



Rapport

Datum: 31 maart 2005

Rapportnummer: 2005/098

Klacht

Op 18 maart 2004 stelde de Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging in naar aspecten van de interne klachtbehandeling door het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) te Gouda. De te onderzoeken gedraging werd als volgt geformuleerd:

De wijze waarop het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen te Gouda uitvoering heeft gegeven aan het bepaalde in artikel 9:10 van de Algemene wet bestuursrecht, en de termijn waarbinnen het LBIO aan klagers ontvangstbevestigingen verstuurt.

Beoordeling

I. Ten aanzien van het voldoen aan het bepaalde in artikel 9:10 Awb (hoorplicht)

Bevindingen

1. Medio maart 2003 nam de Nationale ombudsman kennis van de (standaard)brief die het LBIO na de ontvangst van een klacht aan klagers zond. In die (standaard)brief stond onder meer het volgende vermeld:

"Indien u uw klacht mondeling wilt toelichten, dan kunt u telefonisch contact opnemen met bovenvermeld nummer. Indien dit 'telefonisch' horen niet voldoende blijkt te zijn, kan een afspraak worden gemaakt om u in de gelegenheid te stellen uw klacht op ons kantoor mondeling nader toe te lichten. Een afspraak kunt u tijdens het telefoongesprek maken. U kunt er ook schriftelijk om verzoeken. In het laatste geval verzoek ik u zo spoedig mogelijk te reageren."

2. Het LBIO vroeg de Nationale ombudsman om een reactie op de inhoud van deze brief naar aanleiding waarvan de Nationale ombudsman het LBIO per brief van 24 april 2003 onder meer het volgende liet weten:

"Afgaande op hierboven genoemde standaardbrief lijkt de klachtafhandeling binnen het LBIO op een aantal punten niet in orde te zijn:

- het initiatief tot horen is bij klager gelegd;
- als klager telefonisch laat weten gehoord te willen worden, vindt dat horen aanstonds plaats;
- eventueel horen is doorgaans telefonisch, terwijl niet blijkt dat hierover is overlegd met klager. Volledigheidshalve maak ik u voorts attent op een aanbeveling inzake de hoorplicht die de Nationale ombudsman heeft gedaan in rapport 2001/106. Deze houdt in dat in

gevallen waarin de klager in het kader van de klachtbehandeling niet is gehoord, het aanbeveling verdient daarvan melding te maken bij de beslissing op de klacht, onder vermelding van de reden van het niet horen. Het is mijn indruk dat een dergelijke mededeling tot dusver niet gebruikelijk is in klachtafdoeningen door het LBIO.

Graag vertrouw ik erop dat het voorgaande voor u aanleiding zal zijn de procedure van interne klachtafhandeling nog eens tegen het licht te houden. In de genoemde rapporten (rapport 2003/14 en rapport 2001/106, N.o.), waarvan de volledige tekst is te vinden op www.nationaleombudsman.nl, vindt u aanknopingspunten voor invulling van de hoorplicht: hoe het niet mag, maar ook hoe het wel kan."

3. Aangezien een reactie van het LBIO op deze brief uitbleef en de Nationale ombudsman begin 2004 constateerde dat het LBIO de standaardbrief nog altijd gebruikte, berichtte de Nationale ombudsman het LBIO bij brief van 18 maart 2004 dat hij had besloten een onderzoek uit eigen beweging in te stellen naar de wijze waarop het LBIO toepassing had gegeven aan de hoorplicht van artikel 9:10 Awb.

4. In reactie op de in onderzoek genomen gedraging schreef de directeur van het LBIO de Nationale ombudsman op 14 april 2004 dat het LBIO niet juist heeft gehandeld door tot op heden ontvangstbevestigingen te sturen waarbij het initiatief tot een hoorzitting aan de klager werd gelaten. Hij voegde daaraan toe dat, nu de wettelijke regeling het initiatief tot het horen van een klager uitdrukkelijk bij het bestuursorgaan legt, het LBIO "vanaf heden" met aangepaste ontvangstbevestigingen zal reageren op klaagschriften.

Hij liet verder weten dat het LBIO de aanbeveling van de Nationale ombudsman uit rapport 2001/106 zal volgen, die inhoudt dat in gevallen waarin de klager in het kader van de klachtbehandeling niet is gehoord, het aanbeveling verdient daarvan melding te maken bij de beslissing op de klacht, onder vermelding van de reden van het niet horen.

5. Als bijlage bij zijn brief zond het LBIO de gewijzigde (standaard)ontvangstbevestiging mee. De inhoud van die ontvangstbevestiging luidt als volgt:

"...Uw brief heb ik aangemerkt als klacht en komt in aanmerking voor formele afhandeling in het kader van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ingevolge artikel 9:10 Awb dient u in de gelegenheid te worden gesteld te worden gehoord.

Gebleken is dat klagers vaak geen behoefte meer hebben aan een mondelinge toelichting. Om te voorkomen dat een hoorzitting onnodig wordt gepland, verzoek ik u mij te laten weten of u gebruik wenst te maken van deze mogelijkheid. Voor de goede orde deel ik u mede dat uw reiskosten niet worden vergoed.

Ik verzoek u per omgaande, maar uiterlijk binnen 10 dagen na dagtekening van deze brief, bijgaand antwoordformulier ingevuld en ondertekend retour aan het LBIO te zenden. Hierop kunt u aangeven of u uw klacht mondeling wilt komen toelichten. Indien u niet

reageert binnen de gestelde termijn, wordt u uitgenodigd voor een hoorzitting op mijn kantoor. Hierover ontvangt u dan nader bericht..."

Beoordeling

1. Het vereiste van hoor en wederhoor houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een handeling of beslissing betrokkenen in staat stellen te worden gehoord. In overeenstemming met dit vereiste dient een bestuursorgaan op grond van artikel 9:10, eerste lid Awb de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft de gelegenheid te bieden om te worden gehoord (zie Achtergrond, onder 1.).

In het tweede lid van artikel 9:10 Awb is bepaald dat van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. Uit de wetgevingssystematiek volgt verder dat het bestuursorgaan ook niet hoeft te horen zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen (artikel 9:5 Awb), dan wel indien niet is voldaan aan de ontvankelijkheidsvereisten, neergelegd in artikel 9:4 en 9:8 van de Awb (zie Achtergrond, onder 1.).

Het onderzoek van de Nationale ombudsman betreft de wijze waarop het LBIO toepassing heeft gegeven aan de hoorplicht zoals die op grond van het bepaalde in artikel 9:10 Awb bij klachtbehandeling voor bestuursorganen geldt.

