



Rapport

Datum: 14 mei 2001

Rapportnummer: 2001/138

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hem bij brief van 12 juli 1999 heeft meegedeeld dat hij brieven bestemd voor de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO) te Emmen voortaan niet meer mocht afgeven bij de postkamer van het Ministerie, maar zelf moest zorgen voor verzending aan de DZVO.

Beoordeling

1. De brieven die verzoeker voortaan niet meer mocht afgeven bij de postkamer van het Ministerie te Den Haag, betreffen aanvragen inzake ziektekostenvoorzieningen bij de DZVO te Emmen en geen privé-post, zoals de Minister in zijn brieven aan verzoeker en in zijn eerste reactie aan de Nationale ombudsman aangaf.

2. Ingevolge artikel 4:1 Awb (zie achtergrond, onder 2) dient een aanvraag bij het bevoegde orgaan te worden ingediend, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

In het geval van aanvragen inzake ziektekostenvoorzieningen zoals de onderhavige, is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het bevoegde orgaan.

De Minister heeft op grond van het gestelde in artikel 4:4 Awb (zie achtergrond, onder 2) een formulier vastgesteld voor het indienen van aanvragen om een tegemoetkoming inzake ziektekostenvoorzieningen waarop tevens staat vermeld dat dit dient te worden gezonden aan de DZVO te Emmen.

In de Algemene wet bestuursrecht, noch in enig ander wettelijk voorschrift is bepaald hoe een bestuursorgaan dient te handelen in het geval dat een aanvraag wordt ingediend bij een verkeerde dienst of afdeling van dat orgaan, dan wel op een ander adres dan op het formulier staat vermeld. Het ligt voor de hand dat in zo'n geval zoveel mogelijk analoog aan de doorzendplicht van artikel 2:3 Awb (zie achtergrond, onder 2) wordt gehandeld, zoals het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het onderhavige geval ook heeft gedaan.

Dat doet er echter niet aan af dat een bestuursorgaan, dat ten behoeve van zijn taakvervulling vaak beschikt over meerdere adressen, van aanvragers mag verwachten dat zij hun aanvraag indienen op het juiste adres. Uiteraard dient de aanvrager van dat adres op de hoogte te zijn gesteld.

In het geval van aanvragen bij de DZVO staat op het desbetreffende aanvraagformulier zoals dat ook door verzoekers moeder is gebruikt, aangegeven dat het dient te worden gezonden aan DZVO te Emmen.

3. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mag verlangen dat om efficiencyredenen aanvragen inzake ziektekostenvoorzieningen worden ingediend bij de DZVO te Emmen. Dat aan verzoekers moeder is verzocht om in voorkomende gevallen haar aanvraag te zenden aan de DZVO te Emmen is dan ook niet onjuist.

4. De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is niet gegrond.

Onderzoek

Op 30 augustus 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer R. te Den Haag, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Binnenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 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 van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal nadere vragen gesteld.

Verzoeker werd in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 12 juli 1999 zond de Directeur Informatievoorziening van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzoekers moeder de volgende brief:

"Onlangs heeft u een brief aangeboden aan de postkamer van het ministerie ter verzending aan de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO).

Steekproefsgewijs opent de postkamer aangeboden brieven om te controleren of het geen privé-post betreft. Het verzenden van privé-post wordt niet door de postkamer van het ministerie verzorgd. Gebleken is dat uw brief geen zakelijke maar een privé-brief is. Vermoedelijk was u hiervan niet op de hoogte en daarom heb ik uw brief doorgestuurd naar DZVO. Ik verzoek u echter om in voorkomende gevallen uw brief zelf te frankeren en te richten aan:

Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel

postbus 30005

7800 RA Emmen"

2. Bij brief van 26 augustus 1999 aan de Nationale ombudsman, die de Nationale ombudsman ter behandeling doorzond aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, deelde verzoeker onder meer het volgende mee:

