



Rapport

Datum: 7 augustus 2006
Rapportnummer: 2006/272

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, zijn klacht van 19 oktober 2005 niet heeft behandeld overeenkomstig de bepalingen van titel 1 van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Op 25 januari, 10 februari en 18 april 2005 schreef verzoeker de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, brieven over onder andere schadelijke gezondheidseffecten van radioactieve rookmelders. Met dit onderwerp houdt verzoeker zich al geruime tijd bezig. Volgens verzoeker heeft de overheid de verantwoordelijkheid te voorzien in wetgeving ten aanzien van radioactieve rookmelders, onder meer wat betreft het verzamelen ervan.

2. Bij brief van 22 april 2005 beantwoordde de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, verzoekers brieven. In zijn reactie van 26 april 2005 liet verzoeker weten niet tevreden te zijn met het antwoord. Volgens verzoeker werden de door hem gepresenteerde feiten miskend en zou het op zijn plaats zijn als de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, zijn standpunt zou herzien. Omdat een reactie uitbleef belde verzoeker op 9 mei 2005 het Ministerie van Algemene Zaken en zond hij op 10 mei 2005 een rappelbrief. Bij brief van 27 mei 2005 liet de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, verzoeker weten dat deze op onprettige wijze reageerde op de brief van 22 april 2005. Aan deze brief had de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, niets toe te voegen. Voortzetting van de correspondentie met verzoeker vond de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, dan ook niet zinvol en in het vervolg zou worden volstaan met kennisneming van verzoekers correspondentie. Om die reden reageerde de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, niet op een brief van verzoeker van 2 juni 2005.

3. Bij brief van 3 oktober 2005 vroeg verzoeker bij de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, opnieuw aandacht voor zijn zaak. Op 19 oktober 2005 diende verzoeker met verwijzing naar de wettelijke bepalingen over de behandeling van klachten door een bestuursorgaan bij de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, een klacht in over de brief van 22 april 2005. Naar verzoekers mening waren zijn brieven namelijk niet toereikend beantwoord. In zijn reactie van 27 oktober 2005 deelde de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, verzoeker nogmaals mee te zullen volstaan met kennisneming van zijn correspondentie.

4. Verzoeker klaagt erover dat de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, zijn klacht van 19 oktober 2005 niet heeft behandeld overeenkomstig de bepalingen van

titel 1 van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht.

5. In reactie op de klacht liet de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, het volgende weten.

Naar de mening van de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, reageerde verzoeker in zijn brieven van 26 april en 10 mei 2005 op onprettige wijze op de brief van 22 april 2005. Om die reden wees de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, verzoeker er bij brief van 27 mei 2005 op dat zou worden volstaan met kennisneming van zijn correspondentie. Deze afdoening was in de lijn met eerdere beoordelingen van de Nationale ombudsman en kon dan ook niet als onbehoorlijk worden aangemerkt, aldus de Minister-President, de minister van Algemene Zaken. De klacht van verzoeker van 19 oktober 2005 was in overeenstemming met de bepaling van artikel 9:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 1.) schriftelijk bevestigd. Inhoudelijk bevatte het klaagschrift naar het oordeel van de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, niet meer dan een herhaling van zetten, te weten dat verzoeker het niet eens was met de wijze waarop in de brief van 22 april 2005 was ingegaan op zijn problemen. Volgens de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, was een dergelijke actie geoorloofd op grond van artikel 9:8, tweede en derde lid, van de Awb (zie Achtergrond, onder 1.). De klacht van verzoeker van 19 oktober 2005 achtte de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, dan ook niet gegrond. Wel zou het achteraf gezien beter zijn geweest als bij de afdoening van verzoekers klacht duidelijk was gemaakt dat de klacht niet in behandeling werd genomen en dat verzoeker zich desgewenst tot de Nationale ombudsman kon wenden, een weg die verzoeker niettemin had gevonden.