2. Blijkens de Memorie van Toelichting bij artikel 9:10 Awb (zie Achtergrond, onder 2.) vormt de hoorplicht een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. De wetgever heeft aangegeven het horen om meerdere redenen van belang te vinden. Zo is niet iedereen evengoed in staat zijn gedachten te ordenen. Daarom biedt het horen de klager de gelegenheid om zijn mening mondeling bij het bestuursorgaan naar voren te brengen. Daarnaast wordt erop gewezen dat het horen er onder andere toe kan dienen om nadere informatie te krijgen en dat door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten tijdens het horen het vertrouwen van de klager in het bestuur wordt versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt.

Volledigheidshalve benadrukt de Nationale ombudsman dat blijkens de Memorie van Toelichting bij artikel 9:10 Awb ook telefonisch horen mogelijk wordt geacht, mits daartoe in overleg met de klager wordt besloten. De klager kan telefonisch worden gevraagd of hij afziet van een hoorzitting en genoeg neemt met telefonisch horen. Omdat de klager zich in dat laatste geval moet kunnen voorbereiden, betekent dit dat het daadwerkelijk horen in de regel in een later telefoongesprek moet plaatsvinden.

3. Verder wordt in de Memorie van Toelichting nog benadrukt dat, gelet op het belang van het horen, slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen kan worden afgezien.

Op grond van de jurisprudentie met betrekking tot de vergelijkbare hoorplicht in bezwaarprocedures (CRvB 27 mei 1998, CRvB 4 juli 2003 en ABRvS 3 maart 2004; zie Achtergrond, onder 3., 4. en 5.) 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. Het mag dus niet zo zijn dat het horen afhankelijk wordt gemaakt van een extra handeling van de indiener van het bezwaar- of klaagschrift. Het initiatief moet altijd bij het bestuursorgaan liggen.

4. De wettelijke regeling met betrekking tot het horen van een klager komt dus neer op "ja, tenzij". Dat wil zeggen dat een klager altijd dient te worden uitgenodigd voor een hoorzitting tenzij (a) de klacht kennelijk ongegrond is, (b) de klager aangeeft dat hij geen prijs stelt op een hoorzitting, (c) de klacht niet-ontvankelijk is of (d) wanneer naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen. Het initiatief moet altijd bij het bestuursorgaan liggen. Voor het nemen van dit initiatief zijn verschillende mogelijkheden:

het bestuursorgaan nodigt de klager uit voor een hoorzitting;

het bestuursorgaan informeert de klager eerst over de hoorzitting en vraagt de klager om ingeval hij *geen* gebruik wil maken van zijn recht om te worden gehoord dit aan te geven, hetgeen betekent dat de klager wordt uitgenodigd voor een hoorzitting als hij niet op het verzoek reageert; en

het bestuursorgaan geeft bij de afhandeling van de klacht gemotiveerd aan waarom er in het betreffende geval geen hoorzitting heeft plaatsgevonden.

5. Gebleken is dat het LBIO ten aanzien van de hoorplicht aldus heeft gehandeld, dat in de ontvangstbevestiging die naar aanleiding van een klacht aan klagers werd verstuurd, werd aangegeven dat klagers hun klacht desgewenst telefonisch konden toelichten. Zij dienden daartoe contact op te nemen met het LBIO.

Het LBIO heeft klagers verzocht om aan te geven of zij gebruik wensen te maken van het recht te worden gehoord en heeft hiermee dus het initiatief tot het horen bij klagers gelegd. Deze praktijk betekent dat een klager (en de persoon over wie is geklaagd) niet wordt gehoord tenzij hij zelf daartoe stappen onderneemt.

Dit is niet in overeenstemming met het vereiste van hoor en wederhoor.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

6. In reactie op de in onderzoek genomen gedraging gaf het LBIO aan dat de ontvangstbevestiging inmiddels was aangepast aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan de hoorplicht stelt. Het LBIO zond een exemplaar van de gewijzigde

ontvangstbevestiging mee. De Nationale ombudsman heeft hiervan met instemming kennis genomen.

II. Ten aanzien van de termijn waarbinnen het LBIO klagers ontvangstbevestigingen heeft verstuurd

Bevindingen

1. Naar aanleiding van een verzoekschrift dat de Nationale ombudsman op 19 januari 2004 ontving over het optreden van het LBIO, nam de Nationale ombudsman kennis van de termijn waarbinnen het LBIO klaagster in dit geval een ontvangstbevestiging had gestuurd. Deze gang van zaken gaf de Nationale ombudsman aanleiding om het LBIO per brief van 18 maart 2004 te laten weten dat hij had besloten om een onderzoek uit eigen beweging in te stellen naar de termijn waarbinnen het LBIO klagers ontvangstbevestigingen stuurt.

2. In zijn openingsbrief van 18 maart 2004 stelde de Nationale ombudsman het LBIO daartoe de volgende vragen:

Heeft het LBIO een interne instructie over klachtbehandeling voor zijn medewerkers opgesteld? Zo ja, dan ontvang ik daarvan graag een afschrift.

Hoe verloopt het interne klachtafhandelingstraject?

Hoe verhoudt zich hetgeen de Nationale ombudsman in de correspondentiewijzer heeft opgemerkt over de termijn die moet worden aangehouden voor verzending van een ontvangstbevestiging zich met de door het LBIO gehanteerde termijn inzake de klacht van mevrouw X?

(De correspondentiewijzer is in september 2003 uitgebracht naar aanleiding van rapport 2003/325 en indertijd ook aan het LBIO gezonden (...).

Is in het geval van mevrouw X sprake geweest van een uitzondering? Zo ja, dan verzoek ik u aan te geven wat de gebruikelijke verzendtermijn van een ontvangstbevestiging is, zulks gestaafd met bewijsstukken.

3. Het LBIO liet de Nationale ombudsman aangaande dit aspect van klachtbehandeling per brief van 14 april 2004 onder meer het volgende weten:

"Uit de brief van 13 februari 2004 blijkt voorts dat het LBIO het klaagschrift van mevrouw X van 7 januari 2004 ruim een maand na datum binnenkomst voor ontvangst bevestigt. Mijn bureau streeft ernaar om de klachten binnen een termijn van twee weken voor ontvangst te bevestigen. Deze termijn komt overeen met de genoemde termijn in de door u toegezonden correspondentiewijzer.

Daarbij wil ik opmerken dat het helaas voorkomt en overigens ook moeilijk is te voorkomen dat een klacht niet direct als zodanig wordt herkend en eerst als reguliere correspondentie naar de betreffende afdeling wordt doorgezonden. In die gevallen bereikt een klaagschrift de klachtbehandelaar vaak enkele weken later. Kennelijk is hiervan ook sprake geweest in het geval van mevrouw X.

Met de opmerking dat het voorkomen van een te late ontvangstbevestiging - mede gezien de hoeveelheid binnenkomende correspondentie - in de praktijk helaas niet altijd is uit te sluiten, acht ik deze gedraging niet behoorlijk.

Met betrekking tot uw verzoek om te reageren op de door u gestelde vragen het volgende.

