



# Rapport

**Datum: 20 februari 2003**  
**Rapportnummer: 2003/035**

## Klacht

De wijze waarop de Sociale verzekeringsbank, kantoor Utrecht, bij brief van 5 april 2002 een klacht over het uitblijven van een beschikking op aanvraag voor een AOW-pensioen heeft behandeld.

## Beoordeling

### I. Inleiding

Op 8 maart 2002 ontving de Nationale ombudsman een brief van de heer S. aangaande het uitblijven van een beslissing van de Sociale verzekeringsbank (verder: de SVB), kantoor Utrecht, op zijn aanvraag voor een AOW-uitkering, die hij in augustus 2002 had ingediend. De Nationale ombudsman heeft hiernaar een onderzoek ingesteld, gericht op het alsnog verkrijgen van een beslissing op de aanvraag en met daarnaast als bedoeling inzicht te verkrijgen in de oorzaak van het uitblijven van deze beslissing. Kantoor Utrecht van de SVB liet hierop bij brief van 28 maart 2002 weten dat inmiddels een beschikking op de aanvraag was genomen en dat het pensioen over de inmiddels vervallen termijnen was overgemaakt op de rekening van verzoeker.

Vervolgens stuurde kantoor Utrecht van de SVB de Nationale ombudsman ter informatie een kopie van de brief die het verzoeker op 5 april 2002 had gestuurd ter beantwoording van de brief die verzoeker op 5 maart 2002 aan de SVB had geschreven. In deze brief wordt ingegaan op de brief van verzoeker en wordt concluderend vastgesteld dat de aanvraag voor het AOW-pensioen op onvolkomen wijze is afgewikkeld. Tevens worden verzoeker verontschuldigen aangeboden voor de slechte dienstverlening. Vervolgens verklaart kantoor Utrecht van de SVB verzoekers klacht over het uitblijven van een beslissing op zijn aanvraag niet-ontvankelijk omdat tegen het uitblijven van een beschikking het rechtsmiddel bezwaar openstond en verzoeker een bezwaarschrift had kunnen indienen tegen de fictieve weigering om een beschikking af te geven.

Naar aanleiding van deze brief heeft de Nationale ombudsman een onderzoek ingesteld op grond van artikel 15 Wet Nationale ombudsman. In het kader van dit onderzoek is gereageerd door kantoor Utrecht van de SVB en door het hoofdkantoor te Amstelveen.

### II. Algemeen

1. Per 1 juli 1999 is hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) ("Klachtbehandeling") in werking getreden. Achtergrond van de uitbreiding van de Awb met regels voor klachtbehandeling door bestuursorganen was dat de positie van burgers tegenover overheidsinstellingen moest worden versterkt. Dit kwam onder meer voort uit het steeds sterker wordende besef, zowel binnen de overheid als binnen het bedrijfsleven, dat een goede behandeling van een klacht bijdraagt aan een betere relatie met de cliënt en

aan de kwaliteit van de dienstverlening. Zorgvuldige klachtbehandeling kan aldus bijdragen aan het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur (zie Memorie van Toelichting, Achtergrond, punt 2.a.). In de Memorie van Toelichting bij hoofdstuk 9 passeert een aantal belangrijke aspecten van klachtbehandeling de revue. Genoemd kunnen worden het leereffect dat zorgvuldig onderzoek van klachten binnen het bestuursorgaan heeft en het belang van het voorkomen van nodeloze formalisering of bureaucratisering, welk belang wordt gediend door klachten zoveel mogelijk op informele wijze af te handelen.

Dit laatste acht de wetgever van groot belang. Een op eenvoudige en informele wijze ingediende klacht kan vaak het beste ook op informele wijze worden afgedaan. Meer is niet nodig als dit tot een voor alle betrokkenen bevredigend resultaat leidt. Een meer geformaliseerde behandeling dient volgens de wetgever beperkt te blijven tot klachten die niet op een eenvoudiger en minder geformaliseerde wijze kunnen worden opgelost, omdat de klacht zich niet voor een dergelijke snelle en informele afhandeling leent dan wel hiermee niet tot tevredenheid van de klager kan worden opgelost. Uitgaande van de algemene regel dat klachtbehandeling zorgvuldig dient plaats te vinden, kan afhankelijk van het geval worden gekozen voor een uiteenlopende aanpak, zo blijkt uit de Memorie van Toelichting.

2. Als uitgangspunt voor de behandeling van klachten geldt verder dat iedere klacht over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens iemand heeft gedragen in behandeling wordt genomen. In artikel 9:8 Awb (zie Achtergrond, punt 1.) is een aantal situaties opgesomd waarin in afwijking van dit uitgangspunt geen verplichting bestaat om een klacht te behandelen. De bevoegdheid om een klacht te behandelen, blijft in die gevallen wel bestaan. Onder meer is een bestuursorgaan ingevolge het eerste lid, sub c, van dit artikel niet verplicht een klacht in behandeling te nemen als deze betrekking heeft op een gedraging waartegen de klager bezwaar had kunnen maken.

De mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een door een bestuursorgaan genomen besluit staat in het systeem van de Awb (vergelijk met name artikel 7:1, zie Achtergrond, punt 1.) open ingeval het recht bestaat om tegen dit besluit beroep in te stellen op een bestuursrechter. Voordat dit beroep kan worden ingesteld, moet eerst bezwaar worden gemaakt. In het algemeen bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken (zie artikel 6:7 Awb, Achtergrond, punt 1.).

Op grond van artikel 6:2 Awb (zie Achtergrond, punt 1.) kan bezwaar worden gemaakt tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Ingevolge artikel 6:12, eerste lid, Awb (zie Achtergrond, punt 1.) is dit niet aan een vaste termijn gebonden. Het derde lid van dit artikel bepaalt hierover dat een bezwaar niet-ontvankelijk wordt verklaard als het bezwaarschrift onredelijk laat is ingediend.

3. De Memorie van Toelichting (zie Achtergrond, punt 2.a.) vermeldt in dit verband onder meer dat in het algemeen wanneer een belanghebbende bij een bestuursorgaan een geschrift indient waarbij hij opkomt tegen een gedraging waartegen bezwaar openstaat, dit als een bezwaarschrift zal moeten worden opgevat (mits het aan de wettelijke vereisten voldoet). Meestal zal het dan gaan om een besluit. Heroverweging hiervan in het kader van een bezwaarschriftprocedure zal volgens de Memorie van Toelichting in het algemeen de beste reactie van de kant van het bestuur zijn. De indiener van het geschrift kan ook een andere bedoeling hebben dan opkomen tegen het besluit als zodanig, bijvoorbeeld het uiten van ontevredenheid over de wijze waarop het besluit is voorbereid. In dat geval moet een dergelijk geschrift als klacht worden opgepakt en behandeld.

In de Nota naar aanleiding van het Verslag (zie Achtergrond, punt 2.b.) wordt hieraan toegevoegd dat het in de rede ligt om bij de indiener van het geschrift na te vragen wat deze voor ogen stond als er twijfel over bestaat of een ingediend geschrift nu als bezwaarschrift of als klaagschrift is bedoeld.

