



# Rapport

**Datum: 14 juli 1998**

**Rapportnummer: 1998/275**

## Klacht

Op 3 september 1997 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer L. en mevrouw S. te Amsterdam, ingediend door de heer mr. Chr.P. van Eeghen te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Raad voor de Kinderbescherming te Amsterdam, de directeur van voornoemde Raad en de Klachtencommissie III bij de Raad voor de Kinderbescherming directie Noord-West te Haarlem. Nadat de Nationale ombudsman verzoekers had meegedeeld dat vooralsnog slechts een onderzoek zou kunnen worden ingesteld naar de gedraging van de directeur van de Raad voor de Kinderbescherming te Amsterdam, wendden verzoekers zich bij brief van 7 oktober 1997 opnieuw tot de Nationale ombudsman. Vervolgens werd naar de gedraging van de directeur van de Raad voor de Kinderbescherming, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, een onderzoek ingesteld. Op grond van de namens verzoekers verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoekers klagen erover dat de directeur van de Raad voor de Kinderbescherming te Amsterdam hun brief van 19 maart 1997, waarin zij bezwaar maakten tegen de beslissing van 7 februari 1997 van de directeur op hun klacht over de Raad voor de Kinderbescherming te Amsterdam, niet als klacht heeft doorgestuurd aan de Klachtencommissie III bij de Raad voor de Kinderbescherming. **ACHTERGROND**

1. Artikel 2:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt het volgende:

"1. Het bestuursorgaan zendt geschriften tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is, onverwijld door naar dat orgaan, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender."

2. De Beklageregeling Raad voor de Kinderbescherming (brochure van het Ministerie van Justitie van november 1996) bepaalt het volgende:

"...in welke gevallen u zich tot de klachtencommissie kunt wenden:

- u heeft op een klacht een schriftelijke beslissing ontvangen van de (...) betreffende ressortsdirecteur, maar u bent het met deze beslissing niet eens (...) - uw klacht betreft een gedraging van (...) een ressortsdirecteur..."

## 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 en verzoekers de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reactie van de Minister van Justitie gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen. Verzoekers gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

. De feiten

1. Op 20 september 1995 bezocht verzoekers' dochter, vergezeld door een lerares van haar school, het spreekuur van de Raad voor de Kinderbescherming te Amsterdam, met het verzoek om voor haar een opvangplek te zoeken.
2. Op 27 november 1995 stelde de Raad voor de Kinderbescherming te Amsterdam een rapport op waarin zij verslag deed van het verloop van het raadsonderzoek naar de gezinssituatie van verzoekers.
3. Op 31 oktober 1996 dienden verzoekers een klacht bij het bestuur en de directie van de Raad voor de Kinderbescherming te Amsterdam in over de handelwijze van de Raad voor de Kinderbescherming.
4. Op 20 januari 1997 vond een gesprek plaats tussen verzoekers en de directeur.
5. Op 28 januari 1997 stuurden verzoekers de directeur een brief, waarin zij hem enkele vragen over het onderzoek door de Raad voorlegden en hem verzochten het handelen van de Raad te motiveren.
6. Bij brief van 7 februari 1997 verklaarde de directeur alle door verzoekers ingediende klachten ongegrond. De directeur besloot zijn brief met de volgende mededeling: "Mocht u het niet eens zijn met mijn bevindingen en conclusies dan staat de weg open naar Klachtencommissie III, postbus 6338, 2001 HH Haarlem. Zoals u in de eerder toegezonden klachtenfolder kunt lezen, dient u zich dan binnen zes weken na ontvangst van deze beslissing tot de klachtencommissie te wenden."
7. Bij brief van 19 maart 1997 stuurden verzoekers de directeur een brief, waarin zij onder andere het volgende meedeelden: "Tot onze spijt heeft u ook niet geantwoord op de vragen die wij tijdens het gesprek (zie hiervoor, onder 2.; N.o.) aan u stelden, maar waar u weigerde op in te gaan en die ik in bijlage van mijn brief van 28 januari j.l. (zie hiervoor, onder 5.; N.o.) dan maar schriftelijk heb gesteld. Ik verzoek u deze vragen alsnog volledig te beantwoorden. Voor zover u wel hebt gereageerd op onze klachten in uw brief van 7 februari j.l. deel ik u mede dat wij niet kunnen instemmen met uw motiveringen en conclusies. (...) Omdat de gevolgen voor onze dochter, ons als ouders en ons als gezin zo catastrofaal zijn zullen wij, als u volhardt in uw onmenselijke houding (dit meen ik letterlijk), het handelen van uw dienst in volle omvang aan de onafhankelijk klachtencommissie voorleggen. Het betreft dus in feite een klacht tegen uw dienst als zodanig (...) en uzelf. Het draait voornamelijk om het onzorgvuldig handelen van uw dienst o.a. door het niet in acht nemen van (op schrift staande) regels en procedures toen de eerste melding binnenkwam."
8. In antwoord op de brief van 19 maart 1997 van verzoekers deelde de directeur hun bij brief van 28 maart 1997 onder meer het volgende mee: "Het spijt mij te lezen dat u niet tevreden bent over de afhandeling van uw klacht. Ik heb de

zaak naar vermogen en, naar mijn mening, uitvoerig behandeld. Ook ben ik van oordeel dat de door u in de brief van 19 maart 1997 gestelde vragen voldoende zijn behandeld in het klachtgesprek, in mijn uitvoerige schriftelijke beslissing en in de eerdere briefwisseling met de raad. Ik kan nu niets anders meer doen dan u verwijzen naar de klachtencommissie. Het adres is Klachtencommissie III, postbus 6338, 2001 HH Haarlem."

