



Rapport

Datum: 16 januari 2007

Rapportnummer: 2007/007

Klacht

Verzoekster, journaliste, klaagt erover dat de Directie Concerncommunicatie van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer haar diverse keren per telefoon omstreeks 1 augustus 2005 en bij e-mail van 1 september 2005 gestelde vraag over de stand van zaken met betrekking tot de door de staatssecretaris aangekondigde maatregelen tegen het gebruik van geïmpregneerd hout, onvoldoende heeft beantwoord en haar klacht hierover ongegrond heeft verklaard.

Gelet op het grote belang dat de Nationale ombudsman toekent aan een adequate interne klachtbehandeling is besloten met toepassing van de bevoegdheid ingevolge artikel 9:26 van de Algemene wet bestuursrecht het onderzoek ambtshalve uit te breiden naar de wijze waarop de klacht van verzoekster intern is behandeld. De desbetreffende gedraging is als volgt geformuleerd:

Het niet verder in behandeling nemen van verzoeksters klacht, omdat een nader onderzoek een onevenredig zware belasting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer met zich mee zou brengen.

Beoordeling

Algemeen

Om journalisten hun taak goed te kunnen laten vervullen is het belangrijk dat zij het recht op vrije nieuwsgaring kunnen uitoefenen. Dit recht op vrije nieuwsgaring omvat onder meer het recht om door een bestuursorgaan serieus genomen te worden bij het verkrijgen van informatie en dat bestuursorganen binnen de grenzen van de redelijkheid en binnen een redelijke termijn adequaat meewerken aan het verstrekken van informatie over de onderwerpen die onder de verantwoordelijkheid van die bestuursorganen vallen.

I. Ten aanzien van het beantwoorden van de vraag

Bevindingen

1. Verzoekster heeft naar haar zeggen vele malen contact gezocht met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna ook: Ministerie van VROM) om nadere informatie te krijgen over de maatsregelen tegen geïmpregneerd hout en geen antwoord gekregen.

2. Op 1 september 2005 diende verzoekster een klacht in bij het Ministerie van VROM. Verzoekster klaagde over het uitblijven van een antwoord op haar vraag over de door de

staatssecretaris Van Geel aangekondigde maatregelen (bij Besluit van 17 mei 2004 in het Staatsblad gepubliceerd) tegen het gebruik van geïmpregneerd hout. Zij stelde dat zij al een maand trachtte antwoord te krijgen op de vraag via de Afdeling persvoorlichting.

Verzoekster schreef voorts dat V., een medewerkster van de Afdeling persvoorlichting, haar diverse keren telefonisch had toegezegd dat zij haar op de hoogte zou brengen van de stand van zaken in deze. Volgens verzoekster is V. deze toezegging echter niet nagekomen.

3. Op 9 oktober 2005 wendde verzoekster zich tot de Nationale ombudsman. Verzoekster stelde dat zij noch op haar vraag, noch op haar klacht van 1 september 2005 tot op dat moment een reactie had ontvangen. Verzoekster schreef voorts dat zij, sinds 1 september 2005, dagelijks met het Ministerie van VROM had gebeld, echter zonder resultaat.

4. Per brief van 21 oktober 2005 vroeg de Nationale ombudsman aan het Ministerie van VROM de klacht van verzoekster van 1 september 2005 alsnog overeenkomstig titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna ook: Awb) te behandelen.

5. Op 11 november 2005 reageerde de Directeur Concerncommunicatie van het Ministerie van VROM op de klacht van verzoekster van 1 september 2005. Het Ministerie van VROM achtte de klacht van verzoekster over het uitblijven van een reactie op haar e-mailbericht van 1 september 2005 ongegrond. Het Ministerie van VROM overwoog:

“Er is diverse malen contact geweest tussen u en de afdeling persvoorlichting. U klaagt dat u niet tevreden bent over de wijze waarop de telefoongesprekken zijn verlopen. In uw (eenzijdige) weergave van de gesprekken kan ik mij niet vinden. Begin september heb ik reeds tweemaal met u gesproken. Ik heb u toen meegedeeld dat uw vragen inmiddels voldoende zijn beantwoord. U bent daarop (opnieuw) boos geworden en hebt zelf abrupt het gesprek beëindigd. Vervolgens hebt u nog diverse keren met het secretariaat gebeld voor een nadere toelichting op de gang van zaken. Gezien het verloop van de eerdere gesprekken met u en het feit dat uw vragen reeds in voldoende mate waren beantwoord, is besloten niet meer met u over deze kwestie in discussie te treden. Dat u niet tevreden bent over de inhoud van de antwoorden is een andere zaak (...).“

6. Op 18 november 2005 wendde verzoekster zich tot de Nationale ombudsman. Verzoekster stelde dat, in tegenstelling tot wat het Ministerie van VROM beweerde, haar vraag niet reeds was beantwoord. Zij benadrukte daarbij dat haar klacht geen betrekking had op de wijze waarop de telefoongesprekken zijn verlopen, maar op het niet beantwoorden van haar vraag.