6. De reactie van verzoeker op het standpunt van de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, bevatte geen nieuwe inzichten ten aanzien van de klacht.

II. Beoordeling

7. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Dit vereiste impliceert dat een zijn beslissing dient te baseren op de relevante wettelijke voorschriften, de relevante feiten en belangen en een deugdelijke motivering.

8. Met betrekking tot de wijze waarop met verzoeker is gecorrespondeerd heeft de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, erop gewezen dat de afdoening van verzoekers brieven in lijn is met eerdere beoordelingen van de Nationale ombudsman. Ten aanzien van dit standpunt overweegt de Nationale ombudsman als volgt.

9. De Nationale ombudsman stelt zich op het standpunt dat het uitgangspunt van de overheid moet zijn dat op brieven van burgers een reactie volgt. Indien echter burgers in

de van hen te verwachten verantwoordelijkheid voor hun correspondentie zelf in gebreke blijven, hoeft het bestuursorgaan niet altijd of in ieder geval niet altijd inhoudelijk te reageren. Burgers dienen ook zelf bij te dragen aan een vruchtbare samenwerking met de overheid.

10. De Nationale ombudsman heeft meermalen aangegeven dat er zich situaties kunnen voordoen dat een bestuursorgaan, in reactie op een brief of verzoek, kan volstaan met de mededeling dat in het vervolg niet meer zal worden gereageerd. Te denken valt hierbij aan brieven met een beledigende toonzetting, brieven die gaan over een blijvend meningsverschil waarbij geen nieuwe standpunten zijn te verwachten, kennisgevingen, verzoeken om een specificatie als die specificatie al uit eerdere brieven valt af te leiden, anonieme brieven, brieven die persoonlijk, via het huisadres, aan bestuurders en ambtenaren zijn gericht en rappelbrieven die het antwoord hebben gekruist.

11. In specifieke omstandigheden acht de Nationale ombudsman het ook aanvaardbaar dat, indien een burger een bestuursorgaan dusdanig frequent benadert - schriftelijk, telefonisch, via de e-mail of persoonlijk - dat daardoor een onevenredig beslag gelegd wordt op het bestuursorgaan of de onder verantwoordelijkheid van dit bestuursorgaan werkzame organisatie, door het bestuursorgaan maatregelen worden getroffen ter beperking van dit beslag. Uiteraard dient het recht van de betrokken burger om zich tot het bestuursorgaan te wenden, daarbij niet onevenredig te worden beperkt.

12. Het antwoord op de vraag wanneer er sprake is van een onevenredige inspanning van het bestuursorgaan is niet eenduidig te geven en zal afhankelijk zijn van het specifieke geval. Daarvan zou slechts sprake kunnen zijn, indien de burger zich veelvuldig tot het betrokken bestuursorgaan richt en van dat bestuursorgaan een inspanning verlangt die buitensporig afwijkt van hetgeen van het bestuursorgaan als dienstverlenende overheidsinstantie mag en dient te worden verwacht.

13. In zijn rapport van 18 augustus 2005, nummer 2005/241 (zie Achtergrond, onder 2.) heeft de Nationale ombudsman de volgende gedragslijn vastgesteld voor bestuursorganen bij een veelheid van correspondentie.

Uitgangspunt van de overheid moet zijn dat op brieven van burgers een reactie volgt. Er kunnen zich echter situaties voordoen dat een bestuursorgaan kan volstaan met de mededeling dat in het vervolg niet meer zal worden gereageerd. Indien correspondentie met een bestuursorgaan leidt tot een tijdsbeslag dat buitensporig afwijkt van hetgeen in de gegeven omstandigheden van het bestuursorgaan als dienstverlenende instantie mag worden verwacht en waardoor het belang van dat bestuursorgaan om zijn werkzaamheden in het belang van anderen te kunnen blijven verrichten onder druk komt te staan, kan het bestuursorgaan eenzijdig een gedragslijn opleggen waardoor een adequate reactie mogelijk blijft maar een onevenredige belasting wordt beperkt. Bij het eenzijdig opleggen van een gedragslijn mag, gelet op het individuele belang van de burger om zich tegenover

het bestuursorgaan te kunnen uiten, betrokkene niet worden beperkt in zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden en in zijn mogelijkheden om zich schriftelijk tot het bestuursorgaan te wenden.