"Middels dit schrijven wil ik mij beklagen over het niet accepteren tegen kwijting van een brief aan de Dienst ZiektekostenVoorziening Overheidspersoneel, door mij persoonlijk aangeboden op het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties te Den Haag. De brief is door mij wel achtergelaten waarna deze door een medewerker van de postkamer geopend is en in dit geval uiteindelijk toch nog is doorgezonden. Als het zogenaamd privé post betreft is het naar mijn mening niet toegestaan dat deze door derden wordt geopend. Een uitzondering hierop bestaat voor de afdeling onbestelbare stukken van PTT-Post en alleen als geen andere mogelijkheid om gegevens van de afzender te achterhalen meer open staat. PTT-post heeft dit overigens wel laten toetsen door de kantonrechter. De Dienst ZiektenkostenVoorziening Overheidspersoneel maakt deel uit van het eerder genoemde Ministerie en het betreft hier dus geen zelfstandige dienst hetgeen nog eens wordt bevestigd door het door deze dienst gehanteerde briefpapier en dat op een ingediend bezwaarschrift namens de Minister een beslissing wordt genomen. De dan hierop volgende eventuele beroepsprocedure dient dan weer bij de arrondissementsrechtbank van Den Haag te worden gevoerd. Indien een burger zekerheid wil hebben dat zijn brief daadwerkelijk door geadresseerde is ontvangen staan hem twee mogelijkheden open: de eerste deze aangetekend versturen, de tweede deze

persoonlijk af te geven tegen ontvangstbevestiging.

Het spreekt voor zich dat uit kostenoverweging de burger kiest voor het persoonlijk afgeven. Bij vele instanties o.a. de Informatie Beheer Groep en het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds bestaat deze mogelijkheid wel. Zo kan men een brief bestemd voor een medewerker respectievelijk in Groningen of Heerlen afgeven bij de lokale vestiging van deze instellingen. Doordat er dagelijks onderling een poststroom plaatsvindt door middel van zogenaamde envopacks kunnen de brieven van burgers zonder noemenswaardige kosten worden doorgezonden. Ik heb zelf kunnen vaststellen dat er tussen de vestiging van het Ministerie te Den Haag en de daarvan deel uitmakende DZVO ook gebruik wordt gemaakt van deze envopacks. Het moet dan toch mogelijk zijn dat brieven voor de DZVO bestemd kunnen worden afgegeven op het Ministerie.

Er komt nog bij dat de DZVO een voor de burger uitermate klant-onvriendelijke instelling is. Zo kan nooit uitstel worden gevraagd indien niet alle gegevens beschikbaar zijn. Zo moet binnen 3 maanden de aanvraag worden ingediend. Bij te laat indienen vervallen de rechten. Aanvraagformulieren worden ondanks een toezegging niet meer automatisch toegestuurd. Men is zelf verantwoordelijk voor het ontvangen van een aanvraagformulier. Hieruit ontstane vertragingen zijn dan gewoon jammer! Mijn algehele indruk is dan ook dat de DZVO al het mogelijke doet om zo min mogelijk tot uitkering te hoeven over te gaan. Het spreekt voor zich dat bij zo'n organisatie de burger zekerheid wil hebben dat hij kan beschikken over bewijsstukken dat zijn brieven daadwerkelijk verstuurd zijn."

3. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deelde verzoeker bij brief van 9 december 1999 onder meer het volgende mee:

"Door de Nationale ombudsman is mij verzocht te reageren op uw klacht over de gedragingen van medewerkers van mijn Ministerie i.c. de centrale postkamer.

U beklagt zich er over dat u bij de centrale postkamer geen stukken, geadresseerd aan de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO), tegen afgifte van een ontvangstbevestiging, kunt afleveren, noch dat deze stukken in envopacks (kostenloos voor u) verzonden worden aan de DZVO.

De regels binnen het Ministerie laten niet toe dat poststukken die niet in het belang van, of namens het ministerie zijn, door de centrale postkamer gefrankeerd en verzonden mogen worden. Om dit te kunnen controleren moeten brieven in geopende enveloppen ter verzending worden aangeboden. Als de brieven gesloten ter frankering worden aangeleverd zijn de medewerkers van de centrale postkamer bevoegd de brief te openen. Steekproefsgewijs worden enveloppen die ter frankering worden aangeboden, geopend.

