



Rapport

Datum: 31 maart 2000

Rapportnummer: 2000/126

Klacht

Op 25 oktober 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 21 oktober 1999, van de heer B. te Almere, met een klacht over een gedraging van USZO-Groningen. Verzoeker had zich al eerder, bij brief van 7 juni 1999, tot de Nationale ombudsman gewend. Zijn verzoek voldeed toen niet aan het kenbaarheidsvereiste zoals dat is neergelegd in artikel 12, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman, zodat het niet in onderzoek werd genomen.

Naar aanleiding van verzoekers brief van 21 oktober 1999 werd naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, een onderzoek ingesteld.

Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat USZO-Groningen in het kader van de behandeling van zijn bezwaarschrift van 15 november 1998:

1. hem pas op 1 juni 1999 heeft uitgenodigd voor een hoorzitting;
2. naar aanleiding van zijn bericht van verhindering zonder enig overleg een nieuwe datum voor een hoorzitting heeft bepaald, en;
3. hem heeft meegedeeld niet bereid te zijn tot een wijziging van de datum of het tijdstip van de hoorzitting.

Achtergrond

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 7:2

1. Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.
2. Het bestuursorgaan stelt daarvan in ieder geval de indiener van het bezwaarschrift op de hoogte alsmede de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht.

Artikel 7:10

1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

2. De termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen.

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tevens werd de Minister een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoeker en USZO Groningen deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker diende op 15 november 1998 bij USZO-Groningen een bezwaarschrift in. Op 24 november 1998 ontving verzoeker van USZO-Groningen een ontvangstbevestiging met onder meer informatie over de behandeling van zijn bezwaar en de daarmee gemoeide, wettelijke termijn (zie achtergrond), en met als bijlage een formulier waarop kon worden aangegeven of gebruik zou worden gemaakt van de mogelijkheid om te worden gehoord. Verzoeker retourneerde dit formulier met de vermelding dat hij zijn bezwaar mondeling wenste toe te lichten.

2. USZO-Groningen deelde verzoeker per brief van 1 juni 1999 onder meer mee, dat:

“de hoorzitting in verband met het door u op 15 november 1998 ingediende bezwaarschrift gehouden wordt op donderdag, 24 juni 1999 te 13.00 uur. Mede gelet op de voortgang van de bezwaarprocedure en de planning van andere hoorzittingen zal een verzoek tot wijziging van datum of tijd niet worden gehonoreerd.

U wordt verwacht op het ABP/USZO-kantoor te Diemen (...).”

3. Verzoeker reageerde op de uitnodiging voor de hoorzitting per brief aan USZO-Groningen van 3 juni 1999 met het volgende:

“...Op 15 november 1998 heb ik een bezwaarschrift ingediend (...).

Op 24 november 1998 kreeg ik van u een brief (...) met de bevestiging van ontvangst.

Het bijgevoegde formulier heb ik ingevuld en geretourneerd om aan te geven dat ik gebruik wilde maken van een hoorzitting om mijn bezwaar mondeling toe te lichten.

De hoorzitting zou conform de wettelijke termijn van 6 weken eventueel verlengd met 4 weken plaatsvinden.

Inmiddels zijn we ruim een halfjaar verder.

Eindelijk krijg ik op 1 juni een uitnodiging voor de hoorzitting: ver na de voorgeschreven wettelijke termijn. Bovendien wordt de hoorzitting gehouden op een moment, dat ik les moet geven. Heel brutaal wordt ook nog gemeld dat datum en tijd niet gewijzigd kunnen worden.

Ik vind dit onbehoorlijk en niet acceptabel...”

4. USZO-Groningen zond verzoeker een nieuwe uitnodiging voor een hoorzitting, waarop hij per brief van 4 september 1999 als volgt reageerde:

“...Aan het begin van mijn vakantie eind juli j.l. (zit er dik in bij een baan in het onderwijs), kreeg ik een uitnodiging voor de hoorzitting in verband met het door mij ingediende bezwaarschrift. De hoorzitting zou eveneens nog in mijn vakantie gehouden worden.

De brief lag bij de post toen ik terugkwam van vakantie (23 augustus).

Daarom verzoek ik u hierbij een datum en een tijdstip voor een nieuwe hoorzitting vast te stellen. Misschien is het handiger om dat in telefonisch overleg te doen...”

