeenstemming te brengen met de Awb respectievelijk de Awr.

De Nationale ombudsman stelde vast dat de behandeling van klaagschriften bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in het algemeen naar behoren verliep.

Op basis van de gegevens die de minister had verstrekt, constateerde de Nationale ombudsman dat de tussentijdse informatieverstrekking aan afzenders van “andere brieven” verbetering behoeft. Alleen voor de behandeling van brieven die waren gericht aan de bewindslieden of aan de bestuursraad van het ministerie waren er richtlijnen; die zouden er ook moeten komen voor de overige brieven. Hoewel het gezien de aantallen en de gemiddelde behandelingsduur ging om een substantieel aantal gevallen waarin gebruikmaking van een behandelingsbericht op zijn plaats was, werd in de praktijk in het algemeen niet met behandelingsberichten en tussenberichten gewerkt.

Over de correspondentie via e-mailberichten overwoog de Nationale ombudsman dat deze bij het ministerie in het algemeen naar behoren verliep.

2. Aanbevelingen in het burgerbrievenrapport

In zijn rapport van 30 september 2003 gaf de Nationale ombudsman de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in overweging om:

1. maatregelen te nemen om de behandelingsduur van bezwaarschriften aanzienlijk te bekorten;
2. bij bezwaarschriften in de daarvoor in aanmerking komende gevallen consequent te vragen om instemming met verder uitstel;
3. instructies op te stellen voor de behandeling van andere brieven die niet aan de bewindspersonen of aan leden van de bestuursraad zijn gericht;
4. de voortgangsbewaking van andere brieven te verbeteren;
5. de tussentijdse informatieverstrekking aan de afzenders van andere brieven te verbeteren.

3. Correspondentie naar aanleiding van de aanbevelingen

In een brief van 8 maart 2004 gaf de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan hoe de termijnoverschrijdingen in bezwaarzaken volgens hem waren ontstaan, en op welke wijze zou worden getracht deze termijnoverschrijdingen te beperken. Een belangrijke maatregel die daartoe werd getroffen, was de vorming van een nieuwe uitvoerende dienst van het ministerie, te weten de Dienst Regelingen, waarin een aantal uitvoerende onderdelen van het ministerie opging. De nieuwe dienst zou naar verwachting van de minister beter kunnen inspelen op het fluctuerend werkaanbod.

Verder liet de minister onder meer weten dat het een misverstand zou zijn dat geen toestemming was verleend voor verdaging van de beslissing op de bezwaarschriften waarop de Awr van toepassing was. De minister gaf aan dat hij voor de heffingsjaren waarvoor de grootste achterstanden golden (1998 en 2000) wél toestemming had verleend. Wat betreft de bezwaarschriften waarvoor de termijnen van de Awb golden, deelde de minister mee dat het praktisch was betrokkene vóór het verstrijken van de verdaagde termijn middels een schriftelijk bericht in de gelegenheid te stellen om aan te geven dat hij niet met verder verlenging van de beslistermijn instemde.

Tenslotte deelde de minister mee dat er een circulaire zou worden opgesteld over de wijze waarop brieven die niet aan de minister of aan de bestuursraad waren gericht, dienden te worden behandeld. Een aspect daarvan zou zijn de voortgangsbewaking, alsmede de wijze waarop de afzenders van de brieven tussentijds worden geïnformeerd.

Bij brief van 1 april 2004 deelde de Nationale ombudsman de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit mee te hopen dat de nieuwe Dienst Regelingen wat betreft het bekorten van de doorlooptijden van bezwaarschriften aan de verwachtingen zou voldoen.

Over de aanbeveling inzake het consequent vragen om instemming wees de Nationale ombudsman er op dat de beoordeling en de aanbeveling in het burgerbrievenrapport waren gebaseerd op informatie die de minister in het kader van het onderzoek had verstrekt. Het wekte volgens de Nationale ombudsman daarom enige verbazing dat de minister nu een praktijk schetste die afweek van de praktijk zoals hij die in het onderzoek had weergegeven. Wat betreft bezwaarschriften waarop de Awb van toepassing was, gaf de Nationale ombudsman aan dat, voor zover bij een dreigende overschrijding van de verdaagde termijn standaard de door de minister bedoelde brief aan betrokkene werd gestuurd, zijn aanbeveling als niet gedaan kon worden beschouwd. De Nationale ombudsman wees er in dat verband overigens op dat van de zijde van het ministerie inzake bezwaarschriften waarop de Awr van toepassing is desgevraagd was meegedeeld dat in de jaren 1998 en 1999 gebruik was gemaakt van de mogelijkheid om instemming te verlenen, maar dat het jaar 2000 (of enig ander jaar) niet was genoemd. De Nationale ombudsman liet weten met instemming kennis te hebben genomen van het besluit de overige aanbevelingen op te volgen.

4. Reactie op de brief van 3 januari 2005

a. *Beantwoording algemene vragen*

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit reageerde bij brief van 31 maart 2005 op de brief van de Nationale ombudsman. Naar aanleiding van de algemene vragen (cursief weergegeven) van de Nationale ombudsman deelde de minister het volgende mee:

“...A1. In het kader van het onderzoek dat de Nationale ombudsman in 2003 heeft verricht, hebt u een beeld geschetst van de doorlooptijden binnen uw ministerie in het jaar 2002. Graag verneem ik van u of, en zo ja in hoeverre, zich op het punt van de doorlooptijden sindsdien opvallende veranderingen hebben voorgedaan.

a. Aanvragen, bezwaarschriften, klaagschriften, e-mailberichten

Op het punt van de doorlooptijden hebben zich ten aanzien van de behandeling van aanvragen, klaagschriften, e-mailberichten, geen opvallende veranderingen voorgedaan.

Ten aanzien van klaagschriften die door de minister of de bestuursraad worden afgedaan was in 2004 sprake van een te grote werkvoorraad, hetgeen in dat jaar leidde tot stijging van de gemiddelde behandelingsduur. Inmiddels is de werkvoorraad teruggelopen, en worden geldende behandeltermijnen gehaald.

b. Burgerbrieven, waaronder rode streep-brieven

In vervolg op de nota van 11 maart 2003, waarin de directeurs van diensten en directies van LNV zijn herinnerd aan de geldende normen voor de wijze waarop de overheid correspondentie van burgers dient te behandelen, is begin 2004 gekeken naar de tijdigheid, de hoeveelheid en de kwaliteit van de stukkenstroom in de richting van de politieke- en ambtelijke leiding, nota van 19 mei 2004 en nota van 28 juni 2004.

Het ging hierbij om zowel de stukkenstroom in de vorm van onder meer nota's alsook de afhandeling van rode streep-brieven, waaronder burgerbrieven.

In vervolg hierop bekijkt LNV begin 2005 middels een - reeds gestarte - quick-scan of het normenkader ook feitelijk wordt nageleefd. Dat geschiedt door middel van een enquête en een gesprek met de verschillende directies. Ook zal in dit verband aandacht worden besteed aan de afhandeling van brieven die niet aan de minister of de bestuursraad zijn gericht. Naar aanleiding hiervan zullen eventuele nadere maatregelen worden overwogen. De quick-scan is gereed in mei 2005.

Of de in gang gezette acties ook tot aantoonbaar snellere afhandeling van burgerbrieven hebben geleid zal voormelde quick-scan moeten uitwijzen. De eerste gesprekken hebben inmiddels plaatsgehad. Wel neem ik nu al waar dat het urgentiegevoel bij de directeuren verder is toegenomen.

A2. In het kader van het onderzoek in 2003 hebt u in antwoorden op vragen van de Nationale ombudsman tevens aangegeven op welke wijze burgers tussentijds worden geïnformeerd. Ook op dit punt verneem ik graag van u of zich sindsdien opvallende veranderingen, en zo ja welke, hebben voorgedaan.

In de voornoemde nota van 28 juni 2004 heeft de secretaris-generaal de directeuren er onder meer aan herinnerd dat de afzenders van burgerbrieven een ontvangstbevestiging dienen te ontvangen. Een voorbeeld van een dergelijke ontvangstbevestiging is aan de directeuren aangeboden. In de ontvangstbevestiging wordt aangegeven wie de behandelende ambtenaar is, alsmede de termijn waarbinnen het antwoord kan worden verwacht.

A3. In algemene zin verzoek ik u mij aan te geven in hoeverre door uw ministerie inmiddels wordt voldaan aan de normen, zoals deze zijn geformuleerd in het hiervoor genoemde "Algemeen normenkader".

Anders dan de ontwikkelingen zoals hierboven geschetst hebben zich ten aanzien van het algemeen normenkader geen ontwikkelingen voorgedaan.

A4. In hoeverre bestaan erop het punt van de behandeling van brieven en e-mailberichten van burgers aan uw ministerie momenteel (nog) knelpunten?

Bij de behandeling van e-mailberichten bestaan bij het ministerie geen knelpunten.

Ten aanzien van de behandeling van burgerbrieven die aan de minister of de bestuursraad zijn gericht zal de bij het antwoord op vraag A1 gememoreerde quick-scan nader duidelijkheid verschaffen over eventueel nog bestaande knelpunten. Vervolgens zullen eventuele nadere maatregelen worden bezien.

Ten aanzien van brieven die niet aan de Minister of de Bestuursraad zijn gericht lijken zich geen structurele knelpunten voor te doen. Zo wordt slechts in beperkte mate door burgers een klacht ingediend over onvoldoende voortvarende behandeling van brieven.

Binnen het departement wordt geen centrale registratie bijgehouden van alle binnengekomen correspondentie (anders dan de rode streep-brieven) die inzicht verschaft in de behandeltermijnen en de vraag of tussentijds voortgangsberichten worden verstuurd. Deze brieven worden decentraal (bij directies en diensten) geregistreerd in Tracé, het bij LNV gebruikte postregistratie- en voortgangssysteem.

A5. Wordt er momenteel nog gewerkt aan verbeteringen op het punt van doorlooptijden en op het punt van tussentijdse informatieverstrekking aan afzenders van brieven en e-mailberichten?

Op het punt van de doorlooptijden en de tussentijdse informatieverstrekking zijn de uitgangspunten (het door de Nationale ombudsman opgestelde normenkader) bij de behandelende directies bekend. Hieraan wordt binnen het departement indringend aandacht besteed, zowel in de vorm van nota's (zie antwoord bij A1) als mondeling. In de eerder genoemde quick-scan zal bezien worden of de normen ook feitelijk worden gehaald.

Een voor de toekomst van belang zijnde ontwikkeling betreft het beter gebruik van ICT-toepassingen. Op het ogenblik worden bij enkele LNV-diensten pilots opgezet voor het gebruik van een document- en recordsmanagementapplicatie (hierna: DMS). Deze applicatie biedt de mogelijkheid tot werkstroombesturing van brieven en e-mailberichten. Het systeem biedt instrumenten om te kunnen sturen op tijdige beantwoording van brieven en het versturen van behandelberichten. Daarnaast biedt het systeem de mogelijkheid - indien binnen heel LNV ingevoerd - inzicht te verkrijgen in de totale instroom van schriftelijke en e-mailberichten. Basis voor DMS is uiteraard de vigerende wet- en regelgeving en het toepasselijke normenkader.

Ten aanzien van de behandeling van e-mailberichten bestaan geen knelpunten en worden verbeteringen derhalve niet overwogen. Wel zal DMS ook ten aanzien van deze correspondentie leiden tot een nog beter zicht op de e-mailstromen en de afhandeling ervan, en biedt het instrumenten om hierop nog beter te sturen..."

2. Bij zijn reactie voegde de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit afschriften van bedoelde nota's van 11 maart 2003 en 19 mei, alsmede 28 juni 2004. In de nota van 11 maart 2003 is onder meer het volgende vermeld:

"Naar aanleiding van Kamervragen over te late beantwoording van brieven door departementen en een motie, waarin wordt gevraagd om een plan van aanpak om te bereiken dat burgers binnen een redelijke tijd antwoord krijgen, heeft de minister van BZK de ministers onlangs nog eens gewezen op het bestaan van het "Algemeen kader voor de wijze waarop de overheid correspondentie van burgers dient te behandelen", zoals geformuleerd door de Nationale ombudsman in zijn rapport van 18 december 1989. In dit Algemeen kader is de uiterste termijn voor beantwoording van correspondentie van burgers gesteld op drie weken. Het Algemeen kader schrijft voor dat een behandelingsbericht moet worden verstuurd in alle gevallen waarin een definitief inhoudelijk antwoord niet binnen twee à drie weken gegeven kan worden. Dit behandelingsbericht dient vol

doende informatie te bevatten over de redenen waarom een onmiddellijke beantwoording in het desbetreffende geval niet mogelijk is.

De beantwoording van brieven van burgers en instanties aan de departementale top van het ministerie van LNV verloopt volgens de (door de directie Kabinet gecoördineerde) zgn. "Rode Streep-procedure". Deze procedure is gebaseerd op het bovengenoemde Algemeen kader. Onlangs heeft een evaluatie van de Rode Streep-procedure plaatsgevonden. Hieruit bleek het grootste knelpunt de te late beantwoording van Rode Streep-brieven te zijn. Ik wil daarom graag op korte termijn de onderstaande maatregelen treffen om het aantal brieven waarvan de voorgeschreven beantwoordingstermijn is verstreken te verminderen. Daarbij breng ik u het gestelde in de circulaire van de SG van 21 juni 2002 inzake de aanlevering van stukken in herinnering.

Ook in het kader van het normen en waardendebat en het herstel van vertrouwen tussen LNV en de sector is een goede en snelle afhandeling van brieven op zijn plaats. Gezien het bovenstaande stel ik voor dat met ingang van 1 april a.s. éénmaal per week een rappel plaatsvindt inzake de openstaande Rode Streep-brieven aan de directeuren en de contactpersonen voor de Rode streep-procedure die door hen zullen worden aangewezen en dat de Bestuursraadleden in het periodiek overleg met de onder hen ressorterende directies aandacht zullen besteden aan de openstaande Rode Streep-brieven. Voorts zal het Stafbureau Algemene Leiding het archief assisteren bij de bepaling van de Rode Streep-status, opdat voorkomen wordt dat onnodig papier wordt rondgezonden."

3. In de nota van 19 mei 2004 staat onder meer het volgende:

"Enkele weken geleden is binnen BBR (het Bureau Bestuursraad; N.o.) het themateam stukkenstroom van start gegaan.

Haar opdracht luidt kort en goed (1) de verschillende stukkenstromen binnen het departement te analyseren, (2) te inventariseren welke knelpunten zich daarin voordoen en, vanzelfsprekend, (3) voorstellen te doen voor het wegnemen daarvan. Vooruitlopend op de werkzaamheden van het themateam is, nadat uit monitoring was gebleken dat de aanlevertermijnen voor de weekendtas van de minister op grote schaal met voeten worden getreden, de zgn. zeven werkdagentermijn herbevestigd en opnieuw onder uw aandacht gebracht: dossiers, voorbereidende nota's en speeches dienen zeven werkdagen voor het betreffende debat, gesprek of bezoek bij BBR te worden aangeleverd.

Aanpak omvang stukkenstroom duldt geen uitstel

Daarnaast hebben minister en Bestuursraad aangegeven dat er, naast de tijdige aanlevering van stukken, een tweede knelpunt is dat geen uitstel duldt: de aanpak van de *omvang van de stukkenstroom*. Gezien het geweldige beslag dat de dagelijkse stroom nota's en minutes op de departementstop legt, dringt de vraag zich op of niet een deel van deze brede stukkenstroom kan worden afgebogen; in elk geval van de minister en mogelijk deels ook van de Bestuursraad.

Daartoe is in de eerste plaats met de directie JZ overleg gestart over de vraag of en in hoeverre directeuren of leden van de Bestuursraad vaker gemandateerd, namens de minister, regelingen, bezwaarschriften en evt. andere documenten die rechtskracht hebben, kunnen afdoen. In de tweede plaats is gekeken naar de mogelijkheden de RS-stroom te verkleinen.

Beantwoorden burgerbrieven door de minister of namens de minister

Vast staat dat een aantal categorieën brieven, zoals brieven aan het parlement, aan andere bewindslieden, aan adviesraden en ambtsdragers bij andere overheden, te allen tijde door de minister persoonlijk zullen moeten worden getekend. Maar voor veel brieven van particulieren, bedrijven en maatschappelijke organisaties is het goed mogelijk een beleidsdirecteur namens de minister te laten antwoorden. *Met het oog hierop heeft de Bestuursraad besloten dat kritischer beoordeeld zal worden welke brieven als Rode Streep-brieven dienen te worden ingeboekt.* De lijn die binnen LNV nu algemeen gevolgd lijkt te worden is dat brieven die aan de minister/het ministerie zijn geadresseerd, door hem persoonlijk beantwoord worden, dat wil zeggen de Rode Streep-status krijgen. Feitelijk zijn beleidsdirecteuren echter bevoegd deze verantwoordelijkheid voor de minister te dragen. Zo is in hun mandaat de volgende bepaling opgenomen:

"De directeur [...] is gemachtigd om namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te beslissen en stukken te ondertekenen betreffende:

[...]

de beantwoording van aan de minister gerichte individuele brieven, het werkterrein van zijn directie betreffende, voorzover het antwoord zich beperkt tot een beschrijving van vigerend beleid en niet van politieke betekenis is, terwijl ook overigens uit de aard en inhoud van de desbetreffende brieven niet voortvloeit dat de beantwoording door de minister persoonlijk of namens deze door de Secretaris-Generaal dient te worden ondertekend."

De brief dient dan met de volgende formule te worden afgesloten:

"DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT,

voor deze;

DE DIRECTEUR [...]"

In het licht van deze mandateringsbepalingen, zal in het vervolg worden uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

Beleidslijn Rode Streep

- brieven namens H.M de Koningin, brieven aan het parlement, aan andere bewindslieden, aan adviesraden en ambtsdragers van andere overheden en brieven waarin de minister om een bestuurlijke of politieke beslissing wordt gevraagd, worden te allen tijde door de minister persoonlijk getekend;

- voor de overige brieven geldt het beginsel dat deze, mits beantwoording binnen de vigerende beleids- en budgettaire kaders kan plaatsvinden, door de betreffende beleidsdirecteur of, waar passend, door een lid van de Bestuursraad namens de minister kunnen worden beantwoord.

Uitzonderingen op deze lijn zijn altijd mogelijk en zeker soms ook nodig. In de eerste plaats kan de minister zelf op een brief bij ontvangst expliciet aangeven of hij het antwoord erop juist wel of juist niet persoonlijk wil ondertekenen. Ook zal een erg persoonlijke brief aan de minister van bijvoorbeeld mevr. De Vries in principe door de minister persoonlijk moeten worden beantwoord. Omgekeerd kan een antwoord op een feitelijke vraag van LTO evengoed door de directeur Landbouw worden gegeven.

Maar als principe geldt dat voortaan 'aan de bron' (bij BBR) stringenter wordt geselecteerd welke brieven door de minister dienen te worden beantwoord; de overige brieven gericht aan de minister kunnen door de SG of een DG of door u als verantwoordelijk directeur, namens de minister worden afgedaan. U hebt dan dus (nog) de volgende verantwoordelijkheden:

- beoordelen, of door BBR terecht is aangegeven dat een brief al dan niet door de minister persoonlijk moet worden beantwoord;
- beoordelen of het passend is dat de brief door een lid van de BR namens de minister dient te worden beantwoord of door uzelf kan worden afgedaan;
- opletten dat de ondertekening juist is (door u, wanneer een brief niet aan de minister was geadresseerd; door u namens de minister als dit wél het geval was);
- bewaken dat brieven tijdig worden afgedaan.

Consequentie

Praktisch betekent het bovenstaande voor u dat het aantal te beantwoorden brieven niet zal toe- of afnemen, maar dat u vaker de correspondentie namens de minister zult voeren. Dit laat onverlet dat u ook zelf in alle gevallen de afweging moet blijven maken of een brief door uzelf of door de minister of een lid van de Bestuursraad zou moeten worden afgedaan. Er kunnen immers goede redenen zijn waarom u in bepaalde gevallen van oordeel bent dat een brief ten onrechte niet als RS-brief is aangemerkt; u kunt u dit dan bij BBR laten corrigeren.

Ook voor brieven aan de minister die namens hem worden beantwoord, geldt overigens onverminderd dat deze binnen redelijke termijn moeten worden afgedaan. Eén van de prioriteiten van het bovengenoemde themateam stukkenstroom is te bezien hoe de tijdige afhandeling van correspondentie kan worden bevorderd. In de toekomst kan digitalisering van de stukkenstroom hierbij mogelijk behulpzaam zijn. Voor de korte termijn zal, als minder brieven als RS-brief worden ingeboekt, het bewaken van de tijdige beantwoording van brieven nog sterker dan in het verleden afhankelijk zijn van de inspanningen die daarvoor op directieniveau worden geleverd.

4. In de nota van 28 juni 2004 is onder meer het volgende vermeld:

“Om de dienstverlening aan de Minister te verbeteren hebben wij met de Minister overlegd over een aantal zaken die betrekking hebben op de interne procedures (stukkenstroom, tijdigheid van aanlevering, vooroverleggen, omvang van delegaties e.d). Nadrukkelijk vraag ik met onmiddellijke ingang (opnieuw) uw aandacht voor de volgende afspraken.

Stukkenstroom

De nieuwe Rode Streepbrievenprocedure betekent dat meer brieven op directieniveau worden afgedaan. Uiteraard bent u als directeur verantwoordelijk voor registratie en voortgangsbewaking van deze brieven op directieniveau. U bent hierover op 19 mei jl. geïnformeerd bij nota. Tevens verzoek ik u de zender van de burgerbrief een bevestiging te sturen volgens bijgevoegd format. Met nadruk vraag ik uw aandacht voor de afhandeling van deze brieven in inhoud en tijd.

(...)

Graag uw persoonlijke aandacht voor bovenstaande afspraken, waarmee we de Minister beter ondersteunen en in staat stellen om zijn werk te verrichten.

Om de ontwikkelingen te kunnen volgen heb ik BBR gevraagd de vinger aan de pols te houden.”

b. Beantwoording specifieke vragen

In antwoord op de specifieke vragen (cursief weergegeven) van de Nationale ombudsman liet de minister het volgende weten:

“...B1. In de brief van 8 maart 2004 hebt u de Nationale ombudsman op de hoogte gebracht van maatregelen die u hebt genomen om de behandelingsduur van bezwaarschriften te bekorten; met name gaat het daarbij om het in het leven roepen van de Dienst Regelingen. Zijn deze maatregelen in de praktijk effectief gebleken?

De oprichting van de Dienst Regelingen is sinds 15 september 2004 officieel een feit. Dat betekent dat vrijwel alle bezwaren die het Ministerie van LNV betreffen thans door deze dienst worden afgehandeld. De periode sinds september 2004 is te kort om nu definitieve conclusies te trekken. Wel is een aantal ontwikkelingen in gang gezet die ik in mijn brief van 8 maart 2004 aankondigde.

Zo wordt de menskracht van Dienst Regelingen flexibeler ingezet over het totale werk-aanbod en is extra menskracht ingehuurd om bestaande achterstanden weg te werken. Dat heeft erin geresulteerd dat de totale werkvoorraad aan bezwaarschriften is teruggelopen. Per 1 maart 2004 was de voorraad 16.172 bezwaarschriften. Per 1 maart 2005 bedraagt de werkvoorraad 7.151 bezwaarschriften. Een werkvoorraad van ongeveer 2.000 bezwaarschriften wordt wenselijk geacht. De verwachting is dat de terugdringing van de werkvoorraden zich in de toekomst zal doorzetten. Daarmee samenhangend zal geleidelijk ook de behandelduur afnemen.

De terugloop van de werkvoorraad is het meest opvallend op het terrein van de MINAS - bezwaarschriften. De werkvoorraad bedroeg op 1 maart 2004 11145 bezwaarschriften, terwijl op 1 maart 2005 van dit jaar een voorraad werd gemeten van 3572 bezwaarschriften. Vooral door wijzigingen in het proces van afhandeling is een grote hoeveelheid bezwaarschriften in beperkte tijd afgehandeld.

Daarnaast is ook de werkvoorraad op de werkterreinen van de voormalige Afdeling rechtsbescherming - die per 1 januari 2004 in de Dienst regelingen is opgegaan - aanmerkelijk geslonken, namelijk van 1615 zaken per 1 maart 2004 naar 1006 per 15 maart 2005. Deze winst is geboekt door een meer projectmatige aanpak en de inzet van extra personeel.

In mijn brief van 8 maart 2004, meldde ik voorts de ontwikkeling van een ICT-ondersteuningsmiddel voor de standaardisering en automatisering van de bezwaar- en beroepsprocedures. De uitvoering hiervan ligt thans op een schema gericht op implementatie per 1 januari 2006.

Daarnaast worden op dit moment de verschillende modellen geïnventariseerd die binnen de Dienst Regelingen worden gebruikt voor de afhandeling van bezwaren en beroepen. Dit betreft onder meer modellen voor ontvangstbevestigingen, tussenberichten, beslissingen op bezwaar en stukken in de beroepsfase. Na afronding van de inventarisatie zal overgegaan worden tot vaststelling van uniforme modellen voor de gehele dienst.

Wat de wijziging van het mestbeleid betreft zullen de laatste MINAS-aangiften in 2006 worden gedaan. Eerst met ingang van 2007 zal blijken wat de invloed is van de invoering van het nieuwe mestbeleid op het aantal ingediende bezwaarschriften en de behandelduur ervan.

B2. In reactie op aanbeveling 3 tot en met 5 in rapport 2003/325 hebt u in de onder B1 genoemde brief laten weten dat een circulaire zou worden opgesteld inzake de behandeling van "andere brieven" (brieven die geen aanvraag, bezwaarschrift of klaagschrift zijn in de zin van de Awb) die niet zijn gericht aan de minister of aan de bestuursraad. Is de circulaire gereed? Graag ontvang ik van u in dat geval een exemplaar. Verloopt de behandeling van bedoelde brieven thans in de praktijk naar behoren?

De betreffende nota's die terzake zijn opgesteld, treft u aan in de bijlagen bij deze brief. De vraag of de behandeling van de brieven thans in de praktijk naar behoren geschiedt, maakt onderdeel uit van de thans lopende quick-scan.

B3. Zijn concrete maatregelen getroffen om de voortgangsbewaking van "andere brieven" te verbeteren? Welke maatregelen zijn dit? Functioneert de voortgangsbewaking in de praktijk naar behoren?

Zie het antwoord bij vraag A4. Voortgangsbewaking geschiedt per directie en dienst verschillend, dit is een decentrale verantwoordelijkheid. De concrete werking van het

voortgangsbewakingssysteem is voorwerp van de begin 2005 uit te voeren quick-scan (zie antwoord bij A1).

B4. Wordt er ten aanzien van "andere brieven" bij het ministerie thans in gevallen die daarvoor in aanmerking komen stelselmatig gewerkt met behandelberichten en tussenberichten? Graag ontvang ik van u voorbeelden van dergelijke berichten.

Een model-ontvangstbevestiging, waarin ook voorzien is in de mogelijkheid om aan te geven wanneer een antwoord kan worden verwacht, is als bijlage gevoegd bij de nota van 28 juni 2004. Of dit in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen ook daadwerkelijk gebeurt, is voorwerp van de begin 2005 uit te voeren quick-scan..."