Ten aanzien van uw vraag onder 1:

Het LBIO heeft voor zijn medewerkers geen interne werkinstructie meer in gebruik over de klachtbehandeling. Met de inwerkingtreding op 1 juli 1999 van Hoofdstuk 9 is een voorziening gekomen voor een behoorlijke klachtbehandeling, waarbij aanvullende regels niet meer noodzakelijk zijn.

Ten aanzien van uw vraag onder 2:

Nadat een klaagschrift is binnengekomen en doorgezonden naar het stafbureau, wordt de klacht voor ontvangst bevestigd. De standaardbrief die daarbij tot op heden werd gebruikt is in uw bezit en behoeft mijns inziens geen verdere toelichting.

De klachtbehandelaar streeft ernaar voor het einde van de termijn van zes weken (na ontvangst van de klacht) de klachtbeantwoording in concept bij de directeur aan te leveren. Na akkoordbevinding door de directeur - al dan niet na inhoudelijke dan wel redactionele aanpassing - wordt de klachtbeantwoording verzonden. Indien aanleiding hiertoe bestaat (bijvoorbeeld in geval van gegrondverklaring van de klacht) wordt de benodigde actie gepleegd om daarmee de klager tot tevredenheid te stemmen.

Vrijwel bij elke afhandeling van een klacht, hetzij gegrond, hetzij ongegrond, wordt de klachtbeantwoording in afschrift toegezonden aan het betreffende hoofd van de afdeling inning. Daarbij wordt dan een formulier van bevindingen gevoegd, waarmee het hoofd direct in beeld heeft wat wel of niet is misgegaan in de dossierbehandeling. De nodige actie ten aanzien van een medewerker kan door hem worden ondernomen. Hiermee wil het LBIO bewerkstelligen dat een medewerker in het voorkomende geval leert van zijn fouten.

Eind 2003 heeft het LBIO een intern onderzoek gestart onder de klagers. De uitkomsten van dit onderzoek zijn nog niet voorhanden.

Ten aanzien van uw vraag onder 3:

Met mijn hiervoor gemaakte opmerkingen onder punt 2 over de gedraging van mijn bureau met betrekking tot de genomen termijn voor ontvangstbevestiging, meen ik deze vraag afdoende te hebben beantwoord.

Ten aanzien van uw vraag onder 4:

Zoals hiervoor aangegeven streeft mijn bureau ernaar binnen twee weken een ontvangstbevestiging te zenden in het geval een klacht wordt ontvangen. Het valt echter niet altijd uit te sluiten dat een klacht niet direct als zodanig wordt doorgezonden. In die gevallen zal een ontvangstbevestiging later dan de gebruikelijke twee weken termijn worden verzonden.

Ik onderstreep echter het belang van een snelle ontvangstbevestiging en zal via een instructie van de afdelingshoofden bij de medewerkers nogmaals benadrukken dat binnengekomen klachten ook direct als zodanig worden herkend en dienen te worden doorgezonden naar het stafbureau."

4. Aangezien de Nationale ombudsman uit de reactie van het LBIO niet in voldoende mate kon vaststellen of het uitblijven van een ontvangstbevestiging gedurende enkele weken als een uitzondering moest worden beschouwd, verzocht hij het LBIO per brief van 13 augustus 2004 om een nadere toelichting.

De Nationale ombudsman verzocht om een overzicht van de eerste honderd in 2004 ingediende klachten, telkens met vermelding van de tijd die is verstreken tussen ontvangst van de brief waarbij de klacht werd ingediend bij (enige afdeling van) het LBIO en verzending van een ontvangstbevestiging. Ten aanzien van de klachtdossiers waarbij verzending niet binnen twee weken had plaatsgevonden verzocht de Nationale ombudsman om een opgave van het aantal dagen dat tussen binnenkomst van de brief en uitgaan van de ontvangstbevestiging is verstreken en voorts in hoeverre daarbij een rol heeft gespeeld dat een brief aanvankelijk niet als klacht was herkend.

5. In antwoord op de vragen van de Nationale ombudsman, liet de directeur van het LBIO de Nationale ombudsman per brief van 6 september 2004 onder meer weten dat de binnenkommende brieven worden geselecteerd en verspreid over de inningmedewerkers die tevens zaakbehandelaar zijn. Wanneer direct uit de brieven op te maken valt dat het om een klacht gaat, dient de inningmedewerker de brief naar het stafbureau toe te zenden, die vervolgens een ontvangstbevestiging stuurt binnen enkele dagen. Het komt echter voor dat de medewerker met enige vertraging constateert dat de brief door de afzender is bedoeld als klacht. De medewerkers van het LBIO zijn in april 2004 (in verband met het onderzoek van de Nationale ombudsman) nog eens gewezen op de noodzaak klachten zo snel mogelijk door te zenden aan het stafbureau. Dit heeft, voor wat betreft de termijn van afhandeling - het overzicht laat dit ook zien - wel resultaat gehad, aldus de directeur. Hij merkte voorts op dat in een enkel geval een klaagschrift langer bij een inningmedewerker

heeft gelegen in verband met zijn/haar kort of lang (ziekte)verzuim. Hoewel collega's uiteraard medeverantwoordelijk zijn gesteld voor een juiste en spoedige doorzending van klaagschriften, leidt een dergelijke situatie tot vertraging in de procedure.

Op basis van het meegestuurde overzicht (hierna opgenomen onder het kopje Informatieoverzicht) concludeerde de directeur dat het te laat bevestigen geen uitzondering vormt. In ongeveer tweederde van het aantal klachten is sprake van een ontvangstbevestiging binnen de termijn zoals door de Nationale ombudsman beschreven. In 33 gevallen is sprake van een overschrijding van de 14-dagetermijn. In twaalf van de honderd gevallen werd geen ontvangstbevestiging gezonden; vaak werd de klacht binnen enkele weken afgehandeld, aldus de directeur. In de overige gevallen is een ontvangstbevestiging binnen de termijn verzonden.

6. Op 11 oktober 2004 stuurde het LBIO de Nationale ombudsman een aantal brieven toe die in eerste instantie niet als klachtbrief waren herkend en waarvan de ontvangst derhalve niet binnen de termijn van twee weken was bevestigd. Passages uit enkele van die brieven en de datum van de bijbehorende ontvangstbevestiging zijn in dit rapport opgenomen onder het kopje Informatieoverzicht bij nummer 8.

Beoordeling

7. Op grond van artikel 9:6 van de Awb behoort het bestuursorgaan waarbij een klaagschrift is ingediend de ontvangst daarvan schriftelijk te bevestigen (zie Achtergrond, onder 1.). De datum van ontvangst van het klaagschrift markeert het begin van de wettelijke termijn waarbinnen het bestuursorgaan de klacht behoort af te handelen.