Het poststuk dat door u bij het Ministerie voor ontvangst en ter verdere verzending is aangeboden, voldoet niet aan bovenstelde eisen. Het is een aanvraag bij het DZVO te

Emmen in het belang van uw moeder en in die zin dus een privé-zending.

Daarnaast kan ik u melden dat de centrale postkamer geen gebruik maakt van envopacks. Uit kostenoverweging maakt de centrale postkamer wel voor de verzending van post t.b.v. bepaalde instellingen, waaronder ook de DZVO, gebruik van zogenoemde verzamelenvelopen die via de PTT en dus op kosten van BZK (gefrankeerd) verzonden worden, zij het niet per aangetekende. Het spreekt voor zich dat wij geen privé-post op kosten van BZK kunnen versturen.

De gevolgde werkwijze maakt het dus ook niet mogelijk om een ontvangstbevestiging te verlenen voor stukken van derden die doorgezonden moeten worden naar een dienst die niet gehuisvest is binnen Den Haag."

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder klacht en komt naar voren onder A.2.

C. Standpunt Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deelde in reactie op de klacht onder meer het volgende mee:

"De klacht van de heer R. betreft het aanbieden van (privé)brieven, bestemd voor de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO) te Emmen, aan de postkamer van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) te Den Haag.

Indien een privé persoon zijn privé-brieven aanbiedt bij het ministerie, kan de verzending niet door het ministerie worden uitgevoerd. De heer R. is er op gewezen dat de door hem aangeleverde privé post, onder die regel valt (...)

Indien een privé persoon zijn brieven aanbiedt bij het ministerie van BZK met het verzoek tot doorzending naar een dienst van BZK is dit in uitzonderingsgevallen mogelijk indien het brieven betreft met een zakelijk karakter. Het ministerie zal wel in dat geval de afzender erop wijzen voortaan direct de dienst te benaderen, ter bespoediging van de gang van zaken. Ook zakelijke brieven die abusievelijk via het algemene postbusnummer bij BZK binnenkomen en bestemd zijn voor een andere dienst worden door de postkamer doorgestuurd.

Echter wil ik u erop wijzen dat het versturen van post via het departement in Den Haag een risico kan inhouden.

De handelwijze ten aanzien van het aanvragen van een uitkering bij de DZVO is als volgt. Na melding (schriftelijk) ontvangt de aanvrager een formulier thuis. Na invulling van dit

aanvraagformulier (en de benodigde bijlagen) wordt de behandeling van de aanvraag bij DZVO in Emmen gestart. Indien een aanvraag niet binnen de gestelde termijn valt, kan de aanvraag niet meer voor de betreffende periode in behandeling worden genomen. Als criterium hiervoor geldt de datum van het poststempel op de envelop. Bij een tijdig ontvangen aanvraagformulier wordt de zaak in behandeling genomen en ontvangt de aanvrager een besluit (in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht) ter toewijzing of afwijzing van de aanvraag.

Is men eenmaal geregistreerd in Emmen als aanvrager, dan wordt automatisch jaarlijks een aanvraagformulier toegezonden. Op het formulier is aangegeven tot welk adres men zich dient te wenden (DZVO in Emmen).

Het mag onder een normale gang van zaken verstaan worden, dat de aanvrager zich wendt tot het juiste adres.

Indien zakelijke brieven voor DZVO toch per abuis zijn aangeboden aan het ministerie van BZK, dan zal het ministerie deze post doorsturen naar de betreffende dienst.