5. Aanvullende informatie

1. In een brief van 11 april 2005 stelde de Nationale ombudsman nadere vragen aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

In reactie daarop deelde de minister de Nationale ombudsman bij brief van 3 mei 2005 het volgende mee:

"...1. Kunt u mij op de hoogte brengen van de resultaten van de quick-scan inzake het normenkader? Ingeval het langer dan vier weken duurt alvorens deze bekend zullen worden, kunt u mij dan informeren over het exacte tijdstip waarop u mij nader kunt informeren en mij te zijner tijd per ommegaande op de hoogte brengen?"

De gesprekken met de verschillende LNV-directies zijn op 1 mei zijn afgerond. Van de vergaarde informatie zal een analyse worden gemaakt en er zullen verbetervoorstellen worden gedaan. Dit wordt vervolgens besproken door de Bestuursraad van LNV. Ik zal u uiterlijk 1 juli a.s. de resultaten doen toekomen.

2. Is er zicht op wanneer DMS binnen heel LNV ingevoerd zal worden?

Er is nog geen zogeheten uitrolprogramma voor de implementatie van een document management systeem (DMS) voor heel LNV c.q. alle LNV-processen. Voorwaarde voor de invoering van een dergelijk systeem is namelijk dat alle primaire en secundaire werkprocessen - zoals die nu in de administratieve organisatie zijn vastgelegd - worden toegesneden op gebruik in een geautomatiseerd systeem. Daartoe vindt thans - in de fase van de zogeheten programma-inrichting - een proces- en informatieanalyse plaats en worden de reikwijdte en de randvoorwaarden van het systeem gedefinieerd.

De invoering van een DMS is - gelet op fase waarin het zich nu bevindt, de complexiteit en de nog te maken keuzen - een meerjarig implementatie traject. Verbeteringen in de afhandeling van bijvoorbeeld burgerbrieven worden dan ook niet afhankelijk gemaakt van de invoering van een DMS, nog daargelaten dat een DMS op zichzelf geen garanties biedt voor de tijdige afhandeling van burgerbrieven, maar wel een belangrijke rol kan spelen in de proces- en voortgangsbewaking.

3. In de ontvangstbevestiging die u als bijlage bij uw brief meezond, is vermeld dat de burger die een brief heeft ingezonden na acht weken contact kan opnemen met de

betrokken ambtenaar. Ontvangt de burger die niet binnen de beoogde behandelings-termijn antwoord krijgt een tussenbericht van het ministerie?

Tussenberichten worden door LNV over het algemeen niet verzonden. In het geval dat de brief niet binnen de gestelde afhandeltermijn wordt beantwoord, dan wordt dit veelal telefonisch - met opgave van redenen - aan de brieven-schrijver meegedeeld.

4. Kunt u ter completering van het beeld inzake de behandeling van bezwaarschriften aangeven wat de gemiddelde behandelingsduur is van bezwaarschriften die in het eerste kwartaal van 2005 door uw ministerie zijn afgehandeld?

De gemiddelde doorlooptijd van bezwaarschriften waarop de termijnen van artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht op van toepassing zijn, bedroeg in het eerste kwartaal van 2005 8,5 maanden. Dit is een lichte verbetering in vergelijking met de situatie in het jaar 2002.

Deze afdoeningstermijn omvat mede de tijd die de indiener is gegeven voor het aanvullen van de gronden. In de gevallen waarin niet binnen de wettelijke termijn is beslist, zijn de indieners geïnformeerd over de langere afhandelingsduur en zijn zij in de gelegenheid gesteld om - indien zij met het uitstel niet kunnen instemmen - gemotiveerd het spoedeisend belang bij een tijdige beslissing aan de orde te stellen. Bezwaarschriften van indieners die van deze mogelijkheid gebruik maken, worden zo mogelijk met voorrang behandeld.

De gemiddelde doorlooptijd van bezwaarschriften waarop de termijnen van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) van toepassing zijn, bedroeg in het eerste kwartaal 11,7 maanden. Op grond van de Awr geldt voor de behandeling van een bezwaarschrift een beslistermijn van 12 maanden.

5. Kunt u aangeven in hoeverre de bijlagen van uw brief te maken hebben met hetgeen aan de orde is bij de aanbevelingen 3 tot en met 5 van rapport 2003/325? Is in punt 3 van uw brief van 8 maart 2004 wellicht een andere circulaire bedoeld dan de nota's die u bij uw brief van 31 maart 2005 hebt gevoegd?

Naar de bijlagen 1, 2 en 3 wordt verwezen in mijn brief van 31 maart 2005 onder het kopje A1.b (pagina 1 en 2 van mijn brief). Het betreft interne LNV-nota's die richtlijnen betreffen inzake de afhandeling van alle burgerbrieven (die worden afgedaan door de minister of namens de minister). Er is - naast deze nota's - geen aparte nota opgesteld die de titel "Circulaire" draagt voor brieven die niet zijn gericht aan de minister of aan de bestuursraad: er is bij nader inzien voor een meer integrale benadering gekozen voor beide categorieën brieven: voor de zogeheten "andere brieven" gelden binnen LNV dezelfde afhandelingsnormen als de brieven die wel aan minister of bestuursraad gericht zijn. De bijlagen 1 t/m 3 zijn in die zin dus ook van toepassing op de beantwoording onder de kopjes B2, B3 en B4..."

2. Bij brief van 8 augustus 2005 liet de minister weten dat de aangekondigde analyse en de daaraan gekoppelde verbetervoorstellen uit de quick-scan nog niet beschikbaar waren. De verwerking van de resultaten van de quick-scan vergde meer tijd dan was voorzien.

HET MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

1. Beoordeling in het burgerbrievenrapport

In zijn burgerbrievenrapport constateerde de Nationale ombudsman dat binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid acht directies/diensten te maken hebben met aanvragen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Gemiddeld waren in 2002 zeven weken gemoed met de afhandeling van deze aanvragen.

Op het punt van de tussentijdse informatieverstrekking constateerde de Nationale ombudsman dat het consequent noemen van de te verwachten behandelingsduur in 2002 een knelpunt vormde.

De drie met afhandeling van bezwaarschriften belaste afdelingen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ontvingen in 2002 rond de 1.100 bezwaarschriften. Ten aanzien van een niet onaanzienlijk deel hiervan was in 2002 de behandelingsduur een knelpunt.

Op het punt van tussentijdse informatieverstrekking bleek dat één van de drie afdelingen, de afdeling Juridische Aangelegenheden en Bestuursondersteuning (JABO) geen gebruik maakte van de mogelijkheid te verzoeken om instemming met verder uitstel, terwijl deze afdeling ook niet bleek te beschikken over een managementinformatiesysteem voor het bewaken van behandelingstermijnen.

Op het punt van klaagschriften constateerde de Nationale ombudsman dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2002 tien klaagschriften had ontvangen waarvan er drie tussentijds waren ingetrokken, één in verband met samenloop met een strafrechtelijk onderzoek was opgelegd, en de overige zes, met een gemiddelde afhandelingduur van twaalf weken, onvoldoende voortvarend waren afgehandeld.

Op het punt van de tussentijdse informatieverstrekking van klagers bleek de door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gehanteerde procedure te voldoen aan de eisen die daaraan mogen worden gesteld.

Op het punt van de behandeling van "andere brieven" heeft de Nationale ombudsman vastgesteld dat de ministeriebreed geldende instructies voor de behandeling van burgerbrieven als zodanig in lijn zijn met de normen van de Nationale ombudsman, maar dat van het daarin voorgeschreven gebruik van ontvangstbevestigingen en van behandelberichten in 2002 in de praktijk weinig was terechtgekomen.

Knelpunt bleek met name bij het kernministerie de tussentijdse informatievoorziening van indieners van andere brieven welke niet binnen twee of drie weken konden worden afgehandeld.

Op het punt van de behandeling van e-mailberichten heeft de Nationale ombudsman vastgesteld dat de gang van zaken rond de afhandeling daarvan door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zowel op het punt van de behandelingsduur als op

het punt van tussentijdse informatievoorziening, in het algemeen de toets der kritiek kon doorstaan.

2. Aanbevelingen in het burgerbrievenrapport

In zijn rapport van 30 september 2003 gaf de Nationale ombudsman de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in overweging om:

1. het ertoe te leiden dat de gemiddelde behandelingsduur van bezwaarschriften wordt teruggebracht;
2. ervoor te zorgen dat ook de afdeling Juridische Aangelegenheden en Bestuursondersteuning van het agentschap SZW in de daarvoor in aanmerking komende bezwaarprocedures gebruik maakt van de mogelijkheid te verzoeken om instemming met verder uitstel;
3. het ertoe te leiden dat de gemiddelde behandelingsduur van klaagschriften wordt teruggebracht;
4. beter te waarborgen dat aan de afzenders van andere brieven binnen twee à drie weken een behandelingsbericht wordt gestuurd indien hun brief niet binnen die termijn wordt afgedaan.

3. Correspondentie naar aanleiding van de aanbevelingen

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deelde bij brief van 19 december 2003 mee dat de aanbevelingen door hem werden overgenomen.

Met betrekking tot de wijze waarop uitvoering zou worden gegeven aan aanbevelingen over de behandelingsduur van bezwaarschriften (de eerste aanbeveling) en klaagschriften (de derde aanbeveling) verwees de minister naar de op dat moment nog te verschijnen kabinetsreactie.

Daarnaast liet de minister weten dat de Arbeidsinspectie reeds een interne procedure had ingevoerd in haar administratieve organisatie die een tijdige en zorgvuldige afhandeling van klachten zou moeten waarborgen. Ook zou de directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden begin 2004 een verbeterplan opstellen voor de afhandeling van klachten binnen het ministerie.

Met betrekking tot de tweede aanbeveling liet de minister weten dat de mogelijkheid om indieners van een bezwaarschrift op grond van artikel 7:10, vierde lid, Awb te verzoeken om in te stemmen met verder uitstel, expliciet zou worden opgenomen in de op dat moment nog aan te passen werkinstructie/procedure-beschrijving afhandeling bezwaarschriften van de afdeling Juridische Aangelegenheden en Bestuursondersteuning van het Agentschap SZW.

Met betrekking tot de vierde aanbeveling deelde de minister mee dat in de aangepaste procesbeschrijving Afhandelen Burgerbrieven beter zou worden gewaarborgd dat aan afzenders van "andere brieven" binnen twee à drie weken een behandelingsbericht wordt gestuurd indien de brief niet binnen die termijn wordt afgehandeld. De aangepaste procesbeschrijving Afhandelen Burgerbrieven zou in januari 2004 worden geïmplementeerd.

De Nationale ombudsman deelde op 1 april 2004 aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mee dat met instemming kennis was genomen van het besluit de aanbevelingen op te volgen.

4. Reactie op de brief van 3 januari 2005

a. Beantwoording algemene vragen

Bij brief van 28 februari 2005 beantwoordde de minister de vragen die de Nationale ombudsman bij de opening van het onderzoek had gesteld.

In reactie op de algemene vragen (zie bijlage 8) gaf de minister te kennen dat ten aanzien van de doorlooptijden van aanvragen na 2002 in het algemeen geen opvallende veranderingen waren opgetreden. Dat gold echter niet voor verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Voor deze categorie waren de doorlooptijden na 2002 vanwege een flinke toename van het aantal Wob-verzoeken (van 138 in 2002 naar 189 in 2004) langer geworden. Om deze doorlooptijden terug te dringen, was extra personele capaciteit ingezet, aldus de minister.

Over doorlooptijden van bezwaarschriften meldde de minister dat voor de bezwaarschriften die worden behandeld door de Afdeling Juridische Aangelegenheden van de directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden (WBJA/JA) en de afdeling Juridische Aangelegenheden en Bestuursondersteuning van het Agentschap SZW (JABO) geen opvallende veranderingen waren opgetreden.

Ook liet de minister weten dat de externe adviescommissie voor bezwaarschriften op het gebied van de Afdeling Juridische Zaken van de Arbeidsinspectie (AI/JZ) inmiddels was opgeheven, hetgeen de doorlooptijden van de bezwaarschriften die door AI/JZ worden behandeld had verkort, terwijl tevens door inzet van extra capaciteit een flinke inhaalslag was gemaakt om de grote werkvoorraad aan bezwaarschriften terug te brengen, als gevolg waarvan de gemiddelde behandelingsduur van bezwaarschriften die door AI/JZ worden behandeld, flink was teruggedrongen.

Ten slotte deelde de minister mee dat een nieuw ICT-ondersteund managementinformatiesysteem in ontwikkeling was, waarmee de doorlooptijden beter bewaakt zouden kunnen worden.

Met betrekking tot de doorlooptijd van klaagschriften gaf de minister te kennen dat de doorlooptijd van gemiddeld twaalf weken in 2002 inmiddels is teruggebracht naar gemiddeld zes weken in 2004.

Met betrekking tot de doorlooptijden van "andere brieven" en e-mailberichten gaf de minister te kennen dat zich na 30 september 2003 geen opvallende veranderingen hadden voorgedaan.

In zijn antwoord op de vraag naar wijzigingen op het punt van tussentijdse informatievoorziening gaf de minister te kennen dat naar aanleiding van de tweede aanbeveling van de Nationale ombudsman de afdeling JABO de verdagingsmogelijkheid van artikel

7:10, vierde lid, Awb begin 2004 had opgenomen in de procedurebeschrijving afhandeling bezwaarschriften, en dat sindsdien in voorkomende gevallen gebruik werd gemaakt van deze verdagingsmogelijkheid.

Met betrekking tot tussentijdse informatievoorziening bij “andere brieven” en e-mailberichten liet de minister verder nog weten dat voor de categorie “andere brieven” beter dan voorheen was gewaarborgd dat degene wiens brief niet binnen drie weken wordt afgehandeld ook altijd vóór het verstrijken van die termijn daadwerkelijk een behandelingsbericht wordt toegezonden. Hiervoor was begin 2004 de proces- en werkbeschrijving “andere brieven” aangepast en aangescherpt. Ook de procesbeschrijving e-mail was aangescherpt, aldus de minister.

In antwoord op de vraag naar het handelen overeenkomstig het Algemeen normenkader, deelde de minister mee dat op aanvragen binnen twee à drie weken na ontvangst werd gereageerd door middel van een ontvangstbevestiging terwijl eventuele vertragingsberichten werden verzonden vóór afloop van de termijn, een en ander overeenkomstig het Algemeen normenkader.

Met betrekking tot de behandeling van bezwaarschriften liet de minister weten dat de procedurebeschrijvingen voor bezwaarschriften van JABO en WBJA/JA waar nodig waren aangepast aan het Algemeen normenkader, en dat inmiddels overeenkomstig deze aangepaste procedurebeschrijvingen werd gewerkt. Verder deelde de minister mee dat op dat moment werd gewerkt aan het aan het Algemeen normenkader aanpassen van de procedurebeschrijving voor bezwaarschriften van AI/JZ. Een en ander zou er volgens de minister toe leiden dat na implementatie van de nieuwe procedurebeschrijving voor bezwaarschriften van AI/JZ, in de meeste gevallen zou worden voldaan aan de door de Nationale ombudsman gestelde normen terzake van de behandeling van bezwaarschriften.

Met betrekking tot de behandeling van klaagschriften gaf de minister te kennen dat de klachtbehandelingsprocedure SZW voor zover nodig was aangepast aan het Algemeen normenkader en dat inmiddels conform deze aangepaste procedure werd gewerkt.

In de procedurebeschrijving klachten van de Arbeidsinspectie wordt verwezen naar de klachtbehandelingsprocedure. Aan de door de Nationale ombudsman gestelde normen terzake van de behandeling van klaagschriften wordt derhalve in de meeste gevallen voldaan, aldus de minister.

Ten aanzien van de normen zoals die gelden voor “andere brieven” en e-mails werd volgens de minister voldaan aan het Algemeen normenkader.

In antwoord op de vraag naar eventuele knelpunten liet de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid weten dat bij de behandeling van brieven en e-mail nog twee knelpunten waren opgemerkt:

1) onder “andere brieven”, valt de categorie “persoonlijke brieven”. Hiervoor geldt dat deze worden ondertekend door de bewindspersonen. De tijd die verstrijkt tussen het opstellen van het concept en ondertekening door de bewindspersoon, was in een aantal gevallen lang;

2) bij e-mailberichten krijgt de vraagsteller direct antwoord of een bericht van behandeling waarin een termijn wordt gegeven die afhankelijk is van het aanbod van e-mail. Deze termijn bedroeg maximaal vijftien dagen. De bewakingsfunctie zou via ICT-ondersteuning worden versterkt, hoewel nu al het overgrote deel van de e-mailberichten ruim binnen de gestelde termijn werd beantwoord, aldus de minister.

In antwoord op de vraag naar eventuele verbeteringen deelde de minister mee dat ten aanzien van deze twee knelpunten op dat moment werd gezien hoe in voorkomende gevallen de lange doorlooptijd van "persoonlijke brieven" kon worden bekort, en werd een aantal opties voor verbetering van de bedoelde signaalfunctie onderzocht.

b. Beantwoording specifieke vragen

1. In antwoord op de vraag over een nieuwe interne klachtenprocedure van de Arbeidsinspectie liet de minister weten dat de Arbeidsinspectie in 2003 een nieuwe interne klachtprocedure had opgesteld. Deze procedure bevat een beschrijving van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden terzake van klachtbehandeling door de Arbeidsinspectie, en een uitgebreide procesbeschrijving. Onderdeel van deze procedure is dat melding en afdoening van klachten ook centraal bij de Arbeidsinspectie worden geregistreerd. Deze maatregelen hadden er volgens de minister toe geleid dat de gemiddelde afhandelingsduur van klachten bij de Arbeidsinspectie van twaalf weken in 2002 was teruggelopen tot zes weken in 2004.

De minister liet voorts weten dat het verbeterplan, zoals aangekondigd in zijn brief van 19 december 2003, zich inmiddels ook uitstreckte tot de behandeling van bezwaarschriften. Het verbeterplan bevat zes verbeterpunten, te weten:

- toespitsing en updating van de procedurebeschrijvingen op de diverse juridische afdelingen;
- het opstellen van jaarverslagen juridische afdelingen over hun afhandeling van bezwaar en beroep;
- het verbeteren van de ICT-ondersteuning op de juridische afdelingen, onder meer op het punt van termijnbewaking in bezwaarschriftprocedures;
- het in lijn brengen van de klachtbehandelingsprocedures met het normenkader van de Nationale ombudsman;
- het meer nadrukkelijk onder de aandacht van SZW-medewerkers brengen van de mogelijkheid van informele afdoening van klachten; en
- aandacht voor jaarlijkse interne publicatie van klachten.

Deze verbeterpunten waren volgens de minister inmiddels grotendeels doorgevoerd. De procedurebeschrijving bezwaarschriften van de directie WBJA en de klachtprocedures waren aangepast en in werking getreden. De procedurebeschrijving bezwaarschriften van de Arbeidsinspectie werd op dat moment nog aangepast, aldus de minister. De minister voegde daaraan toe dat nog niet vaststond dat de verbeterpunten uit het verbeterplan tot een in de praktijk bevredigend resultaat zouden leiden omdat het merendeel van deze verbeterpunten pas recentelijk was doorgevoerd en het effect ervan daarom nog onbekend was. De minister liet weten optimistisch gestemd te zijn omdat bij de

medewerkers wellicht meer aandacht zou ontstaan voor het behalen van termijnen en het op juiste wijze informeren van burgers in klaagschrift- en bezwaarschriftprocedures.

2. In antwoord op de vraag over het opnemen in de procedurebeschrijving afhandeling bezwaarschriften van een instemmingsverzoek, liet de minister weten dat de mogelijkheid om indieners van bezwaarschriften ingevolge artikel 7:10 van de Awb te verzoeken in te stemmen met verder uitstel, begin 2004 in de procedurebeschrijving afhandeling bezwaarschriften van de afdeling Juridische Aangelegenheden en Bestuursondersteuning van het Agentschap SZW was opgenomen. Sindsdien werd ook overeenkomstig deze aangepaste procedurebeschrijving gehandeld. Ook liet de minister weten dat het gebruik van deze verdagingsmogelijkheid in de praktijk niet tot problemen had geleid.

3. In antwoord op de vraag over implementatie van de aangepaste procesbeschrijving Afhandelen Burgerbrieven, gaf de minister te kennen dat de procesbeschrijving Afhandelen Burgerbrieven begin 2004 was aangepast en dat de werkinstructie in april 2004 was aangescherpt en gepubliceerd op het SZW-intranet. Volgens de minister was het resultaat bevredigend in die zin dat het grootste deel van de “andere brieven” binnen zes weken werd beantwoord en dat beter was gewaarborgd dat degene wiens brief niet binnen drie weken wordt afgehandeld ook altijd vóór het verstrijken van die termijn daadwerkelijk een behandelingsbericht wordt toegezonden.

5. Aanvullende informatie

Bij brief van 11 april 2005 vroeg de Nationale ombudsman de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om kwantificering van de door de minister genoemde toename van het aantal Wob-aanvragen en de daaraan gekoppelde uitbreiding van de personele capaciteit.

In antwoord hierop deelde de minister bij brief van 28 april 2005 mee dat in 2002 het aantal Wob-verzoeken 138 had bedragen, in 2003 121 en in 2004 189.

Met betrekking tot de personele uitbreiding in verband met de toename van het aantal Wob-verzoeken deelde de minister mee dat in de periode november 2004 tot en met april 2005 een tijdelijke arbeidskracht was aangetrokken. Deze tijdelijk arbeidskracht was gedurende de eerste twee maanden voor één dag per week en vanaf januari 2005 voor vier dagen per week ingezet. Daarnaast was in de periode november 2004 tot en met januari 2005 een medewerker van een andere afdeling gedurende één dag per week ingezet bij de afdeling van de Wob-verzoeken, aldus de minister.

HET MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

1. Beoordeling in het burgerbrievenrapport

Wat betreft aanvragen stelde de Nationale ombudsman ten aanzien van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in zijn burgerbrievenrapport vast dat bij het kerndepartement uitsluitend registratie had plaatsgevonden van Wob-aanvragen. Daardoor kon over andere categorieën van aanvragen niets worden gezegd. De behandelingsduur van Wob-aanvragen vormde in 2002 een probleem aangezien de wettelijke beslistermijn van twee weken, eventueel via verdaging met twee weken te verlengen tot vier weken, met gemiddeld zes weken was overschreden.

De behandelingsduur van aanvragen door de Keuringsdienst van Waren (KvW) en door het agentschap Centraal Instituut Beroepen Gezondheidszorg (CIBG) had blijkens de informatie van de minister in het algemeen geen problemen opgeleverd. Ten aanzien van de tussentijdse informatieverstrekking door het CIBG aan indieners van aanvragen overwoog de Nationale ombudsman dat niet duidelijk was in hoeverre was gewaarborgd dat in de daarvoor in aanmerking komende gevallen behandelingsberichten werden verzonden.

De behandelingsduur van bezwaarschriften had in 2002 de maximaal (na verdaging) toegestane termijn met gemiddeld twee maanden overschreden. Afgezien daarvan had het ministerie in 2002 ten onrechte geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid aan indieners van bezwaarschriften te verzoeken om instemming met verder uitstel (artikel 7:10, vierde lid, van de Awb).

De afhandelingsduur van klaagschriften bleek in 2002 problematisch te zijn bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), deze bedroeg gemiddeld namelijk 22 weken. De andere onderdelen van het ministerie, waaronder de KvW die het grootste aantal klaagschriften (66) ontving, waren er in het algemeen in geslaagd de klaagschriften binnen de wettelijke termijn af te doen. De Nationale ombudsman stelde voorts vast dat het ministerie geen gebruik had gemaakt van de mogelijkheid de afdoening van een klacht te verdagen (artikel 9:11, tweede lid, van de Awb). In de gevallen waarin het ministerie niet in staat was de klacht binnen de wettelijke termijn af te doen, had dit wel behoren te gebeuren. In zoverre was de informatieverstrekking aan de indieners van klaagschriften in de desbetreffende gevallen onvoldoende, aldus de Nationale ombudsman.

Ten aanzien van de behandeling van andere brieven kwam de Nationale ombudsman tot de conclusie dat die deels wel en deels niet naar behoren was verlopen in 2002. Met name op het punt van de gebruikmaking van behandelingsberichten en tussenberichten waren volgens de Nationale ombudsman verbeteringen mogelijk.

Wat betreft de behandeling van e-mailberichten stelde de Nationale ombudsman vast dat het kerndepartement in 2002 nog weinig gebruik had gemaakt van de mogelijkheden van het elektronisch verkeer. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de KvW en het CIBG hadden in 2002 al wel veel gebruik gemaakt van communicatie per e-mail. Alleen wat betreft het RIVM verstreekte de minister concrete informatie over de geldende regels en over de afhandelingsduur. Van problemen daarbij was niet gebleken.

Wat betreft de KvW en het CIBG was de door de minister verstrekte informatie te summier om een oordeel te kunnen geven.

2. Aanbevelingen in het burgerbrievenrapport

In zijn rapport van 30 september 2003 gaf de Nationale ombudsman de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in overweging om:

1. maatregelen te nemen ter bekorting van de behandelingsduur van Wob-verzoeken;
2. maatregelen te nemen ter bekorting van de behandelingsduur van bezwaarschriften;
3. de indieners van een bezwaarschrift waarop niet binnen veertien weken kan worden beslist stelselmatig te verzoeken om instemming met verder uitstel;
4. maatregelen te nemen ter bekorting van de afhandelingsduur van klaagschriften op het terrein van de IGZ;
5. bij klachtprocedures in de daarvoor in aanmerking komende gevallen gebruik te maken van de mogelijkheid van verdaging op grond van artikel 9:11, tweede lid, van de Awb;
6. richtlijnen te doen opstellen voor de behandeling van e-mailberichten.

3. Correspondentie naar aanleiding van de aanbevelingen

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport reageerde bij brief van 9 januari 2004 als volgt op de aanbevelingen:

“ 1. Maatregelen nemen ter bekorting van de behandelingsduur van Wob-verzoeken;
Bij de behandeling van Wob-verzoeken heeft het ministerie van VWS vaak te maken met derden (belanghebbenden) die de gelegenheid moeten krijgen hun bedenkingen te uiten over de openbaar te maken gegevens. Dit gebeurt in verband met de zorgvuldigheid schriftelijk. Vooral als het gaat om een veelomvattend verzoek waar vele derden bij betrokken zijn kost dit tijd. Hiermee rekening houdend wordt bekeken in hoeverre de behandelingsduur van Wob-verzoeken verkort kan worden.

2. Maatregelen nemen ter bekorting van de behandelingsduur van bezwaarschriften;

Er is inmiddels een proces in gang gezet om de behandeling van bezwaarschriften te stroomlijnen en te versnellen. Hierbij wordt ondermeer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bezwaarschriften af te doen zonder hoorzitting krachtens artikel 7:3 Awb. De gemiddelde behandelingstermijn van een bezwaarschrift is inmiddels afgenomen met 1 maand.

3. De indieners van een bezwaarschrift waarop niet binnen veertien weken kan worden beslist stelselmatig verzoeken om instemming met verder uitstel;

Op het ogenblik wordt bekeken in hoeverre het Awb-systeem kan worden aangepast, zodat tijdig inzichtelijk is of de termijn wordt overschreden. Naar aanleiding van de aanpassing van het systeem zal een en ander nader worden vormgegeven.