Daarom dient in de ontvangstbevestiging de datum van ontvangst te worden genoemd; de klager kan dan nagaan wanneer de beslistermijn verstrijkt. Een ontvangstbevestiging biedt verder, ook met het oog op doelmatigheid, het bestuursorgaan bij uitstek de gelegenheid om de klager te informeren over de behandelingswijze en de behandelingsduur van het klaagschrift. Redelijke wetsuitleg brengt naar het oordeel van de Nationale ombudsman met zich mee dat van het verzenden van een afzonderlijke ontvangstbevestiging eventueel kan worden afgezien indien de klacht binnen uiterlijk twee of drie weken na ontvangst van het klaagschrift wordt afgehandeld. De verzending van zo'n afzonderlijke ontvangstbevestiging heeft in dergelijke gevallen immers betrekkelijk weinig zin, aangezien uit de afhandeling blijkt dat het klaagschrift is ontvangen. In alle andere gevallen dient de verzending van een ontvangstbevestiging vaste praktijk te zijn.

De wet geeft geen aanduiding van een termijn waarbinnen de ontvangst van een klacht moet zijn bevestigd.

8. In het kader van dit onderzoek is van de zijde van het LBIO naar voren gebracht dat ernaar wordt gestreefd de ontvangst van klachten in de zin van de Awb altijd binnen twee

weken schriftelijk te bevestigen. Dat dit in het geval van mevrouw X niet was gebeurd, had te maken met het feit dat klachten niet altijd als zodanig worden herkend hetgeen ertoe leidt dat deze klachtbrieven eerst op de reguliere afdeling terechtkomen. Dit gaf het LBIO aanleiding om het belang van een goede klachtherkenning en spoedige doorzending naar het stafbureau nogmaals onder de aandacht van zijn medewerkers te brengen.

9. In reactie op het verzoek van de Nationale ombudsman om een nadere toelichting, stuurde het LBIO de Nationale ombudsman een overzicht toe van de termijn waarbinnen van de eerste honderd van de in 2004 ontvangen klachten, een ontvangstbevestiging was verstuurd. Het LBIO gaf hierbij aan dat in ongeveer eenderde van deze gevallen sprake was van overschrijding van de in de correspondentiewijzer beschreven termijn. Het LBIO kwam terug op zijn eerdere kwalificatie dat overschrijding van de termijn waarbinnen een ontvangstbevestiging werd verstuurd zoals in de zaak van X een uitzondering was. Verder liet het LBIO weten dat zijn medewerkers er in april 2004 op waren gewezen dat klachten zo snel mogelijk doorgezonden dienden te worden aan het stafbureau, hetgeen zichtbaar resultaat had gehad, aldus het LBIO.

10. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit vereiste brengt mee dat op brieven binnen een passende termijn moet worden gereageerd. Vanwege het belang van de klager om spoedig zekerheid te krijgen over de ontvangst van zijn klaagschrift heeft de Nationale ombudsman reeds in een eerder in 2003 uitgebracht rapport (2003/325) overwogen dat van een bestuursorgaan mag worden verwacht dat het de klager binnen uiterlijk twee weken na ontvangst van de klachtbrief een ontvangstbevestiging stuurt (zie Achtergrond, onder 6.).

11. Uit de door het LBIO verstrekte informatie is komen vast te staan dat de termijn waarbinnen het LBIO klagers een ontvangstbevestiging stuurde, sterk uiteenliep. In sommige gevallen werd de ontvangstbevestiging nog dezelfde dag of de dag erna verstuurd, in andere gevallen gebeurde dit na één of twee weken. De door de Nationale ombudsman voorgeschreven termijn van twee weken werd in 33 van de 88 zaken waarin een ontvangstbevestiging werd gestuurd, niet gehaald. In een aantal gevallen werd deze termijn zelfs fors overschreden. Een ontvangstbevestiging hoeft niet te worden verzonden wanneer de brief uiterlijk twee tot drie weken na ontvangst kan worden afgedaan. Van de twaalf brieven waarop het LBIO niet met een ontvangstbevestiging reageerde, zijn er vijf niet binnen drie weken beantwoord.

Ook na medio april 2004, de maand waarin het LBIO zijn medewerkers op het belang van een tijdige klachtherkenning heeft gewezen, heeft de verzending van ontvangstbevestigingen nog te wensen overgelaten. Van de 27 zaken waarin in die periode een ontvangstbevestiging werd verstuurd, gebeurde dit in zeven gevallen nog te laat. In twee gevallen werd de ontvangstbevestiging zelfs pas na ruim vijftig dagen verstuurd.

Met het LBIO is de Nationale ombudsman dan ook van oordeel dat de overschrijding van de termijn waarbinnen in het concrete geval van mevrouw X een ontvangstbevestiging is verzonden, geen uitzondering is.

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman blijkt uit de overgelegde gegevens eerder dat er structureel iets mis is in de wijze waarop het LBIO omgaat met het verzenden van ontvangstbevestigingen. Het LBIO heeft als verklaring daarvan onder meer aangegeven dat klachtbrieven in eerste instantie niet altijd als zodanig worden herkend. Wat daarvan ook zij, het argument dat klachten niet altijd als zodanig worden herkend, kan wellicht wel verklaren dat ontvangstbevestigingen niet altijd binnen de daarvoor voorgeschreven termijn worden verstuurd, maar kan dit niet rechtvaardigen. Temeer niet nu uit de door het LBIO overgelegde brieven blijkt, dat in sommige gevallen wel degelijk sprake is van een duidelijke grief.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

12. In reactie op deze in onderzoek genomen gedraging heeft het LBIO aangegeven dat in april 2004, middels een instructie van de afdelingshoofden, de medewerkers erop zijn gewezen dat binnengekomen klachten als zodanig moeten worden herkend en dienen te worden doorgezonden naar het stafbureau. De Nationale ombudsman heeft hiervan met instemming kennis genomen. Toch geeft de situatie na april 2004 de Nationale ombudsman alsnog aanleiding het LBIO de aanbeveling te doen ervoor te zorgen dat de ontvangst van klaagschriften uiterlijk twee weken na ontvangst schriftelijk wordt bevestigd, tenzij de klacht binnen uiterlijk twee tot drie weken na ontvangst van het klaagschrift wordt afgehandeld.

Conclusie

De met toepassing van artikel 15 (oud) van de Wet Nationale ombudsman onderzochte gedraging van het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen is

niet behoorlijk ten aanzien van:

de wijze waarop het LBIO uitvoering heeft gegeven aan de verplichting tot het horen van klagers, wegens schending van het vereiste van hoor en wederhoor en

de termijn waarbinnen het LBIO klagers ontvangstbevestigingen heeft verstuurd, wegens schending van het vereiste van voortvarendheid.

