



Rapport

Datum: 15 april 2005

Rapportnummer: 2005/123

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat:

1. de burgemeester van de gemeente Apeldoorn verzoekers gemachtigde in het kader van een bezwaarschriftprocedure heeft verzocht om een kopie van verzoekers paspoort;
2. zijn klacht hierover is behandeld door een persoon die betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft;
3. hij tijdens de klachtprocedure niet in de gelegenheid is gesteld te worden gehoord.

Beoordeling

A. DE BURGEMEESTER VAN DE GEMEENTE APELDOORN

I. Ten aanzien van het verzoeken om een kopie van verzoekers paspoort

1. Verzoeker klaagt er over dat de burgemeester van de gemeente Apeldoorn verzoekers gemachtigde in het kader van een bezwaarschriftprocedure inzake de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) heeft verzocht om een kopie van verzoekers paspoort.
2. De gemeente deed bovenbedoeld verzoek - nadat verzoeker zijn bezwaarschrift had ingetrokken onder handhaving van het verzoek om vergoeding van de in verband met het bezwaarschrift gemaakte kosten, zoals bedoeld in artikel 7:15, tweede lid Awb (zie Achtergrond, onder 1) - teneinde te beoordelen of verzoeker de door diens gemachtigde bij het bezwaarschrift gevoegde machtiging daadwerkelijk had ondertekend. De gemeente wilde hierover zekerheid verkrijgen - door middel van vergelijking van de handtekening onder de door verzoeker ondertekende machtiging met de handtekening in verzoekers paspoort - alvorens een beslissing te nemen op het verzoek betreffende de vergoeding, zoals bedoeld in artikel 7:15, tweede lid Awb. Uiteindelijk heeft de gemeente, na het verrichten van bovenbedoelde controle, besloten om een kostenvergoeding toe te kennen.
3. Namens verzoeker werd gesteld dat de gemeente hem, indien zij twijfels had over zijn identiteit, beter had kunnen uitnodigen om op de hoorzitting in het kader van de bezwaarprocedure te verschijnen. De eis tot overlegging van een kopie van verzoekers paspoort achtte hij een te grote inbreuk op zijn persoonlijke levenssfeer.
4. De gemeente stelde dat enkele met verzoekers gemachtigde gevoerde gesprekken de aanleiding hadden gevormd voor vragen over de identiteit van verzoeker, omdat:
 - a) verzoeker geen adres had of dit niet bekend wilde maken;
 - b) de machtiging adresgegevens noch een geboortedatum bevatte van verzoeker;

c) de in het kader van de Wob opgevraagde stukken aan verzoekers gemachtigde moesten worden gestuurd en niet rechtstreeks aan verzoeker;

d) verzoekers gemachtigde de indruk wekte zelf belang te hebben bij de gevraagde stukken en verzoekers naam daarvoor te gebruiken.

Verder stelde de gemeente dat zij het verzoek om overlegging van een kopie van verzoekers paspoort te laat had gedaan. Volgens de gemeente had zij, op basis van de jurisprudentie (zie Achtergrond, onder 2), dit verzoek niet pas moeten doen voorafgaande aan het nemen van de beslissing op grond van artikel 7:15 Awb, maar had een dergelijk verzoek al moeten worden gedaan bij het in behandeling nemen van het bezwaarschrift.

5. Namens verzoeker werd in reactie hierop gesteld dat:

a) verzoekers postadres bij de gemeente bekend was, de gemeente nooit om diens woonadres had gevraagd, het vermelden van een woonadres niet noodzakelijk is en het vermelden van een postbusnummer voldoende is, waarbij hij verwees naar jurisprudentie (Achtergrond, onder 3) en naar een rapport van de Nationale ombudsman (zie Achtergrond, onder 4);

b) de machtiging wel adresgegevens bevatte en nergens wettelijk is vastgelegd dat een geboortedatum moet worden vermeld;

c) het de gemeente vrijstond om de stukken tevens naar verzoeker te sturen, maar dat de gemeente op grond van artikel 6:17 Awb in ieder geval verplicht was om de stukken naar verzoekers gemachtigde te sturen;

d) verzoekers gemachtigde de belangen van verzoeker kennelijk op een juiste wijze had behartigd.

Verder werd namens verzoeker gesteld dat de door de gemeente bedoelde jurisprudentie (zie Achtergrond, onder 2), betrekking heeft op de datering van een machtiging en in het geheel niet ziet op het stellen van de eis tijdens een bezwaarprocedure tot overlegging van een kopie van het paspoort van de bezwaarde.

6. In reactie hierop deelde het college mee dat verzoekers argumenten onder a) tot en met c) het college geen aanleiding gaven die inhoudelijk te weerleggen. Het ging het college niet om de punten apart, maar juist om samenloop van deze punten in combinatie met punt d). Het college stelde tevens dat het de minst bezwarende wijze had gekozen om vast te stellen of verzoekers gemachtigde namens een anoniem bezwaar indiende en een kostenvergoeding kreeg toegekend. Enkel het vergelijken van de handtekeningen op de machtiging en het identiteitsbewijs was volgens de gemeente voor haar voldoende.

7. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Het motiveringsbeginsel impliceert dat de motivering van een verzoek dat verzoek moet kunnen dragen.