4. Maatregelen nemen ter bekorting van de afhandelingsduur van klaagschriften op het terrein van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ):

De Inspectie heeft in 2002 een aantal zeer bewerkelijke klachten behandeld. In alle klachtbehandelingen in 2002 is advies gevraagd aan de klachtadviescommissie IGZ.

In een aantal klachtbehandelingen is (mede op verzoek van klager danwel met toestemming van klager) uitstel van de mondelinge behandeling verleend. Dit heeft de behandelingsduur verlengd. Partijen werden overigens van die langere behandelduur uiteraard op de hoogte gehouden.

De klachtadviescommissie IGZ heeft besloten tot een evaluatie van de werking van de klachtenregeling IGZ in het begin van 2004. De aanbevelingen van de Nationale ombudsman zullen daarin worden betrokken.

Daarbij is reeds nu praktijk dat klachten die daarvoor in aanmerking komen, niet meer standaard worden voorgelegd voor advies aan de Klachtadviescommissie IGZ, maar direct door de verantwoordelijke hoofdinspecteur wordt afgehandeld. Hierdoor worden termijnoverschrijdingen tot het minimum beperkt.

5. Bij klachtprocedures in de daarvoor in aanmerking komende gevallen gebruik maken van de mogelijkheid van verdaging op grond van artikel 9:11, tweede lid, van de Awb;

Voor het kerndepartement worden klaagschriften over het algemeen binnen de termijn afgedaan. Het is de bedoeling dat in voorkomende gevallen van verdaging gebruik zal worden gemaakt.

6. Richtlijnen opstellen voor de behandeling van e-mailberichten;

Het ministerie van VWS maakt gebruik van een interdepartementaal richtsnoer e-mailgebruik. Dit richtsnoer is gepubliceerd op het VWS-intranet. Er zal binnen het kerndepartement meer bekendheid aan dit richtsnoer gegeven worden. Daarnaast heeft het kerndepartement geen centraal e-mailloket, zoals andere departementen dat hebben. De voorbereidingen hiervoor zijn inmiddels wel gestart. Gestreefd wordt het loket per 1 maart 2004 open te stellen. De eerste-lijnsopvang van e-mail (en telefoon) komt bij Postbus 51 te liggen. Zij kunnen antwoorden geven op gestandaardiseerde vragen. De backoffice blijft bij VWS/publieksvoorlichting. Zij treden op als contactpersoon voor Postbus 51 en behandelen de meer complexe vragen.”

De Nationale ombudsman stelde bij brief van 1 april 2004 enkele aanvullende vragen aan de minister. De minister reageerde daarop bij brief van 5 augustus 2004. De antwoorden van de minister op de vragen van de Nationale ombudsman (cursief weergegeven) luiden als volgt:

“1. U laat weten dat zal worden gezien in hoeverre de behandelingsduur van Wob-verzoeken kan worden bekort. Kunt u mij laten weten hoe dit concreet zal verlopen en wat de resultaten daarvan zijn?”

De behandelingsduur van Wob-verzoeken wordt mede bepaald door de complexiteit en de privacygevoeligheid van het verzoek. Bij alle verzoeken werden en worden de behandelende ambtenaren periodiek geattendeerd op de behandelingstermijnen, zodat

daar waar mogelijk binnen de termijnen wordt gereageerd. Bij de meer complexe en privacygevoelige verzoeken (dat zijn er bij het ministerie van VWS verhoudingsgewijs veel) brengen de betrokken medewerkers knelpunten, waardoor de behandeling wordt vertraagd, in kaart. Aan de hand daarvan zal worden bezien of en zo ja, welke maatregelen er genomen kunnen worden om de behandelingsduur te bekorten.

2. U laat weten dat een proces in gang is gezet om de behandeling van bezwaarschriften te versnellen. Kunt u mij laten weten wat dit concreet betekent en wat de resultaten daarvan zijn?

Het proces dat ik in mijn vorige brief heb genoemd houdt het volgende in. Bij ontvangst van nieuwe bezwaarschriften die worden ingediend tegen boetebesluiten op grond van de Warenwet, wordt in overleg met het Bureau Bestuurlijke Boetes van de Keuringsdienst van Waren beoordeeld of deze bezwaarschriften geschikt zijn voor afhandeling buiten zitting. Wanneer een bezwaarschrift geschikt blijkt voor deze behandeling in verband met kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid, wordt afgezien van behandeling ter zitting door de VWS-commissie bezwaarschriften Awb. Er wordt dan direct een beslissing op bezwaar geschreven. Dit betekent een aanzienlijke tijdswinst, mede omdat het bezwaar niet ter zitting hoeft te worden behandeld. Een behandeling ter zitting kan namelijk door de grote toename van bezwaarschriften tot enkele maanden na ontvangst van een bezwaarschrift duren. Bovendien kan een geschreven advies van de commissie achterwege blijven. (Ik wijs u er in dit verband overigens op dat er tot op heden in 2004 wederom enkele honderden bezwaarschriften meer zijn ontvangen dan in dezelfde periode van 2003.) Voorts wordt sinds kort iedere twee weken een lijst met een overzicht van zaken die buiten zitting om worden afgedaan naar de medewerkers verzonden per e-mail, en worden medewerkers op eventuele achterstanden in de behandeling van een zaak nog nadrukkelijker aangesproken.

3. U deelt mee dat wordt bezien in hoeverre het systeem kan worden aangepast.

Op dit moment is het Awb-systeem nog niet aangepast. De laatste feitelijke aanpassing heeft nog niet zo lang geleden plaatsgevonden. Uit efficiency- en kostenoverwegingen ligt het in de bedoeling eventuele komende aanpassingen te clusteren.

4. Kunt u mij op de hoogte brengen van het resultaat van de evaluatie van de klachtenregeling IGZ?

De evaluatie van de klachtregeling was gepland voor begin 2004 en is op dit moment nog niet afgerond. Zodra deze is afgerond zal ik u uiteraard actief informeren over de uitkomst ervan.

5. U geeft aan dat het de bedoeling is dat in klachtprocedures in voorkomende gevallen gebruik wordt gemaakt van verdaging. Hoe is gewaarborgd dat dit zal gebeuren?

De beslissing om al dan niet gebruik te maken van de mogelijkheid tot verdaging, hangt af van de omstandigheden van het individuele geval.

6. *Hoe is het gebruik van het richtsnoer e-mailgebruik te rijmen met uw mededeling tijdens het onderzoek dat er voor het ministerie op dit gebied geen richtlijnen of instructies golden?*

Binnen het ministerie van VWS geldt een Richtsnoer e-mailgebruik. Dit richtsnoer is vastgesteld door het ICT Beraad en is bindend voor alle departementen, waaronder dus ook VWS. Aan het richtsnoer wordt binnen het ministerie bekendheid gegeven door middel van het intranet.”

Bij brief van 25 augustus 2004 sloot de Nationale ombudsman de correspondentie met de minister over de aanbevelingen af met de mededeling zodra mogelijk graag geïnformeerd te worden over de evaluatie van de klachtregeling IGZ.

4. Reactie op de brief van 3 januari 2005

a. Beantwoording algemene vragen

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport reageerde bij brief van 20 mei 2005 op de brief van de Nationale ombudsman. De minister beantwoordde de algemene vragen (zie bijlage 8) als volgt:

“...Sinds het vorige onderzoek is de wijze waarop het ministerie burgervragen behandelt, enigszins gewijzigd. Sinds maart 2004 heeft VWS namelijk een contract met Postbus 51. De behandeling van telefonische vragen en e-mails wordt in eerste aanleg bij Postbus 51 uitgevoerd. Daardoor is de snelheid van de beantwoording van burgervragen verbeterd. Een deel van de vragen gesteld via e-mail en telefoon wordt, evenals burgerbrieven, beantwoord door het ministerie zelf. De burger wordt daarvan door middel van een ontvangstbevestiging op de hoogte gesteld. Voor een deel voldoet het ministerie daarmee aan het normenkader uit uw rapport van 2003.

Het ministerie heeft een beperkt inzicht in de doorlooptijden. Dit is het gevolg van het feit dat de registratie van de ontvangen burgerbrieven en -vragen decentraal plaatsvindt en het huidige registratiesysteem niet geschikt is om centraal de doorlooptijden te bewaken.

Om te komen tot verdere verbetering van de beantwoording van burgervragen, is het ministerie voornemens een centrale eenheid op te richten die onder andere als taak krijgt de monitoring van doorlooptijden, tussentijdse berichtgeving en kwaliteitstoetsing. De voorstellen hiertoe, te weten het Organisatie- en formatierapport en de functiebeschrijvingen, zijn gereed. De implementatie van de voorstellen wordt in het tweede kwartaal van 2005 verwacht. Het al dan niet implementeren van de centrale eenheid hangt af van de resultaten van de discussie over de interne personeelstaakstelling en de implementatie van een verbeterd registratiesysteem. Dit systeem is nodig om op efficiënte wijze de monitoring van burgervragen te kunnen uitvoeren.

De directies die verantwoordelijk zijn voor de beantwoording van burgervragen hebben meer aandacht voor het realiseren van termijnen en de kwaliteit van de beantwoording. Dit is het resultaat van de aandacht die er in 2004 voor het beantwoorden van burgervragen is geweest vanuit de ambtelijke leiding van het ministerie...”

b. Beantwoording specifieke vragen

1. In reactie op de vraag naar de stand van zaken op het punt van de bekorting van de behandelingsduur van Wob-verzoeken (zie ook aanbeveling 1) deelde de minister het volgende mee:

“...Binnen het ministerie is enige tijd geleden gesproken over de mogelijkheid om maatregelen te treffen om de behandelingsduur van Wob-verzoeken te verkorten. Helaas moest hierbij worden vastgesteld dat een dergelijke verkorting moeilijk te bereiken valt. Er zijn namelijk diverse factoren die er voor zorgen dat de behandelingstermijn om een besluit te kunnen nemen in de praktijk veelal langer is dan gewenst, en die leiden tot overschrijding van de wettelijke termijn. Bij deze factoren valt te denken aan de hoeveelheid informatie die wordt gevraagd, de hoeveelheid Wob-verzoeken die de betrokken afdeling dient te behandelen, de zienswijze die moet worden aangevraagd bij eventuele belanghebbende(n) bij het te nemen besluit, en de reactie die daarop moet komen. Gelet op deze vertragende factoren streeft het ministerie er naar, als het om de termijnen gaat, ervoor te zorgen dat de voortgang van de behandeling van het Wob-verzoek bij de aanvrager bekend is zodat deze weet waar hij aan toe is. De praktijk wijst uit dat indien de aanvrager weet dat er wordt gewerkt aan de behandeling van zijn verzoek, en hij weet waarom de wettelijke termijn wordt overschreden, het indienen van een bezwaarschrift wegens termijnoverschrijding bijna zonder uitzondering kan worden voorkomen...”

2. Naar aanleiding van de vraag of inmiddels toepassing wordt gegeven aan artikel 7:10, vierde lid, van de Awb (het verzoeken om instemming met verder uitstel) indien de wettelijke termijn voor het beslissen op een bezwaarschrift ook na verdaging niet toereikend blijkt te zijn, merkte de minister het volgende op:

“Tot op heden wordt artikel 7:10, vierde lid, van de Awb niet toegepast. Het op dit moment stelselmatig verzoeken om instemming met verder uitstel aan de indiener van een bezwaarschrift zou leiden tot een verdere toename van de voortdurend toenemende hoeveelheid werk die de Directie Wetgeving en Juridische Zaken moet verrichten (zie hiervoor ook de antwoorden onder C.1). De wijze waarop de behandeling van zaken kan worden bespoedigd is voortdurend onderwerp van aandacht. De geautomatiseerde voortgangsbewaking moet daaraan weer worden aangepast. Bovendien heeft de praktijk uitgewezen dat indieners van een bezwaarschrift, door het frequente telefonische contact vanuit het ministerie over planning van hoorzittingen etc., bijna zonder uitzondering begrip tonen voor het feit dat de behandeling meer tijd in beslag neemt. Dit doet natuurlijk niets af aan de termijnoverschrijding, maar is wel reden om vooralsnog geen gebruik te maken van artikel 7:10, vierde lid, Awb.”

3. Met betrekking tot de aangekondigde evaluatie van de klachtregeling IGZ deelde de minister het volgende mee:

“De evaluatie van de klachtenprocedure van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (verder: IGZ) zal voorlopig niet plaatsvinden. De IGZ-organisatie gaat ingrijpend gewijzigd worden. De verwachting is dat deze reorganisatie rond de zomer zal worden geïmplementeerd. De organisatiewijzigingen hebben ook consequenties voor veel procedures van de IGZ, waaronder de procedure van behandeling van klachten bij de IGZ. De evaluatie wordt derhalve verschoven tot na de definitieve vaststelling van de organisatie. De verwachting is dat later dit jaar de evaluatie van de klachtregeling en de wijziging van de procedure kunnen worden afgerond.”

4. In antwoord op de vraag van de Nationale ombudsman naar de gebruikmaking van de mogelijkheid van verdaging in klachtprocedures (zie aanbeveling 5 en de correspondentie daarover) deelde de minister het volgende mee:

“Uitgangspunt bij de behandeling van klachten in de zin van hoofdstuk 9 van de Awb is natuurlijk het behandelen van de klacht binnen de wettelijke termijn. Soms kan het echter voorkomen dat door de complexiteit van de klacht of wegens een miscommunicatie bij de behandeling van de klacht in een individueel geval de verdagingsmogelijkheid van artikel 9:11, tweede lid, van de Awb wordt toegepast. Ter verduidelijking geef ik u het volgende voorbeeld.

Eind 2004 is van de verdagingsmogelijkheid gebruik gemaakt bij de behandeling van een klacht die was gericht tegen medewerkers van zowel het kerndepartement als de IGZ. Het ging hierbij om een langlopende en gevoelige kwestie, waarbij de indiener ook al herhaaldelijk bezwarenprocedures had gevoerd over de bestuursrechtelijke aspecten van deze kwestie. Aanvankelijk was niet duidelijk welk onderdeel van het ministerie de klacht zou moeten afdoen. Ten behoeve van een correcte en zorgvuldige klachtafhandeling, inclusief het op het ministerie uitnodigen en horen van de klager, is toen gebruik gemaakt van de verdagingsmogelijkheid.”

c. *Beantwoording vragen in het kader van diepte-onderzoek*

1. Op het terrein van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de Nationale ombudsman bijzondere aandacht gevraagd voor de behandelingsduur van bezwaarschriften. Daartoe werden de minister de volgende vragen gesteld:

- a. Hoeveel bezwaarschriften zijn er in 2004 bij uw ministerie ingediend?
- b. Hoeveel bezwaarschriften heeft uw ministerie in 2004 afgehandeld?
- c. Wat was de gemiddelde totale behandelingsduur (datum ontvangst op uw ministerie tot aan de datum van de verzending van de beschikking) van deze bezwaarschriften?
- d. Hoeveel bezwaarschriften heeft uw ministerie in het vierde kwartaal van 2004 afgehandeld?
- e. Wat was de gemiddelde totale behandelingsduur van die bezwaarschriften (vierde kwartaal 2004)?

De antwoorden van de minister op deze vragen luiden als volgt:

“a. In 2004 heeft het ministerie 1212 bezwaarschriften ontvangen. Dit is een aanzienlijke stijging ten opzichte van 2002, toen het ministerie in totaal 930 bezwaarschriften heeft ontvangen. Voorts wijs ik u er op dat ook het aantal personeelsbezwaarschriften, dat qua soort weliswaar buiten de reikwijdte van uw onderzoek valt, in aantal is toegenomen. Terwijl er in 2002 nog 48 personeelsbezwaren werden ontvangen, zijn er in 2004 90 van dergelijke bezwaren ingediend. Ook deze bezwaren worden afgehandeld door de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie.

b. In 2004 heeft het ministerie 733 bezwaarschriften afgehandeld.

c. De gemiddelde totale behandelingsduur (datum ontvangst op het ministerie tot aan de datum verzending van de beschikking) van deze bezwaarschriften was 107 dagen. Dit is een aanzienlijke verkorting ten opzichte van 2002, toen de gemiddelde behandelingsduur 160 dagen bedroeg. De verkorting van de gemiddelde behandelingsduur is mede tot stand gebracht door de verkorte afdoeningswijze waarover ik u reeds in augustus 2004 informeerde. Bij deze afdoeningswijze worden bezwaarschriften tegen boetebeschikkingen die in het kader van de Warenwet zijn opgelegd en die geschikt zijn voor een dergelijke afhandeling, buiten zitting afgedaan in verband met kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid. Hierbij wordt direct een beslissing op bezwaar geschreven.

d) In het vierde kwartaal van 2004 heeft het ministerie 107 bezwaarschriften afgehandeld.

e) De gemiddelde totale behandelingsduur van die bezwaarschriften bedroeg 50 dagen.”

2. Voorts is bijzondere aandacht gevraagd voor de afhandelingsduur van klaagschriften op het terrein van de IGZ. In dat verband werden de minister de volgende vragen gesteld:

a. Hoeveel klaagschriften op het terrein van de IGZ heeft uw ministerie in 2004 ontvangen?

b. Wat was de gemiddelde afhandelingsduur van die klaagschriften?

c. Hoeveel van die klaagschriften zijn in het vierde kwartaal afgedaan en wat was de gemiddelde afhandelingsduur van die klaagschriften?

De minister beantwoordde deze vragen als volgt:

“a. In 2004 zijn dertien klachten ingediend tegen het handelen van de IGZ. Van die klachten zijn er drie voor behandeling voorgelegd aan de Klachtadviescommissie. De overige klachten zijn onderzocht en behandeld door de betreffende hoofdinspecteurs overeenkomstig de klachtregeling IGZ.

b. Van de dertien klachten zijn er in 2004 vijf afgehandeld, waarvan vier in het laatste kwartaal. Vijf zaken zijn nog in behandeling, terwijl de overige drie in het eerste kwartaal van 2005 zijn afgehandeld.

De gemiddelde afhandelingsduur van de zaken die in 2004 zijn afgehandeld, bedroeg 6,5 maanden. Deze lange duur wordt voornamelijk veroorzaakt door de klagers zelf. Zo heeft de geplande behandeling door de klachtadviescommissie van enkele klachten meer dan eens geen doorgang gevonden omdat de betrokken klager ziek was of hij om een andere reden om uitstel verzocht. In een enkel geval is het zelfs voorgekomen dat de desbetreffende klager niet kwam opdagen voor de behandeling ter zitting. Als de geplande behandeling niet is doorgegaan, kan er vervolgens geruime tijd verstrijken voordat een nieuwe behandeling ter zitting van de klacht kan plaatsvinden. Er moeten immers een datum en tijdstip gekozen worden waarop zowel klager als de leden van de klachtadviescommissie wederom aanwezig kunnen zijn.

c. In het laatste kwartaal van 2004 zijn er vier klachten afgehandeld. De gemiddelde afhandelingsduur bedroeg ook hier 6,5 maanden.”

5. Aanvullende informatie

Bij brief van 6 juni 2005 stelde de Nationale ombudsman de minister enkele nadere vragen naar aanleiding van zijn reactie van 20 mei 2005. De minister beantwoordde deze vragen bij brief van 8 juli 2005.

In antwoord op de vraag naar de stand van zaken rond de oprichting van een centrale eenheid die zich onder meer zou gaan bezighouden met de monitoring van doorlooptijden, met de tussentijdse berichtgeving en met kwaliteitstoetsing, deelde de minister het volgende mee:

“Als gevolg van de taakstelling is er geen mogelijkheid te starten met een centrale eenheid voor de afhandeling van burgersvragen. In het Organisatie- & Formatierapport van de desbetreffende afdeling is uitbreiding van de bestaande formatie als voorwaarde opgenomen. De bestaande situatie blijft hierdoor gehandhaafd: een beperkte *back-office* voor e-mailafhandeling en decentrale afhandeling van burgerbrieven. Voor de afhandeling van burgerbrieven moet binnen de bestaande kaders naar andere mogelijkheden voor monitoring en kwaliteitsbevordering gezocht worden. In eerste instantie wordt hierbij gedacht aan een intensiever rappelleringsstelsel dat aangeeft welke directies zich niet aan de afgesproken termijnen houden.”

In antwoord op de vraag hoe zou worden gerealiseerd dat indieners van Wob-aanvragen op de hoogte worden gesteld van de voortgang van hun verzoek, liet de minister het volgende weten:

“De zogenaamde Wob-coördinator, werkzaam bij de Directie Voorlichting en Communicatie, houdt de indiener van een Wob-verzoek telefonisch op de hoogte over de behandeling van zijn Wob-verzoek. Dit wordt ook bijgehouden in een geautomati-

seerde database. De Wob-coördinator noteert in dit systeem alle handelingen per Wob-verzoek. Daarnaast volgt vaak een schriftelijke bevestiging van het telefoongesprek. "

In antwoord op de vraag naar de actuele stand van zaken ten aanzien van de reorganisatie van de IGZ en de precieze gevolgen daarvan voor de klachtbehandeling door de IGZ, stelde de minister het volgende:

"Eind vorig jaar heb ik in samenspraak met de Inspecteur-Generaal een aantal maatregelen genomen om de interne organisatie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (verder: Inspectie) te verbeteren. De reorganisatie heeft inmiddels een organisatiestructuur opgeleverd waarin de hiërarchische en professionele structuur duidelijk zijn onderscheiden en op vitale punten goed met elkaar zijn verbonden. Uitgangspunten zijn (1) dat de hiërarchische lijnstructuur en bedrijfsvoering het primaire toezichtsproces optimaal faciliteren en (2) dat het primaire proces plaatsvindt vanuit de regionale vestigingen in Rijswijk, Amsterdam, Zwolle en Den Bosch. In Den Haag blijft een kleine staf voor verbinding met het departement. Utrecht ontwikkelt zich als coördinatiecentrum waarin naast vergaderfaciliteiten ontwikkel-, innovatie-, opleidings- en informatietechnologische capaciteit zijn gesitueerd. In deze structuur sturen professionals via de lijn van Inspecteur-Generaal, Hoofdinspecteur nieuwe stijl, Coördinerend inspecteur en inspecteur de uitvoering van de landelijke integrale inspectieprogramma's en ondersteunen lijnstructuur en bedrijfsvoering deze. De Hoofdinspecteurs nieuwe stijl zullen werkgebieden hebben die in grote lijnen vergelijkbaar zijn met de hoofdindeling van de departementale organisatie.

Binnen de Inspectie bestaat draagvlak voor deze organisatiestructuur, mede omdat deze via een aantal regiorondes in samenspraak met de medewerkers ontwikkeld is. De Ondernemingsraad heeft positief geadviseerd over de hoofdlijnen van de reorganisatie en het begin van het reorganisatieproces. Op 1 juni 2005 is de reorganisatie begonnen met het plaatsingsproces voor de leidinggevende functies. Verwachting is dat in oktober van dit jaar de reorganisatie zal zijn afgerond.

Ten aanzien van de klachtbehandeling zijn de consequenties dat de geplande evaluatie van de klachtregeling deze zomer zal plaatsvinden, maar de aanpassing van de klachtregeling en implementatie daarvan zullen worden uitgesteld tot het moment dat de organisatiestructuur definitief is vastgesteld. Dat zal naar huidige verwachting zijn in najaar 2005."

DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

1. Beoordeling in het burgerbrievenrapport

De Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) voert onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het vreemdelingenbeleid uit. In het burgerbrievenrapport is afzonderlijk aandacht besteed aan de vijf verschillende soorten aanvragen die de IND behandelt. Uit het onderzoek was gebleken dat in 2002 de gemiddelde behandelingsduur van aanvragen om een visum kort verblijf en van aanvragen om een verblijfsvergunning asiel de beslistermijn van zes weken, respectievelijk zes maanden had overschreden. Hoewel de overschrijding in het algemeen kort was, signaleerde de Nationale ombudsman hier toch een knelpunt. De gemiddelde behandelingsduur van de drie andere soorten van aanvragen, namelijk aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf, aanvragen om een verblijfsvergunning regulier en verzoeken om naturalisatie, lag binnen de daarvoor gestelde termijnen.

Over de tussentijdse informatievoorziening stelde de Nationale ombudsman vast dat indieners van een asielaanvraag dat in persoon doen en dan terstond op de hoogte kunnen komen van de procedure. Indieners van een aanvraag om een verblijfsvergunning regulier ontvingen een ontvangstbevestiging met informatie over het verdere verloop van de procedure. Ten aanzien van de drie andere categorieën van aanvragen was echter gebleken dat de IND de aanvragers geen afzonderlijk bericht van ontvangst stuurde terwijl de afhandeling van deze aanvragen in het algemeen juist aanzienlijk meer tijd dan twee à drie weken vergde. Ook noemde de Nationale ombudsman het niet correct dat niet in alle gevallen was gewerkt met tussenberichten bij dreigende termijnoverschrijding.

De afhandelingsduur van bezwaarschriften bleek in 2002 een enorm knelpunt te zijn. De gemiddelde behandelingsduur varieerde van 35 weken voor bezwaarschriften tegen beslissingen op aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf tot 81 weken voor bezwaarschriften tegen beslissingen op asielaanvragen.

Op het punt van tussentijdse informatievoorziening aan indieners van bezwaarschriften stelde de Nationale ombudsman vast dat de IND correct had gehandeld op het punt van het bevestigen van de ontvangst van een bezwaarschrift. Verder was gebleken dat de IND in 2002 in alle openstaande asielbezwaarzaken een tussenbericht had gestuurd, maar dat dit niet stelselmatig was gebeurd bij de overige categorieën. Gezien de doorlooptijden van deze andere categorieën had de IND ook in deze andere bezwaarzaken een tussenbericht moeten sturen, en had om instemming met verder uitstel gevraagd moeten worden, aldus de Nationale ombudsman.

Op het punt van de behandeling van klaagschriften stelde de Nationale ombudsman vast dat de afhandeling van een en ander door de IND goed was georganiseerd en in het algemeen ook naar behoren plaatsvond, zowel wat betreft afdoeningsduur als de tussentijdse informatieverstrekking.

Zowel op het punt van de behandeling van “andere brieven” als op dat van e-mailberichten stelde de Nationale ombudsman vast dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie daarover onvoldoende informatie had verstrekt om op basis daarvan een oordeel te kunnen geven.

2. Aanbevelingen in het burgerbrievenrapport

In zijn rapport van 30 september 2003 gaf de Nationale ombudsman de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in overweging om:

1. snel maatregelen te nemen die ertoe leiden dat bezwaarschriften binnen de wettelijke beslistermijn worden afgedaan;
2. de indieners van een bezwaarschrift waarop niet binnen de (verdaagde) termijn kan worden beslist stelselmatig te verzoeken om instemming met verder uitstel.

3. Correspondentie naar aanleiding van de aanbevelingen

Bij brief van 16 maart 2004 deelde de minister mee dat de IND met name op het gebied van reguliere toelating te maken had met achterstanden en dat de IND bij de verwerking van de grote werkvoorraden gedwongen was prioriteiten te stellen. Bij de afhandeling van bezwaarschriften werd enerzijds voorrang gegeven aan het tijdig opnieuw beslissen na een uitspraak van de rechter en anderzijds aan de afhandeling van de oudste zaken.