Met instemming heeft de Nationale ombudsman kennis genomen van de aangepaste ontvangstbevestiging van het LBIO, waarin het initiatief tot horen bij het LBIO is gelegd, alsmede van de mededeling dat het LBIO, middels een instructie van de afdelingshoofden, bij zijn medewerkers heeft benadrukt dat binnengekomen klachten direct als zodanig

worden herkend en dienen te worden doorgezonden naar het stafbureau.

AANBEVELING

Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen wordt in overweging gegeven om ervoor te zorgen dat de ontvangst van klaagschriften binnen uiterlijk twee weken na ontvangst schriftelijk wordt bevestigd, tenzij de klacht uiterlijk twee tot drie weken na ontvangst van het klaagschrift wordt afgehandeld.

Bij brief van 21 juni 2005 deelde het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen de Nationale ombudsman mee dat sinds 1 april 2005 conform de aanbeveling wordt gehandeld.

Onderzoek

In maart 2003 verzocht het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) te Gouda de Nationale ombudsman om een reactie op de inhoud van de (standaard)brief die het LBIO na ontvangst van een klacht aan klagers zond. In antwoord hierop liet de Nationale ombudsman het LBIO per brief van 24 april 2003 weten dat met deze brief niet werd voldaan aan het bepaalde in artikel 9:10 Awb (hoorplicht). Aangezien een reactie van het LBIO op deze brief uitbleef, besloot de Nationale ombudsman om op grond van zijn bevoegdheid in het kader van artikel 15 (oud) van de Wet Nationale ombudsman hiernaar een onderzoek uit eigen beweging in te stellen (zie Achtergrond, onder 7.).

Voorts ontving de Nationale ombudsman op 19 januari 2004 een verzoekschrift van mevrouw X met een klacht over een gedraging van het LBIO. Door middel van interventie kwam in deze zaak een oplossing tot stand. De gang van zaken met betrekking tot de termijn waarbinnen het LBIO mevrouw X de ontvangst van haar klacht had bevestigd, gaf de Nationale ombudsman echter wel aanleiding om ook hiernaar een onderzoek uit eigen beweging in te stellen.

In het kader van het onderzoek werd het LBIO verzocht op de geformuleerde gedraging te reageren. Tevens werd het LBIO een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan het LBIO. De directeur van het LBIO deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

De (standaard)brief van het LBIO, gedateerd 23 januari 2003, die het LBIO na ontvangst van een klacht aan klagers zond.

De brief van 24 april 2003 van de Nationale ombudsman aan het LBIO.

Verzoekschrift van mevrouw X met bijlagen, waaronder de op deze zaak betrekking hebbende brief van het LBIO van 13 februari 2004 aan verzoekster.

Standpunt van de directeur van het LBIO van 14 april 2004, met bijlagen, waaronder de gewijzigde ontvangstbevestiging.

Een brief van de Nationale ombudsman van 13 augustus 2004 waarin het LBIO om nadere informatie werd verzocht.

De schriftelijke reactie van het LBIO van 6 september 2004 met daarbij gevoegd het volgende overzicht:

Nr. (...) Datum ontvangen Ontvangstbevestiging Aantal dagen > 2 weken Beantwoording op

1	(...)	20040210	20040211	1
2	(...)	20040122	20040212	21 x
3	(...)	20040114	20040128	14
4	(...)	20040122	geen	20040223
5	(...)	20040115	20040216	32 x
6	(...)	20040123	20040216	24 x
7	(...)	20040211	20040216	5
8	(...)	20040121	20040216	26 x
9	(...)	20040108	20040213	36 x
10	(...)	20040123	20040213	21 x
11	(...)	20040202	20040301	28 x
12	(...)	20040204	20040301	26 x
13	(...)	20040216	20040226	10
14	(...)	20040304	geen	20040317
15	(...)	20040217	20040218	1

16 (...) 20040128 20040216 19 x
17 (...) 20040220 20040308 17 x
18 (...) 20040210 20040216 6
19 (...) 20040308 20040316 8
20 (...) 20040204 20040226 22 x
21 (...) 20040311 20040316 5
22 (...) 20040203 geen 20040319
23 (...) 20040211 20040216 5
24 (...) 20040311 20040316 5
25 (...) 20040123 20040213 21 x
26 (...) 20040211 20040213 2
27 (...) 20040319 20040323 4
28 (...) 20040310 20040316 6
29 (...) 20040131 20040213 14
30 (...) 20040211 20040218 7
31 (...) 20040224 20040324 29 x
32 (...) 20040105 20040106 1
33 (...) 20040227 20040324 26 x
34 (...) 20040217 20040226 9
35 (...) 20040304 20040322 18 x
36 (...) 20040224 20040322 27 x
37 (...) 20040227 20040316 18 x
38 (...) 20040224 20040224 0
39 (...) 20040227 20040322 24 x

40 (...) 20040209 20040226 17 x
41 (...) 20040119 20040120 1
42 (...) 20040113 20040213 29 x
43 (...) 20040224 20040324 29 x
44 (...) 20040226 20040322 25 x
45 (...) 20040216 20040226 10
46 (...) 20040329 geen 20040426
47 (...) 20040309 20040323 14
48 (...) 20040324 geen 20040423
49 (...) 20040317 20040318 1
50 (...) 20040130 20040305 35 x
51 (...) 20040318 20040322 4
52 (...) 20040324 20040402 9
53 (...) 20040416 20040416 0
54 (...) 20040407 20040414 7
55 (...) 20040407 20040413 6
56 (...) 20040326 20040413 18 x
57 (...) 20040303 20040303 0
58 (...) 20040331 20040402 2
59 (...) 20040226 20040402 36 x
60 (...) 20040415 20040421 6
61 (...) 20040324 20040402 9
62 (...) 20040414 20040416 2

Nr. (...) Datum ontvangen Ontvangstbevestiging Aantal dagen > 2 weken Beantwoording op

63 (...) 20040413 20040416 3

64 (...) 20040409 20040413 4

65 (...) 20040317 20040322 5

66 (...) 20040506 20040506 0

67 (...) 20040329 20040426 28 x

68 (...) 20040527 20040608 12

69 (...) 20040504 20040510 6

70 (...) 20040511 geen 20040713

71 (...) 20040428 20040621 54 x

72 (...) 20040413 20040414 1

73 (...) 20040504 20040511 6

74 (...) 20040610 20040621 11

75 (...) 20040429 20040623 55 x

76 (...) 20040618 20040623 5

77 (...) 20040607 20040621 14

78 (...) 20040703 geen 20040719

79 (...) 20040526 20040608 13

80 (...) 20040526 20040608 13

81 (...) 20040707 geen 20040721

82 (...) 20040602 20040615 13

83 (...) 20040517 20040608 22 x

84 (...) 20040623 20040707 14

- 85 (...) 20040624 20040628 4
- 86 (...) 20040723 geen 20040726
- 87 (...) 20040617 20040623 6
- 88 (...) 20040616 20040716 30 x
- 89 (...) 20040724 geen 20040729
- 90 (...) 20040616 20040623 7
- 91 (...) 20040622 20040707 15 x
- 92 (...) 20040625 20040707 12
- 93 (...) 20040629 geen 20040805
- 94 (...) 20040725 geen 20040806
- 95 (...) 20040618 20040623 5
- 96 (...) 20040618 20040623 5
- 97 (...) 20040622 20040707 15 x
- 98 (...) 20040707 20040708 1
- 99 (...) 20040614 20040621 7
- 100 (...) 20040622 20040707 15 x