Echter uit het oogpunt van kostenbesparende maatregelen wordt zakelijke post, bestemd voor diensten van BZK die gehuisvest zijn buiten Den Haag, 1 á 2 werkdagen opgespaard waarna deze in een verzamelenvelop via PTT-Post wordt verzonden, overigens niet per aangetekende. Er moet dan ook rekening worden gehouden met het feit dat deze post met een extra vertraging van 1 tot 3 werkdagen bij de betreffende dienst, in dit geval DZVO, wordt bezorgd. Dit kan betekenen dat de dagstempel op de verzamelenvelop ongeveer een week later ligt dan de ontvangst van de brief bij BZK. In dit geval bestaat het risico dat deze brief niet tijdig bij DZVO arriveert, en daar niet meer in behandeling wordt genomen."

D. Nadere reacties verzoeker

In een nadere reactie deelde verzoeker onder meer nog het volgende mee:

"Privé-brieven zijn naar mijn mening brieven die geen enkel zakelijk karakter hebben, bijvoorbeeld brieven naar persoonlijke relaties die een ambtenaar probeert te versturen via de postkamer van zijn werkgever en waarvoor de porto ten laste van diezelfde werkgever komt. Een brief bestemd voor een overheidinstantie zoals een ministerie of een hieronder ressorterende niet verzelfstandigde dienst, die inhoudelijk te maken heeft met het ambtelijk functioneren van die instelling, kan nooit privé zijn".

In reactie op hetgeen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar voren was gebracht deelde verzoeker nog het volgende mee:

"...Er mogen geen brieven, die niet in het belang van het ministerie zijn, worden verstuurd. Maar een aanvraag voor een vergoeding in het kader van een regeling is wel degelijk in het belang van het ministerie daar de minister belast is met de uitvoering van die regeling.

Als de DZVO gevestigd zou zijn in 's-Gravenhage dan zou het wel mogelijk zijn de brief tegen kwijting af te geven. Als echter gekozen wordt voor spreiding van rijksdiensten dan is dit niet meer mogelijk. Zoals al eerder is vermeld hanteren andere ministeries wel een regeling hiervoor. Bijvoorbeeld correspondentie bestemd voor posten in het buitenland dienen bij voorkeur te worden verzonden naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken te 's-Gravenhage.

Verder wordt (...) gesteld dat het aanbieden van correspondentie via het ministerie een risico inhoudt. Dit is volstrekte onzin want wanneer men brieven persoonlijk bij het departement tegen kwijting afgeeft is men te allen tijde gedekt tegen welke vermissing of vertraging dan ook, daar men dan bewijs heeft dat de aanvraag is ingediend en ook tijdig. Juist het niet aangetekend verzenden per PTT-post kan een risico inhouden. De verzender blijft verantwoordelijk voor een goede ontvangst..."

Telefonisch deelde verzoeker nog mee dat hij regelmatig post afgeeft voor de DZVO bij de postkamer van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Desgevraagd zond verzoeker de Nationale ombudsman vervolgens een kopie van een door een medewerker van de postkamer getekende ontvangstmeldingskaart.

E. Nadere vraag aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De Nationale ombudsman legde de Minister nog de volgende vragen voor:

"...Ik verzoek u aan te geven of aanvragen die worden behandeld door een dienst van uw Ministerie zoals de DZVO, die niet in Den Haag is gevestigd, op enigerlei wijze bij uw Ministerie tegen een ontvangstbewijs kunnen worden afgegeven. Indien dat niet het geval is verzoek ik u daarvoor de reden aan te geven.

Ingevolge artikel 4:1 Algemene wet bestuursrecht wordt een aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Nu, althans voorzover mij bekend, niet bij wettelijk voorschrift is bepaald dat aanvragen inzake ziektekostenvoorzieningen als de onderhavige dienen te worden ingediend bij de DZVO te Emmen, verzoek ik u aan te geven waarop uw beleid is gebaseerd dat slechts in uitzonderingsgevallen brieven met een zakelijk karakter worden doorgezonden aan onder meer de DZVO..."