8. Op zich kan het gerechtvaardigd zijn dat een bestuursorgaan, wanneer het, mede op grond van de door een gemachtigde bij een door hem namens zijn cliënt ingediend bezwaarschrift overgelegde machtiging, redenen heeft om eraan te twijfelen of die gemachtigde daadwerkelijk de door hem opgevoerde cliënt vertegenwoordigt, zekerheid wenst te verkrijgen over de vraag of de cliënt de machtiging daadwerkelijk heeft ondertekend. Een relatief eenvoudige wijze waarop dit kan gebeuren is het opvragen van een kopie van het paspoort van cliënt, teneinde de handtekening te vergelijken met de handtekening onder de machtiging. Het bestuursorgaan dient in een dergelijk - niet gebruikelijk - geval het opvragen van een paspoort voldoende te motiveren, juist mede vanwege het feit dat het geen standaardprocedure betreft.

In de brief van 17 juli 2003, waarin de gemeente verzoekt om een kopie over te leggen van verzoekers paspoort teneinde te beoordelen of deze de machtiging daadwerkelijk heeft ondertekend, wordt niet aangegeven waarom door de gemeente wordt getwijfeld aan de authenticiteit van de machtiging.

De door de gemeente in de procedure van interne klachtbehandeling en in de verzoekschriftprocedure bij de Nationale ombudsman gegeven argumenten voor het opvragen van een kopie van verzoekers paspoort zijn onvoldoende overtuigend. Het vermelden van een postadres in een bezwaarschrift is in beginsel voldoende. Voor het maken van een uitzondering daarop - het geval waarin het antwoord op de vraag of iemand is aan te merken als belanghebbende afhangt van betrokkenes feitelijke woonadres - was in dit geval geen aanleiding (zie Achtergrond, onder 3 en 4). Evenmin heeft de gemeente hard kunnen maken dat de geboortedatum van de cliënt in een machtiging moet worden vermeld. Verder is het volstrekt volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 6:17 Awb; zie Achtergrond, onder 1) dat de stukken in ieder geval aan de gemachtigde worden verzonden. Ten slotte heeft de gemeente onvoldoende duidelijk kunnen maken waaruit het gedrag van verzoekers gemachtigde precies heeft bestaan, dat voor de gemeente aanleiding was voor een redelijk vermoeden dat verzoekers gemachtigde zelf belang had bij de gevraagde stukken en dat hij verzoekers naam daarvoor gebruikte.

Aan het bovenstaande wordt toegevoegd dat aan de door de gemeente gegeven argumenten voor de twijfel aan de authenticiteit van de machtiging nog eens afbreuk wordt gedaan door het feit dat de gemeente, zoals zij zelf ook erkent, het verzoek om een kopie van verzoekers paspoort over te leggen niet heeft gedaan kort na de ontvangst van het bezwaarschrift, maar eerst aan het einde van de bezwaarprocedure, op het moment dat de gemeente de op grond van de Wob verzochte stukken reeds aan verzoekers gemachtigde had toegestuurd en de gemeente nog slechts een beslissing moest nemen op het verzoek

op grond van artikel 7:15 Awb.

Gelet op het bovenstaande heeft de burgemeester zijn verzoek om een kopie van verzoekers paspoort over te leggen onvoldoende gemotiveerd. De burgemeester heeft aldus gehandeld in strijd met het motiveringsvereiste.

Op dit onderdeel is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

B. HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN DE GEMEENTE APELDOORN

I. Ten aanzien van het laten behandelen van verzoekers klacht door een persoon die betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft

1. Verzoeker klaagt er verder over dat zijn klacht over het feit dat de gemeente verzoekers gemachtigde in het kader van een bezwaarschriftprocedure heeft verzocht om een kopie van verzoekers paspoort over te leggen is behandeld door een persoon die betrokken is geweest bij de gedraging waarop zijn klacht betrekking had.

2. Het verzoek aan verzoekers gemachtigde om een kopie van verzoekers paspoort is gedaan door de heer X, hoofd afdeling Y, namens de burgemeester. Ook de brief waarbij verzoekers klacht is afgehandeld is ondertekend door de heer X, namens het college van burgemeester en wethouders.

3. Volgens het college heeft de heer X voldoende afstand tot de dagelijkse uitvoering, zodat van een objectieve klachtbehandeling sprake is geweest.

4. Het verbod van vooringenomenheid houdt in dat bestuursorganen zich actief opstellen om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden. In overeenstemming met dit verbod dient een bestuursorgaan op grond van artikel 9:7, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 1) de behandeling van een klacht te laten uitvoeren door een persoon die niet betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft.

5. De persoon die de brief waarmee verzoekers klacht werd afgehandeld ondertekende is dezelfde persoon die het schriftelijke verzoek had gedaan waarover verzoeker klaagde. Hiermee is gehandeld in strijd met het verbod van vooringenomenheid.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van het tijdens de klachtprocedure niet in de gelegenheid stellen van verzoeker te worden gehoord

1. Verzoeker klaagt erover dat hij tijdens de behandeling van zijn klacht niet in de gelegenheid is gesteld te worden gehoord.

2. Het college deelt mee dat het horen ten onrechte is nagelaten.

3. 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 beginsel stelt het bestuursorgaan op grond van artikel 9:10 Awb (zie Achtergrond, onder 1) de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft in de gelegenheid te worden gehoord.

4. Het college heeft verzoeker niet uitgenodigd voor een hoorzitting. Aldus is gehandeld in strijd met het vereiste van hoor en wederhoor.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de burgemeester van de gemeente Apeldoorn, die wordt aangemerkt als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn, is gegrond, wegens schending van het motiveringsvereiste.