7. Een brief van het LBIO van 11 oktober 2004 met daarbij gevoegd een aantal voorbeelden van brieven die in eerste instantie niet als klachtbrieven waren herkend alsmede de daarbij behorende ontvangstbevestigingen.

a. Een brief, ontvangen op 27 februari 2004 en gericht aan de directeur van het LBIO, waarin onder meer het volgende staat vermeld:

"Via de werknemer van de afdeling kinderalimentatie kwam ik te weten dat als er een klacht is of vragen die onduidelijk blijven er een brief naar u gestuurd kan worden.

Bij deze stuur ik u een brief om een aantal punten duidelijk te krijgen. (...)

Als ik dan zelf opnieuw bel omdat ik nog niets heb ontvangen vertellen ze van de afdeling weer wat anders, dat er geen brief naar de werkgever verstuurd wordt???

(...)

Tot op heden heb ik nog niets ontvangen aan alimentatie.

Wat is nu precies de procedure van het LBIO bij het innen van de kinderalimentatie/het beslag leggen op een salaris? Hoe lang mag een werkgever zo doorgaan zonder steeds te betalen? Ik heb verschillende werknemers gesproken van de afdeling kinderalimentatie (...) en iedereen zegt wat anders? Wie let op deze zaak?

Ook hoor ik weinig van het LBIO over het verloop van de zaak. Moet ik daar vaak zelf over bellen. En lijkt het of er pas actie wordt ondernomen als ik zelf erover bel. Er zijn vast allemaal procedures en regels voor maar het is mij nog niet duidelijk welke. Dit zou ik graag van u horen.

Ik wil niet alleen negatief doen want ik ben blij dat het LBIO het overnam anders zat ik nog zonder. Maar het is ook een bron van inkomen en zonder de kinderalimentatie kan ik niet rondkomen. Vandaar mijn vragen. Graag hoor ik meer van u over het verloop/ procedure van het innen van kinderalimentatie via het LBIO."

De ontvangst van deze brief werd per brief van 23 maart 2004 bevestigd.

b. Een brief, ontvangen op 24 februari 2004 en gericht aan een medewerkster van het LBIO, waarin onder meer het volgende staat:

"In antwoord op uw brief d.d. 19 februari 2004 en het daarop aansluitende telefoongesprek dat wij met elkaar hadden, lijkt het mij verstandig om de punten waarover wij het in dat gesprek hadden nog even op een rij te zetten. (...) Te uwer informatie meld ik hierbij, dat een afschrift van deze brief is gezonden aan de directie van de instelling waar u deel van uitmaakt. Dit om eventuele misverstanden in de toekomst op voorhand uit te sluiten. Ook zal de brief aan u beiden aangetekend verzonden worden.

(...)

Het verandert echter na het lezen van uw epistel door u verzonden op 19 februari. Daarin maakt u het wel heel erg bont. Temeer omdat u gemeend heeft alvast een overzicht van uw berekeningen naar mijn ex-echtgenoot te moeten sturen. Berekeningen die echt, maar dan ook echt nergens op slaan. Uw opmerking als zou ik niet kunnen rekenen is niet alleen onterecht, maar zelfs grievend. (...) Het is onbegrijpelijk dat u (die waarschijnlijk wel goed kan rekenen) zonder eerst mijn reactie en verificatie te kennen mijn ex adviseert om het bedrag de volgende zes maanden te verrekenen. Dit kan echt niet.

(...)

Vanzelfsprekend ga ik ervan uit dat u alle noodzakelijke maatregelen zult treffen om uw brief aan mijn ex-echtgenoot te rectificeren. Dat daarbij haast geboden is, hoeft mijn inziens geen verdere uitleg."

De ontvangst van deze brief werd per brief van 23 maart 2004 bevestigd.

c. Een brief, ontvangen op 21 januari 2004 en gericht aan de directeur van het LBIO, met onder meer de volgende inhoud:

"Voor de zoveelste maal schrijf ik maar weer eens een brief, omdat er totaal niets terecht komt van de inning van de kinderalimentatie door uw Bureau.

(...)

Het zal u niet verbazen dat ik het inmiddels spuugzat ben!!!

De rechter heeft destijds bepaald dat de heer (...) alimentatieplichtig is. Ik heb de inning daarvan in handen gegeven van het LBIO en wat doet uw Bureau? Pappen en nathouden!

U heeft de middelen en de bevoegdheid om de alimentatie namens mij te innen. U volstaat met het sturen van briefjes, waarin u de achterstallige alimentatie opeist want anders overkomen de heer (...) de meest afschuwelijke dingen, maar volgens mij gebeurt er bij herhaling helemaal niets.

(...)

Zou ik van u mogen weten of er een beleid is terzake de heer (...) en zo ja, hoe dat beleid eruit ziet?"

Per brief van 16 februari 2004 werd de ontvangst van deze brief bevestigd.

d. Een brief, ontvangen op 24 februari 2004 en gericht aan de directeur van het LBIO, met de volgende inhoud:

"Ik dien een klacht in over de handelwijze van uw instelling, betreffende de inning en daarover berekende opslag van de onderhoudsbijdrage voor mijn zoon (...).

Op voorhand wil ik u erop wijzen dat mijn vorige brieven deel uitmaken van mijn klacht."

Op 22 maart 2004 werd een ontvangstbevestiging van deze brief verstuurd.

e. Een brief, ontvangen op 24 februari 2004 en gericht aan de directie van het LBIO, met de volgende inhoud:

"N.a.v. mijn verzoek aan uw bureau om hulp teneinde kinderalimentatie te verkrijgen van de vader van mijn twee kinderen (...) moet ik u tot mijn spijt mededelen dat ik van mening ben dat door de mensen van team 3 tot nu toe weinig of niets is gedaan, om uitvoering te geven aan de uitspraak van de rechtbank (...).

(...)

Ik had hogere verwachtingen van het LBIO.

(...)

