



Rapport

Datum: 9 juni 1998

Rapportnummer: 1998/223

Klacht

Op 29 april 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer **K.** te Hoofddorp, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Justitie. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat het Ministerie van Justitie tot op het moment dat hij zich tot de Nationale ombudsman wendde nog geen uitsluitsel heeft gegeven over zijn in juni 1995 begonnen kortingsprocedure. **ACHTERGROND**1. De tekst van artikel 39, eerste lid van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) luidt als volgt:

"De ambtenaar die ongeschikt is tot het verrichten van zijn arbeid wegens ziekte geniet vanaf de dag waarop deze ongeschiktheid aanvangt, gedurende een termijn van 18 maanden zijn volledige bezoldiging. Vervolgens geniet hij tot het einde van zijn dienstverband 80% van zijn bezoldiging."

2. De tekst van artikel 39, vierde lid van het ARAR luidt voor zover hier relevant - als volgt: "De ambtenaar geniet ook na afloop van de in het eerste lid genoemde termijn van 18 maanden zijn volledige bezoldiging:

a. (...) b. indien de ziekte, uit hoofde waarvan hij ongeschikt is zijn arbeid te verrichten, in overwegende mate haar oorzaak vindt in de aard van de hem opgedragen werkzaamheden of in de bijzondere omstandigheden, waaronder deze moesten worden verricht, en niet aan zijn schuld of onvoorzichtigheid is te wijten."

3. De tekst van artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) luidt als volgt:

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

2. De termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te

herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belang kunnen worden geschaad of ermee instemmen."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Justitie 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 de Minister van Justitie en verzoeker de gelegenheid op de

door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de Minister van Justitie een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reacties van verzoeker en van de Minister van Justitie gaven aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

. De feiten Verzoeker was vanaf april 1982 werkzaam als penitentiair inrichtingswerker (PIW-er) in de (voormalige) strafgevangenis te Scheveningen. Verzoeker is eind 1993 arbeidsongeschikt geraakt. Nadat de arbeidsongeschiktheid van verzoeker achttien maanden had geduurd, ging het Ministerie van Justitie er toe over twintig procent in te houden op zijn salaris, een en ander op grond van artikel 39, eerste lid van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) (zie **ACHTERGROND** onder 1.) Omdat verzoeker van mening was dat zijn arbeidsongeschiktheid in overwegende mate werd veroorzaakt door de hem in zijn functie van PIW-er opgedragen werkzaamheden, en dat dus door hem was voldaan aan het in artikel 39, vierde lid van het ARAR gestelde (zie **ACHTERGROND** onder 2.), diende hij medio juni 1995 een bezwaarschrift in tegen dit kortingsbesluit.

Op het moment dat verzoeker zich tot de Nationale ombudsman wendde, was de door verzoeker begonnen bezwaarschriftprocedure nog niet afgerond. Bij beschikking van 29 april 1998 verklaarde de Minister van Justitie het door verzoeker ingediende bezwaar ongegrond.

. Standpunt van verzoeker Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder **KLACHT**.

. Standpunt van de Minister van Justitie De Minister van Justitie reageerde bij brief van 16 oktober 1997 op verzoekers klacht. In haar brief deelde de Minister onder meer het volgende mee:

"Na 18 maanden ziekte werd de heer K. conform artikel 39, lid 1, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) gekort op zijn bezoldiging. De heer K. maakte hier in mei 1995 bezwaar tegen, aangezien de arbeidsongeschiktheid naar zijn eigen zeggen te wijten zou zijn aan de aard van de hem opgedragen werkzaamheden. Indien zulks blijkt voorziet het ARAR (artikel 39, lid 4, onder b) ook na genoemde periode van 18 maanden in betaling van de volledige bezoldiging. Zoals te doen gebruikelijk is werd, alvorens het bezwaar voor advies door te sturen naar de Adviescommissie ingevolge de AWB, eerst aan de Rijks Bedrijfsgezondheids- en Begeleidingsdienst (RBB) gevraagd of er een causaal verband aangetoond kon worden tussen de arbeidsongeschiktheid en de verrichte arbeid, die een toepassing van art. 39, lid 4, onder b ARAR zou rechtvaardigen. Dit advies werd aangevraagd per brief van 15 juni 1995. Het antwoord van de RBB werd per brief van 27 februari 1996 ontvangen. Daarin werd aangegeven dat er volgens de RBB geen grond