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders is

gegrond ten aanzien van:

- het laten behandelen van verzoekers klacht door een persoon die betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, wegens schending van het verbod van vooringenomenheid;
- het verzoeker tijdens de klachtprocedure niet in de gelegenheid stellen te worden gehoord, wegens schending van het vereiste van hoor en wederhoor.

Onderzoek

Op 9 oktober 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 8 oktober 2003, van de heer W., ingediend door de heer mr. H. van Drunen te Utrecht, met een klacht over een gedraging van de burgemeester van de gemeente Apeldoorn en over gedragingen van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn.

Nadat de Nationale ombudsman de gemeente Apeldoorn had verzocht om verzoekers klacht te behandelen en de gemeente had gereageerd op verzoekers klacht, wendde verzoeker zich bij brief van 18 december 2003 met zijn klacht wederom tot de Nationale

ombudsman. Naar deze gedragingen, waarvan de gedraging van de burgemeester van de gemeente Apeldoorn wordt aangemerkt als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen het college en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De reactie van het college gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen. Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1.1. Op 2 en 28 april 2003 diende verzoekers gemachtigde bij de gemeente Apeldoorn bezwaarschriften in tegen de "fictieve weigering" om hem "gevraagde en voldoende duidelijk gespecificeerde documenten te verstrekken" op zijn verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur van 10 maart 2003 respectievelijk 6 april 2003.

1.2. Bij het bezwaarschrift van 28 april 2003 was de volgende machtiging gevoegd:

"...Ondergetekende, W., Postbus (...), Utrecht, machtigt hierbij H. van Drunen hem te vertegenwoordigen bij zijn verzoek documenten met betrekking tot een tweetal extreem-rechtse demonstraties in Apeldoorn te verkrijgen.

Deze machtiging omvat bezwaar, beroep en hoger beroep, alsmede klachtenprocedures.

Deze machtiging geldt totdat het doel is bereikt of totdat deze schriftelijk wordt ingetrokken..."

2. Na ontvangst van de verzochte documenten trok verzoekers gemachtigde bij brief van 27 mei 2003 de bezwaarschriften in, onder handhaving van het verzoek om vergoeding van de in verband met de bezwaarprocedure gemaakte kosten, zoals bedoeld in artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

3. Bij brief van 17 juli 2003 berichtte de heer X, hoofd van de afdeling Y, namens de burgemeester van Apeldoorn aan verzoekers gemachtigde:

“...Naar aanleiding van de door u ingediende bezwaarschriften van 2 april (...), 28 april (...) 2003 namens de heer W. verzoek ik u het volgende. Bij brief van 27 mei 2003 zijn deze bezwaarschriften gedeeltelijk ingetrokken.

Gehandhaafd blijft het bezwaarschrift voor zover het betreft het verzoek om toepassing van artikel 7:15 lid 2 Awb.

Teneinde te beoordelen of de heer W. de machtiging daadwerkelijk heeft ondertekend, verzoeken wij u uw cliënt te vragen om een kopie van zijn paspoort/identiteitskaart en ons deze te doen toekomen. Wij zullen deze kopie bij ontvangst onmiddellijk vernietigen en zullen zo spoedig mogelijk beslissen op het verzoek om toepassing van artikel 7:15 lid 2 Awb...”

4. Verzoekers gemachtigde schreef de gemeente het volgende op 18 juli 2003:

“...Naar aanleiding van uw brief d.d. 17 juli stuur ik u hierbij een afschrift van een deel van het paspoort van cliënt W. Gelet op uw brief gaat het u om de naam en handtekening van cliënt; andere informatie is derhalve op grond van privacy-overwegingen en het gebrek aan relevantie onleesbaar gemaakt.

Zoals afgesproken en toegezegd ga ik er van uit dat deze kopie onmiddellijk vernietigd zal worden.

Wel dien ik namens cliënt een klacht in tegen uw eis deze gegevens te verstrekken als voorwaarde voor de afhandeling van het verzoek om toepassing van art. 7:15 lid 2 (...)

Het is uitsluitend uw keuze geweest om de geplande hoorzitting af te blazen. Het had op uw weg gelegen om cliënt uit te nodigen voor deze hoorzitting als u twijfels heeft over zijn identiteit (woorden van de heer Q). De eis tot overlegging van een kopie van een legitimatiebewijs is een te grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van een burger die zijn recht haalt.

Voor deze eis is dan ook geen enkele wettelijke grond.

Ik verzoek u hierover een uitspraak te doen...”

5. Bij brief van 30 juli 2003 deelde de gemeente verzoekers gemachtigde onder meer mee in de te nemen beslissing op het verzoek op grond van artikel 7:15 Awb mede te zullen ingaan op de klacht over het opvragen van een kopie van het paspoort.

6. Op 10 oktober 2003 besloot de gemeente Apeldoorn een kostenvergoeding toe te kennen. In dit besluit werd niet ingegaan op de klacht over het opvragen van een kopie van

het paspoort.

7. De Nationale ombudsman verzocht de gemeente bij brief van 21 oktober 2003 om verzoekers klacht van 18 juli 2003 overeenkomstig hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht te behandelen. Bij brief van 4 december 2003 liet de heer X namens het college verzoekers gemachtigde het volgende weten:

“...In onze brief van 18 juli 2003 hebben wij over uw klacht over het opvragen van een kopie van het paspoort van uw cliënt geschreven, dat wij daarop in onze beslissing op uw verzoek ex artikel 7:15, lid 2 Awb zullen ingaan. In onze beslissing over toekenning van kostenvergoeding is dat niet gebeurd. Dat betreuren wij. Daarom maken wij gebruik van de mogelijkheid die de Nationale Ombudsman ons heeft geboden om alsnog op uw klacht in te gaan.