14. Op de brieven van verzoeker van 25 januari, 10 februari en 18 april 2005 heeft de Minister-President, de minister van Algemene Zaken op, 22 april 2005 een inhoudelijke reactie gegeven. De brieven van verzoeker van 26 april, 10 mei en 3 oktober 2005 gaan over een blijvend meningsverschil waarbij naar het oordeel van de Nationale ombudsman door verzoeker geen nieuwe standpunten zijn ingebracht. Gelet op deze omstandigheden kon het bestuursorgaan in dit geval in redelijkheid volstaan met de mededeling dat in het vervolg niet meer zal worden gereageerd op verzoekers correspondentie.

15. Waar het klachten betreft is het bestuursorgaan evenwel gehouden deze te behandelen met inachtneming van de bepalingen van artikel 9:8 van de Awb (zie Achtergrond, onder 1.). Dit wetsartikel geeft een limitatieve opsomming van de gronden om een klacht niet in behandeling te nemen. Ook mag betrokkene niet worden beperkt in zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden. Van het niet in behandeling nemen van de klacht dient de klager dan ook in kennis te worden gesteld waarbij in dit geval diende te worden vermeld dat de klager bij de Nationale ombudsman vervolgens een verzoekschrift kon indienen.

16. Uit het standpunt dat de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, in het kader van het onderzoek heeft ingenomen blijkt dat de reactie van 27 oktober 2005 op de klacht van 19 oktober 2005 opgevat moet worden als een beslissing om de klacht niet te behandelen omdat naar het oordeel van het bestuursorgaan het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is. Nu deze motivering niet in de brief van 27 oktober 2005 kenbaar is gemaakt heeft het bestuursorgaan op dit punt gehandeld in strijd met het motiveringsvereiste. Daarbij is het ook niet juist dat in de brief van 27 oktober 2005 geen verwijzing naar de Nationale ombudsman is opgenomen.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Algemene Zaken te Den Haag, is

- gegrond wegens schending van het motiveringsvereiste.

Onderzoek

Op 3 november 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer A. te Ochten, met een klacht over een gedraging van de Minister-President, de minister van

Algemene Zaken, te Den Haag.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

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

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

De reactie van verzoeker en de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Informatieoverzicht

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

1. Brief van verzoeker aan de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, van 10 februari 2005;
2. Brief van de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, aan verzoeker van 22 april 2005;
3. Brief van verzoeker aan de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, van 26 april 2005;
4. Brief van verzoeker aan de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, van 10 mei 2005;
5. Brief van de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, aan verzoeker van 27 mei 2005;
6. Brief van verzoeker aan de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, van 3 oktober 2005;
7. Brief van verzoeker aan de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, van 19 oktober 2005;
8. Brief van de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, aan verzoeker van 27 oktober 2005;

9. Brief van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 1 november 2005;
10. Brief van de Minister-President, de minister van Algemene Zaken, aan de Nationale ombudsman van 24 januari 2006;
11. Brief van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 1 februari 2006.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:6:

“Het bestuursorgaan bevestigt de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk.”

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 9:12, tweede lid:

“Bij de kennisgeving wordt vermeld bij welke ombudsman en binnen welke termijn de klager vervolgens een verzoekschrift kan indienen.”

2. Rapport van de Nationale ombudsman van 18 augustus 2005, nummer 2005/241

"Beoordeling en conclusie

(...)