De Minister gaf hierop de volgende reactie:

"...Allereerst wil ik ingaan op uw opmerking aangaande artikel 4:1 van de Algemene wet bestuursrecht.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is het bestuursorgaan namens hetwelk door de Dienst Ziektekostenverzekering Overheidspersoneel (DZVO) wordt beslist. Het is juist dat artikel 4:1 Awb bepaalt dat de aanvraag moet worden ingediend bij het tot beslissen bevoegde bestuursorgaan. Behalve het bij of krachtens de wet aangewezen orgaan kan daaronder ook begrepen worden het krachtens mandaat bevoegde orgaan (...).

Het staat het bestuursorgaan uiteraard vrij te bepalen waar het zijn zetel wil vestigen (i.c. in Emmen), op welke wijze aanvragen kunnen worden ingediend en op welk adres. Uit de bijgevoegde stukken (aanvraagformulier, brochure en antwoordenvolp) blijkt duidelijk waar de Minister van Binnenlandse Zaken te dezen gevestigd is en waar naartoe aanvraagformulieren moeten worden gezonden (de DZVO). Op de achterzijde van de envelop (welke uitsluitend bestemd is voor het inzenden van een aanvraagformulier met bijlagen) wordt de afzender bovendien geattendeerd op het frankeren van de brief. Verzoeker hoeft dan ook alleen zorg te dragen voor voldoende frankering.

Voor de goede orde merk ik hierbij op dat hier evenmin sprake is van een situatie waarop artikel 2:3 Awb van toepassing is.

Met betrekking tot de postverzorging breng ik het volgende onder uw aandacht.

De Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO) is een op afstand geplaatste dienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tussen het ministerie in Den Haag en de DZVO wordt geen koeriersdienst onderhouden. Zakelijke post van het ministerie aan de DZVO wordt derhalve altijd via de PTT verzonden. Vandaar dat er ook geen sprake van kan zijn dat privé personen hun post bij het departement afgeven voor doorzending aan de DZVO. Ook de eigen ambtenaren van het ministerie kunnen hun uitkeringsaanvragen niet via de Centrale Postkamer laten verzenden. Een uitkeringsaanvraag is een privé aangelegenheid en dient daarom door de ambtenaar zelf voldoende gefrankeerd verzonden te worden aan de DZVO.

Een van de uitzonderingen hierop is als een burger zijn post richt aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en waarbij het onderwerp of vragen betrekking hebben op het functioneren van de DZVO als organisatie.

Een en ander is vastgelegd in de interne instructie van de Centrale Postkamer (...).

De medewerkers van de Centrale Postkamer kunnen geen brieven van particulieren tegen overhandiging van een ontvangstbevestiging aannemen die bestemd zijn voor een dienst van BZK die buiten Den Haag gehuisvest is. De medewerker van de Centrale Postkamer kan ten eerste niet instaan voor een zekere tijdige ontvangst bij geadresseerde als deze brief via de PTT moet worden doorgezonden en ten tweede verzorgt de Centrale Postkamer niet de frankering van particuliere post... "

Achtergrond

1. De Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO) te Emmen is een dienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die namens de Minister van Binnenlandse Zaken regelingen uitvoert inzake ziektekostenvoorzieningen van rijkspersoneel, politiepersoneel, rechterlijke ambtenaren, onderwijs- en onderzoekspersoneel en defensiepersoneel. Deze groepen kunnen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanvragen indienen om een tegemoetkoming in de ziektekosten die voor eigen rekening zijn gebleven.

2. Algemene wet bestuursrecht (Awb):

artikel 2:3, eerste lid:

"Het bestuursorgaan zendt geschriften tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is, onverwijld door naar dat orgaan, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender."

artikel 4:1:

"Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, wordt de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen."

Artikel 4:4:

"Het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen kan voor het indienen van aanvragen en het verstrekken van gegevens een formulier vaststellen, voor zover daarin niet is voorzien bij wettelijk voorschrift."

3. Inzake bovengenoemde regelingen is de Minister van Binnenlandse Zaken het bevoegde orgaan. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft, op grond van het gestelde in artikel 4:4 Awb, een formulier vastgesteld voor het indienen van aanvragen en het verstrekken van gegevens. Op dit formulier staat vermeld dat dit dient te worden gezonden aan de DZVO te Emmen.