Ook liet de minister weten dat werd gewerkt aan het elimineren van de achterstanden, waarbij medewerkers tijdelijk waren overgeheveld van asiel naar regulier. De minister voegde daar aan toe zich te beraden op aanpassing van de regelgeving, met het doel te komen tot een vereenvoudiging van processen, waardoor het naar verwachting beter mogelijk zou zijn om aanvragen binnen de beslistermijn te behandelen.

De minister sprak de verwachting uit dat bij gelijkblijvende omstandigheden begin 2005 de achterstanden bij de IND zodanig zouden zijn weggewerkt dat bezwaarschriften binnen de wettelijke beslistermijn zouden kunnen worden afgehandeld.

Naar aanleiding van de tweede aanbeveling liet de minister weten dat zij de aanbeveling en de noodzaak om gevolg te geven aan artikel 7:10, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht onderschreef. Zij plaatste daar echter de kanttekening bij dat zij ervan overtuigd was dat - gelet op de werkvoorraad van de IND op dat moment en de gemiddelde doorlooptijd van reguliere bezwaarschriften alsook het aantal klachten - indieners van bezwaarschriften niet zouden instemmen met verder uitstel indien hun daar (stelselmatig) om zou worden verzocht. Zij sprak in dat verband ook van het creëren van verwachtingen bij indieners van bezwaarschriften die op dat moment niet konden worden waargemaakt. De minister voegde daaraan toe pas gevolg te zullen geven aan de tweede aanbeveling zodra de reguliere werkvoorraad op orde zou zijn. Bij gelijkblijvende omstandigheden zou dat volgens de minister begin 2005 het geval zijn.

De Nationale ombudsman liet bij brief van 23 april 2004 aan de minister weten met instemming kennis te hebben genomen van de inspanningen van de minister om de eerste aanbeveling op te volgen. Met betrekking tot de tweede aanbeveling deelde de

Nationale ombudsman de minister mee dat hij had geconstateerd dat deze strikt genomen op korte termijn niet zou worden opgevolgd, maar dat hij geen aanleiding had om aan te nemen dat de IND niet alles in het werk zou stellen om binnen afzienbare tijd ook aan de tweede aanbeveling te zullen kunnen voldoen.

4. Brief van de Nationale ombudsman van 13 augustus 2004

In de loop van 2004 ontving de Nationale ombudsman een groot aantal signalen over problemen bij de IND. Dit gaf hem aanleiding de minister op 13 augustus 2004 een brief te sturen waarin hij aandacht vroeg voor een aantal kwesties. De inhoud van deze brief luidt als volgt:

“Sinds enige tijd ontvang ik aanhoudend signalen over het functioneren van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De signalen betreffen de behandeling door de IND van aanvragen om een (reguliere) verblijfsvergunning of om verlenging van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning, de verstrekking van verblijfsdocumenten, de telefonische bereikbaarheid van de IND en de behandeling van klachten door de IND. Ik meen dat de signalen aanleiding vormen tot bezorgdheid. Daarover wil ik graag met u een gesprek voeren.

VERLENGING VERBLIJFSVERGUNNINGEN

Uit veel klachten die ik hierover heb ontvangen komt naar voren dat de behandeling van aanvragen om verlenging van de geldigheidsduur van verblijfsvergunningen erg lang duurt, en dat de betrokkenen daardoor in veel gevallen in moeilijkheden komen, omdat zij hun rechtmatig verblijf niet kunnen aantonen jegens werkgever, zorgverzekeraars of overheidsinstanties, zoals de Informatie Beheer Groep of de Belastingdienst. Veelal wordt de verlengingsbeslissing niet genomen vóór het verlopen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning. Wanneer uiteindelijk positief is beslist op de verlengingsaanvraag, laat de uitreiking van het verblijfsdocument vervolgens vaak nog lang op zich wachten. Daar komt bij dat de levering van verblijfsrechtelijke gegevens door de IND aan de gemeentelijke basisadministraties niet goed verloopt. Hierdoor kon het bijvoorbeeld gebeuren dat een vreemdelinge die al lange tijd in afwachting was van een beslissing op haar verlengingsaanvraag en die ook nog geen ontvangstbevestiging van de aanvraag had ontvangen, op geen enkele wijze tegenover de Informatie Beheer Groep kon aantonen dat zij rechtmatig in Nederland verbleef.

De betrokkenen kunnen het tijdig verlengen van de vergunning niet bewerkstelligen door de verlengingsaanvraag op een vroeger tijdstip in te dienen; de IND stuurt drie maanden voor het verstrijken van de geldigheidsduur een uitnodiging tot verlenging. Ook kunnen de betrokkenen de behandeling niet bespoedigen door het indienen van een klacht over de lange behandelingsduur: de wettelijke beslistermijn bedraagt zes maanden, en klachten worden veelal als kennelijk ongegrond aangemerkt zolang deze termijn niet is verstreken.

Het voorgaande betekent voor een groot aantal rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen dat zij als gevolg van bureaucratische problematiek in moeilijkheden zijn gekomen, en zijn geconfronteerd met de onmogelijkheid daaraan iets te doen.

Wel is bij wijze van noodmaatregel aan 12.000 betrokkenen een geautomatiseerd aangemaakte brief gezonden waarin werd meegedeeld dat de vergunning was verlengd, en dat met die brief, in combinatie met het verlopen verblijfsdocument, tot 1 augustus 2004 rechtmatig verblijf kon worden aangetoond. Het gaat hierbij echter wel om een voorwaardelijke inwilliging, waarbij eventueel achteraf alsnog kan worden getoetst of aan de voorwaarden voor verlenging is voldaan. Bovendien is herhaaldelijk gesteld dat zich gevallen voordoen waarin de brief niet als bewijs van rechtmatig verblijf wordt geaccepteerd. De datum van 1 augustus is inmiddels verstreken zodat de brieven niet meer de beoogde bewijskracht bezitten. Voorts heeft de brief geen soelaas geboden voor de vreemdelingen die niet behoren tot de groep van 12.000 maar die eveneens in afwachting zijn van een beslissing op hun aanvraag om verlenging, dan wel uitreiking van het verblijfsdocument.

In antwoord op mijn desbetreffende vragen heeft u in uw brief van 9 augustus aangegeven dat voor de 12.000 inmiddels documenten zijn aangevraagd bij de SDU, en voorts dat vreemdelingen die aangeven problemen te ondervinden door het uitblijven van een verblijfsdocument in het bezit zullen worden gesteld van een schriftelijke verklaring die kan fungeren als bewijs van rechtmatig verblijf. Ik neem overigens aan dat de oplossing van de problemen hiermee voor een aantal van de betrokkenen wordt bespoedigd, maar blijf bezorgd over een definitieve oplossing voor het tijdig nemen van verlengingsbeslissingen en het tijdig doen uitreiken van de verblijfsdocumenten.

TELEFONISCHE BEREIKBAARHEID

In de afgelopen periode heb ik voorts veel klachten ontvangen over de bereikbaarheid van de IND-informatielijn. Naar aanleiding daarvan heb ik de telefonische bereikbaarheid van de IND via de informatielijn steekproefsgewijs getest. In de periode van 7 juli 2004 tot en met 16 juli 2004 (weken 28 en 29) is nagegaan in hoeveel procent van de gevallen binnen drie minuten contact kon worden verkregen over een bepaald onderwerp. Uit de beltest bleek dat de IND in de onderzochte periode met vragen over bepaalde onderwerpen matig tot slecht bereikbaar was, zoals voor vragen over de behandeling van verlengingsaanvragen en vragen over toelating en naturalisatie. Voor andere onderwerpen was de bereikbaarheid wel goed, met name waar als noodmaatregel een speciaal callcenter is ingezet zoals voor het aanvragen van een terugkeervisum.

Uit de cijfers in uw brief van 4 augustus blijkt dat de bereikbaarheid in de weken 30 en 31 over het algemeen was verbeterd, zij het dat die cijfers niets zeggen over de vraag hoe lang het duurde voordat contact kon worden verkregen. Bovendien vormt de Visadienst ook in uw cijfers een negatieve uitzondering op de toegenomen bereikbaarheid. Ik neem overigens met instemming kennis van uw voornemen de callcenters voorlopig te handhaven.

FOLLOW UP RAPPORT 2003/160

In verband met het voorgaande breng ik u in herinnering dat ik op 10 juni 2003 rapport 2003/160 heb uitgebracht naar aanleiding van het onderzoek uit eigen beweging naar de uitvoering van de toelatingstaken. In het rapport concludeerde ik dat voor een grote groep vreemdelingen sprake was geweest van zeer lange behandeling van hun aanvragen en slechte bereikbaarheid. Ik sprak de verwachting uit dat de betrokken vreemdelingen onder meer door de overheveling van taken van de vreemdelingendiensten naar de IND en de gemeenten voortaan verschoond zouden blijven van dit soort problemen. Ik gaf u in een aanbeveling bij dat rapport in overweging de betrokken diensten met het oog hierop in staat te stellen hun taken naar behoren uit te voeren. U berichtte mij de aanbeveling op dit punt over te nemen. Mede in dit licht is het teleurstellend dat zich thans weer problemen voordoen wat betreft doorlooptijden en bereikbaarheid, en dat noodmaatregelen moesten worden getroffen.

Overigens zal, zoals ik al eerder heb aangekondigd, dit najaar een evaluatieonderzoek plaatsvinden naar de opvolging van deze aanbeveling, in het kader van het algemene beleid van de Nationale ombudsman om de naleving van gedane toezeggingen naar aanleiding van aanbevelingen te evalueren.

KLACHTBEHANDELING

Ook over de klachtbehandeling door de IND is er reden tot bezorgdheid. Er zijn signalen over het niet onderkennen van klachten of het traag of op onjuiste wijze behandelen van klachten. Daarnaast zijn er klachten over het niet treffen van voldoende concrete maatregelen naar aanleiding van gegronde klachten, of over het niet nakomen van toezeggingen die naar aanleiding van een klacht zijn gedaan. Ook de behandeling van klachten die via de Nationale ombudsman bij de IND terechtkomen, is in de afgelopen periode problematisch geworden. Dit uit zich onder meer in het moeizaam tot stand komen van voldoende gekwalificeerde oplossingen in zaken die de Nationale ombudsman ter afdoening voorlegt in het kader van een interventie. Ook wordt traag gereageerd op verzoeken van de Nationale ombudsman om te bevestigen dat klachten die ten onrechte niet als zodanig door de IND waren onderkend, alsnog als klacht zullen worden behandeld. Het positieve beeld daarover zoals dat in het Jaarverslag over 2003 nog werd geschetst, is dan ook niet meer adequaat.

De recente teleurstellende ervaringen van het Bureau Nationale ombudsman met de coördinerende rol van het nieuwe Centraal Klachtenbureau van de IND, de signalen over de klachtbehandeling, en het feit dat het instroomniveau van klachten bij de IND zelf, en bij Nationale ombudsman over de IND, onverminderd hoog is, vormen reden tot bezorgdheid. In de afgelopen jaren heeft de IND, in tegenstelling tot het voorafgaande decennium, laten zien goede resultaten te kunnen behalen, met name door voortvarend te reageren op klachten en door naar aanleiding van gegronde klachten passende oplossingen te bieden. Het zou te betreuren zijn als deze verworvenheden op losse schroeven zouden komen te staan.

In het periodiek ambtelijk overleg tussen het Bureau Nationale ombudsman en de IND heeft de Nationale ombudsman aangegeven dat de klachtbehandeling in september zal worden geëvalueerd, en dat dit eventueel kan leiden tot bijstelling van de behandeling

door de Nationale ombudsman van IND-klachten, met name in die zin dat het wellicht onvermijdelijk wordt minder aan de IND zelf over te laten.

TEN SLOTTE

Het probleem dat verblijfsvergunningen niet tijdig worden verlengd, heeft een grote groep mensen getroffen. Het gaat niet om nieuwkomers, maar om vreemdelingen van wie het verblijfsrecht al was vastgesteld, en die meestal reeds langer in Nederland verblijven. Zonder verblijfsdocument wordt de normale voortzetting van hun leven belemmerd. Door het uitblijven van een beslissing, of doordat de verlenging slechts voorlopig is, worden zij in onzekerheid gelaten over de vraag of zij in Nederland zullen mogen blijven.

Ik twijfel er niet aan dat u het belang van de vele betrokkenen onderkent. Het baart mij zorgen dat toch zodanige problemen zijn ontstaan dat moest worden teruggevallen op noodmaatregelen. Daarbij speelt een rol dat de IND in zijn bestaan veelvuldig te kampen heeft gehad met ernstige achterstandsproblematiek met alle gevolgen van dien voor de betrokken vreemdelingen. In de afgelopen jaren was daarin een sterke verbetering te zien. Ik acht het van groot belang dat hierin geen terugval plaatsvindt, en voorts dat de IND een – ook telefonisch – goed toegankelijke organisatie blijft met een goed functionerende klachtenregeling waarbij mensen die problemen ondervinden terecht kunnen. Zoals gezegd stel ik om die reden een overleg met u op prijs om te bezien wat op korter termijn kan worden gedaan om verbeteringen op deze punten te bewerkstelligen.”

Op 14 oktober 2004 vond een gesprek plaats tussen de Nationale ombudsman en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Omdat de minister inmiddels aan de Algemene Rekenkamer had verzocht een onderzoek in te stellen naar het functioneren van de IND, met name naar het reguliere proces, en de Algemene Rekenkamer de minister had laten weten dat onderzoek te zullen uitvoeren, besloot de Nationale ombudsman voorsnog niet over te gaan tot het instellen van een nader onderzoek naar de uitvoering van toelatingstaken door de IND.

Het resultaat van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zal naar verwachting medio september 2005 openbaar worden gemaakt.

5. Reactie op de brief van 3 januari 2005

a. *Beantwoording algemene vragen*

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie reageerde bij brief van 10 maart 2005 op de brief van de Nationale ombudsman. In antwoord op de vijf algemene vragen (cursief weergegeven) deelde de minister met betrekking tot de IND het volgende mee:

“A1. In het kader van het onderzoek dat u in 2003 heeft verricht, heb ik een beeld geschetst van de doorlooptijden binnen mijn ministerie in het jaar 2002. Graag verneemt u of, en zo ja in hoeverre, zich op het punt van de doorlooptijden sindsdien opvallende veranderingen hebben voorgedaan.”

De gemiddelde doorlooptijd van aanvragen om een visum kort verblijf is nagenoeg gelijk gebleven. De voorraad van deze zaken is dusdanig dat de instroom van nieuwe aanvragen wordt bijgehouden.

Er hebben zich verder geen opvallende wijzigingen voorgedaan ten aanzien van de behandeling van MVV-aanvragen.

De gemiddelde doorlooptijd van de behandeling van VVR-aanvragen is verminderd. VVR-aanvragen om verlening én verlenging werden in 2004 gemiddeld in 16 weken afgehandeld. Ondanks de problemen die zich in het traject van overname van administratieve taken van de vreemdelingendiensten hebben voorgedaan - ik veronderstel deze bij u bekend - heeft dit traject ook dit positieve resultaat.

Er hebben zich geen opvallende wijzigingen voorgedaan ten aanzien van de gemiddelde doorlooptijd van asielaanvragen.

De gemiddelde doorlooptijd van aanvragen om Naturalisatie is hoger dan voorheen. Redengevend is het wegwerken van de oude voorraad van aanvragen, samenhangend met de introductie van de nieuwe Rijkswet op het Nederlanderschap. Deze voorraden zijn in 2004 aanzienlijk verkleind en zullen in 2005 worden teruggebracht tot een normale werkvoorraad.

Er hebben zich geen opvallende wijzigingen voorgedaan op het gebied van de behandeling van bezwaarschriften op alle bovengenoemde werksoorten.

A2. In het kader van uw onderzoek in 2003 heb ik aangegeven op welke wijze burgers tussentijds geïnformeerd worden. Ook op dit punt verneemt u graag of zich sindsdien opvallende wijzigingen hebben voorgedaan en zo ja welke.

Op dit punt hebben zich bij de IND geen opvallende wijzigingen voorgedaan.

A3. In algemene zin verzoekt u mij aan te geven in hoeverre door mijn ministerie inmiddels wordt voldaan aan de normen zoals deze zijn geformuleerd in het 'algemene normenkader'.

In het door u geformuleerde 'algemene normenkader' is onder meer opgenomen dat binnen twee à drie weken een behandelingsbericht dient uit te gaan naar briefschrijvers. Over het algemeen worden brieven door de IND voor ontvangst bevestigd, echter er is een verschil tussen correspondentie die in het kader van een procedure wordt gevoerd en daarbuiten. Voor zover correspondentie in het kader van bijvoorbeeld een aanvraag- of bezwaarprocedure wordt gevoerd, worden brieven voor ontvangst bevestigd en worden zij doorgaans tegelijk beantwoord met een eventuele herstel verzuim brief of met de beschikking. Correspondentie buiten een procedure ('overige brieven') wordt met een lagere prioriteit afgehandeld. Zie ook het antwoord op vraag A4.

In het 'algemeen normenkader' wordt onder andere ook het belang van tussentijdse informatievoorziening benadrukt. Ik verwijs u voor de werkwijze daaromtrent verder naar het antwoord op vraag A5 en B2.

A4. In hoeverre bestaan er op het punt van de behandeling van brieven en e-mailberichten van burgers aan mijn ministerie momenteel (nog) knelpunten?

Een eenduidig antwoord op deze vraag is moeilijk te geven, omdat correspondentie buiten een procedure zeer uiteenlopende inhoud kan hebben. Gedacht kan worden aan adhesiebetuigingen van niet-gemachtigde 'derden', adreswijzigingen of vragen of opmerkingen over (de uitvoering van) het beleid.

Hetzelfde geldt voor de behandeling van e-mailberichten. De IND is nog steeds slechts beperkt bereikbaar via e-mail. Indien een e-mail dossiergebonden is, wordt deze zo snel mogelijk naar de dossierlocatie gestuurd ter afhandeling. E-mails met betrekking tot algemene vragen over de uitvoering van het vreemdelingenbeleid worden centraal behandeld door de afdeling publieksvoorlichting van de IND.

De tijdige beantwoording van de e-mailberichten is gelet op de grote aantallen momenteel een knelpunt. Onder andere voor de beantwoording van e-mailberichten breidt de afdeling publieksvoorlichting dan ook momenteel uit.

A5. Wordt er momenteel nog gewerkt aan verbeteringen op het punt van doorlooptijden en op het punt van tussentijdse informatieverstrekking aan de afzenders van brieven en e-mailberichten?

Ja, ik verwijs u naar het antwoord op vraag B1.

De minister verstrekke daarnaast informatie over de uitvoeringspraktijk bij de directie Vreemdelingenbeleid en de directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden. Wat betreft de directie Vreemdelingenbeleid (DVB) luiden de antwoorden op de algemene vragen als volgt:

" A1. Naar aanleiding van het onderzoek dat de Nationale ombudsman in 2003 heeft verricht, hebben zich op het punt van de doorlooptijden bij de directie Vreemdelingenbeleid opvallende veranderingen voorgedaan. De doorlooptijden zijn sindsdien korter geworden. In de onderzoeksperiode en in het begin van 2004 had de directie Vreemdelingenbeleid een enorme achterstand in het beantwoorden van brieven van particulieren. Er had toen een enorme toename van brieven van particulieren plaatsgevonden naar aanleiding van de 'eenmalige regeling' en de zo genoemde 'schrijnende gevallen'. Mede dankzij het onderzoek heeft er een grootscheepse actie plaatsgevonden binnen de DVB, waardoor de werkvoorraad is verdwenen en er duidelijke afspraken zijn gemaakt voor wat betreft de afhandelingstermijn van brieven van particulieren. Deze afspraken komen overeen met de voorstellen van de Nationale ombudsman. De brieven dienen

binnen een periode van drie weken te zijn beantwoord. Indien dit niet mogelijk is dan dient de burger van de stand van zaken op de hoogte te worden gebracht.

A2. Een tussenbericht wordt door de DVB verstuurd wanneer blijkt dat het verkrijgen van de benodigde informatie nog een lange tijd zal duren. In het standaard voortgangsbericht staat dat het nog niet is gelukt om de benodigde informatie te verkrijgen. In sommige gevallen is de reden van de vertraging aangegeven. Ook wordt in het voortgangsbericht de nieuwe termijn van de beantwoording van de brief gemeld. Op dit punt hebben zich er geen opvallende veranderingen voorgedaan.

A3. De DVB voldoet in nagenoeg alle gevallen op dit moment aan de normen zoals die zijn geformuleerd in de handleiding juridische aangelegenheden van het ministerie van Justitie. Deze handleiding geldt als richtlijn voor de afhandeling van brieven van particulieren.

A4. Op dit moment zijn er geen knelpunten te melden op het punt van de behandeling van brieven en e-mailberichten van burgers.

A5. De doorlooptijden en de tussentijdse informatieverstrekking aan afzenders van brieven en van emailberichten blijft de aandacht behouden van het Management Team (MT) van de DVB. De afspraak is dat één keer per maand een overzicht van de nog openstaande brieven aan de leden van het MT van de DVB wordt voorgelegd. De afgelopen periode zijn de overzichten echter niet meer verstrekt aan de MT-leden van de DVB. Verbeteringen op dit punt zijn op dit moment noodzakelijk. Er zijn weer nieuwe afspraken gemaakt om de overzichten weer standaard één keer in de maand aan de MT-leden te verstrekken."

Ten aanzien van de directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden (DCIM) gaf de minister de volgende antwoorden op de algemene vragen:

"A1. In het vierde kwartaal van 2003 en eerste helft 2004 zijn er grote hoeveelheden burgerbrieven binnengekomen. Betrokkenen hebben een ontvangstbevestiging gekregen met daarop een termijn vermelding waarbinnen ze antwoord zouden krijgen. Echter hier kon niet voldoende aan worden voldaan. DCIM heeft daarom met ingang van oktober 2004 twee medewerkers aangesteld die zich fulltime met de beantwoording van burgercorrespondentie bezighouden. Momenteel bedraagt de doorlooptijd van de correspondentie met DCIM vanaf ontvangst van een burgerbrief tot de feitelijke verzending na ondertekening door de Minister V&I gemiddeld twee weken. De directie Voorlichting beantwoordt de correspondentie die niet specifiek op DCIM-terrein ligt zelf en het Frontoffice Inburgering beantwoordt alle burgervragen met betrekking tot inburgering binnen 48 uur na ontvangst.

A2. Gelet op de korte doorlooptijd van twee weken, worden burgers tussentijds niet (meer) geïnformeerd. Slechts in gevallen waar van toepassing zijnde wet- en regelgeving opgevraagd moet worden waardoor de beantwoording van de brief niet binnen 4 weken na ontvangst kan geschieden, wordt de burger hier schriftelijk van in kennis gesteld. Daarnaast wordt een briefschrijver geïnformeerd indien zijn brief ter beantwoording aan een andere directie, orgaan of instelling wordt overgedragen.

A3. Zie onder A2.

A4. De huidige werkwijze ten aanzien van de beantwoording van burgercorrespondentie is voldoende effectief, echter voor de langere termijn moet een goede balans worden gevonden tussen afhandeling van de continue stroom burgerbrieven en de pieken in aantallen burgerbrieven naar aanleiding van maatschappelijke en politieke gebeurtenissen.

A5. Ja, er wordt continue naar een zo kort mogelijke doorlooptijd gestreefd. Om dit te bewerkstelligen en op lange termijn te kunnen behouden wordt na beantwoording van de brieven die dagelijks worden ontvangen, gewerkt aan de opzet en bijwerking van een digitale database 'bouwstenen', het structureren van een informatienetwerk van vaste contactpersonen voor de inhoudelijke beantwoording van gestelde vragen en het opstellen van beantwoordingsteksten n.a.v. actuele gebeurtenissen in de samenleving vóórdat de (eerste) burgercorrespondentie ter zake ontvangen wordt."

b. Beantwoording specifieke vragen

In reactie op de twee specifieke vragen op het terrein van de IND liet de minister het volgende weten:

"B 1. In mijn reactie op uw aanbeveling snel maatregelen te nemen die ertoe leiden dat bezwaarschriften binnen de wettelijke beslistermijn worden afgedaan heb ik in mijn brief van 16 maart 2004 opgemerkt op grond van de reeds getroffen maatregelen en de plannen voor de toekomst de verwachting te hebben dat bij gelijkblijvende omstandigheden begin 2005 de achterstanden bij de IND zodanig zijn weggewerkt dat de bezwaarschriften binnen de wettelijke beslistermijn kunnen worden afgehandeld. Graag verneemt u van mij in hoeverre deze verwachting is uitgekomen.

Mijn verwachting omtrent het wegwerken van de reguliere achterstanden bij de IND is niet uitgekomen. Ik heb hier ook over de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 15 december 2004. De IND heeft in het kader van een intern hersteltraject (Herstel Informatievoorziening en Performance, HIP) diverse activiteiten ingezet. Eind 2004 was al wel een structurele verbetering te zien bij de reguliere bezwaarzaken ten opzichte van 2003. Ik verwacht nu dat in de eerste helft van 2005 de bestaande achterstanden alsnog worden weggewerkt, waarna de doorlooptijden zodanig kunnen normaliseren dat bezwaarzaken binnen de wettelijke termijn afgehandeld kunnen worden. Dit effect zal echter niet eerder dan in de tweede helft van 2005 te zien zijn.

B2. Uw tweede aanbeveling aan mij betrof de toepassing van artikel 7:10, vierde lid, van de Awb. In mijn brief van 16 maart 2004 heb ik aangegeven dat in de daarvoor in aanmerking komende zaken stelselmatig om instemming met verder uitstel zal worden verzocht zodra de reguliere werkvoorraad op orde is. Graag verneemt u de stand van zaken op dit punt.

In navolging van mijn antwoord op vraag B1 verwacht ik dat de reguliere werkvoorraad halverwege dit jaar op orde is, waarna de doorlooptijd dusdanig kan normaliseren dat bij

(dreigende) overschrijding van de beslistermijn in reguliere bezwaarzaken stelselmatig kan worden verzocht om instemming met verder uitstel.”

c. *Beantwoording vragen in het kader van diepte-onderzoek*

De Nationale ombudsman vroeg op het terrein van de IND bijzondere aandacht voor de behandelingsduur van aanvragen en van bezwaarschriften. De minister reageerde als volgt op deze vragen:

C1. In uw rapport van 30 september 2003 heeft u vastgesteld dat de gemiddelde afhandelingsduur van aanvragen om een visum kort verblijf en van aanvragen om een verblijfsvergunning asiel in 2002 de beslistermijnen van zes weken respectievelijk zes maanden heeft overschreden. Ten aanzien van andersoortige aanvragen lag de gemiddelde behandelingsduur blijkens mijn gegevens in 2002 binnen de daarvoor geldende termijnen. Ten aanzien van de behandeling van aanvragen verzoekt u mij, uitgesplitst naar de verschillende categorieën aanvragen (visum kort verblijf, mvv, verblijfsvergunning regulier, verblijfsvergunning asiel, naturalisatie) de volgende vragen te beantwoorden:

- a. Hoeveel aanvragen heeft de IND in het vierde kwartaal van 2004 ontvangen?*
- b. Hoeveel aanvragen heeft de IND in het vierde kwartaal van 2004 afgehandeld?*
- c. Wat was de gemiddelde afhandelingsduur van die aanvragen?*
- d. In hoeveel van die gevallen is de wettelijke/redelijke beslistermijn overschreden?*

In het volgende overzicht zijn de antwoorden op uw vragen weergegeven.