Uw klacht betreft ons verzoek om een kopie van het paspoort van uw cliënt, de heer W. in verband met een door u namens hem ingediend bezwaarschrift. Allereerst merken wij op, dat het geen standaardprocedure is om een kopie van een identiteitsbewijs op te vragen. In het merendeel van de gevallen is de machtiging duidelijk over de gemachtigde. In het geval van uw cliënt riep de procedure tot dan toe bij ons toch diverse vragen op over de identiteit van degene die bezwaar heeft ingediend. In de enkele telefoongesprekken die met u zijn gevoerd heeft u zelf mede bijgedragen aan de onduidelijkheid over uw cliënt. Uw cliënt had geen adres of wilde dit niet bekendmaken. De machtiging bevatte -zoals bij het door advocaten gehanteerde model wel het geval is- geen adresgegevens en geboortedatum van uw cliënt. De in het kader van de WOB opgevraagde stukken moesten aan u en niet aan cliënt rechtstreeks worden toegezonden. U wekte de indruk zelf belang bij de gevraagde stukken te hebben en de naam van uw cliënt daarvoor te gebruiken. Voor iemand die het beroep van journalist uitoefent werd er in onze ogen zo geheimzinnig gedaan, dat dat het verzoek zoals wij dat op 17 juli 2003 hebben gedaan rechtvaardigde. Overigens hechtten wij eraan te melden dat de ontvangen kopie van het paspoort onmiddellijk is vernietigd, zoals wij in die brief hebben geschreven.

Naar aanleiding van de klacht hebben wij bij het doornemen van de jurisprudentie geconstateerd dat wij het verzoek om de bewuste kopie te laat hebben gedaan. (uitspraak van 29 augustus 2000; GS (2001), 7135) Dit had niet mogen plaatsvinden bij de beslissing op de toekenning van de proceskostenvergoeding, maar had bij het in behandeling nemen van het bezwaarschrift moeten plaatsvinden. Wij hebben derhalve onjuist gehandeld. De klacht is dus om andere redenen terecht geweest. Wij bieden hiervoor onze verontschuldiging aan...”

De in de brief van 4 december 2003 bedoelde gerechtelijke uitspraak is hierna opgenomen onder Achtergrond, onder 2.

8. De reactie van het college was voor verzoeker aanleiding om zich via zijn gemachtigde bij brief van 18 december 2003 opnieuw tot de Nationale ombudsman te wenden:

“...Bij dezen wil ik u, namens cliënt W. Postbus (...) Utrecht, verzoeken een onderzoek in te stellen naar en een uitspraak te doen over enkele gedragingen van ambtenaren van de gemeente Apeldoorn.

(...)

Met deze afhandeling kan cliënt zich niet verenigen. Weliswaar wordt de klacht gegrond verklaard, maar op onjuiste gronden.

Op de volgende procedurele en inhoudelijk gronden verzoek ik u, namens cliënt, een uitspraak te doen.

- De klacht is afgehandeld door de heer X, dezelfde die de nu bestreden gedraging ondertekend heeft. Nu er geen naam van een behandelend ambtenaar in de brief met de bestreden gedraging staat, iets wat bij andere correspondentie wel het geval is, moet cliënt er van uit gaan dat deze brief door X zelf is opgesteld en verzonden. De gedraging van X is dus onderwerp van deze klacht.

Het is ongewenst en in strijd met de wet dat degene over wie geklaagd is, deze klacht zelf afhandelt.

- De wet schrijft voor dat de klager in de gelegenheid dient te worden gesteld te

worden gehoord. Dat is in deze klachtprocedure niet gebeurd.

- In de afhandeling wordt verwezen naar een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarbij de gemeente suggereert dat daarin zou staan dat het opvragen van een kopie van een legitimatiebewijs van een appellant zou moeten kunnen.

Deze uitspraak gaat echter alleen over een machtiging, niet over een kopie legitimatiebewijs, iets geheel anders!

De verwijzing naar deze uitspraak mist derhalve elke grond.

- In de afhandeling van de klacht stelt de gemeente dat de procedure tot dan toe diverse vragen zou hebben opgeroepen over de identiteit van de appellant. Als voorbeelden worden genoemd dat

a. cliënt geen adres heeft of dit bekend wilde maken;

b. de machtiging geen adresgegevens en geboortedatum bevat;

c. de opgevraagde stukken moesten naar gemachtigde worden gestuurd

d. gemachtigde wekte de indruk zelf belang bij gevraagde stukken te hebben.

Ad a. : Het postadres van cliënt was vanaf de allereerst aanvraag bekend bij de gemeente. De gemeente heeft overigens nooit om het woonadres van cliënt gevraagd.

Daarnaast is het geen verplichting voor cliënt om zijn woonadres af te geven; een postbus is voldoende (vgl. Nationale Ombudsman rapport 98/589 en CRvB 22-6-2000, JB 2000,296).

Ad b.: de machtiging bevat wél adresgegevens en inderdaad geen geboortedatum. Tot op heden heb ik daar nooit problemen over gehad in mijn beroepspraktijk bij bestuursorganen, rechtbanken en de Raad van State.

Overigens blijkt nergens uit de wet dat een geboortedatum van een verzoeker of appellant moet worden overlegd.