4. Wat betreft het niet tijdig nemen van een besluit, waarop veel klachten betrekking hebben, wordt in de Memorie van Toelichting (zie Achtergrond, punt 2.a.) opgemerkt dat in een aantal gevallen het klaagschrift dan in beginsel zal moeten worden aangemerkt als bezwaarschrift. Dit uitgangspunt lijdt uitzondering als de klager te kennen geeft er prijs op te stellen dat zijn brief wordt aangemerkt als klaagschrift en niet als bezwaarschrift. Hieraan wordt toegevoegd dat ook na het verstrijken van de termijn waarbinnen een bezwaarschrift nog tijdig zou zijn ingediend de klacht nog in behandeling kan worden genomen. In elk geval mag de klager de termijnoverschrijding, die mede het gevolg is van een talmende opstelling van de overheid, niet worden tegengeworpen.

Naar aanleiding van vragen hierover uit de Tweede Kamer wordt in de Nota naar aanleiding van het Verslag (zie Achtergrond, punt 2.b.) opgemerkt dat iemand die klaagt over het niet (tijdig) nemen van een besluit in de regel geen oneigenlijk gebruik van het klachtrecht zal kunnen worden verweten, nog los van het feit dat niet zo gemakkelijk kan worden vastgesteld wanneer een bezwaarschrift tegen een fictief besluit te laat is ingediend.

### III. Ten aanzien van de onderzochte gedraging van kantoor Utrecht van de SVB

1. In reactie op de geformuleerde gedraging zette kantoor Utrecht van de SVB uiteen dat het bij het opstellen van de brief van 5 april 2002 ervan was uitgegaan dat de situatie als bedoeld in artikel 9:8, eerste lid, onder c Awb van toepassing was. Hierbij was kantoor Utrecht er tevens van uitgegaan dat er geen sprake van was dat de redelijke termijn die belanghebbenden wordt gegund om een bezwaarschrift in te dienen tegen het uitblijven van een besluit, was overschreden. Kantoor Utrecht had genoemde bepaling aldus geïnterpreteerd dat de omstandigheid dat de heer S. een andere weg had dienen te bewandelen, te weten het indienen van een bezwaarschrift tegen de fictieve weigering een

beschikking af te geven, de SVB ontsloeg van de verplichting om de brief van de heer S. van 5 maart 2002 als klacht in behandeling te nemen.

Vervolgens gaf kantoor Utrecht aan nader van oordeel te zijn dat de brief van de heer S. van 5 maart 2002 ten onrechte niet als klacht was behandeld, nu de situatie van artikel 9:8, eerste lid, onder c Awb zich te dezen niet had voorgedaan. De omstandigheid dat ervoor kan worden gekozen om hetzij bezwaar te maken hetzij een klacht in te dienen, impliceerde dat de brief had moeten worden behandeld als klacht, nu daarin duidelijk tot uitdrukking kwam dat de heer S. zijn brief als klacht behandeld wenste te zien. In het licht hiervan had de klacht slechts niet-ontvankelijk mogen worden verklaard als het rechtsmiddel van bezwaar onbenut was gelaten, waarvan zoals gezegd naar het oordeel van kantoor Utrecht geen sprake was geweest.

Kantoor Utrecht deelde ten slotte mee in de toekomst een brief die een klacht behelst over de wijze waarop het zich als bestuursorgaan heeft gedragen als klacht te zullen behandelen als de indiener van de brief er blijk van geeft daaraan de voorkeur te geven boven de indiening van een bezwaarschrift, en slechts dan over te zullen gaan tot een niet-ontvankelijkverklaring als de klager het rechtsmiddel van bezwaar ongebruikt heeft laten verstrijken.

2. De Nationale ombudsman kan zich vinden in de reactie van kantoor Utrecht op de geformuleerde gedraging. De heer S., die in februari 2002 65 jaar is geworden, had op 28 augustus 2001 een aanvraag ingediend voor een AOW-pensioen. Toen een beslissing op zijn aanvraag na het verstrijken van de wettelijke termijn van acht weken was uitgebleven en de SVB vervolgens in februari 2002 in tegenspraak met de aankondiging van 25 oktober 2001 dat hij uiterlijk op de eerste dag van de maand waarin hij 65 zou worden een beschikking op zijn aanvraag zou ontvangen, nog geen besluit had genomen, kon S. gelet op de hierboven (onder A.2.) besproken bepalingen van de Awb zowel bezwaar maken tegen het uitblijven van een besluit op zijn aanvraag als hier een klacht over indienen.

De heer S. wendde zich op 5 maart 2002 tot de SVB in verband met het uitblijven van een beslissing op zijn aanvraag. De SVB heeft deze brief opgevat als klacht, aangezien naar zijn oordeel de bedoeling van de heer S. hiertoe duidelijk tot uitdrukking kwam in de brief. Gezien de in de brief gekozen bewoordingen lag het ook naar het oordeel van de Nationale ombudsman voor de hand om de brief op te vatten als klaagschrift.

3. In beginsel dient een bestuursorgaan als het een klacht ontvangt over de wijze waarop het zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen, deze klacht in behandeling te nemen. Ook het nalaten (tijdig) een besluit te nemen, al dan niet op aanvraag, valt als een zodanige gedraging aan te merken. In een aantal, in artikel 9:8 Awb opgesomde gevallen vervalt de verplichting om een klacht te behandelen en staat het een bestuursorgaan vrij de behandeling van een klacht achterwege te laten. In het eerste lid, onder c van dit artikel

wordt genoemd de omstandigheid dat de klacht betrekking heeft op een gedraging waartegen bezwaar kon worden aangetekend. Het moet dan met andere woorden gaan om de situatie waarin de mogelijkheid bestond om bezwaar te maken en deze ongebruikt is gelaten gedurende de termijn dat deze mogelijkheid openstond. Voor het maken van bezwaar tegen het uitblijven van een beslissing geldt zoals hierboven (onder A.2.) is weergegeven, geen vaste termijn. Niet-ontvankelijkverklaring van een bezwaar tegen het uitblijven van een besluit volgt als het bezwaarschrift onredelijk laat is ingediend.

4. Op het moment dat S. zich tot de SVB wendde - na bovendien al eerder, op 12 en 26 februari 2002, te hebben geïnformeerd naar het uitblijven van het besluit en te hebben verzocht om een spoedige afhandeling - was er nog geen sprake van dat de redelijke termijn om bezwaar te maken tegen het uitblijven van de beslissing op zijn aanvraag was verstreken. Daarom kon de grond genoemd in artikel 9:8, eerste lid, onder c, Awb niet als reden worden aangevoerd om de brief van 5 maart 2002 niet als klacht in behandeling te nemen. Deze bepaling doet de verplichting om een klacht te behandelen in verband met de mogelijkheid bezwaar te maken immers alleen vervallen als deze mogelijkheid onbenut is gelaten en de termijn om er gebruik van te maken, is verstreken.

Zoals kantoor Utrecht ook heeft aangegeven, had het de heer S. dan ook niet met een beroep op genoemde bepaling niet-ontvankelijk mogen verklaren in zijn klacht.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

#### IV. Ten aanzien van het beleid van de Sociale verzekeringsbank

1. Het beleid van de SVB zoals weergegeven door het hoofdkantoor van de SVB te Amstelveen (verder: de SVB) in het kader van dit onderzoek geeft overigens nog aanleiding het volgende op te merken.