<u>Vierde kwartaal 2004</u>	okt	nov	dec	totaal
Visa Kort Verblijf				
Aantal aanvragen ontvangen	1355	1553	1453	4361
Aantal aanvragen afgehandeld	1481	1668	1526	4675
Doorlooptijd in weken	5	3	3	gemiddeld 4
Percentage binnen wettelijke termijn	98%	99%	100%	gemiddeld 99%
<u>Vierde kwartaal 2004</u>	okt	nov	dec	totaal
MVV				
Aantal aanvragen ontvangen	4076	4503	4771	13350
Aantal aanvragen afgehandeld	3640	6605	4257	14502
Doorlooptijd in weken	10	10	10	gemiddeld 10
Percentage binnen wettelijke termijn	96%	84%	80%	gemiddeld 87%
VVR inclusief verlengingen				
Aantal aanvragen ontvangen	24331	19769	16405	60505
Aantal aanvragen afgehandeld	29886	27688	26577	84151
Doorlooptijd in weken	13	13	16	gemiddeld 14
Percentage binnen wettelijke termijn*	nb**	nb**	88%	gemiddeld 88%

Asiel				
Aantal aanvragen ontvangen	2496	2829	2594	7919
Aantal aanvragen afgehandeld	2560	2683	2962	8205
Doorlooptijd in weken	20	21	23	gemiddeld 21
Percentage binnen wettelijke termijn*	68%	77%	76%	gemiddeld 74%
Naturalisatie				
Aantal aanvragen ontvangen	1463	1599	1832	4894
Aantal aanvragen afgehandeld	1040	1681	2808	5529
Doorlooptijd in weken alleen IND ***	47	45	40	gemiddeld 44
Doorlooptijden in weken tot en met KB ***	89	97	86	gemiddeld 91
Percentage binnen wettelijke termijn****	27%	31%	26%	gemiddeld 28%

* in de registratie wordt niet bijgehouden of gebruik is gemaakt van de wettelijke mogelijkheden om de beslistermijn te verlengen, dit percentage ligt in werkelijkheid dus iets hoger.

** geen gegevens beschikbaar.

*** de procedure tot en met KB omvat de periode van het indienen van de aanvraag bij de gemeente of in het buitenland, op de Antillen of in Aruba (BAA), de tijdspanne bij de IND én de afwikkeling van het Koninklijk Besluit.

**** het percentage binnen de wettelijke termijn is niet bekend, de genoemde percentages betreffen de procedure bij de IND waarvoor een streeftermijn geldt van vijf maanden.

C2. In uw rapport van 30 september heeft u voorts vastgesteld dat de afhandelduur van bezwaarschriften in 2002 een fors knelpunt vormde. In dat verband ontvangt u graag antwoord op de volgende vragen:

a. Hoeveel bezwaarschriften zijn er in het vierde kwartaal van 2004 ingediend bij de IND?

b. Hoeveel bezwaarschriften heeft de IND in het vierde kwartaal van 2004 afgehandeld?

c. Wat was de gemiddelde totale behandelingsduur (datum ontvangst bij de IND tot aan de datum van de verzending van de beschikking) van de bezwaarschriften die in het vierde kwartaal van 2004 zijn afgehandeld?

In het volgende overzicht zijn de antwoorden op uw vragen weergegeven.

Vierde kwartaal 2004				
	okt	nov	dec	totaal
Visa Kort Verblijf				
Aantal bezwaarschriften ontvangen	498	513	425	1436
Aantal bezwaarschriften afgehandeld	444	408	579	1431
Doorlooptijden in weken	20	30	30	gemiddeld 27
Vierde kwartaal 2004				
	okt	nov	dec	totaal
MVV				
Aantal bezwaarschriften ontvangen	442	306	365	1113
Aantal bezwaarschriften afgehandeld	255	344	296	895
Doorlooptijden in weken	33	28	28	gemiddeld 30

VVR				
Aantal bezwaarschriften ontvangen	1716	1828	1763	5307
Aantal bezwaarschriften afgehandeld	2549	3175	2681	8405
Doorlooptijden in weken	43	41	41	gemiddeld 42
Asiel				
Aantal bezwaarschriften ontvangen*	290	424	458	1172
Aantal bezwaarschriften afgehandeld	352	416	447	1215
Doorlooptijden in weken	57	42	50	gemiddeld 50
Naturalisatie				
Aantal bezwaarschriften ontvangen	142	176	122	440
Aantal bezwaarschriften afgehandeld	109	203	153	465
Doorlooptijden in weken	18	25	24	gemiddeld 22

*asielgerelateerde reguliere bezwaarprocedures en oude asielbezwaarzaken die zijn vernietigd door de rechter.”

De minister gaf voorts aan dat in 2004 bij de directie Vreemdelingenbeleid vijf bezwaarschriften zijn binnengekomen. De gemiddelde behandelingsduur daarvan bedroeg volgens de minister zes tot zeven weken.

Bij de directie Coördinatie Integratie Minderhedenbeleid waren in 2004 in totaal 151 bezwaarschriften binnengekomen. Zij deelde daarover het volgende mee:

“...Begin 2004 zijn 120 bezwaarschriften van gemeentes binnengekomen, in het kader van een aanpassing in de rijksbijdrage inburgering nieuwkomers 2004. Gemeentes zijn in bezwaar gegaan na oproep van de VNG. Deze bezwaarschriften zijn projectmatig afgehandeld. De doorlooptijd van deze bewaarschriften zijn 6 tot 8 maanden geweest. Betrokkenen hebben allen tijdig een ontvangstbevestiging ontvangen en zijn geïnformeerd over de procedure die werd gevolgd en de termijnen waarbinnen men de beschikking op bezwaar zou ontvangen.

Voor de overige bezwaren geldt dat door het veelal ontbreken van noodzakelijke gegevens voor de behandeling van deze bezwaarschriften, de gemiddelde behandelingsduur 10 tot 12 weken geweest. Hierbij dient te worden vermeld dat DCIM heeft voldaan aan het sturen van een ontvangstbevestiging van de ingediende bezwaarschriften en de tussentijdse, schriftelijke (voortgangs-)informatie-verstrekking aan de indiener van een bezwaarschrift...”

6. Aanvullende informatie

Bij brief van 11 april 2005 legde de Nationale ombudsman de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie nog de volgende vragen voor:

In de (deel-)reactie van de Immigratie- en Naturalisatiedienst geeft u onder C.1. te kennen dat voor de aanvragen tot naturalisatie in het laatste kwartaal van 2004 een gemiddelde doorlooptijd gold van 44 weken.

a) Is het juist dat de gemiddelde doorlooptijd in 2002 40 weken bedroeg? Zo ja, wat is dan de reden voor de langere doorlooptijden in 2004?

b) Voorts geeft het overzicht aan dat gemiddeld 28% binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld.

Gaat het hierbij om de gedurende het laatste kwartaal van 2004 afgehandelde aanvragen, of betreft het een prognose voor de in dat kwartaal ontvangen aanvragen?

c) In de toelichting daarbij geeft u verder aan dat genoemd (en de andere daar genoemde) percentage(s) betrekking heeft op de procedure bij de IND waarvoor een streeftermijn van vijf maanden geldt.

Kunt u aangeven welke maatregelen u momenteel overweegt ter verbetering van genoemde resultaten?

De minister reageerde bij brief van 14 juni 2005 als volgt:

“Algemeen vooraf: wellicht ten overvloede wil ik aangeven dat in de bespreking van de doorlooptijden voor naturalisatieverzoeken onderscheid moet worden gemaakt tussen de doorlooptijd vanaf de datum van de aanvraag¹ en het moment dat deze bij de IND wordt ontvangen enerzijds, en de periode die verstrijkt met de afhandeling van de verzoeken bij de IND zelf anderzijds. Deze laatste periode valt uiteen in de inhoudelijke behandeling door de IND en de afhandeling van de Koninklijke besluiten (ondertekening Minister, ondertekening Hare Majesteit de Koningin, contraseign Minister) en op deze periode zal de beantwoording in deze brief zich toespitsen.

Vraag 2a)

In 2002 was sprake van een gemiddelde doorlooptijd van verzoeken binnen de IND van gemiddeld 21 weken²; dit cijfer kan worden vergeleken met de termijn van 44 weken in het laatste kwartaal 2004 in mijn brief van 10 maart. U vraagt mij naar de reden van de langere doorlooptijd. Voor de beantwoording daarvan lijkt het mij zinvol om een heel jaar niet met een kwartaal te vergelijken. In heel 2004 is sprake van een behandeltermijn binnen de IND van 48 weken: in vergelijking met 2002 een verschil van 27 weken.

Ten eerste hebben de effecten van het grote aantal verzoeken dat is ingediend vlak vóór de inwerkingtreding van de Herzene Rijkswet op het Nederlandschap in april 2003, lang nagewerkt. Deze verzoeken werden nog tot ver in 2003 bij de IND ontvangen, enerzijds door de verwerkingstijd bij gemeenten van verzoeken van vóór 1 april en anderzijds door de zgn. overgangsregeling. Hierdoor was het onder omstandigheden voor verzoekers mogelijk om tot 1 juli 2003 en in sommige gemeenten nog later alsnog

¹ Bij de gemeente, Nederlandse ambassade in het buitenland of de autoriteiten van de Antillen en Aruba.

² De in uw brief van 11 april genoemde termijn van 40 weken is voor de gehele procedure, incl. het traject bij de gemeenten.

een verzoek onder de oude wet in te dienen. Hierdoor was niet alleen het aantal zaken hoog, maar moest de organisatie ook lange tijd met twee verschillende wetten werken. Daarnaast heeft met de introductie van de herziene Rijkswet op het Nederlandschap de nieuwe regelgeving ertoe geleid dat de beslissing door de IND complexer is geworden, maar sterker nog heeft dit geleid tot een enorme toename in onvolledige en onjuiste verzoeken/adviezen die werden ontvangen door de IND. Deze problematiek heeft bovendien veel langer standgehouden dan algemeen was verwacht. Met name de nieuwe regels rond de verblijfsstatus van een naturalisandus en de vereisten rond de naturalisatietoets hebben veel verwarring in het land veroorzaakt; zelfs tot op de dag van vandaag merk ik dat in de uitvoering van de herziene wet bij een flink aantal gemeenten onduidelijkheid bestaat. Dit is voor mij reden geweest om vanaf eind 2003 intensief te communiceren met gemeenten over de regelgeving van de herziene wet en dit gaat ook nu nog door, bijv. door het organiseren van workshops voor ambtenaren Burgerzaken.

Ten slotte heeft in de loop van 2004 het aanbod van (nieuwe wets)-verzoeken hoger gelegen dan was geraamd en de administratieve verwerking van ontvangen verzoeken trekt dan veel beslis capaciteit weg.

Door dit alles zijn de doorlooptijden fors toegenomen sinds 2002.

Vraag 2b)

Het percentage van 28% dat in het overzicht in mijn brief van 10 maart staat, betreft de daadwerkelijke afdoening van de zaken die in dat kwartaal zijn behandeld.

Vraag 2c)

De gemiddelde periode die verstrijkt tussen het moment dat een vreemdeling bij de gemeente een naturalisatieverzoek indient en het tijdstip dat ik dit verzoek bij de IND ontvang, bedraagt ca. 4 maanden. De in mijn brief van 10 maart genoemde streeftermijn van 5 maanden betreft de afdoening bij de IND en dit zou dus moeten resulteren in een gemiddelde totale beslistermijn van rond de 9 maanden.

Op dit moment lukt het in de meeste gevallen om binnen de wettelijke termijn van een jaar te beslissen en is een ontwikkeling ingezet om ook steeds meer zaken na 9 à 10 maanden na aanvraag af te doen. Met het hanteren van alleen gemiddelden is dit beeld minder gemakkelijk te zien, omdat de ervaring leert dat een vast aandeel dossiers niet zonder meer beslisbaar is en daarom langere tijd (ook langer dan een jaar) in de IND-voorraad blijft liggen.¹

¹ Voorbeelden hiervan zijn onvolledige aanvragen waarin betrokkene alsnog in de gelegenheid wordt gesteld aan te vullen, nader onderzoek op 1f-aspecten, enz.

Het moment waarop de meeste zaken binnen de genoemde streeftermijn kunnen worden afgehandeld heeft tot nu toe op zich laten wachten door de ontwikkelingen die ik bij 2a heb besproken. De verwachting dat alle achterstanden eind 2004 ingelopen zouden zijn bleek hierdoor, hoewel in veel gevallen wel binnen de wettelijke beslistermijn is beslist, niet haalbaar. Om de achterstand versneld weg te werken, heb ik begin dit jaar besloten om tijdelijk extra mensen aan te trekken. Ik verwacht hiermee te bereiken dat deze zomer in principe binnen de wettelijke beslistermijn van een jaar zal worden beslist en dat de streeftermijn van in totaal 9 maanden in een steeds groter deel van de zaken, in ieder geval die verzoeken die meteen volledig worden aangeleverd, kan worden gehaald. De hiervoor al genoemde trend van een hoger aanbod dan de ramingen vereist uiteraard steeds grote oplettendheid van mijn kant.”

7. Rapporten van de Nationale ombudsman

Op 21 juni 2005 bracht de Nationale ombudsman twee rapporten uit naar aanleiding van gebundelde klachtonderzoeken. Het ene rapport (2005/176) betreft het reguliere proces van de IND en gaat over 24 individuele klachten. Het andere rapport (2005/177) betreft klachtbehandeling door de IND en gaat over vijftig individuele klachten.

Uit de onderzochte 24 klachten over het reguliere proces bleek dat als gevolg van de overheveling van taken van de vreemdelingendiensten naar de IND in april 2004 onder andere op grote schaal vertraging in de verwerking van reguliere verblijfsaanvragen was ontstaan.

Uit de onderzoeken naar aanleiding van de vijftig klachten over klachtbehandeling door de IND kwam onder meer naar voren dat de IND in drie gevallen in het geheel niet had gereageerd op een klacht, dat de IND in tien gevallen uitsluitend de ontvangst van de klacht had bevestigd maar verdere behandeling achterwege had gelaten, en dat de IND in zes andere gevallen de klacht wel had behandeld maar niet binnen de wettelijke afdoeningstermijn van zes weken.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Algemeen normenkader (uit rapport 2003/325)

A. Inleiding

Bestuursorganen hebben een veelheid aan taken. Een deel van die taken vervullen zij buiten het directe gezichtsveld van de burger. Voor de uitvoering van een ander deel van die taken is rechtstreekse communicatie met de burger echter onmisbaar.

Communicatie met de omgeving of met de burger vormt daarmee een wezenlijk onderdeel van de werkzaamheden van bestuursorganen. Van bestuursorganen mag worden verwacht dat zij hun taken, en dus ook de communicatie met de buitenwacht, naar behoren uitvoeren.

Voor het verkeer tussen burgers en bestuursorganen geldt een aantal wettelijke spelregels, met name sinds de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in 1994. Naast een aantal algemene bepalingen voor dit verkeer kent deze wet voor bepaalde vormen van schriftelijke communicatie specifieke beslistermijnen voor bestuursorganen, en bevat zij ook bepalingen over bijvoorbeeld de verzending van ontvangstbevestigingen en verdagingsberichten. Voor een groot aantal situaties waarin de burgers en bestuursorganen met elkaar communiceren, bestaan er echter geen specifieke wettelijke bepalingen.

Met name de invoering van de Awb en de vlucht die het elektronisch berichtenverkeer heeft genomen, zijn in dit verband van belang.

In de volgende paragraaf B. van dit ALGEMEEN NORMENKADER wordt in algemene zin ingegaan op het belang van voortvarendheid bij de beantwoording van correspondentie van burgers. Vervolgens wordt in paragraaf C. nagegaan welke eisen mogen worden gesteld aan de wijze waarop ministeries reageren op verschillende soorten van correspondentie van burgers. Vanzelfsprekend wordt daarbij rekening gehouden met de bepalingen van de Awb en met de ontwikkelingen op het punt van het elektronisch berichtenverkeer.

B. Het belang van voortvarendheid

De overheid is er voor de burger. Daarom dient bij de overheid een goede dienstverlening aan de burgers hoog in het vaandel te staan. Bestuursorganen die langdurig niets van zich laten horen, kunnen bij de betrokken burger de indruk doen ontstaan dat zij niet serieus worden genomen. Daarmee verliezen deze burgers vertrouwen in en sympathie en waardering voor de overheid. Bovendien kan het langdurig in het ongewisse laten van de betrokken burger niet alleen leiden tot veel ergernis en argwaan, maar ook tot telefoontjes, tot rappelbrieven of tot klachtprocedures. Met de afhandeling daarvan is vaak onevenredig veel extra tijd gemoeid. Daarom is het ook in het belang van bestuursorganen zelf om adequaat, en dus ook voortvarend, te reageren op verzoeken van individuele burgers. Aldus kan een grote hoeveelheid extra werk worden voorkomen.

Voor zover sprake is van wettelijke termijnbepalingen komt daar nog bij dat alleen al vanwege het primaat van de wetgever in onze democratische rechtsstaat uitgangspunt dient te zijn dat deze bepalingen door bestuursorganen strikt worden nageleefd. Alhoewel deze bepalingen voor bestuursorganen doorgaans niet hetzelfde fatale karakter hebben als voor burgers, behoren bestuursorganen - ook met het oog op het behoud van hun geloofwaardigheid - alles in het werk te stellen zich aan deze termijnbepalingen te houden. Zoals de Nationale ombudsman in een aantal rapporten heeft overwogen, speelt in dit verband ook de tussen bestuursorganen en burgers na te streven gelijkheid op het punt van de betekenis van wettelijke termijnbepalingen een belangrijke rol.

Overigens is het uiteindelijk, afgezien van wat er wettelijk is geregeld, vooral ook een kwestie van fatsoen dat bestuursorganen vlot reageren op correspondentie van burgers.

C. Normen voor de beantwoording van correspondentie

1. Algemeen

Het rapport van de Nationale ombudsman van 18 december 1989 bevat een algemeen kader waarin normen zijn geformuleerd voor de behandelingsduur van brieven door bestuursorganen. Centraal in deze normstelling staat de notie dat overheidsinstanties waar mogelijk brieven binnen enkele weken afhandelen, en dat zij in de gevallen waarin dat niet mogelijk is de brieven binnen twee à drie weken een zogenoemd behandelingsbericht sturen.

Veertien jaar later ziet de Nationale ombudsman geen reden om de normstelling uit 1989 als zodanig te wijzigen. Gezien de in de tussentijd ingetreden ontwikkelingen bestaat er echter wel aanleiding om het normenstelsel uit het rapport van 1989 te actualiseren, en om meer differentiatie aan te brengen tussen verschillende categorieën brieven.

In de volgende paragrafen zal steeds per categorie - aanvragen, bezwaarschriften, klagschriften en "andere brieven" - worden nagegaan welke wettelijke termijnbepalingen of bepalingen over tussentijdse berichtgeving inmiddels gelden. Vervolgens worden de relevante normen per categorie nader uitgewerkt. Daarbij wordt nagegaan of eventueel aanvullende eisen moeten worden gesteld aan de wijze waarop bestuursorganen met dergelijke geschriften omgaan. In de daarop volgende paragrafen wordt apart aandacht besteed aan de omgang met faxberichten en met elektronisch verzonden berichten, de zogenaamde e-mailberichten. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf waarin kort aandacht wordt besteed aan enkele randvoorwaarden voor een adequate afhandeling van correspondentie.

2. Aanvragen

2.1. Wettelijke bepalingen

Een aantal speciale wetten schrijft bestuursorganen voor binnen welke termijn zij op bepaalde soorten van aanvragen moeten beslissen.

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is een voorbeeld van een wet waarmee alle bestuursorganen te maken kunnen krijgen. In de Wob is bepaald dat bestuursorganen

binnen twee weken op een zogenoemd Wob-verzoek dienen te beslissen. Deze termijn kan eenmaal met ten hoogste twee weken worden verlengd.

De Vreemdelingenwet 2000 is een ander voorbeeld van een wet waarin specifieke termijnen worden genoemd. Voor de beslissing op een verzoek om een verblijfsvergunning geldt in beginsel een termijn van zes maanden. In bepaalde, strikt omschreven, gevallen kan deze termijn met zes maanden worden verlengd.

Sinds de inwerkingtreding van de Awb per 1 januari 1994 gelden daarnaast algemene bepalingen voor de termijn waarbinnen bestuursorganen op aanvragen dienen te beslissen. Deze bepalingen staan in de artikelen 4:13 en 4:14 van de Awb. Op grond daarvan dient te worden beslist binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn dan wel, indien voor de desbetreffende aanvraag geen wettelijke beslistermijn geldt, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. Bedoelde redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch betrokkene ervan in kennis heeft gesteld dat het niet binnen die termijn van acht weken kan beslissen en daarbij een redelijke termijn heeft genoemd waarbinnen de beschikking tegemoet kan worden gezien. In de gevallen waarvoor wél een wettelijke beslistermijn geldt maar waarin het bestuursorgaan niet binnen die termijn kan beslissen, dient het de indiener van de aanvraag dat mee te delen en hem daarbij een zo kort mogelijke termijn te noemen waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. De Awb schrijft bestuursorganen overigens niet voor dat zij de ontvangst van aanvragen schriftelijk bevestigen.

2.2. Uitwerking normen

Bestuursorganen behoren zich vanzelfsprekend in te spannen om zoveel mogelijk op aanvragen te beslissen binnen de in een bijzondere wet genoemde termijn dan wel binnen de redelijke termijn van acht weken van de Awb. Indien een bestuursorgaan er desondanks niet in slaagt binnen die wettelijk bepaalde dan wel redelijke termijn een beslissing te nemen, behoort het de indiener van de aanvraag tijdig een bericht van vertraging (een mededeling als bedoeld in artikel 4:14, eerste lid dan wel een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14, derde lid, van de Awb) te sturen. Onder 'tijdig' moet in dit verband worden verstaan: vóór ommekomst van bedoelde wettelijk bepaalde respectievelijk redelijke termijn.

Gezien enerzijds de termijnen die bestuursorganen zijn gegund om op aanvragen te beslissen en anderzijds het gegeven dat de Awb bestuursorganen niet verplicht ontvangstbevestigingen te versturen, rijst de vraag in welke gevallen van bestuursorganen mag worden verlangd dat zij de betrokken aanvrager vóór de beslissing op zijn aanvraag of vóór het bericht van vertraging enig bericht sturen. Het alleen maar tijdig - dat wil zeggen binnen de in een bijzondere wet gestelde termijn dan wel binnen de redelijke termijn van acht weken van de Awb - beslissen of tijdig versturen van een bericht van vertraging betekent immers niet zonder meer dat een bestuursorgaan niet gehouden zou zijn betrokkene tussentijds te informeren. Analoog aan de normstelling in zijn rapport van 18 december 1989 is de Nationale ombudsman van oordeel dat de indiener van een aanvraag in beginsel binnen twee à drie weken een reactie van het bestuursorgaan op zijn aanvraag behoort te ontvangen. Dit betekent dat indien het bestuursorgaan niet binnen twee à drie weken op de aanvraag kan beslissen, het de indiener van de aan-

vraag binnen die termijn een behandelingsbericht dient te sturen. Dit behandelingsbericht dient in ieder geval een indicatie te bevatten van de termijn waarop naar verwachting op de aanvraag zal worden beslist alsmede informatie die de aanvrager in de gelegenheid stelt op relatief eenvoudige en snelle wijze contact op te nemen met de behandelende ambtenaar of afdeling. Indien spoedig na de ontvangst van de aanvraag wordt ingezien dat de wettelijk bepaalde dan wel bedoelde redelijke termijn niet zal worden gehaald, kan dit behandelingsbericht tevens de functie van mededeling ex artikel 4:14, eerste lid, respectievelijk kennisgeving ex artikel 4:14, derde lid, van de Awb vervullen. Dit behoort dan wel, onder vermelding van de reden voor de vertraging, expliciet aan betrokkene te worden meegedeeld.

Mocht de genoemde termijn niet haalbaar blijken te zijn, dan behoort het bestuursorgaan betrokkene vóór het verstrijken van die termijn opnieuw te benaderen en hem een nieuwe termijn te noemen.

Overigens zijn er bijzondere categorieën van aanvragen waarvoor de norm dat het betrokken bestuursorgaan de indiener van de aanvraag in ieder geval binnen twee à drie weken een reactie dient te sturen, niet onverkort geldt. Te denken valt dan bij voorbeeld aan periodiek terugkerende aanvragen van burgers op het terrein van huursubsidie, aan belastingaangiften en aan aanvragen waarvoor het betrokken bestuursorgaan een formulier heeft vastgesteld. Indien de burger vooraf door middel van een toelichting op het aanvraagformulier of eventueel via algemene of specifieke informatie is geïnformeerd over hetgeen hij kan verwachten met betrekking tot de procedure en de behandelingsduur is verzending van een behandelingsbericht niet per se nodig, zo lang de procedure althans op de gebruikelijke wijze verloopt.

3. Bezwaarschriften

3. 1. Wettelijke bepalingen

Artikel 7:10 van de Awb bevat de termijn waarbinnen een bestuursorgaan dient te beslissen op een bezwaarschrift. De hoofdregel luidt dat binnen zes weken wordt beslist. Deze termijn is vier weken langer indien ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13, eerste lid, van de Awb is ingesteld.

Op grond van het derde lid van artikel 7:10 kan het bestuursorgaan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Daarvan moet de indiener van het bezwaarschrift schriftelijk mededeling worden gedaan, door middel van een verdagingsbericht. Op grond van het vierde lid van artikel 7:10 is verder uitstel mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen. Op grond van artikel 6:14, eerste lid, van de Awb behoort het bestuursorgaan waarbij een bezwaarschrift is ingediend de ontvangst daarvan schriftelijk te bevestigen. Indien een commissie over het bezwaar zal adviseren, behoort het bestuursorgaan dat in de ontvangstbevestiging mee te delen (artikel 7:13, tweede lid, van de Awb). In dit verband verdient nog vermelding dat onder andere de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) op dit punt afwijkende termijnbepalingen bevat. De inspecteur heeft een jaar de tijd om op een bezwaarschrift uitspraak te doen, terwijl hij met schriftelijke toestemming van de minister van Financiën de uitspraak nog eens voor ten hoogste een jaar kan verdagen (artikel 25, eerste en

tweede lid, van de Awr). Overigens streeft de belastingdienst ernaar zoveel mogelijk conform de Awb te handelen, en bezwaarschriften binnen zes weken af te doen. Dit beleid is neergelegd in het Voorschrift Algemene wet bestuursrecht.