Indien binnen korte tijd niets wordt bereikt, dan stuur ik alle met u gevoerde correspondentie naar de Nationale ombudsman te 's-Gravenhage, met het verzoek om na te willen doen gaan of in deze door uw bureau juist is gehandeld. "

De ontvangstbevestiging van deze brief werd op 23 maart 2004 verzonden.

f. Een brief, ontvangen op 15 januari 2004 en gericht aan de "Directie klachtzaken" en waarin het volgende staat vermeld:

"...Bij deze wil ik een officiële klacht bij u indienen aangaande zaaknummer (...). (...) Ik neem meerdere malen telefonisch contact op met het LBIO om naar de stand van zaken te informeren. De antwoorden van de medewerkers lopen nogal uiteen.

(...)

Maar daarom deze klacht: ik vind de manier waarop ik word behandeld door de medewerkers van het LBIO zeer ongepast. Ik vind het zeer vervelend om weggezet te worden als een zeur..."

Per brief van 16 februari 2004 werd de ontvangst van deze brief bevestigd.

g. Een brief, ontvangen op 4 februari 2004 en gericht aan de directie van het LBIO, waarin onder meer het volgende staat vermeld:

"Hierbij wil ik, nadat ik eerst diverse malen telefonisch en via briefwisseling contact heb gehad binnen uw organisatie met de heer (...) en de afdeling juridische zaken, een klacht indienen. Het betreft een verschil van mening over de door mij betaalde kinderalimentatie."

Per brief van 26 februari 2004 werd de ontvangst van deze brief bevestigd.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:4, eerste lid

"1. Indien een schriftelijke klacht betrekking heeft op een gedraging jegens de klager en voldoet aan de vereisten van het tweede lid, zijn de artikel 9:5 tot en met 9:12 van toepassing."

Artikel 9:5

"Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van dit hoofdstuk."

Artikel 9:6

"Het bestuursorgaan bevestigt de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk."

Artikel 9:8, zoals dit luidde tot 15 maart 2005

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

- a. waarover reeds eerder een klacht is ingediend die met inachtneming van de artikelen 9:4 en volgende is behandeld;
- b. die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden;
- c. waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden;
- d. waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld;
- e. die door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een administratieve rechter onderworpen is, dan wel onderworpen is geweest of,
- f. zolang ter zake daarvan een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is, dan wel indien de gedraging deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en terzake van dat feit een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is.

2. Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is.

3. Van het niet in behandeling nemen van de klacht wordt de klager zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift schriftelijk in kennis gesteld."

Artikel 9:10, eerste en tweede lid

"1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord."

Artikel 9:13, zoals dit luidde tot 15 maart 2005

"De in deze afdeling geregelde procedure voor de behandeling van klachten wordt in aanvulling op afdeling 9.2 gevolgd indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald."

Artikel 9:14, eerste lid

"Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan wordt een persoon of commissie belast met de behandeling van en de advisering over klachten."

Artikel 9:15, tweede en derde lid

"2. Het horen geschiedt door de in artikel 9:14 bedoelde persoon of commissie. Indien een commissie is ingesteld, kan deze het horen opdragen aan de voorzitter of een lid van de commissie.

3. De persoon of commissie beslist over de toepassing van artikel 9:10, tweede lid."

2. Algemene wet bestuursrecht, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 837, Memorie van Toelichting, pag. 19-21

"Artikel 9:10

Dit artikel bevat het beginsel van hoor en wederhoor. De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. Ook de Nationale ombudsman gaat daarvan uit (...).

Het horen is om meerdere redenen van belang. Niet iedereen is even goed in staat zijn gedachten schriftelijk te formuleren. Daarom moet de gelegenheid worden geboden dat de klager zijn mening mondeling bij het bestuursorgaan naar voren brengt. Het horen kan er ook toe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen. Door het horen van beide

partijen bestaat de gelegenheid naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht. Een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure is het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten kan het vertrouwen van de klager in het bestuur worden versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt. Toepassing van het uitgangspunt van hoor en wederhoor dient voorts de waarheidsvinding. De klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, dienen beiden in de gelegenheid te worden gesteld op elkaars standpunten te reageren. (...)

Gelet op het belang van het horen zal slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen kunnen worden afgezien. Dat kan in ieder geval indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. (...)

Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om van het horen af te zien indien de klacht kennelijk ongegrond is. Horen in dat soort gevallen zal veelal weinig meer kunnen toevoegen en zal veelal niet opwegen tegen de daarmee gemoeide bestuurslasten.

Telefonisch horen is niet zonder meer uitgesloten, maar dient met de nodige zorgvuldigheid plaats te vinden. Het is alleen mogelijk indien er in overleg met de klager toe wordt besloten. Indien het bestuursorgaan telefonisch horen toereikend vindt dient het daarover met de klager overeenstemming te bereiken. In de meeste gevallen zal dit betekenen dat de klager telefonisch wordt benaderd met de vraag of hij van een hoorzitting zou willen afzien. Daarbij dient benadrukt te worden dat de klager altijd de keuze heeft een hoorzitting te laten beleggen. Ziet de klager af van een hoorzitting, dan zal het horen in een later telefoongesprek kunnen plaatsvinden. Zo'n tweede gesprek zal in de regel nodig zijn om de klager de gelegenheid te geven zich voor te bereiden. Ook van het telefonisch horen dient een verslag te worden opgemaakt."

3. Uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 27 mei 1998 (zaaknr.: 96/4664)

"Terzake heeft de rechtbank in haar uitspraak als volgt overwogen:

(...)

Volgens naar het oordeel van de rechtbank ook te dezen nog toepasselijke jurisprudentie (...) is het met (thans) artikel 7:2, eerste lid, en artikel 7:3 Awb weliswaar verenigbaar dat wordt geïnformeerd of de indiener van een bezwaarschrift daarover wenst te worden gehoord, maar mag dat er niet toe leiden dat het bieden van de gelegenheid zich te laten horen afhankelijk wordt gemaakt van een niet in de wet voorziene formaliteit, zoals in casu het binnen een bepaalde termijn reageren op verzoeken van verweerder om contact op te nemen.

De Raad kan zich met deze overwegingen verenigen.

Naar het oordeel van de Raad is in casu niet voldaan aan de voorwaarden waaronder van het horen kan worden afgezien, met name niet aan die van artikel 7:3, onder c., van de Awb."

4. Uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 4 juli 2003 (zaaknr.: 01/4525)

"Dienaangaande overweegt de Raad dat, gelet op het belang dat de wetgever blijkens de wetsgeschiedenis hecht aan het horen van belanghebbenden tijdens de bezwaarprocedure, de uitzonderingsmogelijkheden op de hoorplicht restrictief dienen te worden uitgelegd; dit brengt onder meer mee dat reeds de geringste twijfel of de belanghebbende van zijn recht te worden gehoord geen gebruik wil maken verhindert dat (zonder nadere stappen) van het horen wordt afgezien. Dit betekent ook dat het antwoord op de vraag of al dan niet de gelegenheid dient te worden gegeven om te worden gehoord niet afhankelijk mag worden gemaakt van het binnen een bepaalde termijn reageren door de belanghebbende op een verzoek van gedaagde zich uit te laten over de vraag of de wens bestaat te worden gehoord.