5. USZO-Groningen zond verzoeker per brief van 27 september 1999 een uitnodiging voor een hoorzitting op donderdag 21 oktober 1999 om 13.00 uur te Diemen. Deze uitnodiging bevatte evenals de twee eerdere uitnodigingen de zinsnede dat mede gelet op de voortgang van de bezwaarprocedure en de planning van andere hoorzittingen een verzoek tot wijziging van datum of tijd niet zou worden gehonoreerd.

Verzoeker maakte van deze gelegenheid gebruik om zijn bezwaar op 21 oktober 1999 mondeling toe te lichten.

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker is weergegeven in de klachtsamenvatting onder klacht.

Verzoeker stelde dat de hoorzitting bij herhaling moest worden uitgesteld omdat USZO eenzijdig, zonder enig overleg met hem, daarvoor een datum had bepaald waarop hij was verhinderd. Volgens hem had het uitlopen van de behandeling van het bezwaar kunnen worden voorkomen, indien in onderling overleg een datum was vastgesteld.

C. Standpunt MINISTER

In reactie op de klacht en de in verband daarmee gestelde vragen deelde de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen het volgende mee:

1. betreffende de termijn

“Voor de afhandeling van een bezwaar door de afdeling juridische zaken (JZ) van het verwerkingscentrum USZO-Groningen was, aldus USZO, over de periode november 1998 tot augustus 1999 een gemiddelde verwerkingsduur van 12 weken nodig. Deze ongewenst lange behandelingsduur werd onder meer veroorzaakt door de verhuizing van de afdeling JZ in februari 1999, de invoering van het Elektronisch Dossier Systeem en de inzet van enkele medewerkers van de afdeling JZ aan het project ‘invoering Werkloosheidswet’. Een aanvullende reden voor de ruime overschrijding van de wettelijke termijn van afhandeling van het bezwaarschrift van (verzoeker; N.o.) is niet te achterhalen. Voor deze overschrijding biedt USZO (verzoeker; N.o.) haar welgemeende verontschuldiging aan. Momenteel bedraagt de gemiddelde verwerkingsduur van een bezwaarschriften 6 weken.

(...) Er is geen overleg met (verzoeker; N.o.) geweest om met zijn instemming de afhandelingstermijn te verlengen. Wel merkt USZO-Groningen op dat een en ander voor (verzoeker; N.o.) kennelijk geen aanleiding is geweest om beroep in te stellen tegen het niet afgeven van een beslissing.”

2. betreffende het horen

“De plaats, de datum en het tijdstip van de hoorzitting in het kader van een bezwaarschrift worden om organisatorische redenen in eerste instantie niet in overleg met de verzoeker vastgesteld:

- Medewerkers van de afdeling JZ van het verwerkingscentrum USZO-Groningen voeren de hoorzittingen in de USZO-districtskantoren van de plaatsen Arnhem (tot 26 november 1999), Diemen, Eindhoven en Rotterdam. Gezien de hiervoor benodigde reistijd zal een hoorzitting tussen 11.00 uur en 14.00 uur moeten plaatsvinden;

- Om de vanuit Groningen bediende hoorzittingen tevens kostenverantwoord te laten zijn, stelt USZO-Groningen dat er voor een betreffend districtskantoor minimaal vijf hoorverzoeken moeten zijn voordat daar een hoorzittingdag wordt gehouden;

- Er kunnen op de districtkantoren alleen op strikt geplande dagen (bijvoorbeeld alleen op de maandag) hoorzittingen worden gevoerd;

- In afwijking van wat is aangegeven voor de districtskantoren geldt dat in het verwerkingscentrum USZO-Groningen dagelijks horen mogelijk is tussen 9.00 uur en 16.30 uur. Daardoor kan meer rekening met de belangen van een verzoeker worden gehouden.”

3. betreffende bijzondere omstandigheden

“Bij de vaststelling van de plaats, de datum en het tijdstip van een hoorzitting kan beperkt rekening worden gehouden met de belangen van degene die gehoord wenst te worden.

(...) Bij USZO-Groningen bestaat begrip voor het aangevoerde argument dat het geven van onderwijs, in verband met een door USZO bepaald tijdstip van de hoorzitting, geen voortgang kan vinden. In een dergelijke situatie kan in overleg en binnen de door USZO onder 2 aangegeven voorwaarden de hoorzitting op een ander moment worden gehouden. Telefonisch horen kan in deze situatie wellicht een oplossing bieden. In dit kader merkt USZO-Groningen op dat vanaf medio 1999 in reactie op een ingediend bezwaar een ontvangstbevestiging wordt gezonden, waarin tevens wordt aangegeven dat het mogelijk is telefonisch gehoord te worden. Dat kan op elke werkdag plaatsvinden.