In tegenstelling tot hetgeen de SVB stelt, is er van de zijde van de Nationale ombudsman geen sprake van een veronderstelling als zou kantoor Utrecht bij de behandeling van de brief van 5 maart 2002 van de heer S. de voorkeur hebben gegeven aan het volgen van een bezwaarprocedure. Blijkens de aanhef van zijn brief van 5 april 2002 aan de heer S. beschouwde kantoor Utrecht diens brief van 5 maart 2002 - terecht - als een klacht. Aanleiding voor het instellen van het onderhavige onderzoek is geweest de constatering dat kantoor Utrecht met zijn brief van 5 april 2002 de heer S. in zijn klacht niet-ontvankelijk verklaarde met het argument dat hij gebruik had moeten maken van de mogelijkheid een bezwaarschriftprocedure te starten, en het feit dat hij dit niet had gedaan reden was om de klacht met een beroep op artikel 9:8, eerste lid, onder c Awb niet als zodanig in behandeling te nemen.

2. De Nationale ombudsman heeft de SVB in het kader van het onderhavige onderzoek ter overweging de vraag voorgelegd of het wanneer een burger opkomt tegen het uitblijven

van een besluit, niet zo is dat zowel klager als bestuursorgaan meer gebaat is bij het behandelen hiervan in een klachtenprocedure dan een bezwaarprocedure, vanuit de idee dat in een klachtenprocedure de nadruk kan worden gelegd op het wegnemen van de oorzaak van de klacht en het bewerkstelligen dat er snel alsnog een beslissing wordt genomen.

De SVB stelt in reactie hierop dat in het algemeen de behandeling als bezwaarschrift de beste reactie is van het bestuur op een binnen de bezwaartermijn ontvangen geschrift waaruit niet is af te leiden of wordt beoogd een klacht in te dienen dan wel een bezwaarschrift. Wat dit laatste betreft merkt de SVB vervolgens overigens terecht op dat bij twijfel over de bedoeling van de indiener van het geschrift bij hem of haar hiernaar geïnformeerd zou moeten worden. De keuze wordt in de wet en de parlementaire geschiedenis immers duidelijk overgelaten aan de betrokken burger. Het gaat niet aan deze keuze voor de betrokkene te maken en diens geschrift zonder meer op te vatten als bezwaarschrift als op basis van hetgeen hij schrijft onzekerheid bestaat over zijn bedoeling en wellicht ook over zijn bekendheid met de verschillende te bewandelen wegen.

Voorts moge het in het algemeen inderdaad zo zijn dat behandeling als bezwaarschrift in de rede ligt als een belanghebbende een geschrift indient waarbij hij opkomt tegen een gedraging waartegen bezwaar openstaat. De SVB verwijst hier kennelijk naar de opmerkingen dienaangaande in de Memorie van Toelichting (zie Achtergrond, punt 2.a..). Zoals dienaangaande ook in de Memorie van Toelichting wordt opgemerkt, zal het hierbij meestal gaan om een besluit.

Bij aangelegenheden waarbij het gaat om het uitblijven van te nemen besluiten, gaat het echter om een heel specifieke soort gedragingen, die via het bepaalde in artikel 6:2 Awb zijn gelijkgeschakeld aan besluiten. Voor deze soort gedragingen geldt niet zonder meer dat in het algemeen behandeling als bezwaarschrift de beste reactie vanuit het bestuur is. Deze soort gedragingen leent zich immers bij uitstek voor een procedure als die van behandeling als klacht zoals waarin hoofdstuk 9 Awb heeft voorzien en waarin op een snelle en informele manier eenvoudig een oplossing kan worden bereikt doordat de behandeling van het te nemen besluit weer wordt vlot getrokken en wordt afgerond, uitmondend in het nemen van het besluit. Als dit naar tevredenheid van de betrokkene is gebeurd, zal dit in veel gevallen afdoende zijn en is het volgen van een formele en uitgebreide procedure niet nodig, of dit nu bestaat uit de procedure voor de behandeling van klachten zoals beschreven in afdeling 9.2 Awb, dan wel de te volgen procedure ter behandeling van bezwaar zoals voorgeschreven in hoofdstuk 7 Awb. In de meeste gevallen zal de klager slechts zo snel mogelijk een beslissing willen ontvangen en niet uit zijn op nog een formele procedure. Voor de eigen organisatie kan het starten van dergelijke procedures ook een extra werkbelasting met zich meebrengen, waarmee in gevallen zoals deze in feite het paard achter de wagen wordt gespannen. Zoals gezegd (zie hierboven, punt A.1.) hecht de wetgever hieraan eveneens veel waarde. Aangenomen mag dan ook worden dat de stellingname dat in het algemeen behandeling in een

bezwaarschriftprocedure de beste reactie zal zijn van de kant van het bestuur ingeval een belanghebbende in een geschrift opkomt tegen een gedraging waartegen bezwaar openstaat, niet zonder meer ziet op die specifieke categorie waarin het gaat om het uitblijven van besluiten.

4. De redenering van het hoofdkantoor dat een klachtprocedure in die zin geen toegevoegde waarde zou hebben aangaande het bereiken van de daadwerkelijke doelstelling, namelijk het zo snel mogelijk wegnemen van de oorzaak van de klacht door een (voorschots)beslissing te nemen, deelt de Nationale ombudsman niet. Uit het voorgaande blijkt immers dat als een burger bij een bestuursorgaan aanklopt omdat een beslissing, al dan niet op aanvraag, uitblijft, het oppakken hiervan als klacht wel degelijk geschikt is om dit te bereiken.

Voorts stelt het hoofdkantoor nog dat het niet doorlopen van een bezwaarschriftprocedure in bepaalde situaties tot gevolg zou kunnen hebben dat een belanghebbende bepaalde rechtswaarborgen worden ontzegd op het terrein van de toegang tot de rechter en de mogelijkheid om langs eenvoudige weg schade vergoed te krijgen. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is van de ontzegging van genoemde rechtswaarborgen als zodanig geen sprake wanneer tegen het uitblijven van te nemen besluiten wordt opgekomen door het indienen van een klacht in plaats van het doorlopen van een bezwaarschriftprocedure. Ook als door middel van behandeling in een klachtenprocedure wordt bewerkstelligd dat uiteindelijk een besluit wordt genomen, staat ten aanzien van dit besluit (via een bezwaarschriftprocedure) immers de weg naar de bestuursrechter open alsmede de mogelijkheid om een schadevergoeding toegekend te krijgen. De SVB kan in zoverre in zijn stelling worden gevolgd dat een en ander kan leiden tot een opeenstapeling van procedures, als na het verkrijgen van een besluit alsnog een bezwaarschriftprocedure wordt ingezet. Aan de intrinsieke waarde van het instrument van de klachtvoorziening zoals hierboven omschreven, doet dit echter niet af.

5. In dit verband verdient aantekening dat de interne instructies van de SVB in punt 6.15.6 (Combinatie bezwaar en klacht) niet geheel in overeenstemming met het klachtrecht van hoofdstuk 9 Awb zijn, waar wordt gesteld dat alle geschillen waarover de beroepsrechter bevoegd is een oordeel te geven binnen de bezwaarschriftprocedure vallen en dat een klacht alleen betrekking kan hebben op handelen of nalaten van de SVB waarover een rechterlijk college niet kan oordelen en een klacht en een bezwaarschrift dus nooit kunnen samenvallen. Zoals uit het voorgaande blijkt, is met betrekking tot het uitblijven van besluiten zowel het indienen van een klacht als een bezwaarschrift mogelijk. Weliswaar behoren te dien aanzien niet tegelijkertijd twee procedures te lopen, noch is het zo dat een eenmaal afgedane klacht vervolgens nogmaals in een bezwaarprocedure aan de orde kan worden gesteld of andersom. Dit neemt echter niet weg dat met betrekking tot het uitblijven van besluiten het zowel mogelijk is een klacht in te dienen als een bezwaarprocedure, eventueel gevolgd door beroep op de rechter, te starten. Ter voorkoming van onduidelijkheid en/of misverstand verdient het dan ook de voorkeur om de interne



instructies van de SVB op dit punt aan te passen. Er bestaat aldus aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

## **Conclusie**

De onderzochte gedraging van de Sociale Verzekeringsbank, kantoor Utrecht, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Sociale Verzekeringsbank te Amstelveen, is niet behoorlijk.