3.2. *Uitwerking normen*

Ontvangstbevestiging

De datum van ontvangst van het bezwaarschrift markeert het begin van de wettelijke beslistermijn. Overschrijding van deze termijn heeft tot gevolg dat de indiener van het bezwaarschrift beroep kan instellen bij de rechtbank. Op grond van artikel 6:2, onder b, van de Awb wordt het niet tijdig nemen van een besluit voor de toepassing van wettelijke voorschriften over (bezwaar en) beroep immers met een besluit gelijkgesteld. Dit betekent overigens dat het bestuursorgaan in de ontvangstbevestiging wel dient te vermelden op welke datum het bezwaarschrift is ontvangen, ten einde betrokkene in staat te stellen te bepalen vanaf welke datum hij eventueel in beroep kan gaan in verband met het uitblijven van een beslissing. Een ontvangstbevestiging biedt, ook met het oog op doelmatigheid, het bestuursorgaan bij uitstek de gelegenheid om de indiener van het bezwaarschrift te informeren over de behandelingswijze en de behandelingsduur van het bezwaarschrift.

Redelijke wetsuitleg brengt naar het oordeel van de Nationale ombudsman met zich mee dat van het verzenden van een afzonderlijke ontvangstbevestiging eventueel kan worden afgezien indien het bezwaarschrift binnen uiterlijk twee tot drie weken na de ontvangst daarvan schriftelijk wordt afgehandeld. In die gevallen is met de verzending van zo'n afzonderlijk bericht van ontvangst niet een wezenlijk doel gediend. Uit de beslissing blijkt immers dat het bezwaarschrift is ontvangen. In alle andere gevallen behoort de verzending van een ontvangstbevestiging vaste praktijk te zijn. Vanwege het belang van de indiener van het bezwaarschrift om spoedig zekerheid te krijgen over de ontvangst van zijn bezwaarschrift, mag van een bestuursorgaan worden verwacht dat het betrokkene binnen uiterlijk twee weken een bericht van ontvangst zendt.

Beslistermijn

De Awb is duidelijk in de termijn die het bestuursorgaan mag nemen om op een bezwaarschrift te beslissen. Van een bestuursorgaan dat gebruik maakt van de mogelijkheid de beslissing te verdagen, mag gezien de aard van zo'n mededeling worden verwacht dat het een verdagingsbericht aan betrokkene zendt vóór ommekomst van de reguliere termijn van zes dan wel tien weken. Uit de memorie van toelichting op artikel 7:10 blijkt dat in de mogelijkheid van verdaging is voorzien voor bijzondere gevallen. Dit betekent dat een bestuursorgaan dat als vaste praktijk door middel van verdaging de reguliere beslistermijn met vier weken verlengt, niet in overeenstemming met de geest van de Awb handelt. Bovendien maakt een bestuursorgaan dat stelselmatig de reguliere (wettelijke) beslistermijn overschrijdt zich ongeloofwaardig. Dit geldt uiteraard a fortiori voor bestuursorganen die er stelselmatig niet in slagen binnen de via verdaging met vier weken verlengde termijn op bezwaarschriften te beslissen.

Instemmingsverzoek

Op grond van het vierde lid van artikel 7:10 van de Awb is (na verdaging) verder uitstel mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt. Uit deze voorwaarde van instemming blijkt dat het bestuursorgaan de betrokkene behoort te vragen om instemming. Van het bestuursorgaan mag worden verlangd dat het daadwerkelijk gebruik maakt van deze mogelijkheid indien het niet in staat is binnen de (verdaagde) termijn te beslissen. Een bestuursorgaan dat dit nalaat, doet immers -vaak onnodig - een met de wet strijdige situatie ontstaan. Evenzeer mag van het betrokken bestuursorgaan worden verlangd dat het betrokkene in bedoelde gevallen met een verzoek om instemming met verder uitstel benadert vóór het verstrijken van de beslistermijn. Dit kan zowel schriftelijk als telefonisch gebeuren. Van het bestuursorgaan mag worden verwacht dat het betrokkene bij deze gelegenheid uit eigen beweging informeert over de mogelijkheid van beroep bij de rechtbank in verband met het uitblijven van een beslissing binnen de (verdaagde) termijn.

4. Klaagschriften

4.1. Wettelijke bepalingen

Op 1 juli 1999 is hoofdstuk 9 van de Awb in werking getreden. Dit hoofdstuk bevat (onder meer) een aantal minimumvereisten waaraan bestuursorganen bij de behandeling van klachten dienen te voldoen.

Artikel 9:11 noemt de termijn waarbinnen een bestuursorgaan een klaagschrift dient af te handelen. De hoofdregel luidt dat een klaagschrift binnen zes weken na ontvangst wordt afgehandeld. Deze termijn is vier weken langer indien de klachtadviesprocedure van afdeling 9.3 van de Awb wordt gevolgd.

Op grond van het tweede lid van artikel 9:11 kan het bestuursorgaan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen. Daarvan moet aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft schriftelijk mededeling worden gedaan, door middel van een verdagingsbericht.

Voor de gevallen waarin een bestuursorgaan besluit een klacht niet in behandeling te nemen, geldt overigens een kortere termijn: op grond van artikel 9:8, derde lid, van de Awb wordt de klager zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift daarvan in kennis gesteld. Verdaging is in dergelijke gevallen niet mogelijk.

Op grond van artikel 9:6 van de Awb behoort het bestuursorgaan waarbij een klaagschrift is ingediend de ontvangst daarvan schriftelijk te bevestigen. Indien een persoon of commissie over de klacht zal adviseren, behoort het bestuursorgaan dat in de ontvangstbevestiging mee te delen (artikel 9:15, eerste lid, van de Awb).

Van belang is in dit verband dat hoofdstuk 9 van de Awb in 2002 nog niet van toepassing was op de interne behandeling van klachten over de politie.

4.2. Uitwerking normen

Ontvangstbevestiging

Net als bij bezwaarschriften het geval is, geldt bij klaagschriften dat de wettelijke termijn waarbinnen het bestuursorgaan de klacht behoort af te handelen, begint te lopen na de

ontvangst van het klaagschrift. Daarom dient in de ontvangstbevestiging de datum van ontvangst te worden genoemd; de klager kan dan nagaan wanneer de beslistermijn verstrijkt.

Daarnaast zal het ook bij klachtprocedures vaak doelmatig zijn om in de ontvangstbevestiging alvast informatie te verstrekken over de behandelingswijze en over de behandelingsduur.

Redelijke wetsuitleg brengt naar het oordeel van de Nationale ombudsman met zich mee dat van het verzenden van een afzonderlijke ontvangstbevestiging eventueel kan worden afgezien indien de klacht binnen uiterlijk twee tot drie weken na ontvangst van het klaagschrift wordt afgehandeld. De verzending van zo'n afzonderlijke ontvangstbevestiging heeft in dergelijke gevallen immers betrekkelijk weinig zin, aangezien uit de afhandeling blijkt dat het klaagschrift is ontvangen. In alle andere gevallen dient de verzending van een ontvangstbevestiging vaste praktijk te zijn. Ook hier mag van het betrokken bestuursorgaan worden verlangd dat het de klager binnen uiterlijk twee weken na ontvangst van het klaagschrift een ontvangstbevestiging stuurt.

Afhandelingstermijn

Een bestuursorgaan dat gebruik maakt van de mogelijkheid van verdaging behoort de klager vóór het verstrijken van de reguliere termijn van zes dan wel tien weken een verdagingsbericht te sturen. Overigens geldt ook hier dat de wetgever de mogelijkheid van verdaging heeft gecreëerd met het oog op bijzondere gevallen. Net als bestuursorganen die de beslissing op een bezwaarschrift standaard verdagen, handelen bestuursorganen die bij klachtbehandeling als vaste praktijk gebruik maken van de verdagingsmogelijkheid van artikel 9:11 niet in overeenstemming met de bedoelingen van de wetgever op dit punt.

Anders dan het geval is bij bezwaarschriften biedt de Awb ten aanzien van klaagschriften aan bestuursorganen niet de mogelijkheid tot verdere verlenging van de afhandelingstermijn. Dit betekent dat bestuursorganen alles op alles behoren te zetten om de wettelijk bepaalde termijn te halen. Indien een bestuursorgaan er desondanks niet in slaagt om een klacht vóór het verstrijken van de verdaagde termijn af te handelen, behoort dit bestuursorgaan de klager daarover in ieder geval tijdig - dat wil zeggen vóór ommekomst van die termijn - en onder vermelding van de reden van de vertraging te informeren en daarbij een zo kort mogelijke termijn te noemen waarbinnen de klacht wel zal worden afgehandeld. Het ligt tevens op de weg van het betrokken bestuursorgaan om de indiener van de klacht bij deze gelegenheid te wijzen op de mogelijkheid eventueel een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman.

5. Andere brieven

De categorie "andere brieven" omvat die brieven van burgers aan de overheid die niet zijn aan te merken als aanvraag, bezwaarschrift of klaagschrift in de zin van de Awb. De Awb bevat geen bijzondere bepalingen voor de behandeling van dit soort brieven. Voor zover er sprake is van voorschriften voor de behandeling van deze brieven gaat het doorgaans om richtlijnen, instructies of circulaires die niet zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften.

De normen die zijn geformuleerd in het rapport van de Nationale ombudsman van 18 december 1989 zijn nog steeds actueel voor deze categorie van "andere brieven". In het kort komen deze normen op het volgende neer. Gezien de enorme verscheidenheid aan onderwerpen die in brieven aan de orde kunnen worden gesteld, is het niet zinvol een concrete termijn te noemen waarbinnen bestuursorganen brieven behoren af te handelen. Daarom wordt als norm gehanteerd dat bestuursorganen brieven van burgers binnen een redelijke termijn behoren af te handelen. Het antwoord op de vraag of een afhandelingstermijn als redelijk valt aan te merken, is goeddeels afhankelijk van de inhoud van de brief, en zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Indien afhandeling van een brief naar verwachting niet binnen twee à drie weken mogelijk is, behoort het betrokken bestuursorgaan de briefschrijver binnen deze termijn van twee à drie weken een behandelingsbericht te sturen. Zo'n behandelingsbericht dient informatie te bevatten over de reden waarom directe afdoening niet mogelijk is, alsmede een indicatie van de termijn waarop afhandeling naar verwachting zal plaatsvinden. Daarnaast behoort het behandelingsbericht zodanige informatie te bevatten dat de briefschrijver op relatief eenvoudige en snelle wijze contact kan krijgen met de afdeling of ambtenaar die zich met de behandeling van zijn brief bezighoudt.

Indien de in het behandelingsbericht genoemde afdoeningstermijn niet wordt gehaald, behoort het betrokken bestuursorgaan betrokkene vóór het verstrijken van die termijn een tussenbericht te sturen. Dit tussenbericht behoort informatie te bevatten over de reden van de ontstane vertraging en een nieuwe termijn waarbinnen naar verwachting afhandeling van de brief zal plaatsvinden. Indien het noemen van zo'n termijn niet mogelijk is, dient dit gemotiveerd aan betrokkene te worden meegedeeld. Zoals in genoemd rapport van 18 december 1989 is aangegeven, zijn er verschillende categorieën van brieven waarvoor deze normen niet of niet zonder meer gelden. Te denken valt aan brieven die ter kennisneming worden toegezonden en aan brieven die worden toegestuurd in vervolg op eerdere correspondentie of in het kader van een lopende procedure. Het antwoord op de vraag of brieven uit deze laatste categorie afzonderlijke beantwoording behoeven, is afhankelijk van de inhoud daarvan. Indien zo'n brief een rappel inhoudt of een verzoek om informatie bevat over de stand van zaken in een lopende kwestie, is een snelle reactie van het bestuursorgaan doorgaans geboden.

6. Faxverkeer

Blijkens de jurisprudentie (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtpraak van de Raad van State van 16 mei 2000; AB 2000, 325) is verzending van een bezwaar- of een beroepschrift per fax mogelijk. De afzender van het faxbericht draagt in beginsel het risico indien er bij de verzending iets mis loopt. Het tijdstip van ontvangst van het faxbericht is, waar het gaat om fatale termijnen, bepalend voor de beoordeling van de ontvankelijkheid.

Gelet op deze jurisprudentie is er in beginsel voor bestuursorganen geen reden om per fax ontvangen brieven op een andere wijze te behandelen dan per reguliere post ontvangen brieven. Dit uitgangspunt lijdt uiteraard uitzondering in de gevallen waarin het bestuursorgaan de beschikking dient te hebben over originele documenten.

7. E-mailverkeer

Inleiding

De mogelijkheid van elektronisch berichtenverkeer is betrekkelijk nieuw, maar heeft de afgelopen paar jaren een enorme vlucht genomen. Ook de overheid heeft inmiddels in het kader van haar contacten met burgers nadrukkelijk te maken gekregen met deze nieuwe communicatiemogelijkheid. Dit heeft de overheid onder meer gesteld voor de vraag naar de status van e-mailberichten en voor vragen naar de wijze van beantwoording en archivering van e-mailberichten. Op 22 juli 2002 is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend tot aanvulling van de Awb met regels over e-mailverkeer tussen burgers en bestuursorganen, de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer. Op 17 april 2003 is het wetsvoorstel ingediend bij de Eerste Kamer. Een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel is dat burgers berichten elektronisch naar een bestuursorgaan kunnen verzenden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend.

Geruime tijd daarvoor waren binnen de rijksoverheid al initiatieven genomen om normen op te stellen voor de omgang met e-mailberichten van burgers. Zo is in oktober 2000 op initiatief van de directeuren voorlichting van de verschillende ministeries een beleidsvoorstel "Gemeenschappelijk webbeleid" tot stand gekomen, met richtlijnen voor de afhandeling van e-mailberichten. Van belang is met name het initiatief van de secretarissen-generaal van de verschillende ministeries dat heeft geleid tot het "Richtsnoer E-mail gebruik t.b.v. de Rijksoverheid" van februari 2001. Dit richtsnoer is opgesteld door vertegenwoordigers van negen ministeries, en bevat onder meer richtlijnen voor de beantwoording van e-mailberichten van burgers. Zoals blijkt uit de inleiding bij dit richtsnoer is het richtsnoer opgesteld ten behoeve van alle ministeries. Daarbij is uitdrukkelijk aangegeven dat bestaande regelingen voor de omgang met e-mail aan het richtsnoer moeten worden getoetst en dat als gevolg daarvan in een aantal gevallen bijstelling van departementale regelingen nodig is. Het richtsnoer bevat enkele basisregels voor de omgang met e-mail door de rijksoverheid. Op het punt van de beantwoording van e-mailberichten van burgers is bepaald dat binnen vijf werkdagen behoort te worden gereageerd op binnenkomende e-mailberichten. De afzender van het e-mailbericht behoort binnen deze periode antwoord te ontvangen dan wel een mededeling over de procedure die voor de behandeling van zijn e-mail wordt gevolgd. Drie jaar later, in april 2003, publiceerde het op initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgerichte platform burger@overheid een e-mailgedragslijn voor overheden (...). Deze gedragslijn stelt strengere normen aan de behandeling door overheidsinstanties van e-mailberichten van burgers dan genoemd richtsnoer. Zo bevat deze gedragslijn de bepaling dat de ontvangst van e-mailberichten per ommegaande wordt bevestigd en dat eenvoudige vragen binnen twee dagen worden afgehandeld. Voor complexe vragen is bepaald dat de afzender binnen tien werkdagen wordt geïnformeerd over de verwachte afhandelingstermijn. Gezien de vele vraagpunten die bestaan rond de omgang met elektronisch verkeer acht de Nationale ombudsman het van groot belang dat er duidelijke regels gelden voor de wijze waarop bestuursorganen met e-mailberichten behoren om te gaan, en dat deze regels in de praktijk zo consequent mogelijk worden toegepast. De inmiddels genomen initiatieven tot het opstellen van regels

onderschrijft de Nationale ombudsman dan ook. Mede op basis van de inmiddels tot stand gekomen richtlijnen wordt hieronder een aantal normen geformuleerd voor de afhandeling van e-mailberichten van burgers door bestuursorganen. Uitgangspunt daarbij is dat bestuursorganen adequaat behoren te reageren op burgers die zich met een verzoek tot hen richten, ongeacht de vraag van welk medium die burgers zich daarbij bedienen.

Normstelling

Correspondentie per e-mail is laagdrempelig en snel. Degene die zich per e-mail tot een bestuursorgaan richt, zal in het algemeen ook een snelle reactie verwachten. In een groot aantal gevallen vormt het voeren van correspondentie per e-mail dan ook een zeer aantrekkelijk, en efficiënt, alternatief voor correspondentie per traditionele post. Beantwoording van ontvangen e-mailberichten per e-mail kan de termijn van afhandeling sterk bekorten, hetgeen bijdraagt aan een positieve beeldvorming van de overheid. Daarnaast kunnen de lasten van bestuursorganen aanzienlijk worden verlicht door e-mailberichten van burgers per e-mail te beantwoorden. Tegelijkertijd moet echter worden onderkend dat nog niet alle soorten van correspondentie zich voor beantwoording per e-mail lenen. Daarom zal steeds per categorie, en vaak zelfs van geval tot geval, moeten worden beoordeeld of beantwoording per e-mail de beste keuze is. Het ligt op de weg van de bestuursorganen om ieder voor zich te bepalen welke e-mailberichten per e-mail en welke op andere wijze dienen te worden beantwoord.

Afgezien daarvan kunnen wel enkele algemene eisen worden gesteld aan de wijze waarop bestuursorganen op e-mailberichten van burgers behoren te reageren. In de eerste plaats is de Nationale ombudsman van oordeel dat bestuursorganen in beginsel de ontvangst van e-mailberichten behoren te bevestigen, en wel per e-mail. Het belang van een burger bij zekerheid omtrent de ontvangst van zijn elektronisch verzonden bericht weegt in het algemeen zwaarder dan de (beperkte) lasten die het verzenden van zo'n bericht met zich meebrengt. Overigens voorziet ook het wetsvoorstel Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (artikel 4:3a) in de verzending van een bevestiging van de ontvangst van een elektronisch ingediende aanvraag. Indien gebruik wordt gemaakt van geautomatiseerd aangemaakte ontvangstbevestigingen behoren deze per ommegaande te worden verstuurd. Indien een bestuursorgaan ervoor kiest niet met geautomatiseerd gegenereerde ontvangstbevestigingen te werken, kan een termijn van uiterlijk vijf werkdagen voor het verzenden van een ontvangstbevestiging worden aangehouden. In deze binnen vijf dagen te verzenden ontvangstbevestiging behoort te worden aangegeven op welke termijn een vervolgreactie kan worden verwacht. Indien dit een schriftelijke reactie zal zijn, dient dit betrokkene te worden meegedeeld. In dat geval dient hem in de ontvangstbevestiging tevens - indien dat uit het ontvangen e-mailbericht niet blijkt - om zijn postadres te worden gevraagd. Daarnaast behoort in de ontvangstbevestiging te worden vermeld tot welke afdeling of ambtenaar de betrokken burger zich eventueel kan wenden voor het verkrijgen van informatie over de stand van zaken. Indien vanwege de aard van de aangelegenheid van de burger mag worden gevergd dat hij een ondertekend document indient of zich om een andere reden schriftelijk tot het bestuursorgaan richt, dient dit in de ontvangstbevestiging te worden meegedeeld. De elektronisch te verzenden ontvangstbevestiging vervult aldus tevens de functie van behandlungsbericht.

In de gevallen waarin per ommegaande een geautomatiseerd aangemaakte "kale" ontvangstbevestiging wordt verzonden, mag van het betrokken bestuursorgaan worden verwacht dat het de betrokkene binnen vijf dagen daarna een behandelingsbericht als hiervoor bedoeld doet toekomen. Van het (elektronisch) verzenden van een ontvangstbevestiging of behandelingsbericht kan overigens worden afgezien indien het e-mailbericht binnen vijf dagen na ontvangst daarvan daadwerkelijk wordt afgehandeld. Voor het overige gelden de normen die zijn gesteld voor de behandeling van de verschillende categorieën van brieven onverkort voor de behandeling van e-mailberichten. Dit betekent met name dat de burger tijdig een tussenbericht behoort te ontvangen indien de in de ontvangstbevestiging of het behandelingsbericht genoemde termijn dreigt te worden overschreden.

8. Randvoorwaarden

Bestuursorganen hebben vaak te maken met enorme stromen correspondentie. Te denken valt aan de vele honderdduizenden belastingaangiften en aanvragen om individuele huursubsidie die jaarlijks moeten worden verwerkt en de tienduizenden aanvragen om een verblijfsvergunning die elk een zorgvuldige behandeling vergen. Om de daarmee samenhangende werkprocessen in goede banen te leiden, zijn hulpmiddelen onmisbaar. In het kader van de behandeling van correspondentie van burgers is het van belang dat alle medewerkers van de ministeries die te maken hebben met de afhandeling daarvan de beschikking hebben over duidelijke en werkbare instructies. Dit stelt hen in staat correspondentie doelgericht en planmatig af te handelen. Daarnaast is het adequaat behandelen van grote aantallen brieven en dergelijke in de praktijk niet goed denkbaar zonder geautomatiseerde registratie- en voortgangsbewakingssystemen. Dergelijke systemen maken het mogelijk om op efficiënte wijze inzichtelijk te maken waar zich eventueel knelpunten voordoen bij de afhandeling van correspondentie en om vervolgens snel te werken aan een oplossing voor die knelpunten. Van bestuursorganen mag daarom worden verwacht dat zij de mogelijkheden die de moderne technologie op dit punt biedt daadwerkelijk benutten. Dit geldt uiteraard in het bijzonder voor bestuursorganen die te maken hebben met grote hoeveelheden correspondentie.

Ten slotte is een zorgvuldige en vlotte eerste beoordeling van ontvangen poststukken van groot belang. Alleen langs deze weg kan worden gewaarborgd dat poststukken vervolgens snel worden doorgeleid naar de afdeling die met de afhandeling wordt belast.

BIJLAGE 2**Schema Beoordeling (uit rapport 2003/325)**

	AZ	BZ	JUS	BZK	OCW	FIN	DEF	VROM	V&W	EZ	LNV	SZW	VWS	V&I
aanvragen														
behandelingsduur	-	+	+/-	+/-	+/-/?	+/?	+	-	+/-/?	+	+/-	+/-	+/-/?	+/-
tussentijdse informatieverstrekking	+/-	+	+	+/-	-	+	-	+/-	-	+	+	+	+/-/?	+/-
bezwaarschriften														
behandelingsduur	+	-	-	+/-	-	+	-	-	+/-/?	-	-	-	-	-
tussentijdse informatieverstrekking	+	+/-	+	-	-	+	+/-	+/-	+	+	+/-	+/-	+/-	+/-
klaagschriften														
behandelingsduur	+	+/?	+/-	+/-	+	+/-	-	+/-	+/-	-	+	-	+/-	+
tussentijdse informatieverstrekking	+	+/?	+	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+	+	+/-	+
andere brieven	+/-	+	-	+/-	+/-/?	+/?	+	-	-/?	+/-	-	+/-	+/-	?
e-mailberichten	+/-	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+/?	?

- + = (overwegend) behoorlijk
- = (overwegend) niet behoorlijk
- +/- = deels behoorlijk, deels niet behoorlijk
- ? = geen oordeel mogelijk vanwege het ontbreken van (voldoende) informatie

BIJLAGE 3

Actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten

“(…)

1. Inleiding

In deze nota schetst het kabinet zijn visie en plannen over het omgaan met brieven (klaagschriften, bezwaarschriften, aanvragen en andere brieven) en elektronische berichten van burgers. Het kabinet heeft in het programma Andere Overheid aangekondigd dat correspondentie van de overheid met burgers, groepen en bedrijven beter moet. Deze nota is tevens een reactie op het openbaar rapport van de Nationale ombudsman (Openbaar rapport 2003/325 van de Nationale ombudsman, 30 september 2003) over de behandelingsduur van brieven en elektronisch verzonden berichten van burgers aan de rijksoverheid.

In het programma Andere Overheid is ook een aanvullend onderzoek aangekondigd naar de wijze van afhandeling van brieven en e-mail door andere overheidsorganisaties. Mede op basis van dit onderzoek en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer over beslistermijnen, zal in overleg met rijksinstellingen, uitvoeringsinstellingen, IPO, VNG, UvW en private organisaties met een publieke taak worden gezien in hoeverre deze ambities nader uitgewerkt kunnen worden.

In de kabinetsvisie van het programma Andere Overheid (Kamerstukken II 2003-2004, 29 362, nr. 1.), die op 1 december 2003 aan de Tweede Kamer is aangeboden, is geschetst hoe overheid en samenleving over en weer nog te vaak gevangen zitten in oude patronen, en hoe dat veranderd moet worden in de richting van meer gelijkwaardige verhoudingen. Dit geldt in veel gevallen ook voor de correspondentie tussen burgers en overheid. Het blijkt dat de voortvarendheid waarmee brieven en elektronisch verzonden berichten van burgers worden behandeld door de ministeries en hun diensten - en de manier waarop daarbij tussentijds informatie wordt verschaft over de voortgang - nog te vaak tekortschiet, ondanks de diverse verbeteringen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd.

In het navolgende zal de visie van het kabinet kort worden toegelicht. Vervolgens worden de resultaten van het onderzoek van de Nationale ombudsman meer uitgebreid besproken, mede in antwoord op de vragen die het kamerlid Van Bommel op 26 oktober 2003 heeft gesteld aan de Minister-President en aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarna volgt een schets van de maatregelen die het kabinet gaat nemen om de praktijk te verbeteren. Tot slot zal de vraag of wijziging van de wetgeving daarvoor gewenst is worden beantwoord. Daarbij wordt tevens een standpunt ingenomen over de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van de kamerleden Koopmans en De Krom inzake de introductie van fatale termijnen in de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003-2004, 29 383, nr. 3).

2. Visie van het kabinet op de afhandeling van brieven en e-mail door de overheid

Het kabinet deelt de conclusie van de Nationale ombudsman dat de briefafhandeling bij de rijksoverheid beter kan en moet. Zoals de Nationale ombudsman in zijn rapport al heeft aangegeven is op veel plekken binnen de rijksoverheid daar de afgelopen jaren veel aan gedaan, zoals bij de Belastingdienst, Ministerie van SZW en Postbus 51. Daaruit kan worden afgeleid dat meer verbeteringen mogelijk zijn, ook bij andere onderdelen van de rijksdienst.

Elke overheidsinstelling is primair zelf verantwoordelijk voor een adequate afhandeling van correspondentie met burgers. Naar aanleiding van het rapport van de Nationale ombudsman brengen ministeries inmiddels verbeteringen aan in de wijze van briefafhandeling. Met name bij klaagschriften en bezwaarschriften heeft een aantal ministeries inmiddels interne bedrijfsprocessen aangepast om meer voortvarend te kunnen werken. Ministeries hebben aan de Nationale ombudsman geantwoord dat wanneer de afhandeling expertise van derden vraagt of het verzoek dermate complex is dat meer tijd nodig is voor de beantwoording, vaker door middel van een tussenbericht aan burgers wordt gemeld met welke termijn rekening moet worden gehouden en wat de reden van vertraging is. Ministeries die meer gebruik gaan maken van digitale documenthouding, verwachten door rappelsystemen en het automatisch genereren van tussenberichten bij overschrijden van termijnen, effectiever te kunnen sturen op een adequate beantwoording. Het Ministerie van BZK zal medio 2004 met een digitaal informatiesysteem en organisatorische maatregelen de behandelingsduur bekorten en vaker tussenberichten versturen. Aan het eind van deze nota wordt daarop meer uitgebreid ingegaan.