(...) In algemene zin wordt bij het inplannen van hoorzittingen in de vakantieperioden geen afwijkende regels gehanteerd. Als door een verzoeker wordt aangegeven dat hij/zij een bepaalde periode afwezig is/niet kan worden gehoord zal daar, aldus USZO-Groningen, uiteraard rekening mee worden gehouden.

(...) In de situatie waarin het tijdig gebruik maken van de mogelijkheid om te worden gehoord op grote praktische bezwaren stuit, kan in overleg met de een verzoeker een telefonische hoorzitting worden geregeld. Ook kan in overleg het indienen van schriftelijke vragen en aanvullingen op het ingediende bezwaarschrift een oplossingen hiervoor zijn.”

De Minister voegde daar nog het volgende aan toe:

“Een nadere bestudering van de door USZO gegeven antwoorden leert dat (verzoeker; N.o.) inderdaad eerst op 1 juni 1999 is uitgenodigd naar aanleiding van een door hem op 15 november 1998 ingediend bezwaarschrift. Vervolgens is hij niet betrokken bij het bepalen van een nieuwe datum voor een hoorzitting, waarbij USZO hem heeft gemeld niet bereid te zijn een wijziging in die datum toe te staan.

Naar het mij voorkomt is USZO in dit geval in gebreke gebleven om betrokkene niet alleen tijdig maar ook adequaat te informeren over de te volgen procedure. Ik bied daarom (verzoeker; N.o.) mijn verontschuldiging aan voor de ten aanzien van hem door USZO gevolgde handelwijze.

USZO heeft naar mijn oordeel geen afdoende verklaring kunnen geven voor het niet nakomen van de in de Algemene wet bestuursrecht genoemde termijnen voor het behandelen van een bezwaarschrift. Strikt genomen had (verzoeker; N.o.) terstond na 26 januari 1999 een beroepschrift kunnen indienen in verband met het kennelijk niet afgeven van een beslissing op bezwaar. In de onderhavige procedure staat evenwel de inhoud van het bezwaar en de beslissing op het bezwaar niet ter discussie; het gaat uitsluitend om de gevolgde procedure. Ik hecht ten zeerste aan het naleven door USZO van de daarvoor geldende wettelijke termijnen. In 1997 heb ik dan ook met USZO afspraken gemaakt over de tijdige afhandeling van bezwaarschriften. Door USZO ben ik in de afgelopen periode periodiek geïnformeerd over de afhandelingstermijnen. Uit die

rapportages heb ik mogen afleiden dat er zich in de periode november 1998 - augustus 1999 geen bijzondere problemen hebben voorgedaan. Nu blijkt evenwel uit de (hiervoor, onder 1. opgenomen reactie van USZO; N.o.) dat zich die problemen wel hebben gemanifesteerd. Ik heb dan ook aanleiding gezien USZO-Groningen nader te bevragen op dit punt. Tegelijkertijd heb ik aandacht gevraagd voor de wijze waarop belanghebbenden worden geïnformeerd over de mogelijkheden van het worden gehoord, hetzij in persoon, hetzij schriftelijk, hetzij telefonisch.”

Beoordeling

I. Algemeen

Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht dient een bestuursorgaan binnen zes weken of - in het geval er advies van een adviescommissie is gevraagd - binnen 10 weken een beslissing te nemen na ontvangst van het bezwaarschrift. De beslissing kan met maximaal vier weken worden verdaagd, mits de betrokkene daarover schriftelijk wordt geïnformeerd. De betrokkene moet de gelegenheid krijgen om te worden gehoord voordat op het bezwaar wordt beslist.

II. Ten aanzien van de uitnodiging van 1 juni 1999 voor de hoorzitting

1. Verzoeker klaagt erover dat USZO-Groningen hem pas op 1 juni 1999 uitnodigde voor een hoorzitting op 24 juni 1999. Uit de aard der zaak dient het horen van de indiener van het bezwaarschrift te gebeuren in het kader van de voorbereiding van de beslissing op dat bezwaar.