## **AANBEVELING**

De Sociale Verzekeringsbank wordt in overweging gegeven zorg te dragen voor aanpassing van de landelijke interne instructies met inachtneming van de overwegingen van dit rapport, zodanig dat overeenstemming bestaat met de regels voor klachtbehandeling van hoofdstuk 9 Awb.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van het voornemen van kantoor Utrecht van de SVB om in de toekomst brieven die een klacht inhouden over een gedraging van het kantoor ook als klacht te behandelen als dat de voorkeur heeft van de indiener van de klacht, en een dergelijke klacht alleen dan niet-ontvankelijk te

verklaren ingeval de klager de mogelijkheid gebruik te maken van het rechtsmiddel van bezwaar ongebruikt heeft laten verstrijken.

## **Onderzoek**

De Nationale ombudsman liet bij brief van 6 mei 2002 aan de Sociale verzekeringsbank, kantoor Utrecht, weten dat hij had besloten om met gebruikmaking van de bevoegdheid van artikel 15 Wet Nationale ombudsman een onderzoek in te stellen naar de hierboven geformuleerde gedraging. De Sociale verzekeringsbank, kantoor Utrecht, werd in de gelegenheid gesteld op de geformuleerde gedraging te reageren.

Daarnaast werd het hoofdkantoor van de Sociale verzekeringsbank te Amstelveen over het onderzoek geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld te reageren.

Aan zowel kantoor Utrecht als het hoofdkantoor te Amstelveen werd tevens een aantal vragen gesteld.

Kantoor Utrecht reageerde bij brief van 16 mei 2002. Het hoofdkantoor heeft bij brief van 28 juni 2002 een reactie gegeven.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan kantoor Utrecht en aan het hoofdkantoor.

Kantoor Utrecht deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Het hoofdkantoor gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. feiten

1. Op 5 maart 2002 schreef de heer S. de Sociale verzekeringsbank (verder: de SVB), kantoor Utrecht, de volgende brief:

“...Reeds eerder schreef ik de S.V.B., aangezien het vanaf begin februari onmogelijk blijkt te zijn telefonisch door te dringen bij deze bank, doch schrijven helpt evenmin, merk ik reeds 2 keer.

Kennelijk heeft de S.V.B. niet het fatsoen te reageren. Toch probeer ik het nogmaals, nadat ik een klacht over het functioneren van de S.V.B. bij de Nationale ombudsman heb ingediend.

U schreef dat ik uiterlijk 1 februari jl. de beslissing op mijn aanvraag A.O.W. zou ontvangen.

Mag ik U er op wijzen dat het inmiddels 5 maart is en ik nog steeds geen beslissing laat staan A.O.W. heb gekregen. Ook zit accountant Deloitte & Touche nog steeds op deze beslissing te wachten om mijn salaris van 1-15 feb. te kunnen uitbetalen!!

Wilt U nu zo fatsoenlijk zijn om Uw verplichtingen jegens mijn A.O.W. na te komen!! en zich niet te verschuilen achter het bandje “er zijn nog veel wachtenden voor U” en denken, dat Uw “AOW mapje” wel de mensen koest zal houden. Zoals u zelf op Uw mapje schrijft “UW AOW”. Maak dat dan waar!!!!!!...”

2. Ter beantwoording van deze brief schreef de SVB, kantoor Utrecht, de heer S. op 5 april 2002:

“...In uw brief van 5 maart 2002 beklagt u zich erover dat op uw op 28 augustus 2001 ingediende aanvraag om AOW nog steeds geen beschikking is afgegeven. Voorts dat u in februari 2002 65 jaar bent geworden en dat de betaling van AOW-pensioen is uitgebleven.

Naar aanleiding van uw klacht heb ik een onderzoek ingesteld en kan ik u het volgende meedelen.

Op 28 augustus 2001 ontvingen wij uw aanvraag om AOW-pensioen.

Volgens artikel 51 van de Algemene Ouderdomswet, dient binnen 8 weken een beschikking op een aanvraag te worden afgegeven. Indien de beslissing niet binnen 8 weken kan worden afgegeven dan wordt die termijn verlengd met een redelijke termijn en de aanvrager daarvan schriftelijk in kennis gesteld. Tot mijn spijt heb ik moeten vaststellen dat in uw geval die praktijk niet werd nageleefd.

Op 25 oktober 2001 werd u de ontvangst van uw aanvraag bevestigd. Bij die gelegenheid werd tevens aangekondigd dat u uiterlijk op de eerste dag van de maand waarin u 65 jaar wordt onze beslissing op uw aanvraag ontvangt.

Verder heb ik vastgesteld dat u met uw brieven van 12 februari 2002 en 26 februari 2002 gevraagd hebt naar de reden van het onbehandeld blijven van uw aanvraag en daarbij op een spoedige afhandeling aandrong.

De reden van de vertraging ligt in de omstandigheid dat u woonachtig bent in een bungalowpark. De bewoners van dat bungalowpark waren door de gemeente op één adres ingeschreven, waardoor nader onderzoek naar uw leefsituatie noodzakelijk was.

Eerst met de beschikking van 14 maart 2002 werd aan u AOW-pensioen toegekend, derhalve te laat.

Concluderend stel ik vast dat uw aanvraag om AOW-pensioen door mijn dienst op onvolkomen wijze werd afgewikkeld.

Omdat tegen het uitblijven van een beschikking echter het rechtsmiddel van bezwaar open staat, u had een bezwaarschrift in kunnen dienen tegen de fictieve weigering een beschikking af te geven, verklaar ik uw klacht niet-ontvankelijk. Hetgeen niet wegneemt dat ik mij uw ergernis over de slechte dienstverlening goed kan voorstellen en waarvoor ik dan ook mijn verontschuldigen aanbied.

Tenslotte heb ik vastgesteld dat het AOW-pensioen over de maanden februari en maart 2002 inmiddels aan u is overgemaakt en rond de 20ste maart op uw rekening moet zijn bijgeschreven.

Ik vertrouw u met bovenstaande informatie naar behoeven te hebben ingelicht en voldoende te zijn ingegaan op uw klacht..."

### **C. Standpunt sociale verzekeringsbank, kantoor Utrecht**

1. De Nationale ombudsman vroeg kantoor Utrecht van de SVB op de geformuleerde gedraging te reageren alsmede in te gaan op de onderstaande vragen:

"...Onder meer is de behandeling van een klacht ingevolge artikel 9:8, eerste lid, onder c respectievelijk d Awb niet verplicht als deze betrekking heeft op een gedraging waartegen

de klager bezwaar had kunnen maken of waartegen de klager beroep kan of kon instellen.

Ingevolge artikel 6:2 Awb kan bezwaar worden gemaakt tegen het niet tijdig nemen van een besluit, in welk geval er sprake is van een zogenaamde fictieve weigering om een beschikking te nemen. Hiervoor geldt geen vaste termijn, zij het dat een bezwaarschrift niet onredelijk laat mag worden ingediend. Kennelijk is de niet-ontvankelijkverklaring van verzoeker ingegeven door deze artikelen.

1. Kunt u dit nader toelichten? Dit met name vanuit de overweging dat niet zonder meer vaststaat dat de redelijke termijn om een bezwaarschrift in te dienen, in casu was verstreken. In dat geval ligt een beslissing gebaseerd op de genoemde artikelen niet zonder meer voor de hand, gelet op het feit dat artikel 9:8, eerste lid, onder c, Awb de verplichting om een klacht in behandeling te nemen slechts doet vervallen wanneer een bezwaarschrift had kunnen worden ingediend, hetgeen impliceert dat de mogelijkheid om bezwaar te maken in verband met de overschrijding van die termijn, is verstreken.

2. Voorts wijs ik u erop dat uit de Memorie van Toelichting van de Awb (MvT, Kamerstukken II, 25 837, nr. 3, p. 17) volgt dat als een klager te kennen geeft dat zijn brief moet worden aangemerkt als klaagschrift en niet als bezwaarschrift, behandeling volgens de klachtenregeling aangewezen is. Kunt u hierop reageren?

3. Door welke overwegingen is de keuze ingegeven om ten aanzien van klachten over de behandelingsduur de voorkeur te geven aan het volgen van een formele bezwaarprocedure boven het afdoen van klachten binnen de klachtenregeling? Overweging verdient in dit verband de vraag of zowel het bestuursorgaan als klager niet meer gebaat zijn bij behandeling via een klachtenprocedure dan een bezwaarprocedure, vanuit de idee dat in een klachtenprocedure de nadruk kan worden gelegd op het wegnemen van de oorzaak van de klacht en het bewerkstelligen dat er snel alsnog een beslissing wordt genomen.”

2. SVB kantoor Utrecht reageerde op 16 mei 2002 als volgt:

“...Ad 1.

Bij het nemen van de beslissing, neergelegd in onze brief van 5 april 2002, de klacht van de heer S. niet-ontvankelijk te verklaren, is overwogen, dat hij, omdat hem het rechtsmiddel van bezwaar - tegen een fictieve weigering een besluit te nemen - ten dienste stond, dit rechtsmiddel had dienen aan te wenden in plaats van een klacht in te dienen.

Wij hebben ons daarbij op het standpunt gesteld, dat wij niet verplicht waren de brief als klacht te behandelen, omdat de situatie, als omschreven in artikel 9:8, aanhef en sub c van de Algemene wet bestuursrecht in onze visie aan de orde leek te zijn.

Wij gingen er daarbij niet van uit, dat het rechtsmiddel van bezwaar in verband met de overschrijding van een redelijke termijn niet meer had kunnen worden aangewend; wij delen te dezen uw standpunt, dat dit ten tijde van de indiening van de klacht nog aan de heer S. ten dienste stond.

Hoewel het vanuit die visie vanzelfsprekend mogelijk was geweest de heer S. erop te wijzen, dat hij alsnog in bezwaar kon komen tegen de fictieve weigering, is dit nagelaten, omdat dit niet meer dan theoretische waarde zou hebben, nu de beschikking ten tijde van de verzending van onze brief reeds was afgegeven.

De bewoordingen van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c van de Algemene wet bestuursrecht gaven ons dan ook geen aanleiding tot het standpunt, dat wij slechts niet verplicht zouden zijn geweest de klacht te behandelen, voor zover de bezwaartermijn onbenut verstreken was, maar zijn door ons aldus geïnterpreteerd, dat de omstandigheid, dat de heer S. een andere weg had dienen te bewandelen dan die van indiening van een klacht, namelijk die van indiening van een bezwaarschrift tegen de fictieve weigering een beschikking af te geven ons ontsloeg van de verplichting de brief als klacht in behandeling te nemen.

Ad 2.

Hoewel de bewoordingen van dit artikel in onze visie ruimte leken te bieden voor het hiervoor weergegeven oordeel, maakt de door u gememoreerde, uit de wetsgeschiedenis blijkende, bedoeling van de wetgever onmiskenbaar duidelijk, dat de uitzonderingssituatie als in dat artikel bedoeld, zich te dezen niet voordeed.

Wij zijn daarom nader van oordeel, dat de brief ten onrechte niet als klacht is behandeld.

Ad 3.

Zoals ook reeds uit het vorenstaande blijkt, is de keuze op een onjuiste grondslag bepaald:

De omstandigheid, dat ervoor kan worden gekozen hetzij gebruik te maken van het rechtsmiddel van bezwaar, hetzij op grond van artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht een klacht in te dienen, impliceerde, dat de brief had moeten worden behandeld als klacht, omdat daarin duidelijk tot uitdrukking kwam, dat de heer S. zijn brief als klacht behandeld wenste te zien.

In het licht hiervan waren wij mitsdien slechts gerechtigd de klacht niet-ontvankelijk te verklaren, voor zover de heer S. het rechtsmiddel van bezwaar onbenut had laten verstrijken, waarvan te dezen geen sprake is geweest.

Het vorenstaande betekent, dat wij, hoewel wij met onze brief de heer S. materieel in het gelijk hebben gesteld, hem ten onrechte niettemin niet-ontvankelijk hebben verklaard in

zijn klacht.

Dit leidt ertoe, dat wij in het vervolg een brief, welke een klacht behelst over de wijze, waarop wij ons als bestuursorgaan hebben gedragen, als klacht zullen behandelen, indien klager er blijk van heeft gegeven daaraan de voorkeur te geven boven indiening van een bezwaarschrift alsmede, dat slechts zal worden overgegaan tot niet-ontvankelijkverklaring, indien de klager het rechtsmiddel van bezwaar ongebruikt heeft laten verstrijken...”

#### **d. informatie sociale verzekeringsbank, hoofdkantoor te amstelveen**

1. De Nationale ombudsman stelde het hoofdkantoor van de SVB in de gelegenheid om te reageren en vroeg hem in te gaan op de volgende vragen:

“...1.a. Heeft de SVB landelijk beleid vastgesteld voor de behandeling van klachten over het uitblijven van een beschikking op aanvragen?

b. Zo ja, hoe luidt dit beleid?

c. Kunt u gemotiveerd aangeven of u (...) aanleiding ziet om dit beleid aan te passen?

2.a. Zo nee, ziet u aanleiding tot het vaststellen van een landelijk beleid ten aanzien van de wijze waarop wordt omgegaan met klachten over de behandelingsduur van aanvragen, (mede) gelet op (de) omschrijving van de te onderzoeken gedraging van de SVB, kantoor Utrecht?

b. Hoe gaan, zo er geen landelijk beleid bestaat, de verschillende kantoren van de SVB momenteel om met klachten over het uitblijven van een beschikking op aanvragen?...”

2. Het hoofdkantoor van de SVB reageerde op 28 juni 2002 als volgt:

“...De heer S. heeft bij brief van 5 maart 2002 zijn ongenoegen laten blijken over het uitblijven van een beschikking. Daarbij heeft hij laten weten tegelijkertijd een klacht te hebben ingediend bij de Nationale ombudsman. (...)

Vanwege het uitblijven van een beschikking op zijn aanvraag stonden de heer S. twee wegen ter beschikking, namelijk het instellen van bezwaar tegen een fictieve weigering in de zin van artikel 6:12 AWB en het indienen van een klacht overeenkomstig artikel 9:1 AWB.

Hoewel de reactie van de SVB van 5 april 2002 geen beschikking op bezwaar betrof maar een uitspraak op een klacht, veronderstelt de Nationale ombudsman dat het vestigingskantoor Utrecht van de SVB de voorkeur heeft gegeven aan het volgen van een bezwaarprocedure. Daarbij tekent de Nationale ombudsman met verwijzing naar de MvT (Kamerstukken II 1997-1998, 25 837, blz. 17) aan, dat ter wille van een snelle voortgang en de nadruk op het wegnemen van de oorzaak van de klacht zowel bestuursorgaan als

klager meer gebaat is met een klachtprocedure.

De SVB daarentegen stelt zich op het standpunt dat de behandeling als bezwaarschrift in het algemeen de beste reactie is van het bestuur op een binnen de bezwaartermijn ontvangen geschrift waaruit, zoals in casu, niet is af te leiden of beoogd wordt een klacht in te dienen dan wel een bezwaarschrift (tegen een fictieve weigering). Daarbij volgt de SVB tevens de in de MvT geuite opvatting dat in sommige gevallen een geschrift ook zowel als een bezwaarschrift als een klacht kan worden beschouwd die beide in één procedure behandeld kunnen worden. Dat mondt dan enerzijds uit in een beschikking op bezwaar en anderzijds in een klachtenoordeel. Het voorgaande neemt niet weg dat het in beginsel aan de indiener is in welke soort procedure hij zijn geschrift betrokken wil zien en dat bij twijfel naar diens keuze geïnformeerd zou moeten worden. Bovenstaande werkwijze is verwoord in de Beleidsregels SVB en nader uitgewerkt in de landelijke interne instructies.

In uw brief vraagt u of er aanleiding is om het beleid te herzien. Dit is niet het geval. In de eerste plaats zou een door u geprefereerde alternatieve procedure niets toevoegen aan het bereiken van de daadwerkelijke doelstelling van het beleid, namelijk het zo snel mogelijk wegnemen van de oorzaak van de klacht door een (voorschots)beslissing te nemen. In de tweede plaats zou het niet doorlopen van een bezwaarschriftprocedure in bepaalde situaties tot gevolg kunnen hebben dat aan belanghebbende bepaalde rechtswaARBorgen worden ontzegd op het terrein van de toegang tot de rechter en de mogelijkheid om langs eenvoudige weg schade vergoed te krijgen. Dit laatste kan niet in het belang van betrokkene zijn...”

3. Hiernaar gevraagd, stuurde het hoofdkantoor de Nationale ombudsman een uitdraai van de in het kader van het onderzoek relevante passages van de landelijke interne instructies:

“...6.15.6 Combinatie bezwaar en klacht

Het kan gebeuren dat het bezwaar (ook) betrekking heeft op handelen of nalaten van de SVB waarover een klacht conform het Klachtenreglement Sociale Verzekeringsbank kan worden ingediend. Het betreft hier voornamelijk aspecten als bejegening, tijdige uitbetaling en tijdige beantwoording van brieven. Alle geschillen waarover de beroepsrechter bevoegd is een oordeel te geven vallen binnen de bezwaarschriftprocedure. Een klacht kan alleen betrekking hebben op handelen of nalaten van de SVB waarover een rechterlijk college niet kan oordelen. Een klacht en een bezwaarschrift kunnen dus nooit samenvallen. Wel kan het zijn dat betrokkenen in één brief én een klacht, én een bezwaarschrift indient. Bijvoorbeeld: “Mijn kinderbijslag is te laag vastgesteld en toen ik daarover met de SVB belde werd ik onfatsoenlijk te woord gestaan”. In een zodanig geval moet u de klacht van het bezwaarschrift scheiden en beide, althans formeel, apart afhandelen. Als de klant tijdens de hoorzitting met een klacht komt moet deze klacht formeel worden gescheiden van het bezwaarschrift. Dit betekent dat de behandeling van de klacht niet in het hoorverslag en in de beschikking op bezwaar wordt opgenomen. Als dit wel zou gebeuren

zou de klant immers op een beroepsmogelijkheid worden gewezen die helemaal niet bestaat. De behandeling van de klacht moet inhoudelijk wel zoveel mogelijk gecombineerd worden met de hoorzitting over het bezwaarschrift. Het zou voor de klant immers vreemd overkomen als hij bijvoorbeeld een andere keer terug moet komen om over zijn klacht te praten. In het hoorverslag kan dan worden opgenomen dat de klant ook een klacht heeft geuit maar dat die volgens de daarvoor bestaande procedures is afgehandeld...”

## Achtergrond

### 1. Algemene wet bestuursrecht

#### Artikel 6:2

“Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:

- a. de schriftelijke weigering een besluit te nemen, en
- b. het niet tijdig nemen van een besluit.”

#### Artikel 6:7

“De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken.”

#### Artikel 6:12

“1. Indien het bezwaar of beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, is het niet aan een termijn gebonden.

2. Het bezwaar- of beroepschrift kan worden ingediend, zodra het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen.

3. Het bezwaar of beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard indien het bezwaar- of beroepschrift onredelijk laat is ingediend.”

#### Artikel 7:1, eerste lid

“...Degene aan wie het recht is toegekend tegen een besluit beroep op een administratieve rechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen tegen dat besluit bezwaar te maken...”

#### Artikel 9:1, eerste lid

“Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.”



Artikel 9:8, eerste lid

“...Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging:

(...)

c. waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden;

d. waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld...”

## 2. Parlementaire geschiedenis van hoofdstuk 9 Awb

a. Memorie van Toelichting (TK 1997 - 1998 25 837, nr. 3, blz. 1, 2, 5, 7 t/m 9, 17 t/m 19)

“...ALGEMEEN

### 1. Waarom een regeling van klachtbehandeling?

Dit voorstel van wet bevat een aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met een regeling inzake de interne behandeling van klachten door bestuursorganen. Voor een regeling van dit onderwerp zijn verschillende motieven aan te voeren.

Voor de burger levert het de mogelijkheid genoegdoening (in welke vorm dan ook) te krijgen in verband met onheuse bejegening door de overheid. Voor de overheid is zorgvuldige klachtbehandeling een vereiste dat voortvloeit uit de beginselen van behoorlijk bestuur en een kwestie van bestuurlijke betamelijkheid.

(...) Zorgvuldig onderzoek van klachten binnen het bestuursorgaan heeft een belangrijk leereffect. (...) Het bestuur kan op basis van ontvangen klachten aanleiding zien fouten te herstellen en misstanden en zwakke punten binnen de organisatie weg te nemen. Wanneer regelmatig op een bepaald punt kritiek wordt uitgeoefend, behoort dit voor het bestuur aanleiding te zijn zich daarop nader te bezinnen. Daarmee kan kwaliteits- en efficiencywinst worden geboekt. (...)

Steeds sterker leeft voorts het besef, binnen de overheid zowel als in het bedrijfsleven, dat een goede behandeling van een klacht bijdraagt aan een betere relatie met de cliënt en aan de kwaliteit van de dienstverlening. Zorgvuldige klachtbehandeling kan aldus bijdragen aan herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. (...)

### 5. Een uniforme regeling van klachtbehandeling in de Awb

(...)

Door opnemng van deze klachtregeling in het nieuwe hoofdstuk 9 van de Awb wordt de samenhang met de belangrijkste bestuursrechtelijke middelen van bescherming tegen de overheid, bezwaar en beroep, beklemtoond. De voorgestelde regeling is complementair aan de regeling van bezwaar en beroep tegen besluiten. Een klachtprocedure is gericht op het verkrijgen van een rechtens niet-bindend oordeel omtrent het overheidshandelen. Het doel van de regeling is dus niet het openen van een rechtsgang waarlangs kan worden opgekomen tegen besluiten.

Het object van een klacht is een gedraging van de overheid. Die gedraging kan inhouden het verrichten van feitelijke handelingen dan wel publiek- of privaatrechtelijke rechtshandelingen. Waar de gedraging het nemen van een besluit inhoudt, geldt daarvoor in het stelsel van rechtsbescherming van de Awb primair een procedure van bezwaar en beroep, leidend tot een rechtens bindend oordeel. Het bestaan van de procedures van bezwaar en beroep sluit niet uit dat binnen het kader van een klachtprocedure de (rechtmatigheid van) een besluit aan de orde zal worden gesteld. Het bestuursorgaan zal binnen dat kader niet meer kunnen doen dan een oordeel over de gedraging geven en daar eventueel conclusies aan verbinden. Het oordeel dat het bestuursorgaan vervolgens velt, is op zichzelf geen besluit en daarom ook niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Indien de betrokkene een rechtens bindend oordeel omtrent het besluit wenst te verkrijgen, dient hij de daartoe geëigende rechtsgang te volgen. De klachtprocedure is daarvoor niet de aangewezen weg. Ingevolge artikel 3:45 Awb wordt hij daarop bij de bekendmaking en mededeling van het besluit ook gewezen door het bestuursorgaan.

Anders dan bij de beoordeling van besluiten door de rechter is bij klachtbehandeling het toetsingskader niet beperkt tot de rechtmatigheid. Bij klachtbehandeling wordt immers gezien of het bestuursorgaan zich jegens een klager behoorlijk heeft gedragen, hetgeen een ruimere toetsing impliceert. De rechtmatigheid maakt wel deel uit van de behoorlijkheidnormen waaraan bij klachtbehandeling wordt getoetst. Onder omstandigheden kan de voorgestelde, eenvoudig toegankelijke klachtprocedure een alternatief zijn voor een gang naar de rechter. (...)

## 8. Inhoud van het wetsvoorstel

### 8.1. Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een regeling te geven voor interne klachtprocedures, te weten procedures waarbij het bestuursorgaan zelf de klacht afdoet.

Bij het ontwerpen van die regeling is een evenwicht gezocht tussen het bieden van voldoende waarborgen voor een zorgvuldige klachtbehandeling enerzijds, en het voorkomen van nodeloze formalisering of bureaucratisering anderzijds.

Dat laatste is van groot belang. Er worden immers bij bestuursorganen regelmatig op eenvoudige en informele wijze klachten ingediend die vaak ook het beste op informele wijze kunnen worden afgehandeld. Indien op die manier een voor alle betrokkenen bevredigend resultaat kan worden bereikt, behoort de wetgever niet tot meer formaliteiten te dwingen. Het volgen van een met duidelijke en formele waarborgen omgeven procedure moet daarom beperkt blijven tot klachten die niet op een eenvoudiger en minder geformaliseerde wijze kunnen worden opgelost.

Een en ander heeft geleid tot een voorstel, waarin de mogelijkheid voor eenvoudige klachtbehandeling steeds open staat, maar waarin voor schriftelijk ingediende klachten die aan bepaalde eisen voldoen, een procedure met een aantal waarborgen geldt ingeval langs andere, meer informele weg geen oplossing wordt gevonden. Deze gedachte is als volgt uitgewerkt.

Klachten kunnen steeds zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend. Als algemene regel geldt dat het bestuur moet zorgen voor een zorgvuldige afdoening van die klachten. Wat een zorgvuldige afdoening precies inhoudt zal van geval tot geval verschillen. Bij een mondeling of telefonisch ingediende klacht kan het geven van opheldering of het aanbieden van verontschuldigheden een goede reactie zijn.

Ook bij schriftelijk ingediende klachten kan een snelle en informele wijze van behandelen resultaat hebben. Anderzijds kan het schriftelijk tot uitdrukking brengen van een klacht ook wijzen op de behoefte de zaak wat diepgaander te doen onderzoeken. Daarom is voor schriftelijke klachten die aan een aantal in artikel 9:4 opgenomen eisen voldoen - verder aan te duiden als "klaagschrift" - een procedure voorgeschreven. Ook bij die klachten geldt echter steeds dat iedere vorm van informele afdoening mogelijk is, mits dat geschiedt tot tevredenheid van de klager (artikel 9:5). Het bestuursorgaan kan dus bij binnenkomst van een klaagschrift direct telefonisch contact opnemen met de klager om te trachten opheldering of genoegdoening te verschaffen. Indien de klager daarmee tevreden blijkt, is de klacht afgedaan en behoeft geen enkele procedurele stap meer te volgen. Ook in een wat verder stadium van de procedure is het steeds mogelijk tot een oplossing te komen, mits de klager daarmee genoegen neemt. De meer formele weg behoeft dan vanaf dat moment niet meer te worden gevolgd. (...)

Leent een schriftelijk ingediende klacht zich niet voor een meer informele afhandeling, of is de klager daarmee niet tevreden gesteld, dan zal de nu voorgestelde procedure moeten worden gevolgd, met alle waarborgen die deze de klager biedt. (...)

### 8.3 Samenloop met de bezwaarschriftprocedure

Het object van een klacht is volgens de voorgestelde klachtregeling een gedraging. Een gedraging kan ook een besluit omvatten. Denkbaar is dan dat de klacht moet worden gezien als het vragen van een voorziening tegen het desbetreffende besluit. In dat geval

moet een onderscheid worden gemaakt tussen samenloop van de klachtprocedure in de bezwaarfase en samenloop in de beroepsfase. Indien door de klager bezwaar had kunnen worden gemaakt tegen de bestreden gedraging, maar deze dat niet heeft gedaan, behoeft het bestuursorgaan de klacht niet meer te behandelen (artikel 9:8, eerste lid, onder c). Indien de mogelijkheid van bezwaar nog wel openstaat moet de klacht in behandeling worden genomen en is in beginsel dus een gecombineerde behandeling van klaag- en beroepschrift mogelijk. Ten aanzien van de samenloop in de beroepsfase is bepaald dat de klacht niet in behandeling behoeft te worden genomen indien de klager tegen die gedraging beroep kan of kon instellen (artikel 9:8, eerste lid, onder d). Daarmee kan worden voorkomen dat eenzelfde gedraging voorwerp is van een interne klachtbehandeling en tegelijkertijd van een procedure voor de bestuursrechter of bij een ander bestuursorgaan (ingeval van administratief beroep). (...)

#### ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

(...)

Artikel 9:8

(...)

- Bezwaar

Indien een belanghebbende bij een bestuursorgaan een geschrift indient waarbij hij opkomt tegen een gedraging waartegen bezwaar openstaat, zal dit, mits het voldoet aan de wettelijke eisen, in het algemeen als een bezwaarschrift moeten worden opgevat. Meestal zal het dan gaan om een besluit; heroverweging van het besluit in de bezwaarschriftprocedure zal dan in het algemeen de beste reactie van de kant van het bestuur zijn. De indiener van het geschrift kan echter een andere bedoeling hebben. Het is denkbaar dat hij het genomen besluit wel als juist accepteert, maar ontevreden is over de manier waarop dit is voorbereid of is gemotiveerd, en daarover een klacht indient. Indien dit de bedoeling van de indiener is, zal het bestuursorgaan die moeten respecteren, al zal het niet te snel kunnen aannemen dat geen heroverweging van het besluit wordt gewenst. In elk geval zal de klager zich wel bewust moeten zijn van de consequentie van zijn keuze. Bij keuze voor de interne klachtprocedure zal een vervolprocedure bij de bestuursrechter in het algemeen niet meer mogelijk zijn in verband met het verstrijken van de beroepstermijn.

Ook is het mogelijk dat zowel een klacht als een bezwaar wordt ingediend. Het bestuursorgaan kan de klacht volgens eenzelfde procedure behandelen als het bezwaar, en zou dus beide in dezelfde procedure kunnen inbrengen. De regeling van de klachtbehandeling is zodanig opgezet, dat het volgen van de regels voor de bezwaarschriftprocedure tevens aan de eisen voor klachtbehandeling tegemoet kan

komen, indien men daarbij tevens de artikelen 9:9 (toezending van de klacht aan degene over wie geklaagd wordt) en 9:10 (horen) in acht neemt, en het bestuursorgaan ook op de klacht beslist.

Indien een klacht wordt ingediend nadat de termijn voor bezwaar is verstreken - en er niet al een bezwaarschriftprocedure loopt waarin de klacht nog meegenomen kan worden - zal in het kader van de klachtprocedure in veel gevallen een onderzoek moeten plaatsvinden dat gelijkenis vertoont met het onderzoek in de bezwaarschriftprocedure. Teneinde te voorkomen dat de klachtprocedure oneigenlijk wordt gebruikt door hen, die te laat zijn met het indienen van een bezwaarschrift, is in onderdeel c bepaald dat het bestuursorgaan niet verplicht is een klacht te behandelen indien zij een gedraging betreft waartegen bezwaar had kunnen worden gemaakt.

(...)

Veel klachten hebben betrekking op het niet tijdig nemen van een besluit. Ingevolge artikel 6:2, onder b, en 6:12, eerste lid, Awb kan tegen een fictief besluit bezwaar (of, indien het een besluit op bezwaar betreft: beroep) worden ingesteld. Daarvoor geldt geen termijn, zij het dat ingevolge artikel 6:12, derde lid, een bezwaarschrift in zo'n geval niet onredelijk laat mag zijn ingediend. In een aantal gevallen zal het klaagschrift dan in beginsel moeten worden aangemerkt als bezwaarschrift. Dit uitgangspunt lijdt uitzondering, indien de klager te kennen geeft er prijs op te stellen dat zijn brief wordt aangemerkt als een klaagschrift en niet als een bezwaarschrift. Ook indien het klaagschrift in ingediend na het verstrijken van de termijn waarbinnen een bezwaarschrift nog tijdig zou zijn ingediend, kan de klacht nog in behandeling worden genomen. In elk geval mag de klager de termijnoverschrijding, die mede het gevolg is van een talmende opstelling van de overheid, niet worden tegengeworpen..."

b. Nota naar aanleiding van het Verslag (TK 1997 - 1998, 25 837, nr. 5, blz. 7, 8, 10)

“...ARTIKELSGEWIJS

Artikel 9:1

(...)

Ingeval het bestuursorgaan twijfelt of een ontvangen klaagschrift wellicht is bedoeld als een bezwaarschrift, ligt het in de rede bij de indiener na te vragen wat deze voor ogen stond. Ingeval de klager wenst op te komen tegen het besluit zelf alsook tegen een met het besluit samenhangende gedraging, kan het bestuursorgaan om praktische redenen beslissen tot gecombineerde behandeling van het bezwaar en de klacht.

De leden van de D66-fractie vragen in verband hiermee of bij de behandeling van een “oneigenlijke” klacht (d.w.z. een klacht in een geval waarin een bezwaarschrift de

aangewezen weg zou zijn geweest) rekening wordt gehouden met de termijn voor de indiener om alsnog de juiste rechtsgang te volgen. Indien de inhoud van het besluit zelf het object is van de klacht, dient de klager erop te worden gewezen, dat hij een bezwaarschrift moet indienen. Mocht de bezwaartermijn reeds zijn verstreken, dan zal een eventueel bezwaarschrift in beginsel niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. Indien de klager zijn klaagschrift handhaaft, dan geldt dat het bestuursorgaan de klacht niet in behandeling hoeft te nemen (artikel 9:8, eerste lid, onder c). De regering beantwoordt de vraag van deze leden of het bestuursorgaan alsdan automatisch tot een gecombineerde behandeling van klaag- en bezwaarschrift overgaat, dan ook negatief. Denkbaar is, dat de klager een gedraging samenhangend met een besluit in een klachtschrift aan de orde stelt. In dat geval is een bezwaarschrift niet de aangewezen weg en is dus geen sprake van wat de leden van de D66-fractie aanduiden als een “oneigenlijke” klacht. Dan zal afdeling 9.2 gevolgd moeten worden. Ook in een dergelijk geval zal voor een gecombineerde behandeling van klaag- en bezwaarschrift geen aanleiding bestaan.

(...)

#### Artikel 9:8

De leden van de D66-fractie vragen hoe artikel 9:8 aanhef en onderdelen c en d, moeten worden gelezen in verband met de bedoeling van de regering om de klager niet de dupe te laten zijn van een talmende opstelling van de overheid. Deze leden vinden dat wettekst en toelichting op dit punt niet geheel met elkaar in overeenstemming zijn.

De regering stelt voorop dat bezwaar of beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet aan een harde termijn is gebonden; de wet zegt hierover alleen dat het bezwaar- of beroepschrift niet onredelijk laat mag worden ingediend (artikel 6:12). Een niet-ontvankelijkverklaring van de indiener van het bezwaar- of beroepschrift zal in zo'n geval daarom in veel gevallen achterwege blijven.

Los van het feit dat niet zo gemakkelijk kan worden vastgesteld wanneer een bezwaar- of beroepschrift tegen een fictief besluit te laat is ingediend, blijkt uit de toelichting dat artikel 9:8 aanhef en onderdelen c en d niet de bedoeling heeft om klagers de dupe te laten worden van trage besluitvorming door de overheid. Iemand die een klacht indient wegens het niet (tijdig) nemen van een besluit, zal dan ook in de regel geen oneigenlijk gebruik van de klachtprocedure kunnen worden verweten.

De regering meent dat de wettekst in combinatie met de toelichting dan ook voldoende duidelijkheid biedt...”

3. SVB Beleidsregels 2000 & Algemeen Verbindende Voorschriften (vastgesteld bij Besluit van de SVB van 26 april 2002, Stcrt. 2002, 109)

“...8.4 Buiten behandeling laten:

#### artikel 9:8 Awb

Artikel 9:8 geeft de SVB in voorgeschreven gevallen de bevoegdheid een klacht welke voldoet aan de vereisten van artikel 9:4 niet in behandeling te nemen. De SVB hanteert ten aanzien van deze bevoegdheid het volgende beleid.

Indien een klacht betrekking heeft op een gedraging die meer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden (...).

Van de mogelijkheid tot het buiten behandeling laten van een klacht omdat het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende zijn (...)

In de overige situaties bedoeld in artikel 9:8 hanteert de SVB als beleid dat een klacht buiten behandeling zal worden gelaten. Van deze regel wordt slechts afgeweken indien zich bijzondere omstandigheden voordoen...”