Het kabinet is van mening dat het bij een zorgvuldige en voortvarende beantwoording van brieven in hoge mate neerkomt op de cultuur van het bestuursorgaan en zijn ambtenaren. Immers een overheid die haar burgers serieus neemt, geeft prioriteit aan contacten met burgers, bedrijven en andere maatschappelijke instellingen en zal er alles aan doen om betrouwbaar en professioneel te handelen. Deze cultuur binnen de overheid begint met de houding van het overheidsbestuur en zijn topmanagement, omdat zij door hun handelen de feitelijke prioriteiten bepalen in het werk en een zekere voorbeeldfunctie hebben. Dat daarbij op een verschillende wijze, binnen diverse wettelijke kaders, moet worden gehandeld bij de onderscheiden categorieën correspondentie (te weten aanvragen, bezwaarschriften, klaagschriften, "andere brieven" en e-mails) spreekt vanzelf. Het kabinet neemt als uitgangspunt dat de wettelijke termijnen en de aanvullende normen van de Nationale ombudsman voor deze categorieën van correspondentie, zoals door de Nationale ombudsman uiteengezet in onderdeel I van zijn rapport, bij normale omstandigheden redelijk en haalbaar zijn. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden, bijvoorbeeld piekbelastingen, is het niet altijd doelmatig om de organisatie daarop in te richten. Het normenkader is als bijlage (...) bij dit actieplan opgenomen.

De gewenste cultuur kan door concrete maatregelen verder worden ontwikkeld. Daarom zal het kabinet ook organisatorische en logistieke maatregelen nemen om de afhandeling van brieven en elektronische berichten te verbeteren. Met de inzet van ICT zullen verbeteringen in de afhandeling van correspondentie worden aangebracht. Mede op basis van de positieve ervaringen van de Belastingdienst zal het kabinet bepalen voor welke financiële overheidsdiensten het systeem van voorlopige beschikkingen ook geschikt is. Dit voorkomt termijnoverschrijdingen.

Het kabinet verwacht dat ondersteunende maatregelen zoals externe verantwoording en de introductie van kwaliteitshandvesten ook kunnen bijdragen aan een meer voortvarende afhandeling van correspondentie. Het kabinet zal een aantal pilots binnen de rijksdienst starten om ervaring te kunnen opdoen.

In overleg met rijksinstellingen, uitvoeringsinstellingen, IPO, VNG, UvW en private organisaties met een publieke taak zal worden bezien in hoeverre de ambities uit dit actieplan ook voor hen toepasbaar zijn.

Het kabinet zal in de voortgangsrapportages PAO rapporteren over de nadere uitwerking van dit actieplan en over de voortgang.

De Nationale ombudsman heeft aangegeven in 2005 te willen evalueren in hoeverre van een meer voortvarende afhandeling en meer zorgvuldige informatievertrekking sprake is, waarover hij openbaar zal rapporteren.

Het kabinet is niet voornemens wettelijke beslistermijnen te verruimen, tenzij vast komt te staan dat een bepaalde termijn ook met optimale inzet en organisatie in een aanzienlijk deel van de gevallen niet haalbaar is. Er zullen in ieder geval voorzieningen getroffen worden, teneinde een zorgvuldige procedure bij dreigende termijnoverschrijdingen te kunnen waarborgen. Het tussentijds informeren van de betrokkene is daarbij een minimumvereiste.

Bij beslissingen op aanvragen zal het kabinet van geval tot geval bezien in hoeverre de wettelijke figuur van 'fictieve verlening' als ondersteuning van een in de wet gestelde termijn haalbaar is. Deze figuur houdt in dat bijvoorbeeld een vergunning of een uitkering wordt geacht te zijn verleend conform de aanvraag zodra de beslistermijn is verstreken zonder dat op de aanvraag is beslist.

3. De onderzoeksbevindingen van de Nationale ombudsman

In 2003 heeft de Nationale ombudsman, mede naar aanleiding van een in de Tweede Kamer ingediende motie (Motie van het lid Kalsbeek, Kamerstukken II 2002-2003, 28 600 III, nr. 5.), onderzocht hoe het staat met de naleving van de normen voor briefafhandeling en behandeling van e-mail door de rijksdienst. Op 30 september 2003 heeft hij daarover een openbaar rapport uitgebracht. Daaruit blijkt dat het nog te vaak voorkomt dat een burger onaanvaardbaar lang op een antwoord moet wachten en dat hij niet voldoende op de hoogte wordt gehouden van de voortgang van de behandeling en van de redenen van eventuele vertragingen.

Niettemin is de Nationale ombudsman gebleken dat het onderwerp "beantwoording burgerbrieven" bij veel ministeries hoog op de agenda staat.

Het beoordelingskader van de Nationale ombudsman bevat vanouds het criterium 'voortvarendheid'. In zijn rapporten naar aanleiding van klachten en in het al genoemde 'Algemeen kader' heeft de ombudsman dit criterium uitgewerkt in normen voor de behandeling van brieven en e-mails van burgers. In zijn jaarverslagen geeft de Nationale ombudsman elk jaar een overzicht van het aantal keer dat een bepaald criterium aan de orde is geweest in de door hem afgedane zaken. Steevast blijkt het criterium 'voortvarendheid' daaronder hoog te scoren. In 2002 was dit criterium aan de orde in 46 procent van de gevallen waarin een beoordelingscriterium werd gebruikt en in 2003 in 38 procent van de gevallen (Zie Jaarverslag 2003 van de Nationale ombudsman, Kamerstukken II 2003-2004, 29 460, nrs. 1-2; blz. 89.). In veel van die gevallen - die overigens ook over andere zaken gaan dan de beantwoording van brieven en e-mail - bleek de klacht gegrond. Op zichzelf genomen zegt zo'n percentage nog niet zoveel over de stand van zaken bij het beantwoorden van brieven en e-mail, alleen al omdat niet iedereen gemakkelijk de stap zet naar het indienen van een klacht bij de ombudsman. Daarom is het goed dat de Nationale ombudsman in een apart onderzoek geprobeerd heeft een breder beeld te krijgen van de naleving van de normen op dit punt door de ministeries en de daaronder vallende diensten. Dit onderzoek geeft een beeld van de stand van zaken, ook al blijft het een globaal beeld en al plaatst de Nationale ombudsman in zijn rapport zelf terecht een aantal kanttekeningen bij zijn bevindingen en zijn beoordeling (zie daarvoor de bladzijden 17 en 18 van het rapport).

Het onderzoek van de Nationale ombudsman betref - in de woorden van het rapport - "de behandelingsduur van aanvragen, bezwaarschriften, klaagschriften en andere brieven of elektronisch toegezonden berichten van burgers door de ministeries en hun diensten, alsmede de wijze waarop de ministeries en hun diensten betrokkenen tussentijds informeren indien de afhandeling van aanvraag, bezwaarschrift, klaagschrift, andere brief of elektronisch toegezonden bericht niet direct mogelijk is." De conclusie van de Nationale ombudsman is dat het beeld van de uitvoeringspraktijk op deze punten zeer wisselend is. Aanvragen worden in de meeste gevallen wel voldoende voortvarend behandeld (met als duidelijke uitzondering aanvragen om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur). Datzelfde geldt voor de behandeling van e-mailberichten. Heel anders is de situatie bij de behandeling van bezwaarschriften en klaagschriften. Daar slagen veel onderdelen van de rijksoverheid er met regelmaat niet in de wettelijke termijnen te halen. De behandeling van gewone brieven geeft een meer wisselend beeld. De tussentijdse informatieverstrekking aan de burger blijkt bijna overal voor verbetering vatbaar.

De Nationale ombudsman besluit zijn rapport met de waarschuwing dat het van essentieel belang is dat de thema's behandelingsduur en tussentijdse informatieverstrekking ook in tijden van bezuinigingen constant de aandacht van bestuursorganen hebben.

In zijn rapport heeft de Nationale ombudsman het door hem gehanteerde 'Algemeen normenkader' voor de behandeling van burgercorrespondentie geactualiseerd. Dat normenkader is als bijlage bij deze notitie opgenomen.

4. Het actieplan professionaliseren briefafhandeling en e-mail

Het kabinet zal samen met de diverse overheidsinstellingen en private instellingen met een publieke taak dit actieplan nader uitwerken. Afhankelijk van de omvang van de burgercontacten van de overheidsinstelling en de vigerende wettelijke kaders bij de uitvoering van publieke taken, zal de meest effectieve professionalisering bepaald moeten worden. Dit vereist daarom maatwerk. Diverse overheidsinstellingen hebben uit eigen beweging al een groot aantal acties in praktijk gebracht en zullen weinig aanvullende acties hoeven uitvoeren. Deze zogeheten best practices kunnen benut worden voor verdere professionalisering. De plannen van het kabinet hebben betrekking op

- * het cultuuraspect
- * organisatie en logistiek
- * ondersteunende maatregelen
- * juridische voorzieningen

Cultuuraspect

- Ambitie: afspraken meer dan nakomen

De houding van het bestuur, de ambtelijke leiding en de behandelende ambtenaar ten aanzien van het tijdig reageren op aanvragen, bezwaren, klachten, brieven en e-mails is allesbepalend voor de mate waarin hieraan aandacht en prioriteit wordt

gegeven. Professioneel omgaan met burgervragen betekent ook dat eventuele wettelijke termijnen niet worden gezien als in elk geval te benutten tijd, maar dat reacties waar mogelijk of nodig ruim binnen de termijn gegeven worden. Bij eenvoudige e-mail of brieven denkt het kabinet daarbij eerder aan dagen dan aan weken. Wanneer dat niet mogelijk is, moet de overheid helder aangeven welke procedure wordt gevolgd, welke aanvullende informatie nodig is voor een snelle afhandeling, hoe lang het beantwoorden gaat duren en waar meer informatie ingewonnen kan worden.

Het kabinet maakt hierbij geen onderscheid in de afhandelingstermijn van schriftelijke of digitale correspondentie.

BEST PRACTICE BELASTINGDIENST

In 1997 heeft de Belastingdienst afgesproken dat voor de behandeling van aanvragen (8 weken) en bezwaarschriften (6 weken) de Algemene wet bestuursrecht zoveel mogelijk wordt aangehouden en dat zo min mogelijk een beroep wordt gedaan op de 1-jaarstermijn die in de Algemene wet inzake rijksbelastingen is opgenomen. Implementatie van een verkorting van de behandeltermijnen vereist een integrale aanpak. Dit houdt in dat alle factoren die van belang zijn voor het behandelproces aandacht krijgen. Zo blijkt het van belang een adequaat systeem van voortgangsbewaking op te zetten. Hoe groter de ondersteuning die het systeem de behandelaar zelf daarbij biedt, hoe groter de kans dat het systeem ook daadwerkelijk ingevuld wordt. Bij de Belastingdienst is het Awb-conform werken niet enkel gericht op de verkorting van de behandeltermijnen, ook andere kwaliteitsaspecten (horen, kwaliteit van de besluitvorming) spelen daarbij een rol. Belangrijk element hierin is dat getracht wordt bezwaarschriften zoveel mogelijk te voorkomen.

Het rijksexpertisebureau innovatieve beleidsvorming (XPIN) zal ook aan deze ambitie middels het cultuurprogramma "TOP-ambtenaren in 2004-2005 bijdragen. Trotse, Open en Praktische ambtenaren (www.xpin.nl).

Het kabinet zal via het innovatiespoor van PAO zorgen voor de verspreiding van alternatieven en good practices om organisaties zodanig te veranderen, dat een voortvarende en kwalitatief hoogwaardige afhandeling van burgerbrieven bevorderd wordt. Overheidsinstellingen zullen vervolgens op maat de meest passende maatregelen in een eigen verbeterplan kunnen toepassen.

Organisatie en logistiek

- Ambitie: professionaliseren door bundelen burgercontacten

Postregistratiesystemen en kwaliteitsnormen alleen garanderen geen snelle en adequate afhandeling, blijkt uit het onderzoek van de Nationale ombudsman. Het kabinet wil daarom waar nodig ook organisatorische aanpassingen bevorderen. De afhandeling van aanvragen, bezwaarschriften en klachten zal, indien dat nog niet gebeurt, meer vanuit een centraal punt binnen de betrokken organisatie aangestuurd en bewaakt kunnen gaan worden. In specifieke situaties, bijvoorbeeld wanneer burgers en bedrijven actief participeren in een interactief beleidsproces, is het doelmatiger dit in het beleidsproces te organiseren. Ministeries zullen zelf moeten afwegen in hoeverre bundeling meer doelmatig en wenselijk is. Voor overige brieven en e-mails, verwacht het kabinet professioneler te kunnen werken door de afhandeling te bundelen op twee niveau's:

- rijksbreed met Postbus 51 als shared service center voor alle departementen
- en een coördinatiepunt burgercontacten per kerndepartement.

Het kabinet zal de Postbus 51 Informatiedienst als shared service center een grotere rol geven als centrale front office van de rijksoverheid voor het beantwoorden van algemene publieksvragen. Zowel telefonische vragen als vragen via e-mail, die zoveel mogelijk rechtstreeks bij de Postbus 51 Informatiedienst binnen komen, worden in eerste instantie aldaar beantwoord. Het uitgangspunt is de één-loket-gedachte. Dit zal zoveel mogelijk worden bevorderd door 0800-8051, het nummer van de Postbus 51 Infolijn, als centraal nummer te gebruiken. E-mail die via de internetsites van de departementen binnen komt, zal automatisch worden doorgeleid naar de Postbus 51 Informatiedienst. Een beperkt deel van alle vragen zal, vanwege het specifieke karakter, door het betreffende departement zelf worden afgehandeld.

Bezien zal worden of ook schriftelijke publieksvragen van algemene aard door de Postbus 51 Informatiedienst kunnen worden beantwoord, overeenkomstig de werkwijze bij de beantwoording van e-mail. Andere categorieën brieven zullen door de departementen zelf worden afgehandeld. De Voorlichtingsraad neemt het initiatief om hieraan in het kader van het Programma Andere Overheid nader vorm te geven.

Om een diffuse verantwoordelijkheid voor een snelle en kwalitatief goede afhandeling van brieven in de hele organisatie te vermijden, kan elke minister een frontoffice burgercontacten inrichten, tenzij de aard en omvang van de correspondentie andere meer passende organisatorische voorzieningen vraagt.

Dit moet voorkomen dat een brief of e-mail soms weken gaat zwerven binnen een overheidsorganisatie, zeker wanneer niet direct duidelijk is wie de verantwoordelijkheid draagt. Het ligt daarbij in de rede om dit coördinatiepunt zo dicht mogelijk bij het onderdeel te plaatsen dat de meeste burgercontacten heeft. Voor moeilijke vragen zal specialistische informatie ingewonnen worden bij ambtelijk deskundigen. De ervaring van bijvoorbeeld SZW en AZ met een dergelijk burgerbureau zal worden benut bij de implementatie.

BEST PRACTICE

In 2001 besloot SZW om de (persoonlijke) van burgers afkomstige brieven (om logistieke en efficiency redenen) binnen te laten komen bij dezelfde afdeling die al de e-mail en telefonische vraagbeantwoording deed. In de praktijk blijkt dat zo'n 98% van de burgercorrespondentie direct door Publieksinformatie afgehandeld kan worden. Overigens vraagt dit wel een intensief contact met de beleidsdirecties om steeds van de laatste stand van zaken op de hoogte te zijn. De persoonlijke brieven worden veelal door de SZW-bewindspersoon zelf ondertekend. Voor de e-mail is een eenvoudiger proces ingericht om de snelheid van beantwoording te bevorderen.

- Ambitie: Beter benutten ICT

Het kabinet wil ICT beter benutten bij het afhandelen van brieven en e-mail:

- veelgestelde vragen en antwoorden op de website publiceren (FAQ)
- de vraaggerichtheid van de websites versterken
- nagaan of digitaal ontsluiten van de procesgang voor burgers haalbaar is.

Het kan erg "stimulerend" voor een tijdige afhandeling van burgerbrieven en burgermail zijn als het bestuursorgaan de informatievragen en antwoorden geanonimiseerd en samengevat op de website zet. Het kabinet wil voor 2007 voor alle ministeries op deze manier de website aanpassen en zal andere instellingen daartoe aanmoedigen. Het werkt ontlastend indien langzaam maar zeker een collectie FAQ (frequently asked questions and their answers) ontstaat. De burger die onbedoeld naar de bekende weg zou vragen heeft het antwoord dan al direct van de website en hoeft geen brief meer te schrijven en vervolgens enkele weken te wachten op een antwoord.

BEST PRACTICE

SZW is gestart met het vertalen van vragen die per telefoon, e-mail en brief worden gesteld naar 'veelgestelde vragen' op het internet. Deze taak zal de komende periode verder uitgebouwd worden met als bijdoel, naast een goede internetsite, dat het directe beroep op de voorlichters kan worden teruggedrongen

Het kabinet wil de procesgang van briefafhandeling meer transparant voor burgers maken door ICT beter te benutten. Digitaal ontsluiten van de procesgang van verzoeken, aanvragen en bezwaren voor de indiener wordt door sommige gemeenten al toegepast (bijv. gemeente Zoetermeer). Invoering hiervan vraagt echter véél van de elektronische organisatie van de backoffice. Vooralsnog lijkt dit alleen bij grootschalige processen kostenefficiënt en haalbaar. Het kabinet zal de mogelijkheid hiervan verder bestuderen.

- Ambitie: werken met voorlopige beschikkingen

Overheidsinstellingen die periodiek grote groepen burgers of bedrijven op aanvraag voorzien van een financiële bijdrage of verrekening zouden, indien de risico's beheersbaar zijn, kunnen werken met voorlopige beschikkingen. Deze beschikking wordt snel

na de aanvraag gegeven, waarna de definitieve vaststelling achteraf wordt verricht. Het inrichten van een dergelijke voorziening zal zodanig moeten zijn, naar het voorbeeld van de Belastingdienst, dat een extra belasting van de rechterlijke macht wordt voorkomen. Het kabinet zal nog in 2004 bepalen welke financiële transacties zich hiervoor kunnen lenen en dit verder uitwerken in concrete voorstellen. Voor de meest kansrijke financiële transacties zal eerst experimenteel met voorlopige beschikkingen worden gewerkt, zodat ongewenste neveneffecten en procedurele complicaties tijdig kunnen worden gesignaleerd.

- Experimenteren met ondersteunende maatregelen

Het kabinet verwacht dat bij een aantal rijksdiensten externe prikkels kunnen helpen om onder meer de briefafhandeling te verbeteren. Het kabinet denkt daarbij aan kwaliteitshandvesten, prestatievergelijking en burgerjaarverslagen.

Overheidsorganisaties zullen de medewerkers hierbij intensief moeten betrekken, omdat veel van de externe prikkels kunnen bijdragen aan een cultuurverandering. Afhankelijk van de functie of rol van de overheidsinstelling en de oorzaak van een minder voortvarende afhandeling van burgerbrieven zullen ondersteunende maatregelen meer of minder zinvol zijn. Instellingen die op dit moment bijvoorbeeld te maken hebben met een uitzonderlijk grote stroom van aanvragen of verzoekschriften of met een tijdelijk tekort aan menskracht zullen niet zijn gebaat met de ondersteunende maatregelen. Het is dus maatwerk. Het kabinet wil voorkomen dat met de ondersteunende maatregelen de administratieve lasten voor de overheidsorganisatie onevenredig toenemen en het geen aanleiding is voor nieuwe klachten of bezwaren, waardoor uiteindelijk de belasting van de rechterlijke macht toeneemt.

Indien voldoende ervaring is opgedaan met een ondersteunende maatregel en de effecten positief uitwerken, zal het kabinet bepalen in hoeverre brede invoering doelmatig en haalbaar is.

- Kwaliteitshandvesten burgerdienstverleners

Overheidsorganisaties die veel communiceren met burgers en bedrijven kunnen, zoals in het programma Andere Overheid is aangekondigd, met een kwaliteitshandvest en een burgerpanel de kwaliteit van dienstverlening en betrokkenheid van burgers vergroten. Onderdeel van de kwaliteit van dienstverlening is het verbeteren van de kwaliteit en snelheid van afhandeling van correspondentie. In het burgerjaarverslag (zie hieronder) zal worden gerapporteerd over de resultaten ervan. Het kabinet zal in een aantal pilots eerst ervaring op willen doen met kwaliteitshandvesten, waarbij de effecten op de dienstverlening en de lasten voor de organisatie inzichtelijk worden gemaakt. Daarbij zal ook meer specifiek gekeken worden voor welke typen organisaties een kwaliteitshandvest en een burgerpanel bijdraagt aan kwaliteit en burgerbetrokkenheid en hoe met een slimme vormgeving onnodige bureaucratie wordt voorkomen. Met de overheidsorganisaties die het aangaat zullen nadere afspraken worden gemaakt over de fasering en over de wijze waarop kwaliteitshandvesten worden ingevoerd. Het kabinet wil uiteindelijk dat alle overheidsorganisaties die frequent schriftelijke contacten met burgers hebben, een 'kwaliteitshandvest' vaststellen na overleg met representanten van de doelgroep. In een dergelijk handvest gaat een organisatie tegenover zijn wederpartijen een

inspanningsverplichting aan om bepaalde normen voor dienstverlening te behalen, waaronder afhandelingstermijnen van bezwaren, aanvragen, verzoeken en klachten. Het is als het ware een 'contract met de samenleving'. De voortgang en de resultaten van de invoering van kwaliteitshandvesten zullen jaarlijks worden gepubliceerd, te beginnen met een nulmeting in 2004. Indien overheidsorganisaties goede ervaringen opdoen of juist nog geen kwaliteitshandvest hebben, zal dit openbaar worden gemaakt. Afhankelijk van voortgang en ervaringen zal het kabinet bezien of kwaliteitshandvesten wettelijk verankerd moeten worden.

- Prestatievergelijking

Het kabinet wil door prestatievergelijking en publieke verantwoording zichtbaar maken welke overheidsinstellingen het goed doen en welke minder goed presteren. In het actieprogramma Andere Overheid is een en ander aangekondigd. Een aantal uitvoeringsinstellingen van het rijk heeft inmiddels in een benchmark-onderzoek de kwaliteit van de afhandeling van aanvragen en bezwaren onderling vergeleken. Dit leidt tot interne verbeteringen en meer efficiency. Op basis van deze ervaringen en nieuwe pilots zal het kabinet bepalen in hoeverre brede invoering van prestatievergelijking doelmatig en haalbaar is. Ook decentrale overheidsinstellingen krijgen met een kwaliteitsbenchmark handvatten om de burgercorrespondentie te verbeteren. Nader bekeken zal worden welke bestuursorganen zich lenen voor een dergelijke benchmark.

- Experimenteren met burgerjaarverslagen

Het kabinet wil, in navolging van het sinds kort door gemeenten verplicht op te stellen burgerverslag, in pilots nagaan of ook voor andere bestuursorganen, waaronder de departementen, een burgerjaarverslag bijdraagt aan de verhoging van de kwaliteit van dienstverlening aan burgers. Bestuurders van instellingen met een publieke taak kunnen met een burgerjaarverslag rechtstreeks verantwoording afleggen van de wijze waarop zij omgaan met burgers, burgergroepen en bedrijven. Het reeds verplichte jaarverslag van ontvangen klachten (Awb, hfst 9) kan hierin worden geïntegreerd. Het burgerjaarverslag kan tevens als cultuurdrager voor de omslag van denken bij de overheid beschouwd worden. Nader bepaald zal worden welke bestuursorganen eerst experimenteel een burgerjaarverslag schrijven en wat daarvan de globale inhoud kan zijn. Op basis van deze ervaringen zal het kabinet bepalen in hoeverre brede invoering doelmatig en haalbaar is.

5. Wetgeving

Met de hiervoor geschetste maatregelen en werkwijzen zullen in veel gevallen de gewenste verbeteringen kunnen worden bereikt. De vraag is gerezen of daarnaast - ten aanzien van besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) - misschien ook de van toepassing zijnde wettelijke regels moeten worden aangepast. Daarbij gaat het ten eerste om de duur van sommige wettelijke beslistermijnen en ten tweede om de vraag of aan overschrijding van termijnen meer wettelijke gevolgen moeten worden verbonden.

Wettelijke termijnen

Bij het nemen van besluiten op aanvragen en bij het beslissen op bezwaren en klachten, zijn bestuursorganen gebonden aan bij of krachtens de wet (bijzondere wet of Algemene wet bestuursrecht) gestelde termijnen. In zijn rapport heeft de Nationale ombudsman erop gewezen dat een besluit als tijdig wordt ervaren wanneer het genomen is binnen de gestelde termijn. Daarom kan het óók vanuit het perspectief van de burger de voorkeur verdienen bestuursorganen wat langere beslistermijnen te gunnen die in de praktijk ook worden gehaald. Dat is naar het oordeel van de Nationale ombudsman beter dan bestuursorganen relatief korte termijnen voor te schrijven die slechts via verdaging kunnen worden gehaald of, erger nog, ondanks verdaging niet worden gehaald.

Het kabinet deelt het oordeel van de Nationale ombudsman dat wettelijke termijnen realistisch en haalbaar moeten zijn. Anders dan de Nationale ombudsman is het kabinet echter niet van oordeel dat verdaging, in gevallen waarin de wet daartoe de mogelijkheid biedt, te allen tijde als een gebrek in het tempo van afhandeling moet worden gezien. Het is nu eenmaal zo dat bijna elk enigszins omvangrijk werkproces een zeker percentage 'moeilijke gevallen' kent die onevenredig meer tijd en inspanning kosten in de afhandeling. Redenen daarvoor kunnen bij voorbeeld zijn dat extra onderzoek moet worden gedaan, gegevens in het buitenland moeten worden opgevraagd, de betrokken burger enige tijd naar het buitenland vertrekt, of een besluit van een rechterlijke instantie moet worden afgewacht. De wettelijke regelingen van termijnen bieden in de meeste gevallen dus niet voor niets een mogelijkheid voor verdaging. Die mogelijkheid is juist bedoeld voor dit soort 'moeilijke gevallen'. Wel past het een overheidsorgaan uiteraard - zoals ook door de Nationale ombudsman benadrukt wordt - om bij verdaging uitleg te geven van de redenen daarvan en aan te geven op welke termijn een beslissing of beantwoording kan worden tegemoet gezien. Voor de goede orde voegen wij hieraan toe dat artikel 4:14 Awb geen verdagingsmogelijkheden biedt, doch slechts informatieverplichtingen inhoudt. Het is verder niet juist om uit het derde lid van dit artikel af te leiden dat de redelijke termijn van de Awb altijd ten hoogste acht weken zou bedragen, zoals de Nationale ombudsman in zijn rapport en in zijn Normenkader doet. Over de duur van de redelijke termijn spreekt de Awb zich niet uit; bepaald is slechts dat op het bestuur een informatieplicht rust indien die termijn langer is dan acht weken. In sommige gevallen biedt de wet geen of een zeer korte verdagingstermijn. Dat geldt bij voorbeeld voor de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) die door de Nationale ombudsman met name is genoemd als een wet waarin de termijnen misschien toch te krap gesteld zijn. Dit is een al langer bekend knelpunt. De meeste verzoeken om informatie op grond van de Wob kunnen binnen de wettelijke termijnen worden beantwoord, maar in sommige gevallen blijken de wettelijke beslistermijn van twee weken, via verdaging eventueel te verlengen met twee weken, in de praktijk te kort te zijn. De vraag of deze wettelijke termijnen verlengd of gedifferentieerd moeten worden, wordt betrokken bij het bepalen van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de lopende evaluatie van de Wob.