Ad c.: Het heeft de gemeente steeds vrij gestaan om stukken óók naar cliënt te sturen, maar op grond van art. 6:17 Awb was de gemeente verplicht deze stukken in ieder geval ook aan gemachtigde te sturen.

Ad d.: Als ik als gemachtigde die indruk heb gewekt, dan kan ik alleen maar concluderen dat ik mijn werk in dezen goed heb gedaan en de belangen van cliënt op de juiste manier heb behartigd.

Deze vier argumenten kunnen geen van allen stand houden als grond voor twijfel over de identiteit van cliënt. Daarnaast gaat de gemeente geheel voorbij aan het feit dat het op de weg van de gemeente had gelegen om een hoorzitting in de bezwaarfase te organiseren om deze twijfel weg te nemen.

Ik verzoek u een uitspraak te doen over de vraag of het gerechtigd is voor een bestuursorgaan om van een appellant een afschrift van een legitimatie te eisen voordat op het bezwaar zal worden beslist en over de wijze van afhandeling van deze klacht...”

De in de brief van verzoekers gemachtigde bedoelde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep en het door hem genoemde rapport van de Nationale ombudsman zijn hierna opgenomen onder Achtergrond, onder 3 en 4.

B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder Klacht. Verder wordt verwezen naar hetgeen namens verzoeker wordt gesteld in de brief van 18 december 2003 (zie hierboven onder A.8).

C. Standpunt college van burgemeester en wethouders

Bij brief van 10 mei 2004 reageerde de gemeente op de door de Nationale ombudsman voorgelegde klacht:

"...In de brief van 17 juli 2003 is in het kader van een bezwaarschriftprocedure gevraagd om een kopie van paspoort of identiteitskaart. Die brief is ondertekend door de heer X, hoofd van de afdeling Y. Deze brief is opgesteld door een medewerker van de afdeling. Dat blijkt niet uit de opmaak van de brief, omdat bij het invullen van de macro de naam van de auteur kennelijk niet is ingevuld. Het ondertekenen van brieven namens de bestuursorganen is gemandateerd aan het afdelingshoofd. Bij het ondertekenen van de brief is het ontbreken van de naam en het e-mail adres van de betrokken medewerker niet opgevallen. Als afdelingshoofd heeft hij deze zaak niet zelf behandeld.

(...)

Vervolgens is geklaagd bij de Nationale ombudsman. Deze heeft ons in de gelegenheid gesteld om op de klacht alsnog in te gaan. Dat hebben we gedaan in de brief van 4 december 2003. Op grond van de gemeentelijke klachtenregeling heeft de directeur van de dienst Z de beide afdelingshoofden van de dienst aangewezen als klachtenbehandelaar. Onder verantwoordelijkheid van het afdelingshoofd (...), de heer X is de brief van 4 december 2003 opgesteld. Het beeld dat daarin geschetst wordt van de gemachtigde van klager wordt nog steeds volledig onderschreven.

Naar onze mening heeft de heer X voldoende afstand tot de dagelijkse uitvoering, zodat van een objectieve klachtbehandeling sprake is geweest. Voor het feit dat op de inhoud van de klacht tijdens de behandeling van het verzoek ex art 7:15 Awb niet is ingegaan, zijn in de brief van 4 december 2003 verontschuldigen aangeboden.

In het kader van de toekenning van de proceskostenvergoeding aan de gemachtigde van klager rees twijfel of gemachtigde wel daadwerkelijk iemand vertegenwoordigde. Die twijfel -zo is ook in de brief van 4 december 2003 beschreven- kwam m.n. naar voren in enkele gevoerde telefoongesprekken met medewerkers.

Om de handtekening op de machtiging te kunnen vergelijken is verzocht om een kopie van een identiteitsbewijs. Aan ons verzoek is vrijwillig voldaan.

Naar ons oordeel hebben wij correct gehandeld. Het lijkt ons incorrect als gemachtigde namens een anoniem bezwaar indient en proceskostenvergoeding krijgt toegekend. Gelet op de uitspraak waarnaar wij ook in onze interne klachtbehandeling verwijzen hadden we die identiteit alleen eerder in de procedure moeten vaststellen, nl bij de behandeling van het bezwaarschrift.

Tenslotte wordt nog opgemerkt dat wij gemachtigde ten onrechte niet hebben uitgenodigd. Wij hadden hem hiervoor in de gelegenheid moeten stellen. Als leerpunt voor de toekomst hebben wij aangegeven dat in elke klachtprocedure een gesprek moet plaatsvinden, zoals voorgeschreven in artikel 9:10 Awb..."

D. Reactie verzoeker

Verzoeker reageerde op de reactie van de gemeente bij brief van 5 juli 2004:

"...Ad 1. Er wordt gesteld dat de heer X de brief van 17 juli niet heeft opgesteld en er wordt gesuggereerd dat hij niet bij het opstellen van deze brief betrokken is geweest. Dit zou een (anonieme) medewerker zijn.

Verweerder gaat er volledig aan voorbij dat de heer X degene was die mij in een telefoongesprek heeft gevraagd om een afschrift van het legitimatiebewijs van cliënt. Ik heb daarop aangegeven dat daar geen enkele wettelijke basis voor is en dat als de gemeente dat afschrift wilde hebben, dat schriftelijk opgevraagd moest worden.

Dat heeft de heer X vervolgens gedaan.

Ad 2. Verweerder verwijst naar een uitspraak waaruit zou blijken dat de vaststelling van de identiteit door middel van het opvragen van een kopie van een legitimatiebewijs gerechtvaardigd zou zijn.

Deze uitspraak gaat echter uitsluitend over de datering van de machtiging. Een legitimatiebewijs, laat staan de eis tot het overleggen van een legitimatiebewijs gedurende de bezwaarprocedure, komt in deze uitspraak niet aan de orde.

Verweerder stelt dat ik vrijwillig zou hebben voldaan aan het verzoek tot het overleggen van een kopie van het legitimatiebewijs.

Dit is onzin. Uit de brief waarin verweerder deze kopie opvraagt is af te leiden dat deze kopie een voorwaarde is voor een beslissing op het bezwaarschrift. Dat is ook zo telefonisch door de heer X medegedeeld.

Uit mijn begeleidende brief van 18 juli 2003 bij de kopie moge blijken dat ik deze onder protest heb overlegd.

Voor wat betreft de mededeling van verweerder dat niet wordt ingegaan op een aantal van mijn argumenten, kan ik alleen maar concluderen dat deze argumenten dus niet worden weersproken..."

E. Nadere reactie college van burgemeester en wethouders

Naar aanleiding van een aantal door de Nationale ombudsman gestelde nadere vragen liet het college het volgende weten bij brief van 28 juli 2004.

1. Alsnog reageren op de in het verzoekschrift van 18 december 2003 op pagina 2 opgesomde argumenten a t/m d.

Ten aanzien van de vier opgesomde argumenten merken wij het volgende op. De punten a t/m c geven ons geen aanleiding die inhoudelijk te weerleggen. Het ging ons niet om de punten apart, maar juist door de samenloop van deze punten in combinatie met punt (d; N.o.). De heer Van Drunen geeft aan punt (d; N.o.) een wending in zijn voordeel, terwijl van het tegendeel sprake was. Nogmaals benadrukken wij dat het leek of de heer Van Drunen als privé-persoon een persoonlijk belang bij de stukken had en de naam van zijn cliënt daarvoor gebruikte, zonder hem daadwerkelijk te vertegenwoordigen.

Wij blijven overigens van mening dat wij de minst bezwarende wijze hebben gekozen om vast te stellen of de heer Van Drunen als gemachtigde van een anoniem bezwaar indient en een proceskostenvergoeding krijgt toegekend. Enkel het vergelijken van de handtekeningen op de machtiging en het identiteitsbewijs was voor ons voldoende.

(...)

4. Naam van de medewerker die de brief van de gemeente van 17 juli 2003 heeft opgesteld.

De brief van 17 juli 2003 is opgesteld door de heer Q."

Ten aanzien van verzoekers stelling in zijn brief van 5 juli 2004, dat de heer X zijn gemachtigde telefonisch heeft meegedeeld dat het overleggen van een kopie van verzoekers paspoort een voorwaarde is voor een beslissing op het bezwaarschrift, deelt het college mee dat de heer X meent dat deze telefonische uitspraak niet door hem, maar door de heer Q is gedaan.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2:1:

"1. Een ieder kan zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.

2. Het bestuursorgaan kan van een gemachtigde een schriftelijke machtiging verlangen."

Artikel 6:5:

"1. Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;
- d. de gronden van het bezwaar of beroep.

2. Bij het beroepschrift wordt zo mogelijk een afschrift van het besluit waarop het geschil betrekking heeft, overgelegd.

3. Indien het bezwaar- of beroepschrift in een vreemde taal is gesteld en een vertaling voor een goede behandeling van het bezwaar of beroep noodzakelijk is, dient de indiener zorg te dragen voor een vertaling."

Artikel 6:17:

"Indien iemand zich laat vertegenwoordigen, zendt het orgaan dat bevoegd is op het bezwaar of beroep te beslissen, de op de zaak betrekking hebbende stukken in ieder geval aan de gemachtigde."

Artikel 7:15:

"1. Voor de behandeling van het bezwaar is geen recht verschuldigd.

2. De kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voorzover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Artikel 243, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is van overeenkomstige toepassing.

3. Het verzoek wordt gedaan voordat het bestuursorgaan op het bezwaar heeft beslist. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek bij de beslissing op het bezwaar.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de kosten waarop de vergoeding uitsluitend betrekking kan hebben en over de wijze waarop het bedrag van de kosten wordt vastgesteld."

Artikel 9:7, eerste lid:

"De behandeling van de klacht geschiedt door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest."

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."

2. ABRS 29 augustus 2000, Gst. 2001, nr. 7135

"2. Overwegingen

2.1 Ingevolge artikel 6:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht moet het bezwaar- of beroepschrift worden ondertekend en moet het ten minste bevatten:

de naam en het adres van de indiener;

de dagtekening;

een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht:

de gronden van het bezwaar of beroep.

In artikel 6:6 van deze wet is bepaald dat het bezwaar of beroep, indien niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen daarvan, niet-ontvankelijk kan worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een door hem daartoe gestelde termijn.

Door drs. A. de Vries is beroep ingesteld namens de belanghebbenden zoals deze op de volgens het beroepschrift bijgevoegde machtiging staan vermeld en zoals die door hen persoonlijk is ondertekend. Deze machtiging was evenwel niet bij het beroepschrift gevoegd.

Tijdens de behandeling van het verzoek om voorlopige voorziening op 1 februari 2000 is drs. A. de Vries op deze omissie gewezen. Bij schrijven van 17 februari 2000 heeft drs. A. de Vries alsnog een machtiging per die datum overgelegd waaruit blijkt dat hij door ondergetekenden wordt gemachtigd namens hen te verschijnen op een nader te bepalen zitting van de Afdeling teneinde namens ondergetekenden verweer te voeren en hun belangen te behartigen.

