



# Rapport

**Datum: 30 november 2005**  
**Rapportnummer: 2005/368**

## Klacht

Verzoekster klaagt erover dat ZorgOnderzoek Nederland zonder haar toestemming gegevens van haar eerder bij ZorgOnderzoek Nederland ingediende onderzoeksvoorstel naar het gebruik van huidbleekmiddelen onder Ghanese en Hindoestaanse vrouwen in Amsterdam heeft gebruikt in het kader van het voornemen om een opdracht te verlenen aan derden voor onderzoek op dat terrein.

Verder klaagt verzoekster erover dat ZorgOnderzoek Nederland haar niet gericht heeft uitgenodigd om te reageren op de onderzoeksopdracht.

Gezien het grote belang dat de Nationale ombudsman toekent aan adequate interne klachtbehandeling is besloten met toepassing van de bevoegdheid ingevolge artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman (oud) het onderzoek ambtshalve uit te breiden naar de wijze waarop de klacht van verzoekster intern is behandeld. De desbetreffende gedraging is als volgt geformuleerd:

De wijze waarop ZorgOnderzoek Nederland verzoeksters klacht van 16 augustus 2004 heeft behandeld.

## Beoordeling

Algemeen (zie ook Achtergrond, onder 1.)

1. Er is een organisatie ZorgOnderzoek Nederland (hierna: ZonMw). Deze instantie heeft tot taak het doen uitvoeren en het subsidiëren of het verlenen van opdrachten met betrekking tot projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling op het terrein van gezondheid, preventie en zorg. De organisatie bewaakt daarbij de kwaliteit en de samenhang en bevordert tevens het gebruik van de resultaten. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) wijst aandachtsgebieden aan waarvoor een programma zal worden vastgesteld. Daarbij kan de minister beleidsregels vaststellen met betrekking tot het doel, de inhoud en de omvang van het programma. Het bestuur van ZonMw stelt, op basis van de gegeven aanwijzing en vastgestelde regels, een programma vast na goedkeuring door de minister. Verder stelt het regels voor de wijze waarop aanbesteding kan plaatsvinden, de te volgen procedures en voorwaarden hierbij, en met betrekking tot de subsidiëring.

2. Mogelijke uitvoerders van projecten in het kader van het programma worden door ZonMw uitgenodigd om een subsidieaanvraag of een onderzoeksvoorstel in te dienen. Deze uitnodiging gebeurt publiek via een oproep in vakbladen of de website van ZonMw, of gericht via een directe aanschrijving. De beslissing van het bestuur van ZonMw op een subsidieaanvraag of het verlenen van een onderzoeksopdracht is een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder

2.).

## Bevindingen

3. Op initiatief van verzoekster dienden prof.dr. L., verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, en dr. W., directeur van het Nederlands Instituut voor Pigmentstoornissen van het Academisch Medisch Centrum (AMC) in Amsterdam, op 4 augustus 1997 een aanvraag in bij het Praeventiefonds, de voorloper van ZonMw, voor financiering van wetenschappelijk onderzoek naar het gebruik van huidbleekmiddelen onder Ghanese en Hindoestaanse-Surinaamse vrouwen in Amsterdam. De aanvraag betrof een herziening nadat een eerdere versie op advies van de Wetenschappelijke Adviescommissie door het Bestuur van het Praeventiefonds was afgewezen. Over de herziene aanvraag adviseerde de Wetenschappelijke Adviescommissie op 8 oktober 1997 positief. De aanvraag werd echter niet gehonoreerd.

Op 13 maart 1998 werd de aanvraag opnieuw ingediend, nu bij ZonMw, de rechtsopvolger van het Praeventiefonds. Bij besluit van 13 juli 1998 besliste het Bestuur van ZonMw dat het project niet voor honorering in aanmerking kwam. Het bezwaarschrift dat L. en W. op 28 juli 1998 tegen deze beslissing indienden werd op 5 augustus 1998 schriftelijk ingetrokken.

4. Naar aanleiding van een aantal publicaties over het gebruik van huidbleekmiddelen, onder meer van de hand van W. en verzoekster, stelde het Tweede-Kamerlid Arib (PvdA) op 30 juni 1999 aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de vraag of zij bereid was een adequate voorlichtingscampagne te voeren over het gebruik van huidbleekmiddelen onder allochtone vrouwen. De minister antwoordde op 19 juli 1999 dat het nodig was om meer inzicht te krijgen in de aard en de omvang van het probleem voordat een eventuele voorlichtingscampagne kon worden gevoerd. Binnen de prioriteiten van het preventieprogramma van ZonMw was het mogelijk zo een onderzoek te laten uitvoeren, aldus de minister. De minister zegde toe om bij ZonMw specifieke aandacht voor dit probleem te vragen.

Op 12 februari 2001 liet de minister in antwoord op vragen van het Tweede-Kamerlid Arib van 23 januari 2001 weten dat in september 2000 met ZonMw was besproken hoe de aard en de omvang van het probleem kon worden onderzocht. ZonMw zou de onderzoeksopdracht volgens de gebruikelijke procedures aanbesteden. Op dat moment waren de vooruitzichten dat de resultaten van het onderzoek eind 2001 voorhanden konden zijn.

5. Naar aanleiding van de Kamervragen ontving ZonMw van het Ministerie van VWS de opdracht om onderzoek uit te zetten naar huidbleekmiddelen in Nederland. Besloten werd om eerst een kwantitatief onderzoek te starten om de omvang van het probleem in kaart te brengen, eventueel gevolgd door een kwalitatief onderzoek waarin de aard van het

probleem nader kon worden onderzocht.

6. In juli 2001 informeerde ZonMw verschillende organisaties met ervaring in het uitvoeren van onderzoek onder allochtone groepen over de opdracht van het ministerie. Op 17 juli 2001 verzocht ZonMw het Nederlands Instituut voor Pigmentstoornissen om vanuit zijn expertise op het terrein van huidbleekmiddelen een reactie te geven op het concept van de te verlenen onderzoeksopdracht.

Het concept van 16 juli 2001 bevat onder meer de volgende informatie:

“Achtergrond

Uit onderzoek van het Nederlands Instituut voor Pigmentstoornissen blijkt dat door mensen met een donkere huidskleur huidbleekmiddelen worden gebruikt die niet aan de wetgeving voldoen en daardoor gezondheidsschade kunnen opleveren. ZonMw heeft van het Ministerie van VWS opdracht gekregen onderzoek uit te zetten naar huidbleekmiddelen in Nederland. Het onderzoek zal diverse aspecten omvatten. Op basis van de uitkomsten wil de minister van VWS afwegen welke beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet om de gezondheidsschade door het gebruik van huidbleekmiddelen te beperken.”

7. In reactie op het verzoek van ZonMw liet W., directeur van het Nederlands Instituut voor Pigmentstoornissen, bij brief van 30 juli 2001 onder meer het volgende weten.

Binnen het Nederlands Instituut voor Pigmentstoornissen hielden W. en verzoekster zich vanaf 1995 bezig met de maatschappelijke problemen rond het gebruik van huidbleekmiddelen. W. wees op de eerder bij het Praeventiefonds en ZonMw ingediende aanvragen voor financiering van wetenschappelijk onderzoek naar het gebruik van huidbleekmiddelen onder Ghanese en Hindoestaanse-Surinaamse vrouwen in Amsterdam. Het daarbij gevoegde onderzoeksvoorstel zou volgens W. een goed uitgangspunt zijn voor de te verlenen onderzoeksopdracht. W. beëindigde de brief met de mededeling dat het Nederlands Instituut voor Pigmentstoornissen graag bij het onderzoek betrokken wilde worden.

8. Voor de aanbesteding van de onderzoeksopdracht nodigde ZonMw gericht, via een directe aanschrijving, naast het AMC waaraan het Nederlands Instituut voor Pigmentstoornissen was verbonden, onder meer ook het Nederlands Instituut voor Onderzoek van de Gezondheidszorg (Nivel) uit. Van de ontvangen projectvoorstellen honoreerde ZonMw bij besluit van 22 november 2001 de aanvraag van het Nivel van 17 september 2001. In deze aanvraag staat het Nederlands Instituut voor Pigmentstoornissen als betrokken organisatie vermeld en staan W. en verzoekster als adviseur vermeld.

9. Op 16 augustus 2004 maakte verzoekster in een brief aan de directeur van ZonMw haar ongenoegen kenbaar dat ZonMw zonder met haar te overleggen en zonder haar toestemming haar onderzoeksgegevens over het gebruik van huidbleekmiddelen in

Nederland had uitbesteed aan derden. Deze gegevens waren in de subsidieaanvraag verwerkt die verzoekster in 1997 en 1998 onder leiding van L. en W. had ingediend. Volgens verzoekster hadden L. en W. geen enkele zeggenschap over het onderwerp huidbleken omdat verzoekster dit maatschappelijk fenomeen als eerste in Nederland had ontdekt en had uitgewerkt. Daarom zou het onderwerp verzoeksters geestelijk eigendom zijn. Zonder de subsidieaanvraag zou ZonMw niet van het bestaan van het onderwerp hebben geweten en zou ZonMw ook niet hebben geweten welke maatstaven zouden moeten worden aangelegd om de inzendingen te beoordelen. ZonMw had haar kennis gebruikt om een onderzoek uit te schrijven en ZonMw had verzuimd haar op de hoogte te brengen van het aanbesteden van de onderzoeksopdracht, aldus verzoekster.

10. In reactie op verzoeksters brief van 16 augustus 2004 liet de directeur van ZonMw verzoekster bij brief van 2 september 2004 het volgende weten:

“... Uit uw brief van 16 augustus 2004 blijkt een zeer persoonlijke beleving van de werkelijkheid.

Dit gegeven naast uw interpretatie van de historie maakt het naar mijn overtuiging niet zinvol inhoudelijk op uw schrijven in te gaan.

Ik neem afstand van de kwalificaties en insinuaties in uw brief en beschouw deze zaak als afgedaan...”

11. In reactie op een brief van verzoekster aan het Ministerie van VWS liet de directeur Voorlichting en Communicatie van dit ministerie verzoekster bij brief van 1 november 2004 weten dat zij haar klacht over ZonMw kon indienen bij de voorzitter van het bestuur van ZonMw.

12. Op 8 november 2004 diende verzoekster haar klacht in bij de Nationale ombudsman. Door haar niet op de hoogte te brengen van het voornemen een onderzoek uit te schrijven en door haar gegevens te gebruiken om zichzelf de benodigde kennis over het gebruik van huidbleekmiddelen in Nederland te verschaffen, had ZonMw volgens verzoekster onrechtmatig gehandeld en haar benadeeld en zichzelf bevoordeeld. Verzoekster vond het heel kwalijk dat zij het onderzoek niet mocht uitvoeren. Verzoekster voelde zich door ZonMw bestolen en geboycot in het opbouwen van een wetenschappelijke carrière.

13.1. In reactie op verzoeksters klacht bij de Nationale ombudsman liet de directeur van ZonMw ten aanzien van het gebruik van gegevens van een eerder ingediend onderzoeksvoorstel van verzoekster voor het verlenen van een onderzoeksopdracht aan derden het volgende weten.

Door ZonMw was geen gebruik gemaakt van informatie uit de door verzoekster ingediende voorstellen. Wel was voor de opdracht van het ministerie om onderzoek uit te zetten naar huidbleekmiddelen in Nederland gebruik gemaakt van het netwerk van ZonMw. Zo wist

ZonMw dat W. dermatoloog was in het AMC en bekend stond als deskundige op het terrein van pigmentstoornissen. Ook van de zijde van het ministerie was aangedrongen op betrokkenheid van W. omdat de Kamervragen aan de minister mede waren ingegeven door publicaties van W. en verzoekster over het gebruik van huidbleekmiddelen. Het projectvoorstel van het Nivel werd gehonoreerd onder uitdrukkelijke voorwaarde dat W. bij de uitvoering van het voorstel zou worden betrokken. Ook verzoekster was als adviseur bij het project betrokken. De onderzoeksgegevens in het projectvoorstel waren niet afkomstig van eerder ingediende niet gehonoreerde aanvragen van verzoekster, maar van het Nivel zelf.

13.2. In reactie op verzoeksters klacht bij de Nationale ombudsman liet de programmacoördinator preventie van ZonMw ten aanzien van het niet gericht uitnodigen van verzoekster om te reageren op de onderzoeksopdracht het volgende weten.

Door ZonMw worden geen individuen maar instituten uitgenodigd tot het uitvoeren van onderzoek. Zo ook geschiedt het toekennen van subsidies niet aan individuen maar aan de bestuurlijk verantwoordelijke van het onderzoeksinstituut. In dit geval was gekozen voor een gerichte aanschrijving van een aantal vooraf geselecteerde instituten. De criteria waarop werd geselecteerd waren specifieke deskundigheid en ervaring met onderzoek onder allochtone groepen, specialistische kennis op het terrein van pigmentstoornissen aangevuld met uitgebreide epidemiologische expertise. Op grond hiervan, en omdat het ministerie wenste dat het onderzoek zo spoedig mogelijk van start ging, had ZonMw er in dit geval voor gekozen instituten selectief te benaderen. Onder meer had ZonMw het AMC met het daaraan verbonden Nederlands Instituut voor Pigmentstoornissen waarvan W. directeur was, aangeschreven. Het AMC had echter laten weten geen interesse te hebben in de onderzoeksopdracht. Uiteindelijk werd het projectvoorstel van het Nivel gehonoreerd.

13.3. In reactie op het ambtshalve onderzoek van de Nationale ombudsman naar de wijze waarop ZonMw verzoeksters klacht van 16 augustus 2004 heeft behandeld, nam de directeur van ZonMw het standpunt in dat van een formele klacht nimmer sprake is geweest.

14.1. In reactie op het standpunt van de directeur van ZonMw ten aanzien van het gebruik van gegevens van een eerder ingediend onderzoeksvoorstel van verzoekster voor het verlenen van een onderzoeksopdracht aan derden bleef verzoekster van mening dat ZonMw alle informatie over het onderwerp huidbleken betrokken had uit haar projectvoorstel en artikelen die zij over dit onderwerp had geschreven vanaf 1995. Voorts plaatste verzoekster kanttekeningen bij de keuze van ZonMw voor het projectvoorstel van het Nivel. Het voorstel dat verzoekster eerder had ingediend was beter dan dat van het Nivel, aldus verzoekster.

14.2. In reactie op het standpunt van de programmacoördinator preventie van ZonMw ten aanzien van het niet gericht uitnodigen van verzoekster om te reageren op de

onderzoeksoopdracht maakte verzoekster bezwaar tegen de suggestie dat zij niet de aangewezen persoon zou zijn om het onderzoek te doen. Voorts betoogde verzoekster dat het gericht aanschrijven van het AMC nog niet betekende dat het Nederlands Instituut voor Pigmentstoornissen was gevraagd een onderzoeksvoorstel in te dienen. Dat W. was verbonden aan het project van het Nivel was volgens verzoekster verder niet relevant.

## **Beoordeling**

### **I. Ten aanzien van het gebruik van gegevens van een eerder ingediend onderzoeksvoorstel van verzoekster voor het verlenen van een onderzoeksoopdracht aan derden**

15. Verzoekster heeft haar medewerking verleend aan aanvragen voor financiering van wetenschappelijk onderzoek naar het gebruik van huidbleekmiddelen onder Ghanese en Hindoestaanse-Surinaamse vrouwen in Amsterdam bij het Praeventiefonds en later bij ZonMw. Deze aanvragen zijn afgewezen. Het bezwaarschrift tegen de beslissing om de laatste aanvraag af te wijzen is schriftelijk ingetrokken. Dit betekent dat de beslissingen om geen financiering toe te kennen onherroepelijk zijn geworden.

16. Naar aanleiding van Kamervragen heeft de minister van VWS ZonMw de opdracht gegeven onderzoek uit te zetten naar huidbleekmiddelen in Nederland. De Kamervragen waren mede ingegeven door een aantal publicaties over het gebruik van huidbleekmiddelen, waarvan verzoekster de (mede)auteur is.

17. Na ontvangst van de opdracht benaderde ZonMw onder meer het Nederlands Instituut voor Pigmentstoornissen om vanuit zijn expertise op het terrein van huidbleekmiddelen een reactie te geven op het concept van de te verlenen onderzoeksoopdracht. In het concept nam ZonMw in een achtergrondschets onder meer op dat uit onderzoek van het Nederlands Instituut voor Pigmentstoornissen was gebleken dat door mensen met een donkere huidskleur huidbleekmiddelen worden gebruikt.

18. In reactie op het verzoek van ZonMw wees W., directeur van het instituut, op de aanvragen voor financiering van wetenschappelijk onderzoek naar het gebruik van huidbleekmiddelen onder Ghanese en Hindoestaanse-Surinaamse vrouwen in Amsterdam die eerder bij het Praeventiefonds en ZonMw waren ingediend en waaraan ook verzoekster haar medewerking had verleend. Het daarbij gevoegde onderzoeksvoorstel zou volgens W. een goed uitgangspunt zijn voor de te verlenen onderzoeksoopdracht.

19. ZonMw selecteerde een aantal gespecialiseerde onderzoeksinstituten om een projectvoorstel in te dienen en honoreerde bij besluit van 22 november 2001 de aanvraag van het Nivel. Bij dit project was verzoekster als adviseur betrokken.

20. Verzoekster klaagt erover dat ZonMw gegevens van een eerder ingediend onderzoeksvoorstel van verzoekster heeft gebruikt voor het verlenen van een onderzoeksopdracht aan derden. Verzoekster claimt dat het onderwerp huidbleken haar geestelijk eigendom is. Haar kennis op dit gebied was door de ingediende onderzoeksvoorstellen in handen van ZonMw gekomen. Zonder deze kennis zou ZonMw niet van het bestaan van het onderwerp hebben geweten en zou ZonMw ook niet hebben geweten welke maatstaven zouden moeten worden aangelegd om de inzendingen te beoordelen, aldus verzoekster.

21. Volgens ZonMw is er geen sprake van dat gegevens van een eerder ingediend onderzoeksvoorstel van verzoekster zijn gebruikt voor het verlenen van een onderzoeksopdracht aan derden.

22. Vast staat dat de opdracht van de minister van VWS aan ZonMw om onderzoek uit te zetten naar huidbleekmiddelen in Nederland was ingegeven door Kamervragen over dit onderwerp. Deze Kamervragen waren op hun beurt weer ingegeven door publicaties over het gebruik van huidbleekmiddelen waarvan verzoekster de (mede)auteur is. Vast staat voorts dat ZonMw in het concept van de onderzoeksopdracht in de achtergrondschets melding heeft gemaakt van onderzoeken naar het gebruik van huidbleekmiddelen in Nederland door het Nederlands Instituut voor Pigmentstoornissen. De Nationale ombudsman overweegt dat deze informatie die ZonMw in het kader van de opdrachtverlening heeft gebruikt, op zichzelf staat en niet afkomstig is van een eerder ingediend onderzoeksvoorstel van verzoekster.

De Nationale ombudsman overweegt voorts dat verzoekster haar bewering dat ZonMw gegevens van een eerder ingediend onderzoeksvoorstel van verzoekster heeft gebruikt voor het verlenen van een onderzoeksopdracht aan derden, niet voldoende heeft kunnen onderbouwen en dat verzoekster de verklaring van ZonMw in het kader van het onderzoek dat dit niet is gebeurd, niet met feiten heeft kunnen weerleggen. De Nationale ombudsman acht het daarom onvoldoende aannemelijk dat de gedraging waarover verzoekster klaagt zich heeft voorgedaan. De klacht mist dan ook feitelijke grondslag.

II. Ten aanzien van het niet gericht uitnodigen van verzoekster om te reageren op de onderzoeksopdracht

23. Voor de aanbesteding van de onderzoeksopdracht nodigde ZonMw gericht, via een directe aanschrijving, gespecialiseerde onderzoeksinstituten uit. Van de ontvangen projectvoorstellen honoreerde ZonMw bij besluit van 22 november 2001 de aanvraag van het Nivel van 17 september 2001.

24. Verzoekster klaagt erover dat ZonMw haar niet gericht heeft uitgenodigd om te reageren op de onderzoeksopdracht.



25. ZonMw nam het standpunt in dat geen individuen maar instituten worden uitgenodigd tot het uitvoeren van onderzoek. In dit geval was gekozen voor een gerichte aanschrijving van een aantal vooraf geselecteerde instituten. De criteria waarop werd geselecteerd waren specifieke deskundigheid en ervaring met onderzoek onder allochtone groepen, specialistische kennis op het terrein van pigmentstoornissen aangevuld met uitgebreide epidemiologische expertise.

26. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd. Een verwachting die niet gerechtvaardigd is behoeft in beginsel niet te worden gehonoreerd.

27. De Nationale ombudsman overweegt dat verzoekster gelet op haar betrokkenheid bij het onderwerp huidbleken en de eerder ingediende projectvoorstellen waaraan zij medewerking had verleend, in de kennelijke veronderstelling verkeerde dat zij aanspraak zou kunnen maken op toewijzing van de onderzoeksopdracht en dat zij daarom door ZonMw gericht had moeten worden uitgenodigd om op de onderzoeksopdracht te reageren. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is die verwachting alleen al gelet op het feit dat ZonMw geen individuen maar alleen instituten uitnodigt, niet gerechtvaardigd. Daarbij komt dat verzoekster als adviseur bij het projectvoorstel van het Nivel, het voorstel dat uiteindelijk door ZonMw is gehonoreerd, wel degelijk in persoon bij de te verlenen onderzoeksopdracht was betrokken. Nu verzoeksters verwachting dat ZonMw Nederland haar gericht had moeten uitnodigen om te reageren op de onderzoeksopdracht niet gerechtvaardigd is, heeft ZonMw niet in strijd met het vereiste van rechtszekerheid gehandeld door verzoekster niet gericht uit te nodigen om te reageren op de onderzoeksopdracht.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk

III. Ten aanzien van de wijze waarop ZonMw verzoeksters klacht van 16 augustus 2004 heeft behandeld

28. Op 16 augustus 2004 maakte verzoekster in een brief aan de directeur van ZonMw haar ongenoegen kenbaar dat ZonMw zonder met haar te overleggen en zonder haar toestemming haar onderzoeksgegevens over het gebruik van huidbleekmiddelen in Nederland had uitbesteed aan derden en dat ZonMw had verzuimd haar op de hoogte te brengen van het aanbesteden van de onderzoeksopdracht.

29. Bij brief van 2 september 2004 liet de directeur van ZonMw verzoekster weten dat het naar zijn overtuiging niet zinvol was om, gelet op de strekking van de brief van 16 augustus 2004, inhoudelijk op de brief in te gaan. Met zijn brief beschouwde de directeur van ZonMw deze zaak als afgedaan.

30. In het kader van het onderzoek liet de directeur van ZonMw weten dat van een formele klacht nimmer sprake is geweest.

31. De Nationale ombudsman overweegt ten aanzien van dit standpunt van het bestuursorgaan het volgende.

Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat de minimumeisen voor een goede behandeling door bestuursorganen van klachten over overheidsoptreden. Het gaat daarbij om de interne klachtprocedure die in de regel een verplichte voorfase vormt van een eventuele klachtprocedure bij een externe instantie, zoals de Nationale ombudsman. Een definitie van het begrip klacht geeft de Awb niet. Wel is in artikel 9:1 van de Awb (zie Achtergrond, onder 2.) geregeld dat een ieder het recht heeft om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan. Het bestuursorgaan dient ingevolge artikel 9.2 van de Awb (zie Achtergrond, onder 2.) zorg te dragen voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen. Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt ingevolge artikel 9.5 van de Awb (zie Achtergrond, onder 2.) de verplichting tot het verder behandelen van de klacht.

32. In haar brief van 16 augustus 2004 klaagde verzoekster over de wijze waarop ZonMw zich in een bepaalde aangelegenheid jegens haar heeft gedragen. Gelet op hetgeen hiervóór is overwogen kan de Nationale ombudsman het standpunt van het bestuursorgaan dat van een formele klacht nimmer sprake is geweest niet volgen. Nu er ook geen sprake van is dat het bestuursorgaan naar tevredenheid van verzoekster aan haar klacht tegemoet is gekomen, brengt dit de Nationale ombudsman tot de volgende beoordeling van de wijze waarop ZonMw verzoeksters klacht van 16 augustus 2004 heeft behandeld.

33. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. In dit geval brengt een behoorlijke behandeling van de klacht met zich dat het bestuursorgaan verzoekster schriftelijk en gemotiveerd in kennis dient te stellen van de beslissing de klacht buiten behandeling te laten.

34. De Nationale ombudsman overweegt dat de mededeling van de directeur van ZonMw in zijn brief van 2 september 2004 aan verzoekster dat het naar zijn overtuiging niet zinvol was om, gelet op de strekking van de brief van 16 augustus 2004, inhoudelijk op de brief in te gaan, feitelijk inhield dat verzoeksters klacht niet zou worden behandeld. Ook de beslissing om een klacht buiten behandeling te laten dient echter voldoende door het bestuursorgaan te worden gemotiveerd aan de hand van de bepalingen hieromtrent van artikel 9:8 Awb (zie Achtergrond, onder 2.). Daarvan is in dit geval geen sprake. Nu de beslissing om verzoeksters klacht van 16 augustus 2004 buiten behandeling te laten niet

wordt gedragen door een kenbare motivering, heeft ZonMw gehandeld in strijd met het motiveringsvereiste.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

35. Het vereiste van hoor en wederhoor houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een handeling of beslissing betrokkenen die daarbij een belang hebben in staat stellen te worden gehoord. In dit geval brengt een behoorlijke behandeling van de klacht met zich dat het bestuursorgaan verzoekster in de gelegenheid dient te stellen te worden gehoord, tenzij de klacht kennelijk ongegrond is of verzoekster afziet van dit recht. Dit beginsel is in de wettelijke regeling van de behandeling van klachten tot uitdrukking gebracht in artikel 9:10 van de Awb (zie Achtergrond, onder 2.). Voor andere uitzonderingen biedt deze wetsbepaling geen ruimte.

36. De Nationale ombudsman overweegt dat van kennelijke ongegrondheid van de klacht niet is gebleken. Dat in het kader van dit onderzoek de Nationale ombudsman tot de conclusie is gekomen dat de klacht van verzoekster niet gegrond is, brengt nog niet mee dat deze als kennelijk ongegrond kon worden aangemerkt. Ook is niet gebleken dat verzoekster heeft afgezien van het recht te worden gehoord. Nu verzoekster naar aanleiding van haar klacht van 16 augustus 2004 niet is gehoord terwijl geen van de omstandigheden die uitzondering op de hoorplicht met zich brengt van toepassing is, heeft het bestuursorgaan door verzoekster niet te horen gehandeld in strijd met het vereiste van hoor en wederhoor.

In zoverre is de onderzochte gedraging eveneens niet behoorlijk.

37. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. In dit geval brengt een behoorlijke behandeling van de klacht met zich dat het bestuursorgaan verzoekster dient te wijzen op de mogelijkheid om vervolgens nog een klacht in te dienen bij een persoon of college dat is aangewezen om klachten over het bestuursorgaan te behandelen. Dit beginsel is in de wettelijke regeling van de behandeling van klachten tot uitdrukking gebracht in artikel 9:12, tweede lid, van de Awb en is ingevolge artikel 9:8, derde lid, van de Awb van overeenkomstige toepassing op de beslissing om de klacht niet in behandeling te nemen.

38. De Nationale ombudsman stelt vast dat brief van de directeur van ZonMw van 2 september 2004 aan verzoekster geen verwijzing bevat naar de Nationale ombudsman, de persoon die in dit geval is aangewezen om klachten over ZonMw te behandelen. Door niet te wijzen op de mogelijkheid om nog een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman heeft het bestuursorgaan gehandeld in strijd met het beginsel van fair play.

In zoverre is de onderzochte gedraging ook niet behoorlijk.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van ZorgOnderzoek Nederland te Den Haag, is niet gegrond.

De met toepassing van artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman (oud; thans artikel 9:26 Awb) onderzochte gedraging van ZorgOnderzoek Nederland is:

- niet behoorlijk ten aanzien van de beslissing om de klacht buiten behandeling te laten, wegens schending van het motiveringsvereiste;
- niet behoorlijk ten aanzien van de hoorplicht, wegens schending van het vereiste van hoor en wederhoor;
- niet behoorlijk ten aanzien van het niet verwijzen naar een externe klachtbehandelaar, wegens schending van het beginsel van fair play.

## Onderzoek

Op 8 november 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw G. te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van ZorgOnderzoek Nederland te Den Haag.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het bestuur van ZorgOnderzoek Nederland, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het bestuur van ZorgOnderzoek Nederland verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

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

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

De reactie van verzoekster gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen of aan te vullen.

Het bestuur van ZorgOnderzoek Nederland gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

1. Aanvraag van 4 augustus 1997 van prof.dr. L. en dr. W bij het Praeventiefonds voor financiering van wetenschappelijk onderzoek naar het gebruik van huidbleekmiddelen onder Ghanese en Hindoestaanse-Surinaamse vrouwen in Amsterdam.
2. Bijlage bij de aanvraag van 4 augustus 1997.
3. Advies van de Wetenschappelijke Adviescommissie van 8 oktober 1997.
4. Aanvraag van 13 maart 1998 van L. en W bij ZonMw voor financiering van wetenschappelijk onderzoek naar het gebruik van huidbleekmiddelen onder Ghanese en Hindoestaanse-Surinaamse vrouwen in Amsterdam.
5. Beslissing van het bestuur van ZonMw van 13 juli 1998.
6. Bezwaarschrift van L. en W. tegen beslissing van 13 juli 1998.
7. Brief van W. aan ZonMw van 5 augustus 1998.
8. Vragen van Tweede-Kamerlid Arib (PvdA) van 30 juni 1999 aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), met de daarop door de minister gegeven antwoorden; Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, Aanhangsel 3563.
9. Vragen van Tweede-Kamerlid Arib (PvdA) van 23 januari 2001 aan de minister van VWS, met de daarop door de minister gegeven antwoorden; Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, Aanhangsel 1393.
10. Brief van ZonMw aan het Nederlands Instituut voor Pigmentstoornissen van 17 juli 2001.
11. Concept onderzoeksopdracht huidbleekmiddelen van 16 juli 2001.
12. Brief van het Nederlands Instituut voor Pigmentstoornissen aan ZonMw van 30 juli 2001.
13. Brief van ZonMw aan het Nederlands Instituut voor Pigmentstoornissen van 7 augustus 2001.
14. Aanvraag van 17 september 2001 van het Nederlands Instituut voor Onderzoek van de Gezondheidszorg (Nivel) bij ZonMw voor een financiële bijdrage voor het project `Gebruik van huidbleekmiddelen onder allochtone vrouwen in Nederland: prevalentie en bijwerkingen.
15. Beslissing van ZonMw van 22 november 2001.
16. Brief van verzoekster aan de directeur van ZonMw van 16 augustus 2004.

17. Brief van de directeur van ZonMw aan verzoekster van 2 september 2004.
18. Brief van de directeur Voorlichting en Communicatie van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan verzoekster van 1 november 2004.
19. Brief van verzoekster aan de Nationale ombudsman van 8 november 2004.
20. Brief van verzoekster aan de Nationale ombudsman van 12 mei 2004.
21. Brief van de directeur van ZonMw aan de Nationale ombudsman van 27 juni 2005.
22. Brief van verzoekster aan de Nationale ombudsman van 20 juli 2005.
23. Brief van de programmacoördinator preventie van ZonMw aan de Nationale ombudsman van 26 augustus 2005.
24. Brief van verzoekster aan de Nationale ombudsman van 12 september 2005.

## **Achtergrond**

1. Wet op de organisatie ZorgOnderzoek Nederland (Wet van 14 februari 1998, houdende Wet op de organisatie ZorgOnderzoek Nederland)

Artikel 2:

“1. Er is een organisatie ZorgOnderzoek Nederland (ZON).

2. De organisatie bezit rechtspersoonlijkheid en is gevestigd in een door Onze Minister te bepalen plaats.”

Artikel 3, eerste lid:

“De organisatie heeft tot taak het doen uitvoeren en het subsidiëren of het verlenen van opdrachten met betrekking tot projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling op het terrein van gezondheid, preventie en zorg. De organisatie bewaakt daarbij de kwaliteit en de samenhang en bevordert tevens het gebruik van de resultaten.”

Artikel 4, eerste lid:

“Het bestuur van de organisatie bestaat uit ten hoogste negen leden waaronder de voorzitter.”

Artikel 6:

“1. Het bestuur van de organisatie laat zich ten behoeve van de voorbereiding en uitvoering van zijn werkzaamheden ondersteunen door een bureau met aan het hoofd een directeur.

2. Het bestuur benoemt, schorst en ontslaat de directeur.

3. De directeur is secretaris van het bestuur van de organisatie.”

Artikel 7:

“1. Het bestuur van de organisatie stelt een bestuursreglement vast.

2. Het bestuursreglement bevat in ieder geval regels omtrent:

- a. de werkwijze van het bestuur;
- b. de instelling, samenstelling en werkwijze van programmacommissies;
- c. de taken en bevoegdheden van de directeur.

3. Het bestuursreglement behoeft de goedkeuring van Onze Minister.”

Artikel 9:

“1. Onze Minister wijst aandachtsgebieden aan waarvoor een programma zal worden vastgesteld. Daarbij kan hij beleidsregels vaststellen met betrekking tot het doel, de inhoud en de omvang van het programma.

2. Het bestuur van de organisatie stelt, op basis van de gegeven aanwijzing en vastgestelde regels, een programma vast na goedkeuring door de Minister.

3. Het programma bevat:

- a. een beschrijving van de beoogde resultaten van het programma;
- b. een beschrijving in hoofdlijnen van de activiteiten, de samenhang daartussen en de prioriteit daarvan en de looptijd van het programma;
- c. een beschrijving in hoofdlijnen van de wijze van uitvoering en de daaraan verbonden kosten;
- d. de kwaliteitscriteria waaraan projecten, experimenten, onderzoek en ontwikkeling moeten voldoen.”

2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3, eerste lid:

“Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.”

Artikel 9:1:

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

2. Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan.”

Artikel 9:2:

“Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen en over gedragingen van bestuursorganen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn.”

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 9:8:

“1. 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 worden ingesteld, tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit, of beroep 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 terzake 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 9:12, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.”

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 9:12 (tekst geldend tot 15 maart 2005):

“1. Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.

2. Indien vervolgens nog een klacht kan worden ingediend bij een persoon of college, aangewezen om klachten over het bestuursorgaan te behandelen, wordt daarvan bij de kennisgeving melding gemaakt.”