was voor toepassing van genoemd artikel. Vervolgens bleef, waar de adviesaanvraag naar de Adviescommissie verzonden had moeten worden, verdere actie uit. Ik betreur dit ten zeerste. Ik zal erop toezien, dat een dergelijk voorval zich in de toekomst niet meer voordoet. Inmiddels is de adviesaanvraag alsnog ter behandeling aan de Adviescommissie verzonden. Daarbij is dringend aan de commissie

verzocht om, gezien de omstandigheden, deze zaak met spoed te behandelen. De heer K. is daarnaast van de gang van zaken schriftelijk op de hoogte gesteld. De zitting van de commissie vindt begin november plaats. De verwachting is derhalve dat de commissie in deze zaak eind november advies zal kunnen uitbrengen."

. Nadere informatie van de Minister van Justitie

1. Bij brief van 18 november 1997 legde de Nationale ombudsman de Minister van Justitie enige vragen ter beantwoording voor.

2. De Minister van Justitie reageerde daarop bij brief van 23 december 1997. In deze brief deelde de Minister onder meer het volgende mee:

"1) Het standaardverloop van een kortingsprocedure. (...) Indien de desbetreffende ambtenaar na uitreiking van het kortingsbesluit door middel van een bezwaarschrift in de zin van hoofdstuk 6 van de Algemene wet bestuursrecht te kennen geeft dat er sprake is van een situatie, als bedoeld in artikel 39, lid 4 van het ARAR (ziekte in overwegende mate veroorzaakt door de dienst), wordt alsnog advies ingewonnen bij de bedrijfsgezondheidsdienst (RBB). Die dienst doet zo nodig medisch onderzoek en doet onderzoeken welke omstandigheden er ter plekke zijn geweest en die mogelijk van invloed waren op het ziekteverzuim van betrokkene. Na beoordeling van alle relevante informatie adviseert de RBB over het al dan niet van toepassing zijn van het bepaalde in artikel 39, lid 4 van het ARAR. Indien de RBB negatief adviseert en er ook uit eigen wetenschap geen aanleiding is te veronderstellen dat er omstandigheden zijn geweest die het niet toepassen van de korting rechtvaardigen, wordt de inhoud van het advies van de RBB aan betrokkene kenbaar gemaakt. Daarbij wordt hem gevraagd of hij in dat advies, dat door het bevoegd gezag zal worden overgenomen, aanleiding kan vinden zijn bezwaar in te trekken. Is dat niet het geval, zal het bezwaar met alle relevante stukken worden doorgeleid aan de secretaris van de ambtelijke hoorcommissie van de (centrale) Directie Personeel & Organisatie ingevolge de Awb opdat het bezwaar kan worden behandeld. Na behandeling van het bezwaar wordt door het bevoegd gezag na heroverweging van het primaire besluit een beslissing op het bezwaar genomen. (...) 2) Verloop kortingsprocedure K. 08-05-1995: Concept-kortingsbrief aan Hoofd van Dienst 15-05-1995: Kortingsbesluit aan Hoofd van Dienst

14-06-1995: Ontvangstdatum van het niet-gedateerde bezwaarschrift van de heer K.