7. Op 18 november 2005 stelde verzoekster in het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman expliciet aan de orde haar vraag waarom zij nog steeds geen antwoord had ontvangen op haar verzoek om informatie.

8. In het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman deelde staatssecretaris Van Geel op 20 januari 2006 schriftelijk mee welke maatregelen hij zal nemen in het kader van de zogeheten Arseenrichtlijn (bij Besluit van 17 mei 2004 in het Staatsblad gepubliceerd).

9. Desgevraagd liet de Directeur Concerncommunicatie weten dat er geen telefoonnotities zijn gemaakt van de telefonische contacten die verzoekster heeft gehad met de Afdeling persvoorlichting. Op de vraag van de Nationale ombudsman te reageren op de klacht van verzoekster, verwees de Directeur Concerncommunicatie van het Ministerie van VROM naar zijn brief van 11 november 2005 en naar de brief van de staatssecretaris van 20 januari 2006. De Directeur Concerncommunicatie stelde dat daarmee alles al was gezegd.

Beoordeling

10. De vrijheid van nieuwsgaring is een species van de aan iedere burger toekomende vrijheid om inlichtingen en denkbeelden te ontvangen en te garen zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Als zodanig is het een recht van journalisten om ongehinderd inlichtingen in te winnen en te ontvangen over zaken van welke aard dan ook, waarover zij, op welke grond dan ook, ten behoeve van de informatievoorziening door de nieuwsmedia meer te weten willen komen. Het recht van vrije nieuwsgaring betekent onder meer dat een journalist als verzoekster binnen de grenzen van de redelijkheid en binnen redelijke termijn antwoord krijgt op vragen die zij aan de overheid stelt over een bepaalde beleidsaangelegenheid. Dit geldt des te meer voor een door een overheidsorgaan voor de voorlichting en communicatie in het leven geroepen dienst. Adequate persvoorlichting is een uit de vrijheid van nieuwsgaring voortvloeiende positieve verplichting van de overheid.

11. Verzoekster stelt dat zij geen antwoord heeft ontvangen op haar vraag. De Directeur Concerncommunicatie is van mening dat de vragen van verzoekster voldoende zijn beantwoord. Er zijn geen notities gemaakt van de telefoongesprekken die verzoekster met de afdeling persvoorlichting heeft gevoerd. Wel blijkt uit de brief van staatssecretaris Van Geel tijdens het onderzoek door de Nationale ombudsman dat een geordend schriftelijk antwoord op de vragen van verzoekster mogelijk was en kennelijk nog gegeven moest worden. Gelet hierop acht de Nationale ombudsman het aannemelijk dat verzoekster niet die informatie heeft gekregen die zij op grond van het recht op vrije nieuwsgaring mocht verwachten.

12. Gelet op vorenstaande overweging dient te worden geconcludeerd dat de minister van VROM niet beantwoordt aan zijn plicht om binnen de grenzen van de redelijkheid en binnen een redelijke termijn adequaat te antwoorden op door een journalist gestelde vragen. Daardoor is verzoekster als journalist gehinderd in haar recht om

inlichtingen in te winnen en te ontvangen en derhalve gehinderd haar informerende functie zo goed mogelijk te vervullen.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van de klachtbehandeling

Bevindingen

1. Het Ministerie van VROM schreef in de brief van 11 november 2005 aan verzoekster:

“De Nationale ombudsman heeft mij op de hoogte gesteld van uw klacht en heeft mij verzocht uw klacht af te handelen. U klaagt erover dat uw e-mailbericht van 1 september 2005 onbeantwoord is gebleven. Ik vind uw klacht dat uw e-mailbericht van 1 september 2005 onbeantwoord is gebleven ongegrond.