Anders dan de rechtbank is de Raad, nu appellant nimmer (uitdrukkelijk) afstand heeft gedaan van zijn recht te worden gehoord, van oordeel dat in dit geval niet is voldaan aan de voorwaarden waaronder van het horen kon worden afgezien, met name niet aan die van artikel 7:3, aanhef en onder c., van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)."

5. Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 maart 2004 (zaaknr. 200304658/1)

"Uit de geschiedenis van de totstandkoming van art. 7:2 Awb blijkt dat in deze bepaling een essentieel onderdeel van de bezwaarschriftprocedure is neergelegd. Uitzonderingen op de hoorplicht dienen dan ook restrictief te worden geïnterpreteerd. Iedere twijfel omtrent de vraag of een belanghebbende van zijn recht betreffende het horen geen gebruik heeft willen maken, verhindert dat zonder meer van het horen kan worden afgezien. Het al dan niet houden van een hoorzitting mag niet afhankelijk worden gesteld van een niet in de wet voorziene formaliteit. Niet geoorloofd is dat het bestuursorgaan een hoorzitting achterwege laat op de grond dat de bezwaarde daarom niet uitdrukkelijk heeft verzocht zoals - in dit geval - door middel van het tijdig terugzenden van een antwoordformulier. Slechts indien, overeenkomstig art. 7:3 aanhef en onder c Awb, de belanghebbende - al dan niet naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van het bestuursorgaan - uitdrukkelijk heeft verklaard geen gebruik te willen maken van zijn recht gehoord te worden, kan van het horen worden afgezien. De bewijslast omtrent de hiertoe gebleken toestemming dient bij het bestuursorgaan te liggen."

6. Rapport 2003/325 van de Nationale ombudsman bevat onder meer de volgende overwegingen

B. Het belang van voortvarendheid

De overheid is er voor de burger. Daarom dient bij de overheid een goede dienstverlening aan de burgers hoog in het vaandel te staan. Bestuursorganen die langdurig niets van zich laten horen, kunnen bij de betrokken burger de indruk doen ontstaan dat zij niet serieus worden genomen. Daarmee verliezen deze burgers vertrouwen in en sympathie en waardering voor de overheid. Bovendien kan het langdurig in het ongewisse laten van de betrokken burger niet alleen leiden tot veel ergernis en argwaan, maar ook tot telefoontjes, tot rappelbrieven of tot klachtprocedures. Met de afhandeling daarvan is vaak onevenredig veel extra tijd gemoeid. Daarom is het ook in het belang van bestuursorganen zelf om adequaat, en dus ook voortvarend, te reageren op verzoeken van individuele burgers. Aldus kan een grote hoeveelheid extra werk worden voorkomen.

Voor zover sprake is van wettelijke termijnbepalingen komt daar nog bij dat alleen al vanwege het primaat van de wetgever in onze democratische rechtsstaat uitgangspunt dient te zijn dat deze bepalingen door bestuursorganen strikt worden nageleefd. Alhoewel deze bepalingen voor bestuursorganen doorgaans niet hetzelfde fatale karakter hebben als voor burgers, behoren bestuursorganen - ook met het oog op het behoud van hun geloofwaardigheid - alles in het werk te stellen zich aan deze termijnbepalingen te houden. Zoals de Nationale ombudsman in een aantal rapporten heeft overwogen, speelt in dit verband ook de tussen bestuursorganen en burgers na te streven gelijkheid op het punt van de betekenis van wettelijke termijnbepalingen een belangrijke rol.

Overigens is het uiteindelijk, afgezien van wat er wettelijk is geregeld, vooral ook een kwestie van fatsoen dat bestuursorganen vlot reageren op correspondentie van burgers.

C. Normen voor de beantwoording van correspondentie

1. Algemeen

Het rapport van de Nationale ombudsman van 18 december 1989 bevat een algemeen kader waarin normen zijn geformuleerd voor de behandelingsduur van brieven door bestuursorganen (...). Centraal in deze normstelling staat de notie dat overheidsinstanties waar mogelijk brieven binnen enkele weken afhandelen, en dat zij in de gevallen waarin dat niet mogelijk is de brievenbode binnen twee à drie weken een zogenoemd behandelingsbericht sturen.

Veertien jaar later ziet de Nationale ombudsman geen reden om de normstelling uit 1989 als zodanig te wijzigen. Gezien de in de tussentijd ingetreden ontwikkelingen bestaat er echter wel aanleiding om het normenstelsel uit het rapport van 1989 te actualiseren, en om meer differentiatie aan te brengen tussen verschillende categorieën brieven.

(...)

4. Klaagschriften

4.1. *Wettelijke bepalingen*

(...)

Op grond van artikel 9:6 van de Awb behoort het bestuursorgaan waarbij een klaagschrift is ingediend de ontvangst daarvan schriftelijk te bevestigen. Indien een persoon of commissie over de klacht zal adviseren, behoort het bestuursorgaan dat in de ontvangstbevestiging mee te delen (artikel 9:15, eerste lid, van de Awb).

(...)

4.2. *Uitwerking normen*

Ontvangstbevestiging

Net als bij bezwaarschriften het geval is, geldt bij klaagschriften dat de wettelijke termijn waarbinnen het bestuursorgaan de klacht behoort af te handelen, begint te lopen na de ontvangst van het klaagschrift. Daarom dient in de ontvangstbevestiging de datum van ontvangst te worden genoemd; de klager kan dan nagaan wanneer de beslistermijn verstrijkt.

Daarnaast zal het ook bij klachtprocedures vaak doelmatig zijn om in de ontvangstbevestiging alvast informatie te verstrekken over de behandelingswijze en over de behandelingsduur.

Redelijke wetsuitleg brengt naar het oordeel van de Nationale ombudsman met zich mee dat van het verzenden van een afzonderlijke ontvangstbevestiging eventueel kan worden afgezien indien de klacht binnen uiterlijk twee tot drie weken na ontvangst van het klaagschrift wordt afgehandeld. De verzending van zo'n afzonderlijke ontvangstbevestiging heeft in dergelijke gevallen immers betrekkelijk weinig zin, aangezien uit de afhandeling blijkt dat het klaagschrift is ontvangen.

In alle andere gevallen dient de verzending van een ontvangstbevestiging vaste praktijk te zijn. Ook hier mag van het betrokken bestuursorgaan worden verlangd dat het de klager binnen uiterlijk twee weken na ontvangst van het klaagschrift een ontvangstbevestiging stuurt.

7. Wet Nationale ombudsman, zoals deze luidde tot 15 maart 2005

Artikel 15

Tenzij artikel 16 van toepassing is, is de ombudsman bevoegd uit eigen beweging een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde

aangelegenheid heeft gedragen.