15-06-1995: Ontvangstbevestiging bezwaarschrift en mededeling van te vragen advies bij de RBB 15-06-1995: Brief van mijn ministerie aan de RBB met het verzoek te onderzoeken of artikel 39 lid 4 van toepassing is 13-10-1995: Reactie RBB (enige vragen m.b.t. werksituatie) aan mijn ministerie 19-10-1995: Doorgeleiden vragen aan hoofd van dienst

24-10-1995: Reactie hoofd van dienst aan mijn ministerie 13-11-1995: Doorgeleiden van reactie door mijn ministerie aan de RBB 21-12-1995: Rappel van mijn ministerie aan RBB 27-02-1996: Advies RBB 10-10-1997: Brief aan de heer K. m.b.t. doorzenden bezwaar aan de ambtelijke hoorcommissie 06-11-1997: Hoorzitting Awb gepland, doch op verzoek van de heer

. uitgesteld 04-12-1997: Hoorzitting Awb Nadat (...) het advies van de RBB was ontvangen, is er telefonisch contact geweest met de heer K. en is hem bericht dat het advies van de RBB niet gunstig voor hem was. De heer K. heeft in dat telefoongesprek aangegeven zijn bezwaar te handhaven. Door een aantal omstandigheden (reorganisatie van de centrale salarisadministratie per 1 maart 1996 en het daarmee verband houdende vertrek van de behandelend ambtenaar) is nagelaten de zaak aanstonds ter verdere behandeling over te dragen aan de secretaris van de ambtelijke hoorcommissie en is de zaak uit het oog verloren."

. Reactie van verzoeker In reactie op het door de Minister van Justitie ingenomen standpunt. deelde verzoeker de Nationale ombudsman bij brief van 1 maart 1998 onder meer het volgende mee:

"In nov. '97 zou ik voorkomen en binnen 6 weken wilde men het afhandelen, i.v.m. de slechte afhandeling voorafgaand. Ik heb dit verzet en het werd 4 december 1997. Tel ik hier 6 weken bij en 2 voor de feestdagen, dan kom ik in februari. Helaas is het tot nu toe nog niet gebeurd, dat ik enig schrijven mocht ontvangen. Als u nagaat dat ik in mei 1995 in beklag ging, toen naar de RBB moest vanwege dat beklag, dit ook al langer duurde dan gebruikelijk, de heer L. van Justitie FRA ging toen met de RBB in de clinch vanwege de vertraging. Toen mijn beklag tegen Justitie

n.a.v. het advies van de RBB ten 2e male zo lang duurde, kwam ik bij de Nationale ombudsman terecht. Toen ging het in een keer in een sneltreinvaart. En nu ten 3e male weer geen reactie na 3 maanden. Het is voor mij slopend na 15 jaar Justitie-ambtenaar bij het gevangeniswezen, zo behandeld te worden als vuil. Terwijl ik ook voor deze mensen mijn nek heb uitgestoken bij de Strafgevangenis, om gedetineerden rustig en binnen te houden. Ik ervaar dit als zeer grievend, zelfs de technische kant kan men niet goed afhandelen."

. Telefonische informatie door een medewerker van de Minister van Justitie Op 21 april 1998 deelde de heer V., medewerker van de Minister van Justitie, de bij dit onderzoek betrokken medewerker van het Bureau Nationale ombudsman telefonisch mee, dat door verzoeker tijdens de hoorzitting van 4 december 1997 gedane uitlatingen, aanleiding hadden gegeven voor het doen verrichten van een nader onderzoek naar de werkomstandigheden in de (voormalige) strafgevangenis te Scheveningen onder (voormalige) collega's van verzoeker. De heer V. deelde voorts mee, dat op korte termijn de beslissing op het bezwaarschrift zou worden genomen.