Ook de beslissingen op bezwaar- en klaagschriften kunnen zo nodig slechts met een vaste en tamelijk korte termijn worden verdaagd. Die termijnen worden in veel gevallen niet gehaald en ook hier is sprake van een al langer bekend probleem. Het is onder

andere door de Commissie Evaluatie Awb II in haar eindverslag van december 2001 vastgesteld. Het kabinet is er evenwel vooralsnog niet van overtuigd dat dit probleem niet op te lossen is door een verbetering van organisatie en werkwijzen. Daarom wordt niet overwogen om de hiervoor geldende termijnen aan te passen.

Juridische gevolgen van termijnoverschrijding

Wanneer een beslissing op een aanvraag langer uitblijft dan is toegestaan op grond van de in de toepasselijke wetgeving gestelde termijn, heeft dat op dit moment juridisch als voornaamste gevolg dat een belanghebbende bezwaar of beroep kan instellen (Awb artikel 6.2, onder b), eventueel in combinatie met een verzoek om voorlopige voorziening. Dit is geen aantrekkelijke remedie voor betrokkenen, zoals een vorig kabinet al eens heeft gesignaleerd in de notitie "Termijnen voor bestuur en rechter" (Kamerstukken II 2000/01, 27 461, nr. 1). Naar aanleiding van die notitie heeft de Commissie Wetgeving Algemene Regels van Bestuursrecht (Commissie Scheltema) een voorontwerp gepubliceerd voor een nieuwe regeling van beroep bij niet tijdig beslissen, die ten dele een oplossing biedt voor de bezwaren die aan de huidige regeling kleven. Belangrijk bezwaar ervan blijft, dat mensen die geconfronteerd worden met te traag werkende bestuursorganen, zelf actie moeten ondernemen door een beslissing via de rechter af te dwingen. Daarnaast zal er een extra belasting van de rechterlijke macht uit voortvloeien, wat ten koste zal gaan van de behandeling van andere zaken. In de commentaren op het voorontwerp is hierop van verschillende kanten gewezen. Het kabinet zal binnenkort een standpunt bepalen over dit voorontwerp.

Een oplossing die voor de aanvragende burger aantrekkelijker lijkt, is de figuur van de fictieve positieve beslissing. In het bestuursrecht komt deze figuur op dit moment onder andere voor bij de bouwvergunning (artikel 46, vierde lid, Woningwet). Waar de eerder genoemde motie Koopmans en De Krom pleit voor de introductie van fatale termijnen, is blijkens de daarop gegeven toelichting eveneens op deze figuur gedoeld. Het kabinet wil bekijken of deze figuur in meer gevallen kan worden toegepast. In gevallen waarin de wet verdaging toelaat (zie de beschouwingen daarover in het voorafgaande) zou de fictieve beslissing dan dus aangenomen moeten worden indien niet binnen de wettelijke termijn is beslist of verdaagd of indien niet is beslist binnen de na verdaging geldende (verlengde) termijn.

Omdat niet alle beslissingen op aanvraag zich voor deze figuur zullen lenen, ligt een dwingende algemene regeling ervan in de Algemene wet bestuursrecht niet voor de hand. In het bijzonder bestuursrecht kan echter van geval tot geval bezien worden of de te treffen organisatorische maatregelen met deze juridische figuur zinvol kunnen worden aangevuld. Dat zal soms wel, soms ook niet het geval zijn. Deze figuur lijkt in elk geval niet aangewezen bij beslissingen met potentieel zeer ingrijpende onomkeerbare maatschappelijke gevolgen (bij voorbeeld de toelating van een nieuw geneesmiddel). Er moet dus in elk geval telkens een politieke afweging ten grondslag liggen aan de introductie van deze figuur in de wetgeving. Die afweging kan niet in algemene zin voor alle soorten beslissingen worden gemaakt. De ervaringen met onder andere de Woningwet leren verder dat een vergunningverlening van rechtswege in gevallen waarin ook

belangen van derden betrokken zijn, tot de nodige juridische complicaties kan leiden in verband met de mogelijkheid van bezwaar en beroep. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft daar zeer onlangs nog nadrukkelijk op gewezen in het Jaarverslag 2003 van de Raad van State (Jaarverslag 2003 Raad van State, blz. 57-59). Bij complexe beslissingen die veel overleg vergen tussen aanvrager en bestuursorgaan, zal de beoogde tijdwinst bovendien niet zonder meer behaald kunnen worden door de introductie van een fictief besluit, omdat het overleg zich in dat geval al snel zal verplaatsen naar de fase die voorafgaat aan de indiening van de aanvraag. Ook dit is een ervaring die met de bouwvergunning is opgedaan. Bij meer eenvoudige beslissingen lijken de mogelijkheden groter. Bij de lopende en voorgenomen herijkingen van wetgeving op de verschillende beleidsterreinen zal het kabinet dit van geval tot geval bezien...”

Bij brief van 24 november 2004 bood de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de voorzitter van de Tweede Kamer de eerste integrale voortgangsrapportage van het programma Andere Overheid aan. In de inleiding van deze “voortgangsrapportage PAO december 2004” staat het volgende:

“Het actieprogramma is gericht op een betere dienstverlening aan burgers en bedrijven, minder bureaucratie, minder regelzucht en een efficiëntere organisatie zodat de overheid als geheel effectief kan optreden. Kortom, een overheid die slimmer, sneller en slagvaardiger werkt, door innovatie van cultuur en werkprocessen. Het resultaat in 2007 moet niet alleen zijn dat het Programma Andere Overheid volledig moet zijn uitgevoerd, maar dat burgers en bedrijven ook daadwerkelijk merken dat de overheid op onderdelen veranderd is.”

BIJLAGE 4

Reactie van de Nationale ombudsman op het actieplan

Bij brief van 21 september 2004 stuurde de Nationale ombudsman de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties een brief met de volgende inhoud:

"Graag zeg ik u dank voor het "Actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten" dat u mij op 29 juni 2004 hebt toegezonden. Dit actieplan, dat u op 28 mei 2004 aan de Tweede Kamer hebt aangeboden, bevat de visie van het kabinet over de omgang door de overheid met correspondentie (aanvragen, bezwaar- en klagschriften, andersoortige brieven, e-mailberichten) van burgers. Dit actieplan past in het kabinetsprogramma Andere Overheid en vormt tevens een algemene reactie op het rapport van de Nationale ombudsman van 30 september 2003 over de behandelingsduur van brieven en van elektronisch verzonden berichten van burgers aan de rijksoverheid (2003/325).

Los van deze algemene kabinetsreactie hebben alle ministers afzonderlijk gereageerd op de specifiek voor hun ministerie gedane aanbevelingen in genoemd rapport.

In paragraaf 2 van het actieplan is aangegeven dat het kabinet als uitgangspunt neemt dat de wettelijke termijnen en de aanvullende normen van de Nationale ombudsman bij normale omstandigheden redelijk en haalbaar zijn. Het "Algemeen normenkader" uit het rapport van de Nationale ombudsman is als bijlage bij het actieplan opgenomen.

Voorts is in deze paragraaf opgemerkt dat de Nationale ombudsman heeft aangegeven om in 2005 te willen evalueren in hoeverre van een meer voortvarende afhandeling en meer zorgvuldige informatieverstrekking sprake is, en dat hij daarover openbaar zal rapporteren.

Naar aanleiding daarvan kan ik u meedelen dat ik inmiddels heb besloten begin januari 2005 een evaluatieonderzoek te starten naar de stand van zaken op het punt van de afhandeling van correspondentie van burgers aan de rijksoverheid. In dat kader zullen de reacties van de ministers op de aanbevelingen van het rapport van 30 september 2003 worden geanalyseerd en zullen alle ministers enkele algemene vragen worden voorgelegd. Daarnaast zal bij een beperkt aantal ministeries/dienstonderdelen een diepte-onderzoek worden ingesteld, waarbij met name zal worden gekeken naar de uitvoeringspraktijk in het vierde kwartaal van 2004. Begin januari 2005 krijgen de ministers hierover afzonderlijk bericht. Ik streef ernaar de resultaten van dit evaluatieonderzoek, dat zal worden ingesteld op grond van artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman, in de maand september 2005 door middel van een openbaar rapport bekend te maken.

Ten slotte wil ik graag reageren op twee opmerkingen die in paragraaf 5 (wetgeving) van het actieplan zijn gemaakt bij het rapport van 30 september 2003.

In die paragraaf is gesteld dat het kabinet het niet eens is met het oordeel van de Nationale ombudsman dat verdaging, in gevallen waarin de wet daartoe de mogelijkheid

biedt, te allen tijde als een gebrek in het tempo van afhandeling moet worden gezien. Vaste lijn in de rapporten van de Nationale ombudsman op dit punt is dat de Nationale ombudsman overweegt dat de mogelijkheid van verdaging is gecreëerd met het oog op bijzondere gevallen, en dat een bestuursorgaan dat als vaste praktijk door middel van verdaging de reguliere beslistermijn verlengt niet in overeenstemming met de geest van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) handelt. Ik verwijs u in dit verband naar de paragraaf 3.2 Beslistermijn en paragraaf 4.2 Afhandelingstermijn in het rapport van 30 september 2003.

In de praktijk betekent dit dat wanneer een bestuursorgaan in een concreet geval aan-nemelijk maakt dat sprake is van een bijzonder geval waarvoor de reguliere beslis- of afhandelingstermijn aan de korte kant is, de Nationale ombudsman geen kritiek zal hebben op de gebruikmaking van de verdagingsmogelijkheid (mits betrokkene daarover tijdig wordt geïnformeerd).

Daarnaast is in bedoelde paragraaf opgemerkt dat het niet juist is uit het derde lid van artikel 4:14 van de Awb af te leiden dat de redelijke termijn van de Awb voor het nemen van een beslissing op een aanvraag altijd ten hoogste acht weken zou bedragen, zoals de Nationale ombudsman in zijn rapport en in zijn Algemeen normenkader doet.

De Nationale ombudsman realiseert zich dat de Awb niet een redelijke termijn van acht weken voor het nemen van een beslissing op een aanvraag bevat, doch dat in deze wet "slechts" is bepaald dat in de gevallen waarin geen wettelijke beslistermijn geldt binnen een redelijke termijn moet worden beslist en dat deze redelijke termijn in ieder geval is verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aan-vraag geen beschikking heeft gegeven, noch betrokkene ervan in kennis heeft gesteld dat het niet binnen die termijn van acht weken kan beslissen. In het Algemeen normen-kader is dit in paragraaf 2. Aanvragen onder 2.1. Wettelijke bepalingen en 2.2. Uitwer-king normen ook met zoveel woorden uitgewerkt. In zoverre is de opmerking dat de Nationale ombudsman uit bedoeld artikellid afleidt dat de redelijke termijn altijd ten hoogste acht weken bedraagt, dan ook niet terecht.

Wel is gebleken dat bestuursorganen in de praktijk voor die categorieën van aanvragen waarvoor niet een specifieke wettelijke beslistermijn geldt vaak zelf een termijn van acht weken hanteren. Om die reden is die termijn dan ook in een aantal gevallen als norm gehanteerd bij de beoordeling door de Nationale ombudsman.

Overigens is in de Correspondentiewijzer van de Nationale ombudsman - die ook in de Samenvatting van het rapport is opgenomen - een redelijke termijn van acht weken genoemd, met de toevoeging dat indien meer tijd nodig is een bericht van vertraging moet worden verzonden. Met deze uitleg heb ik geprobeerd duidelijk te maken dat de interpretatie van de Nationale ombudsman van artikel 4:14, derde lid, van de Awb niet afwijkt van die van het kabinet."

BIJLAGE 5

Actuele ontwikkelingen actieplan

Op 2 juni 2005 voerden onderzoekers van het Bureau Nationale ombudsman een gesprek met twee medewerkers van de afdeling Informatie van de directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het Actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten. Deze medewerkers deelden het volgende mee:

“...De rol van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) ten aanzien van het Actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten is die van initiator, coördinator en aanjager. De minister voor BVK is niet verantwoordelijk voor de uitvoering van het Actieplan door de departementen.

Het actieplan dateert van mei 2004 en is najaar 2004 in de Tweede Kamer besproken in een Algemeen Overleg. Het actieplan is heel breed. Ministeries zijn qua organisatie heel verschillend en staan qua prestaties allemaal op verschillende plaatsen. Het Ministerie van BZK is eerst bij alle ministeries gaan kijken om de stand van zaken te inventariseren. Er was geen interdepartementaal overlegorgaan voor dit onderwerp. De eerste actie was het zoeken van aanspreekpunten. Vervolgens zijn contactpersonen van de ministeries bij elkaar gebracht in een platform. De eerste bijeenkomst vond plaats in januari 2005. Het Ministerie van BZK laat de ministeries aan elkaar presenteren hoe bij hen de stand van zaken is. De uitdaging is erachter te komen waarom welke weg wordt gekozen en om van elkaar te leren. Hoewel een centrale aanpak gezien de verschillen moeilijk is, is het de bedoeling na deze presentaties te komen tot een uitvoeringsplan, een soort spoorboekje. Dit uitvoeringsplan zal dan de rest van de kabinetsperiode behelzen, dat is de komende twee jaar. Ook zal het een soort bedding vormen voor hetgeen in de periode daarna gaat gebeuren.

Bij de bijeenkomsten van het platform is al naar voren gekomen dat de contactpersonen in het algemeen niet zoveel te maken hebben met twee punten waarop de Nationale ombudsman in het burgerbrievenrapport veel kritiek had: de behandeling van bezwaarschriften en van klaagschriften. Deze worden vrijwel altijd op andere plekken in de organisatie door andere mensen behandeld. Er is daarom een apart interdepartementaal platform georganiseerd met het onderwerp de behandeling van bezwaarschriften/klaagschriften.

Het feit dat het Ministerie van BZK wat betreft dit onderwerp een coördinerende functie heeft, vloeit voort uit de regelgeving; dit is onder meer vastgelegd in het Besluit informatievoorziening uit 1991...”

Over de verschillende punten van het plan werd het volgende meegedeeld:

“...Cultuuromslag

Hierover wordt niets centraal georganiseerd door het Ministerie van BZK. Wel worden ook hier best practices uitgewisseld. De ministeries kijken naar elkaars initiatieven, deze

worden waar mogelijk gebundeld en eventueel van elkaar overgenomen. Bij alle ministeries is aandacht voor dit thema; de “awareness” is groot, maar het is moeilijk te overzien wat er concreet uit komt en wanneer dat gebeurt. Bijvoorbeeld de secretaris-generaal van het Ministerie van OCW haalt dit element erg naar voren, hij is “voor de troepen gaan staan”. Ook bij VROM zijn er initiatieven genomen. Bij BZK is er sinds één jaar één persoon verantwoordelijk voor het onderwerp. BZK heeft een aparte intranet-site gekregen, die veel informatie bevat. Getracht wordt dit breder te trekken en als voorbeeld te laten dienen voor anderen.

Organisatie en Logistiek

Op dit punt is het Ministerie van VROM ver doordat zij een aparte afdeling hebben opgericht. Ook heeft VROM, evenals een aantal andere ministeries, Postbus 51 ingeschakeld. Postbus 51 behandelt nu ook e-mailberichten voor ministeries. Over het behandelen van brieven door Postbus 51 wordt wel nagedacht, maar voorzichtig, want het zou niet goed zijn het net gestarte samenbundelingsproject nu al te zwaar te belasten met aanvullende taken. Het overhevelen van werkzaamheden naar Postbus 51 is niet eenvoudig, want er komen zaken bij kijken als de overdracht van formatieplaatsen. Overigens ligt een centrale aanpak zoals die bij VROM is gekozen niet per definitie voor de hand. Bijvoorbeeld BZK heeft een heel brede aanpak. Hiervoor is gekozen in verband met de aandacht die kan worden gegeven aan de inhoud van de brieven. Er wordt nagedacht over wat de correlatie is tussen een centrale en een brede aanpak. Ook wordt er nagedacht over de vraag of verdagings- of uitstelberichten gestandaardiseerd of inhoudelijk behoren te zijn.

ICT

Zeggen dat er één ICT-systeem, documentmanagementsysteem, moet komen voor de hele rijksoverheid, is de diversiteit van de rijkdienst ontkennen. Toch is dit waar voor de toekomst naar gestreefd wordt. Er zijn nu zeven ministeries die op dit punt samenwerken in de vorm van een gezamenlijke aanbesteding. Dit is maar het begin; het moet leiden tot gezamenlijk beheer. Dat de overige ministeries niet meedoen, is niet omdat ze niet willen, maar omdat ze bijvoorbeeld zelf net een grote investering in ICT hebben gedaan of nog een doorlopend contract hebben. Het gezamenlijk organiseren van dit soort zaken kan verstrekkende gevolgen hebben, bijvoorbeeld in de sfeer van de formatie.

Ondersteunende maatregelen

Wat betreft het werken met voorlopige beschikkingen zijn er nog geen vorderingen gemaakt. Er moet onderzoek worden verricht naar dit onderwerp; dat is nog niet gebeurd.

Voor kwaliteitshandvesten is in het kader van het programma Andere Overheid een apart project gestart. Er is een nulmeting opgezet en men is nu bezig met een plan van aanpak.

Wat betreft prestatievergelijking wordt opgemerkt dat het burgerbrievenonderzoek van de Nationale ombudsman, met zijn schema met plusjes en minnetjes, al een soort benchmark-onderzoek was. In het overlegplatform worden alle minnetjes ter discussie

gesteld; overal hoort wel een verhaal bij. Wellicht zou de Nationale ombudsman periodiek onderzoek kunnen doen naar de gang van zaken. Hiervoor zou vanuit het Ministerie van BZK alle steun worden gegeven. Het wordt wel eens gezegd dat het een “algemene ziekte” is van de overheid om intern constant gigantische bevragingen te houden. Ervan uitgaande dat er een evaluatie-onderzoek van de Nationale ombudsman zou komen, is er vooralsnog verder niets georganiseerd. Vanuit de voorlichtingshoek wordt wel jaarlijks een benchmark-onderzoek gehouden.

In het kader van het actieplan is nog niet ingezoomd op het uitbrengen van burgerjaarverslagen. Dit zou in samenwerking moeten gaan met de voorlichtingsdirecties van de ministeries. Wel worden soms goede voorbeelden van burgerjaarverslagen van gemeentes verspreid. Vanuit het Rijk wordt soms gekeken hoe het gaat bij gemeentes. BZK gaat niet aan de gemeentes voorschrijven wat zij moeten doen; soms hebben de gemeentes ook een voorsprong op het rijk. Zo heeft Dordrecht een heel goed burgerjaarverslag. Er zijn over de behandeling van brieven en e-mailberichten geen contacten met overkoepelende organisaties zoals de VNG of het IPO.

Wetgeving

De evaluatie van de WOB ligt er. Er is alleen nog geen gevolg aan gegeven. Er is dus nog geen sprake van nieuwe wetsvoorstellen of iets dergelijks.

Wat betreft de dwangsom bij het uitblijven van een beslissing is een wetsvoorstel (Wolfsen/Luchtenveld) aanhangig.

Benadrukt wordt nog dat er een apart interdepartementaal overlegplatform voor bezwaarschriften is gestart, alsmede dat ernaar wordt gestreefd de ministeries de goede dingen van elkaar te laten overnemen, en te komen tot een lijst van aanbevelingen voor de sg's...”

BIJLAGE 6

Ontwikkelingen op het terrein van wetgeving

Na het verschijnen van rapport 2003/325 op 30 september 2003 hebben zich enkele voor dit onderwerp relevante ontwikkelingen op wetgevingsgebied voorgedaan.

1. Eén van deze ontwikkelingen is de inwerkingtreding op 1 juli 2004 van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (wet van 29 april 2004). Door middel van deze wet zijn in de Algemene wet bestuursrecht (afdeling 2.3) regels opgenomen die, indien aan in de wet genoemde voorwaarden is voldaan, elektronische communicatie tussen burgers en bestuursorganen mogelijk moeten maken (Stb. 2004, 214). Verder geeft de wet aan onder welke omstandigheden elektronische communicatie tussen burgers en bestuursorganen ongewenst en derhalve niet mogelijk zal zijn.

Ook wordt in deze wet nader ingegaan op het elektronisch ondertekenen, de elektronische ontvangstbevestiging en het tijdstip waarop een bericht door een bestuursorgaan elektronisch is verzonden respectievelijk het tijdstip waarop het bericht toegankelijk wordt voor de geadresseerde.

2. Met betrekking tot het niet tijdig nemen van een beslissing op een aanvraag of bezwaarschrift door een bestuursorgaan verdient hier aandacht het voorontwerp beroep bij niet tijdig beslissen, van de regeringscommissie voor de algemene regels van bestuursrecht, in het kort de commissie Scheltema. Het daarop gebaseerde wetsvoorstel, dat tijdens het evaluatie-onderzoek burgerbrieven ter advisering aan de Raad van State is voorgelegd, strekt ertoe burgers een effectiever rechtsmiddel te geven tegen te trage besluitvorming in het openbaar bestuur. Het wetsvoorstel bevat de volgende vier kernelementen.

- Bij niet tijdig beslissen kan de belanghebbende direct beroep bij de rechter instellen, zonder eerst bezwaar te maken.
- Alvorens beroep in te stellen, dient de belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk in gebreke te stellen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden geveerd.
- De rechter behandelt het beroep in beginsel met toepassing van artikel 8:54, dus zonder zitting. Hij doet binnen acht weken uitspraak en bepaalt, bij gegrondheid van het beroep, daarbij dat het bestuursorgaan in beginsel binnen twee weken alsnog een beslissing neemt.
- Als het bestuursorgaan na afloop van de door de rechter bepaalde termijn nog steeds niet heeft beslist, kan de belanghebbende via een eenvoudige procedure bij de voorzieningenrechter, waarvoor geen griffierecht is verschuldigd, de rechter verzoeken aan het bestuursorgaan een dwangsom op te leggen.

Het Ministerie van Justitie heeft door middel van een persbericht van 24 maart 2005 de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel bekend gemaakt.

3. In aansluiting op dit vierde kernelement van het voorontwerp beroep bij niet tijdig beslissen verdient aandacht het voorstel van wet van de Tweede Kamerleden Wolfsen

(PvdA) en Luchtenveld (VVD) tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (afdeling 4.1.3.) met de mogelijkheid van een dwangsom bij niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan. Dit initiatiefwetsvoorstel is op 14 december 2004 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend.

Anders dan in het onder 2 aangestipte voorstel - waarin de burger voor het incasseren van een dwangsom een afzonderlijke gang naar de rechter zal moeten maken - zal op basis van dit initiatiefwetsvoorstel het nalatige bestuursorgaan, na in gebreke te zijn gesteld, na veertien dagen automatisch een dwangsom van € 20 per dag verschuldigd zijn, een en ander met een maximum van € 1.000.

Overigens bevat het initiatief wetsvoorstel een opsomming van situaties waarin een bestuursorgaan niet tot het betalen van een dwangsom zal zijn gehouden.

BIJLAGE 7

Het rapport "Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?" van de Algemene Rekenkamer

Ook de Algemene Rekenkamer heeft recentelijk onderzoek gedaan op het punt van voortvarendheid van de kant van de overheid. Op 31 maart 2004 bood de Algemene Rekenkamer de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal het door haar op 19 maart 2004 vastgestelde rapport "Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?" aan.

Dit rapport is het resultaat van een onderzoek dat de Algemene Rekenkamer van november 2003 tot februari 2004 heeft uitgevoerd naar de naleving van wettelijke beslistermijnen door de overheid en naar mogelijke verklaringen en oplossingen voor bestaande termijnoverschrijdingen.

In de samenvatting van dit rapport staat het volgende:

"...Dat de wettelijke termijnen worden gehaald is belangrijk voor het behoud van de democratische rechtsstaat, voor de rechtszekerheid van burgers, bedrijven en instellingen en voor de geloofwaardigheid van de overheid. Bovendien neemt de overheidsinstantie door niet-tijdig te beslissen het risico zichzelf en andere instanties, zoals bijvoorbeeld de Nationale ombudsman, met extra werk te belasten.

(...)

De beslistermijnen krijgen in het algemeen weinig aandacht in het wetgevingsproces. Als er een concrete beslistermijn in de wet of regeling wordt opgenomen, gaat het door om een termijn die de wetgever en uitvoerder "redelijk" vinden. De onderbouwing maakt over het algemeen onvoldoende aannemelijk dat de gestelde termijn realistisch en passend is vanuit het perspectief van de uitvoeringsorganisatie en van de burger..."

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie reageerden, mede namens de overige leden van het kabinet, op 9 maart 2004 op het door de Algemene Rekenkamer aan hen voorgelegde concept-rapport. Zij stelden in die reactie het volgende:

"...De AR doet de aanbeveling dat het halen van de beslistermijn gezien moet worden als één van de kwaliteitsaspecten van de te nemen beslissing. De politiek dient hierop toe te zien en zonodig actie van bestuursorganen te verlangen. Het kabinet deelt deze aanbeveling. Sterker nog, het kabinet is van mening dat het halen van de beslistermijnen gezien moet worden als één van de kwaliteitsaspecten van een behoorlijk handelend openbaar bestuur. De kwaliteit van de te nemen beslissing is het uitgangspunt, en de termijn die praktisch nodig is om tot een kwalitatief goede beslissing te komen is daarvan een afgeleide, waarbij uiteraard rekening gehouden moet worden met de noodzaak om burgers, bedrijven en instellingen binnen redelijke termijn uitsluitel te geven en daarover tijdig te informeren..."

BIJLAGE 8

Algemene vragen zoals die bij brieven van 3 januari 2005 zijn voorgelegd aan alle ministers

1. In het kader van het onderzoek dat de Nationale ombudsman in 2003 heeft verricht, hebt u een beeld geschetst van de doorlooptijden binnen uw ministerie in het jaar 2002. Graag verneem ik van u of, en zo ja in hoeverre, zich op het punt van de doorlooptijden sindsdien opvallende veranderingen hebben voorgedaan.
2. In het kader van het onderzoek in 2003 hebt u in antwoorden op vragen van de Nationale ombudsman tevens aangegeven op welke wijze burgers tussentijds worden geïnformeerd. Ook op dit punt verneem ik graag van u of zich sindsdien opvallende veranderingen, en zo ja welke, hebben voorgedaan.
3. In algemene zin verzoek ik u mij aan te geven in hoeverre door uw ministerie inmiddels wordt voldaan aan de normen, zoals deze zijn geformuleerd in het hiervoor genoemde "Algemeen normenkader".
4. In hoeverre bestaan er op het punt van de behandeling van brieven en e-mailberichten van burgers aan uw ministerie momenteel (nog) knelpunten?
5. Wordt er momenteel nog gewerkt aan verbeteringen op het punt van doorlooptijden en op het punt van tussentijdse informatieverstrekking aan de afzenders van brieven en van e-mailberichten?