34. Uit de door het college overgelegde stukken kan worden geconcludeerd dat verzoeker zich in de jaren 2003 en 2004 regelmatig tot de gemeente heeft gewend met vragen, verzoeken, klachten en bezwaarschriften. In deze frequentie, maar mede ook in de toonzetting van de brieven, zag het college aanleiding een coördinator aan te wijzen. Bij brief van 18 april 2003 is verzoeker meegedeeld dat hij deze coördinator kon benaderen om te informeren naar de voortgang van de beantwoording. Tevens werd verzoeker daarbij meegedeeld dat het college zich beraadde op de procedures waarmee de brieven en klachten van verzoeker op een efficiënte wijze konden worden beantwoord.

35. In zijn reactie (...) stelde het college de vraag of het eenzijdig afspraken mocht afdwingen om discussies met verzoeker tot werkbare proporties terug te brengen. Het college dacht hierbij met name aan de afspraak om brieven met beledigende of denigrerende opmerkingen niet meer in behandeling te nemen, klachten en bezwaren concreet en verifieerbaar te formuleren en brieven waarbij vragen werden gesteld of klachten werden geuit over steeds weer dezelfde situatie niet meer te beantwoorden, tenzij er evident nieuwe feiten of omstandigheden werden aangevoerd.

36. De Nationale ombudsman stelt zich op het standpunt (...) dat het uitgangspunt van de overheid moet zijn dat op brieven van burgers een reactie volgt. Indien echter burgers in de van hen te verwachten verantwoordelijkheid voor hun correspondentie zelf in gebreke blijven, hoeft het bestuursorgaan niet altijd of in ieder geval niet altijd inhoudelijk te reageren. Burgers dienen ook zelf bij te dragen aan een vruchtbare samenwerking met de overheid.

37. Door de Nationale ombudsman is meermalen aangegeven dat er zich situaties kunnen voordoen dat een bestuursorgaan, in reactie op een brief of verzoek, kan volstaan met de

mededeling dat in het vervolg niet meer zal worden gereageerd. Te denken valt hierbij aan brieven met een beledigende toonzetting, brieven die gaan over een blijvend meningsverschil waarbij geen nieuwe standpunten zijn te verwachten, kennisgevingen, verzoeken om een specificatie als die specificatie al uit eerdere brieven valt af te leiden, anonieme brieven, brieven die persoonlijk, via het huisadres, aan bestuurders en ambtenaren zijn gericht en rappelbrieven die het antwoord hebben gekruist.

38. In specifieke omstandigheden acht de Nationale ombudsman het ook aanvaardbaar dat, indien een burger een bestuursorgaan dusdanig frequent benadert - schriftelijk, telefonisch, via de e-mail of persoonlijk - waardoor een onevenredig beslag gelegd wordt op het bestuursorgaan of de onder verantwoordelijkheid van dit bestuursorgaan werkzame organisatie, door het bestuursorgaan maatregelen worden getroffen ter beperking van dit beslag. Uiteraard dient het recht van de betrokken burger om zich tot het bestuursorgaan te wenden, daarbij niet onevenredig te worden beperkt.

39. Het antwoord op de vraag wanneer er sprake is van een onevenredige inspanning van het bestuursorgaan is niet eenduidig te geven en zal afhankelijk zijn van het specifieke geval. Daarvan zou slechts sprake kunnen zijn, indien de burger die zich veelvuldig tot het betrokken bestuursorgaan richt en van dat bestuursorgaan een inspanning verlangt die buitensporig afwijkt van hetgeen van het bestuursorgaan als dienstverlenende overheidsinstantie mag en dient te worden verwacht.

40. Van het bestuursorgaan mag en dient te worden verwacht dat het op brieven van burgers reageert en, indien aan de orde, aangeeft waarom van inhoudelijke beantwoording wordt afgezien. Daarnaast mag en dient van het betrokken bestuursorgaan te worden verwacht dat het zijn organisatie zo inricht dat een adequate reactie op brieven van burgers mogelijk wordt gemaakt en een onevenredige belasting zo veel mogelijk wordt beperkt. Een goed registratiesysteem en een adequate controle op de tijdige afdoening van aan het bestuursorgaan gerichte correspondentie is daarvoor onontbeerlijk. Indien een bestuursorgaan, ondanks een goed functionerend registratiesysteem en een adequate controle, niet kan instaan voor de tijdige afdoening van correspondentie - bijvoorbeeld omdat de burger zich veelvuldig tot diverse organen, ambtenaren of diensten van dat bestuursorgaan wendt - kan het bestuursorgaan besluiten de correspondentie te laten verlopen via een contactpersoon bij het betrokken bestuursorgaan. Het enkele feit dat een burger zich veelvuldig tot een bestuursorgaan wendt kan uiteraard niet op voorhand als argument worden aangevoerd om correspondentie eenzijdig te beëindigen met als enkel argument dat het niet langer wenselijk is onevenredige inspanningen te besteden aan uitzichtloze discussies met betrokkene.

41. Het gerechtshof Arnhem (...) is in zijn uitspraak van 8 februari 2005 nader ingegaan op de vraag of onrechtmatig jegens de gemeente was gehandeld door onevenredig veel contact met de gemeente op te nemen, zonder dat daarvoor een goede reden bestond, en door de wijze (lengte, toonzetting en tijdstippen) waarop dat is gedaan. Het gerechtshof

overwoog hierbij dat het individuele belang van de burger om zich tegenover de gemeente te kunnen uiten staat tegenover het belang van de gemeente om zijn werkzaamheden in het belang van andere burgers naar behoren te kunnen blijven verrichten. Welke van de belangen in een gegeven geval de doorslag behoort te geven hangt naar het oordeel van het hof af van de in onderling verband te beschouwen omstandigheden, zoals onder meer de ernst van de klachten, de mate waarin deze steun (lijken te) vinden in de feiten, de toonzetting van de communicatie van de burger met de overheid, de gevolgen van deze wijze van communicatie en de mogelijkheid voor de burger om het met zijn uitingen gewenste doel langs andere weg(en) met een redelijke kans op spoedig succes te bewerkstelligen.

De Nationale ombudsman acht deze overwegingen van het hof een adequate maatstaf voor de beoordeling van de vraag wanneer er sprake is van een onevenredige inspanning van het bestuursorgaan en wanneer de burger die zich veelvuldig tot het betrokken bestuursorgaan richt, van dat bestuursorgaan een inspanning verlangt die buitensporig afwijkt van hetgeen van het bestuursorgaan als dienstverlenende overheidsinstantie mag en dient te worden verwacht.

(...)

43. Naar aanleiding van het verzoek daartoe zou, gelet op het vorenstaande, de volgende gedragslijn kunnen worden vastgesteld voor bestuursorganen bij een veelheid van correspondentie.

Uitgangspunt van de overheid moet zijn dat op brieven van burgers een reactie volgt. Er kunnen zich echter situaties voordoen dat een bestuursorgaan kan volstaan met de mededeling dat in het vervolg niet meer zal worden gereageerd.

Indien correspondentie met een bestuursorgaan leidt tot een tijdsbeslag dat buitensporig afwijkt van hetgeen in de gegeven omstandigheden van het bestuursorgaan als dienstverlenende instantie mag worden verwacht en waardoor het belang van dat bestuursorgaan om zijn werkzaamheden in het belang van anderen te kunnen blijven verrichten onder druk komt te staan, kan het bestuursorgaan eenzijdig een gedragslijn opleggen waardoor een adequate reactie mogelijk blijft maar een onevenredige belasting wordt beperkt.

Bij het eenzijdig opleggen van een gedragslijn mag, gelet op het individuele belang van de burger om zich tegenover het bestuursorgaan te kunnen uiten, betrokkene niet worden beperkt in zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden en in zijn mogelijkheden om zich schriftelijk tot het bestuursorgaan te wenden."