Er zijn diverse malen contacten geweest tussen u en de afdeling voorlichting. U klaagt dat u niet tevreden bent over de wijze waarop de telefoongesprekken zijn verlopen. In uw (eenzijdige) weergave van de gesprekken kan ik mij niet vinden. Begin september heb ik reeds tweemaal met u gesproken. Ik heb u toen meegedeeld dat uw vragen inmiddels voldoende zijn beantwoord. U bent daarop (opnieuw) boos geworden en hebt zelf abrupt het gesprek beëindigd. Vervolgens hebt u nog diverse keren met het secretariaat gebeld voor een nadere toelichting van de gang van zaken. Gezien het verloop van de eerdere gesprekken met u en het feit dat uw vragen reeds in voldoende mate waren beantwoord, is besloten niet meer met u over deze kwestie in discussie te treden. Dat u niet tevreden bent over de inhoud van de antwoorden, is een andere zaak.

Uw klacht die ik thans via de Nationale ombudsman heb ontvangen, brengt daarin geen verandering. Omdat een nader onderzoek een onevenredig zware belasting van het ministerie met zich meebrengt, zal ik uw klacht niet verder in behandeling nemen. Een dergelijke werkwijze is in overeenstemming (met; Nationale ombudsman) de Algemene wet bestuursrecht.”

Beoordeling

2. Het evenredigheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen voor het bereiken van een doel een middel aanwenden dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. De nadelige gevolgen van een beslissing, waarbij aan een burger beperkingen worden opgelegd in diens contacten met het bestuursorgaan mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met die beslissing te dienen doelen.

3. 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.

4. 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.

5. 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 specifieke omstandigheden van het 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.

6. In zijn rapport van 18 augustus 2005, nummer 2005/241 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.

7. Deze gedragslijn kan op overeenkomstige wijze worden toegepast op een veelheid van correspondentie die een en dezelfde klacht betreft, met dien verstande, dat de bepalingen van titel 1 van hoofdstuk 9 van de Awb in acht moeten worden genomen. Artikel 9:8 van de

Awb (zie Achtergrond, onder 1.) geeft een limitatieve opsomming van

de gronden om een klacht niet in behandeling te nemen. In dit artikel is onder meer

geregeld dat een bestuursorgaan niet verplicht is de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging waarover reeds eerder een klacht is ingediend die met inachtneming van de artikelen 9:4 en volgende is behandeld. Van het niet in behandeling nemen van de klacht dient de klager in kennis te worden gesteld.

8. Het Ministerie van VROM heeft in eerste instantie in het geheel niet schriftelijk gereageerd op de klacht van verzoekster van 1 september 2005. Na tussenkomst van de Nationale ombudsman heeft het Ministerie van VROM met de onder 1 geciteerde brief van 11 november 2005 verzoekster schriftelijk meegedeeld dat de klacht niet in behandeling zal worden genomen omdat het een onevenredig zware belasting van het ministerie met zich mee zou brengen.

9. De Nationale ombudsman overweegt het volgende. Weliswaar had verzoekster veelvuldig telefonisch contact gehad met de Afdeling persvoorlichting over haar vraag naar de stand van zaken met betrekking tot de door de staatssecretaris aangekondigde maatregelen tegen het gebruik van geïmpregneerd hout, maar er had nog niet eerder een klachtbehandeling plaatsgevonden naar aanleiding van eenzelfde klacht van verzoekster. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is de reactie van het bestuursorgaan op de klacht over het uitblijven van een antwoord dan ook disproportioneel te noemen. Het enkele feit dat een burger zich veelvuldig telefonisch tot een bestuursorgaan wendt kan uiteraard niet op voorhand als argument worden aangevoerd om correspondentie eenzijdig te beëindigen met als enkel argument dat een onderzoek naar aanleiding van de klacht een onevenredig zware belasting met zich meebrengt. Dit klemmt te meer nu in de klachtbehandeling besloten lag de beantwoording van de vraag of de minister voldoende respect toonde voor de uitoefening van het recht op vrije nieuwsgaring door verzoekster als journalist.

10. Gelet op vorenstaande overweging dient te worden geconcludeerd dat de minister van VROM niet heeft gehandeld in overeenstemming met het evenredigheidsvereiste, aangezien verzoekster door het niet in behandeling nemen van haar klacht is beperkt in haar rechtsbeschermingsmogelijkheden.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Directie Concerncommunicatie van het Ministerie van VROM ten aanzien van het beantwoorden van de vraag van verzoekster is gegrond wegens schending van het recht op vrije nieuwsgaring.

De ambtshalve onderzochte gedraging van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is niet behoorlijk, wegens schending van het evenredigheidsvereiste.

Onderzoek

Op 9 oktober 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw H. te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Directie Concerncommunicatie van het Ministerie van VROM.

Uit het verzoekschrift bleek dat verzoeker de klacht op 1 september 2005 schriftelijk had voorgelegd aan het Ministerie van VROM. Het ministerie had de klacht echter, tot op het moment dat verzoeker zich tot de Nationale ombudsman wendde, niet behandeld. Op 21 oktober 2005 verzocht de Nationale ombudsman de minister van VROM de klacht alsnog te behandelen overeenkomstig hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Op 18 november 2005 ontving de Nationale ombudsman naar aanleiding van de klachtafhandelingsbrief van de directeur Concerncommunicatie van het Ministerie van VROM, een verzoekschrift van mevrouw H. te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Directie Concerncommunicatie van het Ministerie van VROM te Den Haag.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van VROM, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van VROM verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd de minister van VROM verzocht te reageren op de gedraging die ambtshalve door de Nationale ombudsman werd onderzocht.

Tijdens het onderzoek kregen het Ministerie van VROM en verzoekster 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.

Verzoekster deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De minister gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

E-mailbericht van verzoekster aan hoofd persvoorlichting van het Ministerie van VROM van 1 september 2005.

E-mailbericht van verzoekster aan de Nationale ombudsman van 9 oktober 2005.

Brief van de directeur Concerncommunicatie van het Ministerie van VROM aan verzoekster van 11 november 2005.

E-mailbericht van verzoekster aan de Nationale ombudsman van 18 november 2005.

Notitie van een telefoongesprek tussen de directeur Concerncommunicatie en een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman van 10 januari 2006.

Brief van 20 januari 2006 van Staatssecretaris Van Geel aan de Nationale ombudsman.

Notitie van een telefoongesprek tussen de directeur Concerncommunicatie en een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman van 19 april 2006.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Met het Besluit met arseenverbindingen behandeld hout Wms van 17 mei 2004 is geregeld dat hout dat is behandeld met de koperverbinding die uit koper, chroom en arseen bestaat (CCA-hout), nog slechts beperkt mag worden gebruikt. Particulieren mogen CCA-hout in het geheel niet meer gebruiken. Bedrijven mogen CCA-hout nog toepassen als de veiligheid van mensen en vee in het geding is en mensen en vee er niet mee in aanraking kunnen komen. Het Besluit bevat onder meer voorschriften voor het invoeren, verhandelen en gebruiken van CCA-hout.

2. Over de handhaafbaarheid en het toezicht op de naleving stelt staatssecretaris Van Geel in de Nota van Toelichting bij het Besluit het volgende:

“Door middel van gerichte voorlichting zullen importeurs, houtverduurzamers, handelaren in hout (groot- en detailhandel) en gebruikers van hout ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit op de hoogte worden gebracht van de inhoud van dit besluit, alsmede van de gevaren voor mens en milieu van met arseenverbindingen behandeld hout.

Toezicht op de naleving van dit besluit zal plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de VROM-Inspectie (voorheen: Inspectie Milieuhygiëne) in het kader van haar reguliere handhavingsactiviteiten inzake de Wet milieugevaarlijke stoffen.

Het toezicht op de naleving zal hoofdzakelijk gericht zijn op de importeurs van hout, de Nederlandse houtverduurzamers en op de handelaren in hout. De handhaving zal met name plaatsvinden door controle van de administratie. Deze is voor de VROM-Inspectie eenvoudig, doordat het onderhavige besluit deze actoren verplicht om een administratie bij te houden die de voor dat toezicht van belang zijnde gegevens omvat. Daarnaast zal ook de voorraad met CCA behandeld hout steekproefsgewijs worden gecontroleerd teneinde onder meer vast te stellen of aan de etiketteringverplichtingen wordt voldaan.

Omdat het onderhavige besluit gebaseerd is op artikel 24 van de Wet milieugevaarlijke stoffen, is overtreding van een voorschrift van dit besluit een economisch delict in de zin van artikel 1a van de Wet op de economische delicten. Daarnaast is de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op grond van artikel 64, eerste lid, van de Wms in verbinding met de artikelen 18.3 tot en met 18.16 van de Wet milieubeheer bevoegd tot bestuurlijke handhaving van dit besluit.”

1. Algemene wet bestuursrecht

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.”