Beoordeling

1. Verzoeker is eind 1993 ongeschikt geraakt voor het uitoefenen van zijn functie van penitentiair inrichtingswerker (PIW-er) in de (voormalige) strafgevangenis te Scheveningen. Omdat deze arbeidsongeschiktheid halverwege 1995 achttien maanden zou hebben geduurd, deelde het Ministerie van Justitie verzoeker in mei van dat jaar mee, dat, overeenkomstig het in artikel 39, eerste lid van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) bepaalde, voortaan twintig procent op zijn salaris zou worden ingehouden (zie **ACHTERGROND** onder 1). Omdat verzoeker van mening was dat zijn arbeidsongeschiktheid in overwegende mate te wijten was aan de hem in zijn functie van PIW-er opgedragen werkzaamheden heeft hij medio juni 1995 een bezwaarschrift ingediend tegen de beslissing tot korting op zijn salaris (zie **ACHTERGROND** onder 2.).
2. Verzoeker klaagt erover dat het Ministerie van Justitie tot op het moment dat hij zich tot de Nationale ombudsman wendde nog geen uitsluitel heeft gegeven over zijn in juni 1995 gestarte kortingsprocedure.
3. Termijnen in het bestuursprocesrecht zijn voor de belanghebbende doorgaans fatale termijnen. Uit een oogpunt van een op dit punt na

te streven gelijkheid tussen overheid en burger, en van de geloofwaardigheid van de overheid, behoren bestuursorganen zich evenzeer strikt gebonden te achten aan wettelijke voorschriften inzake voor hen geldende termijnen. Dat geldt temeer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften (enige) ruimte bieden voor het verlengen van de duur van de besluitvorming.

4. Het voorgaande betekent dat de behandeling van een bezwaarschrift in beginsel dient plaats te vinden binnen de wettelijk gestelde termijnen. De Minister van Justitie dient een besluit te nemen binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift, danwel binnen zes weken na het verzuimherstel of het verstrijken van de voor verzuimherstel gestelde termijn. Deze periode wordt met vier weken verlengd als een adviescommissie is ingeschakeld. Verder kan op grond van artikel 7:10, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de beslissing voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. Het bestuursorgaan dient daarvan schriftelijke mededeling te doen aan de indiener van het bezwaarschrift. Verder uitstel is op grond van artikel 7:10, vierde lid Awb alleen mogelijk met instemming van de indiener. (zie **ACHTERGROND** onder 3.)
5. Op 14 juni 1995 ontving het Ministerie van Justitie verzoekers bezwaarschrift. De wettelijke termijn voor de behandeling van dat bezwaarschrift ging op dat moment in. Op 15 juni 1995 vroeg de Minister advies bij de Rijks Bedrijfsgezondheids- en Begeleidingsdienst (RBB). De RBB adviseerde de Minister van Justitie op 27 februari 1996. Bij brief van 10 oktober 1997 stuurde de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie verzoekers bezwaarschrift toe aan de secretaris van de (interne) ambtelijke hoorcommissie van de (centrale) Directie Personeel & Organisatie van het Ministerie van Justitie. Verzoeker werd op 4 december 1997 door deze commissie gehoord.
6. Sinds de indiening van het bezwaarschrift zijn er inmiddels vijfendertig maanden

verstrekken zonder dat de Minister van Justitie een beslissing op het bezwaarschrift heeft genomen. Gebleken is dat het Ministerie van Justitie gedurende een periode van negentien maanden, te weten van 27 februari 1996 tot 10 oktober 1997, geen inhoudelijke handelingen heeft verricht met verzoekers dossier. De door de Minister van Justitie aangevoerde feiten of omstandigheden - reorganisatie van de centrale salarisadministratie per 1 maart 1996 en het daarmee verband houdende vertrek van de behandelend ambtenaar - die hebben geleid tot deze langdurige en niet voortvarende behandeling van het bezwaarschrift en tot de door de Minister erkende administratieve onnauwkeurigheid kunnen een en ander geenszins rechtvaardigen.

Ten aanzien van de periode dat het Ministerie van Justitie wel inhoudelijk aan de behandeling van verzoekers dossier heeft gewerkt, is met uitzondering van de ontvangstbevestiging van 15 juni 1995 en de brief aan verzoeker van 10 oktober 1997 - niet gebleken dat het Ministerie schriftelijk mededeling heeft gedaan van verdaging, of op grond van artikel 7:10, vierde lid Awb de instemming van verzoeker heeft gevraagd en verkregen voor uitstel van het nemen van een beslissing op het bezwaarschrift. De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Justitie, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond.