

Rapport

Datum: 1 september 2004
Rapportnummer: 2004/347

Klacht

Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn bezwaarschriften van 29 april 2003 en 6 juli 2003 door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Voorts klaagt verzoeker erover dat zijn klacht van 29 juli 2003, welke op 27 augustus 2003 door de Nationale ombudsman naar de minister werd doorgestuurd, tot het moment dat hij zich op 11 november 2003 tot de Nationale ombudsman wendde nog niet was afgehandeld.

Beoordeling

1. Verzoeker diende op 29 april 2003 en 6 juli 2003 bezwaarschriften in bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV; vóór 1 juli 2003 het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; N.o.). Naar aanleiding van zijn bezwaarschriften verzond het Ministerie verzoeker op respectievelijk 7 mei 2003 en 10 juni 2003, en 22 juli 2003 berichten met betrekking tot de ontvangst van het betreffende bezwaarschriften en de voortgang van de procedure. In beide zaken werd verzoeker meegedeeld dat de beslistermijn mogelijk niet zou worden gehaald in verband met het grote aantal ingediende bezwaarschriften.

2. Met betrekking tot het bezwaarschrift van 29 april 2003 werd verzoeker in het bericht van 10 juni 2003 nog (nader) meegedeeld dat de beslissing met vier weken zou worden verdaagd, maar dat ook deze termijn waarschijnlijk onvoldoende zou blijken. Er werd naar gestreefd het bezwaarschrift binnen zes maanden af te handelen. Het Ministerie gaf aan ervan uit te gaan dat verzoeker met deze termijn (van zes maanden) kon instemmen. Indien hij hier niet mee zou kunnen instemmen, werd hij verzocht dit schriftelijk aan het Ministerie te laten weten.

3. Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van zijn bezwaarschriften van 29 april 2003 en 6 juli 2003 door de minister van LNV.

4. In reactie op de klacht deelde de minister van LNV mee dat de Afdeling rechtsbescherming van de Directie Juridische Zaken van het Ministerie achterstanden had opgelopen in de afhandeling van bezwaarschriften. Deze vertraging was ontstaan door de (mede ten tijde van de Aviaire Influenza-epidemie) opgelopen werkvoorraad.

De minister deelde verder nog mee dat los van de onderhavige zaak de afhandelingsduur van bezwaarschriften zijn aandacht had. Mede om beter te kunnen inspelen op het fluctuerende werkaanbod werden stappen gezet voor de vorming van een nieuwe uitvoerende dienst, de Dienst regelingen. In die dienst, waar een aantal grote uitvoerende diensten in zouden worden opgenomen, zou ook de Afdeling rechtsbescherming opgaan.

5. Op 14 april 2004, dat wil zeggen na bijna een jaar, werd op verzoekers bezwaarschrift van 29 april 2003 beslist. Ingevolge artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond) had de minister van LNV binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift van 29 april 2003 dienen te beslissen. Deze termijn is niet (tijdig) verlengd door de in het derde lid van artikel 7:10 Awb gegeven mogelijkheden tot verdaging (de verdaging geschiedde na zeven weken). Gelet hierop vond ook het verzoek om instemming met verder uitstel bij brief van 10 juni 2003 buiten de beslistermijn plaats.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

6. Op 21 april 2004, dat wil zeggen na ruim negen maanden, werd op verzoekers bezwaarschrift van 6 juli 2003 beslist. Ingevolge artikel 7:10, eerste lid, van de Awb (zie Achtergrond) had de minister van LNV ook binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift van 6 juli 2003 daarop dienen te beslissen. Deze termijn is niet verlengd door de in het derde lid en vierde lid van artikel 7:10 Awb gegeven mogelijkheden tot respectievelijk verdaging en verzoek om instemming met verder uitstel, nu het Ministerie daarvan geen gebruik heeft gemaakt. Immers de brief van 22 juli 2003 bevat noch een mededeling van verdaging noch een verzoek om instemming.

In zoverre is de onderzochte gedraging eveneens niet behoorlijk.

7. Met betrekking tot de verzending van tussenberichten in beide zaken merkt de Nationale ombudsman nog het volgende op.

Na het verstrijken van de beslistermijn diende de minister van LNV verzoeker op eigen initiatief door middel van tussenberichten in te lichten over de voortgang van de behandeling van zijn bezwaarschrift. In dit verband mocht van de minister worden verwacht dat hij in ieder geval iedere drie maanden een tussenbericht aan (de gemachtigde van) verzoeker stuurde.

Gelet op de omstandigheid dat verzoeker begin 2004 werd uitgenodigd voor een hoorzitting op 10 februari 2004 - hetgeen kan worden opgemaakt uit de reactie van de minister op de klacht - en dat hij daarvóór op respectievelijk 10 juni 2003 en 22 juli 2003 voor het laatst is bericht omtrent de voortgang in zijn zaken, kan niet worden gezegd dat de minister in de tussenliggende periode heeft voldaan aan het vereiste van een actieve informatieverstrekking.

In zoverre is de onderzochte gedraging eveneens niet behoorlijk.

8. Verzoeker wendde zich op 29 juli 2003 met een klacht over de lange duur van de behandeling door de minister van LNV van zijn bezwaarschriften tot de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman stuurde verzoekers klacht op 27 augustus 2003 ter behandeling door naar het Ministerie van LNV.

Bij brief van 14 november 2003 deelde verzoeker de Nationale ombudsman mee dat het Ministerie op 23 september 2003 de ontvangst van de klacht had bevestigd en hem had verzocht aan te geven of hij prijs stelde op het geven van een mondelinge toelichting op zijn klacht. Verzoeker gaf aan dat hij het Ministerie op 6 oktober 2003 had bericht prijs te stellen op een mondelinge toelichting. Daarna had verzoeker niets meer vernomen, zo deelde hij verder mee.

Verzoeker klaagt erover dat zijn klacht tot het moment dat hij zich op 11 november 2003 tot de Nationale ombudsman wendde nog niet was afgehandeld.

9. Ingevolge artikel 9:11 Awb (zie Achtergrond) moet een bestuursorgaan een klacht binnen zes weken afhandelen of - indien een persoon of commissie is belast met de beoordeling en advisering over de klacht - binnen tien weken na ontvangst van het klaagschrift. Na daartoe gedane schriftelijke mededeling aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, kan het bestuursorgaan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen.

10. In reactie op de klacht deelde de minister van LNV mee dat het Ministerie naar aanleiding van het klaagschrift tot zijn spijt geen verdere actie meer had genomen.

Gelet hierop heeft de minister de klacht niet binnen de daarvoor gestelde termijn afgehandeld en ook overigens geen (verdere) uitvoering gegeven aan hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit is niet juist.

Ook op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

11. Ten overvloede merkt de Nationale ombudsman het volgende op.

Op grond van vaste jurisprudentie met betrekking tot de hoorplicht in bezwaar (CRvB 27 mei 1998, JB 1998, 173; CRvB 4 juli 2003, JB 2003, 268 en ABRvS 3 maart 2004, JB 2004, 175) mag het bieden van de gelegenheid zich te laten horen niet afhankelijk worden gemaakt van een niet in de wet voorziene formaliteit, zoals het binnen een bepaalde termijn reageren op de vraag van het bestuursorgaan aan betrokkene of hij gehoord wil worden. Met andere woorden reageert de indiener van het bezwaarschrift niet op het antwoordformulier dan onthet dat het bestuursorgaan niet van de verplichting hem uit te nodigen voor een hoorzitting. Het mag niet zo zijn dat het horen afhankelijk wordt gemaakt van een extra handeling van de indiener van het bezwaarschrift. Het initiatief moet altijd bij het bestuursorgaan liggen.

Mede op grond van deze jurisprudentie is de Nationale ombudsman van oordeel dat ook ten aanzien van de vergelijkbare hoorplicht in de interne klachtprocedure geldt dat het bieden van de gelegenheid zich te laten horen niet afhankelijk mag worden gemaakt van een niet in de wet voorziene formaliteit, zoals het binnen een bepaalde termijn (telefonisch) reageren op de vraag van het bestuursorgaan aan betrokkene of hij gehoord wil worden.

Met andere woorden: reageert de klager niet, dan ontheft dat het bestuursorgaan niet van de verplichting de klager uit te nodigen voor een hoorzitting (zie bijvoorbeeld de rapporten 2002/142 en 2002/321).

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, is gegrond.

Onderzoek

Op 14 november 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer O. te Hoevelaken, met een klacht over een gedraging van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

Noch Verzoeker noch de minister gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker maakte op 29 april 2003 bezwaar bij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV; vóór 1 juli 2003 het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; N.o.) tegen de beslissing van 17 april 2003 (welke op 13 mei 2003 aan verzoeker werd uitgereikt) met betrekking tot ruiming in het kader van de bestrijding van de vogelpest.

2. Bij brief van 7 mei 2003 bevestigde het Ministerie van LNV de ontvangst van het bezwaarschrift en deelde onder meer het volgende mee:

“Om onnodig tijdverlies te voorkomen, wordt u verzocht binnen 3 weken na dagtekening van deze brief te berichten of u uw bezwaarschrift mondeling wilt toelichten. Indien na afloop van die termijn van u niets is vernomen, wordt er vanuit gegaan dat u geen gebruik wenst te maken van de mogelijkheid uw bezwaarschrift toe te lichten. Indien u laat weten een mondelinge toelichting te willen geven, betekent dat overigens niet automatisch dat u daartoe in de gelegenheid wordt gesteld. Indien namelijk sprake is van een kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk (on)gegrond bezwaarschrift, wordt de indiener ervan niet altijd uitgenodigd een toelichting te geven.

Ingevolge artikel 7:10, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht dient in principe binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift beslist te worden. Als advies wordt ingewonnen (...) van de Commissie voor de Bezwaarschriften bedraagt die termijn tien weken. Ik wijs u er echter nu reeds op, dat het in verband met het zeer grote aantal ingediende bezwaarschriften en de voor de behandeling daarvan te volgen procedure veelal niet mogelijk is om binnen deze periode een beslissing te nemen. Als deze termijn ook in uw geval wordt overschreden, zult u daarvan bericht ontvangen. “

3. Bij brief van 15 mei 2003 deelde verzoekers gemachtigde het Ministerie van LNV mee dat verzoeker gebruik wenste te maken de mogelijkheid zijn bezwaar mondeling toe te lichten.

4. Bij brief van 10 juni 2003 deelde het Ministerie van LNV verzoeker in verband met zijn bezwaarschrift onder meer het volgende mee:

“Op dit moment is sprake van een zodanige werkvoorraad dat het, ondanks de inzet van extra personeel, niet mogelijk is binnen zes weken na ontvangst op uw bezwaarschrift te beslissen.

Gelet hierop zie ik mij dan ook genoodzaakt de beslissing op uw bezwaarschrift te verdagen. Overeenkomstig artikel 7:10, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht geschiedt die verdaging met vier weken.

Ondanks het feit dat de inspanningen er - uiteraard - op gericht zijn de behandelingsduur zo beperkt mogelijk te houden, zal waarschijnlijk niet binnen de verdaagde termijn beslist kunnen worden. Gestreefd wordt thans naar afhandeling van de bezwaren binnen - gemiddeld - 6 maanden. Ik hoop dat u begrip kunt opbrengen voor de momenteel bestaande behandelingsduur en ga er vanuit dat u daarmee kunt instemmen. Indien u hier, om door u te motiveren redenen van spoedeisend belang, niet mee kunt instemmen verneem ik dat gaarne schriftelijk van u.”

5. Verzoeker maakte op 6 juli 2003 bij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bezwaar met betrekking tot een beslissing inzake de Wet bescherming persoonsgegevens.

6. Bij brief van 22 juli 2003 deelde het Ministerie van LNV verzoeker ten aanzien van zijn bezwaarschrift van 6 juli 2003 onder meer het volgende mee:

“Uw (...) schrijven bevat (...) een bezwaar inzake de Wet bescherming persoonsgegevens, van welk bezwaarschrift ik bij deze de ontvangst bevestig.

Om onnodig tijdverlies te voorkomen, wordt u verzocht binnen drie weken na dagtekening van deze brief te berichten of u uw bezwaarschrift mondeling wilt toelichten. Indien na afloop van die termijn van u niets is vernomen, wordt er vanuit gegaan dat u geen gebruik wenst te maken van de mogelijkheid uw bezwaarschrift toe te lichten. Indien u laat weten een mondelinge toelichting te willen geven, betekent dat overigens niet automatisch dat u daartoe in de gelegenheid wordt gesteld. Indien namelijk sprake is van een kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk (on)gegrond bezwaarschrift, wordt de indiener ervan niet altijd uitgenodigd een toelichting te geven.

Ingevolge artikel 7:10, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht dient in principe binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift beslist te worden. Als advies wordt ingewonnen (...) van de Commissie voor de Bezwaarschriften bedraagt die termijn tien weken. Ik wijs u er echter nu reeds op, dat het in verband met het zeer grote aantal ingediende bezwaarschriften en de voor de behandeling daarvan te volgen procedure veelal niet mogelijk is om binnen deze periode een beslissing te nemen. Als deze termijn ook in uw geval wordt overschreden, zult u daarvan bericht ontvangen. “

7. Bij brief van 25 juli 2003 reageerde verzoeker als volgt op de brief van het Ministerie van 22 juli 2003:

“...2. U stelt mij in de gelegenheid de klachten mondeling toe te lichten. Het lijkt mij dat de vorderingen duidelijk zijn. Mijnerzijds bestaat er niet de (...) behoefte deze verder mondeling toe te lichten, tenzij u zaken niet of niet geheel duidelijk zijn. In dat geval zal ik deze graag mondeling toelichten.

3. U geeft aan dat in beginsel binnen zes, respectievelijk binnen tien weken op mijn vordering beslist zal worden. Gelijktijdig geeft u aan dat deze termijn mogelijk overschreden zal worden in verband met het grote aantal ingediende bezwaarschriften dat u heeft ontvangen.

Bij deze geef ik u aan niet akkoord te gaan met dit reeds in het vooruitzicht gestelde verdere uitstel van deze vordering...”

8. Verzoeker wendde zich op 29 juli 2003 met een klacht over de lange duur van de behandeling van zijn bezwaarschriften tot de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman stuurde verzoekers klacht op 27 augustus 2003 ter afhandeling door naar het Ministerie van LNV.

9. Bij brief van 11 november 2003 deelde verzoeker de Nationale ombudsman mee dat het Ministerie op 23 september 2003 de ontvangst van de klacht had bevestigd en hem had verzocht aan te geven of hij prijs stelde op het geven van een mondelinge toelichting op zijn klacht. Verzoeker gaf aan dat hij het Ministerie op 6 oktober 2003 had bericht prijs te stellen op een mondelinge toelichting. Daarna had verzoeker niets meer vernomen, zo deelde hij verder mee.

10. Op 5 april 2004 vond in beide bezwaarzaken een hoorzitting plaats.

11. Op 14 april 2004 werd op het bezwaarschrift van 29 april 2003 beslist.

12. Op 21 april 2004 werd op het bezwaarschrift van 6 juli 2003 beslist.

B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtomschrijving onder Klacht.

C. Standpunt minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

In reactie op de klacht deelde de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit onder meer het volgende mee:

“De beide bezwaarschriften van (verzoeker; N.o.) worden binnen mijn ministerie behandeld door de Afdeling rechtsbescherming van de Directie Juridische Zaken.

Deze afdeling heeft achterstanden opgelopen in de afhandeling van bezwaarschriften. Deze vertraging is ontstaan door de bij deze afdeling voorhanden zijnde werkvoorraad, mede ontstaan ten tijde van de Aviaire Influenza-epidemie. In dat kader is een groot aantal rechterlijke procedures gevoerd en zijn vele bezwaarschriften ingediend.

(Verzoeker; N.o.) is over de verwachte duur van de behandeling bij brieven van 7 mei 2003, 10 juni 2003 en 22 juli 2003 bericht.

Thans wordt getracht op beide bezwaarschriften van (verzoeker; N.o.) op korte termijn te beslissen. Daartoe is (verzoeker; N.o.) uitgenodigd voor een hoorzitting op 10 februari 2004. Op deze uitnodiging, die - wegens het uitvallen van een eerder voor die hoorzitting geplande zaak - eerst op een laat tijdstip naar (verzoeker; N.o.) werd verzonden, heeft hij gereageerd met het verzoek een andere datum voor de hoorzitting vast te stellen. Dat zal thans op korte termijn geschieden. Naar thans wordt verwacht zal vervolgens binnen vier tot zes weken na de hoorzitting op de bezwaarschriften worden beslist.

Met betrekking tot de klacht van (verzoeker; N.o.) (...) over het uitblijven van de beslissingen op bezwaar, moet ik tot mijn spijt melden dat daarop tijdens het departement geen nadere actie is ondernomen.

Overigens heeft de afhandelingsduur van bezwaarschriften ook los van de onderhavige aangelegenheid mijn aandacht. Een belangrijke stap tot verbetering wordt gezet door de vorming van een nieuwe uitvoerende dienst van het ministerie, de Dienst regelingen. In die dienst worden een aantal grote uitvoerende diensten opgenomen, te weten LASER, Bureau heffingen, het LNV-loket en de Dienst Basisregistratie. Ook de Afdeling rechtsbescherming van de Directie Juridische Zaken gaat op in deze nieuwe dienst. Als gevolg van deze fusie ontstaat binnen de Dienst regelingen een unit van circa 150 juristen - gedeconcentreerd over 7 locaties - die nagenoeg al mijn ministerie regarderende bezwaar- en beroepszaken afhandelt. Binnen deze unit kan - al dan niet met flexkrachten - naar verwachting beter worden ingespeeld op het fluctuerende werkaanbod.”

Achtergrond

Algemene wet bestuursrecht

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.

(...)

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.”

Artikel 9:11

“1. Het bestuursorgaan handelt de klacht af binnen zes weken of - indien afdeling 9.3 van toepassing is - binnen tien weken na ontvangst van het klaagschrift.

2. Het bestuursorgaan kan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft.”