De Afdeling oordeelt dat met dit schrijven het eerdergenoemde gebrek niet kan worden geheeld, reeds omdat dit schrijven en de ondertekening door degenen die beroep wensen in te stellen dateert van na afloop van de beroepstermijn, daargelaten dat het geen machtiging tot het instellen van het beroep betreft. Dit betekent dat noch voor de Afdeling,

noch voor verweerders na afloop van de beroepstermijn duidelijk was wie van de groep van personen die bedenkingen hebben ingebracht, beroep had ingesteld, terwijl bovendien niet is uit te sluiten dat zij eerst na de beroepstermijn opdracht hebben gegeven beroep in te stellen.

De Afdeling overweegt dat de omstandigheid dat beroep wordt ingesteld namens een persoon van wie tijdens de beroepstermijn de identiteit niet kenbaar is, niet kan worden beschouwd als een vormverzuim dat op grond van artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht hersteld kan worden. In dat geval staat tijdens de beroepstermijn immers in het geheel nog niet vast of er iemand is die beroep wil instellen. De artikelen 6:5 en 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht strekken er niet toe het mogelijk te maken beroep in te stellen namens nog onbekende personen. Daardoor namelijk wordt voor deze personen de beroepstermijn verlengd, zonder dat sprake is van verschoningsgronden in de zin van artikel 6:11 van de Algemene wet bestuursrecht. De in de artikelen 8:1 in samenhang met 6:7 en 6:11 van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde regeling van de beroepstermijn brengt met zich dat de identiteit van degene voor wie beroep wordt ingesteld voor afloop van de beroepstermijn kenbaar moet zijn. Slechts in zeer bijzondere omstandigheden kan aan deze eis worden voldaan zonder dat de naam van de appellant in het beroepschrift is vermeld, mits kan worden vastgesteld dat deze binnen de beroepstermijn opdracht heeft gegeven beroep in te stellen.

Daarvan is de Afdeling in het onderhavige geval niet gebleken.

2.2 Gelet op het voorgaande is het beroep van appellanten niet-ontvankelijk.

2.3 Voor een proceskostenveroordeling zijn geen termen aanwezig.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

Verklaart het beroep niet-ontvankelijk."

3. CRvB 22 juni 2001, JB 2001/220

II. Motivering

De Raad ziet zich primair gesteld voor de vraag of de rechtbank het beroep van appellant bij de aangevallen uitspraak terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard.

In de aanhef van zijn bij de rechtbank ingediende beroepschrift heeft appellant als adres vermeld: "Punt B." en bij zijn handtekening: ". B.". Tevens vermeldde hij schriftelijk bereikbaar te zijn via zijn faxnummer.

Uit de basisadministratie persoonsgegevens van de gemeente B. blijkt dat appellant is ingeschreven op het adres: ".", dat wil zeggen: "betrokkene verblijft in B.; adres is onbekend".

Aangezien appellant in zijn beroepschrift geen bruikbaar (post)adres had opgegeven, heeft de rechtbank hem uitgenodigd dit verzuim te herstellen.

In reactie op deze uitnodiging heeft appellant te kennen gegeven dat hij met de rechtbank alleen nog maar per fax wenst te communiceren; een adres waarheen voor hem bestemde stukken per post kunnen worden gezonden, heeft hij niet opgegeven.

Ingevolge artikel 6:5, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient een beroepschrift het adres van de indiener te bevatten.

Ten aanzien van de vraag of een faxnummer als adres in de zin van artikel 6:5 van de Awb kan worden geaccepteerd, heeft de rechtbank het volgende overwogen:

"Hoewel de fax in de huidige maatschappij algemeen als communicatiemiddel wordt aanvaard kan naar het oordeel van de rechtbank nog niet gesteld worden dat een faxnummer volledig de functie van een (post)adres heeft overgenomen dan wel hiermee gelijkgesteld kan worden. Organisaties zijn nog altijd ingesteld op postverwerking en het schriftelijk verkeer van officiële stukken geschiedt nog altijd per post. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het zenden van stukken per fax slechts een aanvullende rol op de verzending van stukken per post. Hierbij merkt de rechtbank op dat toezending van stukken per fax aan zekere beperkingen onderhevig is. Zo is het niet mogelijk om iemand per fax een origineel stuk te doen toekomen. Ook is er geen mogelijkheid per fax stukken aangetekend dan wel met ontvangstbevestiging te verzenden."

Op grond van deze overwegingen heeft de rechtbank geoordeeld dat appellant in strijd met artikel 6:5 van de Awb geen adres heeft opgegeven.

De Raad acht dit oordeel van de rechtbank juist. De Raad kan de overwegingen, waarop de rechtbank haar oordeel heeft doen steunen, volledig onderschrijven.

Om te waarborgen dat bepaalde essentiële processtukken de geadresseerde daadwerkelijk bereiken is niet zonder reden in artikel 8:37, eerste lid, van de Awb als hoofdregel voorgeschreven dat oproepingen, uitnodigingen om ter zitting te verschijnen en uitspraken bij aangetekende brief of bij brief met ontvangstbevestiging worden verzonden. Het opgeven van een (post)adres is derhalve onontbeerlijk.