2. Zowel de Minister van Onderwijs, Wetenschappen Cultuur als USZO-Groningen heeft aangegeven dat de behandeling van verzoekers bezwaarschrift van 15 november 1998

- en daarmee ook het horen van verzoeker - ongewenst lang heeft geduurd en dat de wettelijke termijn ruim is overschreden. Er is niet gebleken van een beslissing tot verdaging van de beslissing, noch van enig overleg met verzoeker over verder uitstel. De

aangevoerde redenen voor de lange behandelingsduur zijn van interne aard en niet toereikend als rechtvaardiging tegenover verzoeker. Het is evenmin juist dat USZO-Groningen verzoeker met betrekking tot de termijnoverschrijding en de verdere gang van zaken niet tijdig en adequaat heeft geïnformeerd.

3. Met betrekking tot het standpunt van de Minister en van USZO-Groningen dat verzoeker het verstrijken van de wettelijke termijn had kunnen aangrijpen om in beroep te komen tegen het niet afgeven van een beslissing, wordt opgemerkt dat het niet gebruiken van dit beroepsrecht niet mag worden opgevat als een signaal dat stilzwijgend is ingestemd met een overschrijding van de wettelijke termijn. Op een bestuursorgaan rust een eigen verplichting om binnen de wettelijke termijn de van hem gevraagde beslissing te nemen, met de naleving waarvan wordt vermeden dat in gevallen als deze de belanghebbende moet grijpen naar het hem onnodig bezwarende middel van beroep.

Op dit klachtonderdeel is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de vaststelling van een nieuwe datum van de hoorzitting

1. Verzoeker klaagt er voorts over dat USZO naar aanleiding van zijn bericht van verhindering zonder enig overleg een nieuwe datum voor een hoorzitting heeft bepaald alsmede dat USZO hem heeft meegedeeld niet bereid te zijn tot een wijziging van de datum of het tijdstip van de hoorzitting.

2. In de drie uitnodigingen voor een hoorzitting die verzoeker van USZO heeft ontvangen was steeds de zinsnede opgenomen dat "mede gelet op de voortgang van de bezwaarprocedure en de planning van andere hoorzittingen een verzoek tot wijziging van datum of tijd niet zou worden gehonoreerd". Gelet op de beperkte organisatorische en praktische mogelijkheden die USZO ten dienste staan om belanghebbenden te horen, is aanvaardbaar, en overigens in (administratief)rechterlijke procedures in het algemeen ook niet ongebruikelijk, dat in eerste aanleg eenzijdig de plaats, de datum en het tijdstip voor een hoorzitting worden vastgesteld. Uit de reactie van de Minister op de klacht komt evenwel naar voren dat beperkt rekening kan worden gehouden met de belangen van degene die gehoord wenst te worden. Zo blijkt dat bij USZO begrip bestaat voor het aangevoerde argument dat het geven van onderwijs, in verband met een door USZO bepaald tijdstip van de hoorzitting, geen doorgang kan vinden. In de tekst van de uitnodigingen zoals die aan verzoeker zijn verstuurd, wordt echter van de mogelijkheid om in beperkte gevallen rekening te houden met de belangen van degene die gehoord wenst te worden, op geen enkele wijze gewag gemaakt. Dit is niet juist.

Voorts getuigt het van het hebben van weinig oog voor de belangen van verzoeker dat USZO - zonder daarover met hem enig contact te hebben gehad - tot tweemaal toe een nieuwe datum voor de hoorzitting heeft vastgesteld. Overleg met verzoeker had kunnen voorkomen dat wederom een datum was vastgesteld waarop verzoeker was verhinderd.

De Minister kan dan ook worden gevolgd in zijn standpunt dat USZO ten opzichte van verzoeker in gebreke is gebleven om hem niet alleen tijdig maar ook adequaat te informeren over de te volgen procedure.

De onderzochte gedraging is ook op dit klachtonderdeel niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van USZO-Groningen, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, is gegrond.

Met instemming is kennisgenomen van het feit dat de Minister aanleiding heeft gezien om USZO te bevragen over de problemen die zich hebben voorgedaan in de periode november 1998 - augustus 1999 en tevens aandacht heeft gevraagd voor de wijze waarop belanghebbenden worden geïnformeerd over de mogelijkheden van het worden gehoord, hetzij in persoon, hetzij schriftelijk, hetzij telefonisch.