De rechtbank heeft zich vervolgens gebogen over de vraag of het door appellant gepleegde verzuim verschoonbaar is. Zij heeft daartoe overwogen:

"Desgevraagd heeft eiser ter zitting aangevoerd dat hij van het adres waar de fax zich bevindt geen gebruik wil maken als postadres omdat daarmee de personen die op dat adres wonen overlast wordt bezorgd. Nog daargelaten dat de bewoners ook moeite moeten doen om voor eiser bestemde faxpost bij hem terecht te laten komen, moet worden vastgesteld dat eiser bij gebruik van een postbus niemand last bezorgt.

Ter zitting is de rechtbank ook duidelijk geworden dat eiser wel beschikt over een postbus ten behoeve van zijn uitkering, maar dat hij weigert dat adres aan de rechtbank te verstrekken. Als reden hiervoor voerde eiser aan dat de rechtbank hem zijn oorspronkelijke woonadres in een onteigeningsprocedure heeft ontnomen. De rechtbank ziet niet in waarom eiser het postbusadres voor de onderhavige procedure niet zou kunnen verstrekken terwijl hij ten behoeve van zijn uitkering kennelijk wel over zo'n adres beschikt."

Op grond van deze overwegingen heeft de rechtbank geoordeeld dat geen verschoonbare redenen aanwezig is voor eisers weigering een adres te verstrekken.

De Raad onderschrijft ook dit oordeel van de rechtbank, alsmede de gronden waarop dit oordeel berust.

Voorts merkt de Raad op dat aan de voorwaarden uit de Awb dat een postadres opgegeven moet worden ook voldaan kan worden door het opgeven van het postadres van een ander persoon, zoals een gemachtigde, of een postbus. De gewraakte voorwaarde verhindert derhalve niet het instellen van een beroep ingevolge de Awb.

Blijkens appellants uitlatingen ter zitting is zijn weigering om een (post)adres op te geven ingegeven door zijn onvrede over het feit dat zijn huis en daarmee zijn brievenbus en zijn adres hem in een onteigeningsprocedure zijn ontnomen. Die onvrede vormt evenwel geen grond om appellants weigering om in de onderhavige procedure een adres op te geven voor verontschuldigd te houden, reeds omdat de onteigeningsprocedure volledig losstaat van de onderhavige, op appellants uitkeringsrechten in het kader van de AAW en de WAO betrekking hebbende, procedure.

Uit het vorenstaande volgt dat de aangevallen uitspraak voor bevestiging in aanmerking komt.

De Raad acht geen termen aanwezig voor toepassing van artikel 8:75 van de Awb."

4. Rapport Nationale ombudsman 1998/589, AB 1999, 142

"...[Tekst] Verzoekschrift van de heer D. te Utrecht, met een klacht over een gedraging van het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg te Utrecht.

(...)

Beoordeling

(...)

II. Ten aanzien van de verzending van correspondentie naar verzoekers privé-adres

1. Verzoeker heeft er in de tweede plaats over geklaagd dat het COTG correspondentie naar zijn privé-adres heeft gestuurd in plaats van naar zijn correspondentie-adres.

2. Het COTG wees er in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman op dat de uitnodiging voor de hoorzitting niet met opzet is verzonden naar verzoekers huisadres. Volgens het COTG was het gebruik van dit adres het gevolg van het feit dat verzoekers laatste faxbericht, van 5 mei 1998, een opgave van zijn huisadres bevatte. Nadat verzoeker het COTG had laten weten dat hij het niet op prijs stelde dat correspondentie naar zijn privé-adres werd verstuurd, is in het vervolg weer gebruik gemaakt van zijn postbusnummer, aldus het COTG.

3. Van bestuursorganen mag worden verwacht dat zij reacties op brieven van burgers verzenden naar het door de betrokkenen zelf opgegeven postadres.

4. Verzoeker gaf in zijn correspondentie met het COTG aanvankelijk alleen zijn

postbusnummer op. Op uitdrukkelijk verzoek van het COTG verstrekte hij op 5 mei 1998 ook zijn privé-adres. Bij deze gelegenheid gaf hij niet aan dat hij er bezwaar tegen had indien het COTG dit privé-adres ook als correspondentieadres zou gebruiken. Gelet hierop bestaat er onvoldoende grond voor het verwijt dat het COTG de uitnodiging voor de hoorzitting naar dit privé-adres heeft gestuurd.

De onderzochte gedraging is op dit onderdeel behoorlijk.

5. Ten overvloede wordt nog het volgende opgemerkt. Het COTG heeft het standpunt

ingenomen dat in een geval als het onderhavige een postbusnummer niet kan worden

aangemerkt als een adres in de zin van art. 6:5 lid 1 onder a Awb, zodat het niet vermelden van een huisadres moet leiden tot niet-ontvankelijkverklaring van een bezwaarschrift. Het COTG kan in dit standpunt niet worden gevolgd. Bedoelde bepaling van de Awb strekt er toe het een bestuursorgaan mogelijk te maken te corresponderen met de indiener van een bezwaar-of een beroepschrift. Niet valt in te zien waarom een postbusnummer in dat verband niet zou voldoen. Dit zou anders kunnen zijn indien het antwoord op de vraag of iemand is aan te merken als belanghebbende zou afhangen van betrokkenes feitelijke woonadres. Van een dergelijke situatie was in dit geval - een Wob-zaak - overigens geen sprake. Verder is degene die als zijn adres een

postbusnummer opgeeft er verantwoordelijk voor om ervoor te zorgen dat hij tijdig kennis neemt van daar bezorgde stukken..."