9. Op 27 mei 1997 dienden verzoekers een klachtbrief met dagtekening 26 mei 1997 in bij de Klachtencommissie III.

10. De Klachtencommissie verzocht de ouders bij brief van 12 juni 1997 aan te geven of er omstandigheden waren op grond waarvan overschrijding van de termijn van zes weken, gerekend vanaf 29 maart

1997 tot aan 10 mei 1997, in redelijkheid niet aan hen viel toe te rekenen. De Klachtencommissie deelde voorts mee dat zij daarmee voorbij ging aan de omstandigheid dat de indiening van de klacht volgens de wettelijk daartoe vastgestelde voorschriften eigenlijk vóór 22 maart 1997 had moeten plaatsvinden.

11. Bij brief van 17 juni 1997 voerden verzoekers als verklaring het volgende aan: "...Wij hebben deze klachtprocedure ingezet op basis van een folder die ons destijds is uitgereikt door de Raad voor de Kinderbescherming. In die brochure stond een termijn van twee maanden om beroep in te stellen tegen besluiten van de directeur. Aangezien het hier gaat om een zaak waarvoor de directeur q.q. verantwoordelijk voor is, meenden wij met die termijn te maken te hebben. Als (de directeur; N.o.) of de Klachtencommissie van mening was dat de brief waarin wij nader ingingen op de behandeling van onze klacht, in feite een beroepschrift had moeten zijn, dan had (de directeur; N.o.) deze brief volgens inlichtingen van bestuursrechtjuristen- zelf moeten doorzenden aan de hogere instantie."

12. Op 24 juni 1997 verklaarde de Klachtencommissie verzoekers niet-ontvankelijk in hun klacht. Zij overwoog daartoe het volgende:

"Uit de door klagers aan de klacht toegevoegde bijlagen in casu een schrijven d.d. 20 december 1996- is gebleken dat op deze datum de brochure inzake de beklagregeling door de Raad aan klagers is toegezonden. Aannemelijk is dat dit de 'nieuwe' brochure van november 1996 betreft, aangezien de directeur in de slotalinea van zijn schriftelijke beslissing d.d. 7 februari 1997 met het noemen van de zes weken -termijn hiernaar verwijst. In de 'oude' brochure van november 1993 was deze termijn gesteld op drie weken. De twee maanden termijn waaraan klagers dachten gebonden te zijn, betreft klachten welke gericht zijn tegen de directeur zelf. Zowel in de 'oude' als in de 'nieuwe' brochure staat beschreven dat dergelijke klachten rechtsreeks bij de klachtencommissie moeten worden ingediend en niet via de eerste fase van een klachtbehandeling bij de directeur zelf, zoals hier het geval is geweest. Inhoudelijk was de voorliggende klacht ook niet gericht tegen de directeur, maar tegen de wijze van onderzoek door de Raad. Het is om deze reden dat de directeur de klacht in eerste instantie zelf heeft beoordeeld en klagers voor de tweede fase van klachtbehandeling heeft verwezen naar de klachtencommissie.

13. Op 2 september 1997 wendden verzoekers zich tot de Nationale ombudsman. B. Het

standpunt van verzoekers Het standpunt van verzoekers staat samengevat weergegeven onder

## Klacht

. Het standpunt van de Staatssecretaris van Justitie In haar reactie van 6 januari 1998 op de klacht deelde de Staatssecretaris van Justitie onder meer het volgende mee: "Op 31 oktober 1996 sturen de heer L. en mevrouw S. verder klagers te noemen een klachtbrief naar de directeur van de Directie Noord-West verder de directeur te noemen van de raad voor de kindbescherming. Het betreft een klacht over een melding en een onderzoek in het laatste kwartaal van 1995. De directeur neemt de klacht, ondanks het feit dat de termijn om te klagen ruim verstreken is, toch in behandeling. Op 20 januari 1997 vindt een gesprek plaats tussen klagers en directeur. Vervolgens sturen klagers op 28 januari 1997 een brief met een aantal vragen naar de directeur. Op 7 februari 1997 behandelt de directeur zijns inziens alle klachten en gestelde vragen. Alle ingediende klachten worden door de directeur ongegrond verklaard. De directeur besluit zijn brief met de volgende alinea:

'Mocht u het niet eens zijn met mijn bevindingen en conclusies dan staat de weg open naar Klachtencommissie III, postbus 6338, 2001 HH Haarlem. Zoals u in de eerder toegezonden klachtenfolder kunt lezen, dient u zich dan binnen zes weken na ontvangst van deze beslissing tot de klachtencommissie te wenden.' Op 19 maart 1997 ontvangt de directeur opnieuw een brief van klagers. Deze brief is nadrukkelijk zowel wat betreft inhoud als aanhef en adressering gericht aan de directeur en niet aan de klachtencommissie. Op 28 maart 1997 verwijst de directeur klagers nogmaals naar de klachtencommissie. Op 27 mei 1997 dienen klagers een klaagschrift in bij Klachtencommissie III. Zij worden vervolgens op 24 juni 1997 gemotiveerd niet-ontvankelijk verklaard door de voorzitter van Klachtencommissie III. Met betrekking tot de door u geformuleerde klacht laat ik u weten dat ik deze niet gegrond acht.

Nu de brief van 19 maart 1997 van klagers zo nadrukkelijk aan de directeur was gericht, valt deze op geen enkele wijze een verwijt te maken van het feit dat hij de bewuste brief niet heeft doorgestuurd naar de klachtencommissie. Een dergelijke handelwijze zou niet in de rede hebben gelegen. Dit temeer daar in de bewuste brief op bladzijde 2 de volgende alinea voorkomt:

'Omdat de gevolgen voor onze dochter, ons als ouders en ons als gezin zo catastrofaal zijn zullen wij, als u volhardt in uw onmenselijke houding (dit meen ik letterlijk), het handelen van uw dienst in volle omvang aan de onafhankelijke klachtencommissie voorleggen.' "

. De reactie van verzoekers Als reactie op het standpunt van de Staatsecretaris van Justitie deelde verzoekers' intermediair het volgende mee:

"De heer L. heeft vanaf het begin getracht de feiten op tafel te krijgen. Toen dat niet lukte

diverse gebeurtenissen waren niet gedocumenteerd in het dossier dat ter inzage werd verschaft heeft hij een gesprek met de directeur aangevraagd en een klacht ingediend. Tijdens het gesprek dat bedoeld was als mondelinge behandeling, gaf de directeur te kennen dat hij niet verder op de zaak in wilde gaan. Er waren geen vormvereisten geschonden en hij zou de klacht toch afwijzen. Zie de bevestiging in de notulen, stuk 4. De heer L. heeft al in dat gesprek duidelijk gemaakt dat hij met een dergelijke behandeling niet accoord ging en aangekondigd dat hij zijn vragen nog eens op schrift zou zetten. Dat is gebeurd in zijn brieven van 28 en 30 januari 1997. De directeur had de behandeling daarop moeten voortzetten c.q. (her)openen zodat de heer en mevrouw L. materieel de in de beroepsregeling voorziene mogelijkheid van een heroverweging met hoor en wederhoor zou worden geboden. 2. Er is niet beschikt op de klachten en vragen Kern van de zaak is dat de ouders kennelijk van mening waren dat er niet was beschikt op hun klachten en vragen. De directeur van de Raad diende de zaak eerst in behandeling te nemen en in te gaan op hetgeen hem was voorgelegd. De eerste bespreking voldeed niet aan wat een klager mag verwachten van een mondelinge behandeling.

Zij meenden dat de directeur gehouden was een mondelinge behandeling met hoor en wederhoor toe te passen en de zaak vervolgens zou moeten heroverwegen voordat hij een beschikking kon geven waartegen zij bezwaar konden maken. De ouders meenden dat zij pas in beroep konden gaan bij de klachtencommissie nadat hun klacht behandeld was. Van een objectieve en volledige behandeling was geen sprake geweest. Ook in de eerste schriftelijke afwijzing ging de directeur niet of niet volledig in op klachten en vragen. De ouders hebben gemotiveerd waarom zij er belang bij hadden dat de directeur alsnog volledig inging op hun vragen en klachten. 3. Doorzendplicht Als de directeur al van mening was dat heroverweging, hoor en wederhoor op deze manier kon hebben plaatsgehad, en dat hij correct en volledig op de klachten en de vragen zou zijn ingegaan, dan had hij naar de geldende inzichten omtrent zorgvuldigheid de klacht moeten doorzenden. De directeur van de Raad voor de Kinderbescherming kan worden beschouwd als een vertegenwoordiger van een administratief-rechtelijk orgaan. Hij dient zich te houden aan de zorgvuldigheidsregels, die in het administratief recht algemeen geldend kunnen worden geacht. Tot deze beginselen wordt de doorzendplicht gerekend. Indien een administratief orgaan een beroep op een bezwaarschrift ontvangt, danwel een brief welke als zodanig zou moeten worden uitgelegd, en deze is aan het verkeerde orgaan gericht, dan dient het orgaan het betreffende stuk door te zenden aan het orgaan tot wie een dergelijk stuk gericht dient te worden. Dit beginsel is onder meer gecodificeerd in de Algemene Wet Bestuursrecht bij de herziening van de wet Arob. In de AWB artikel 2:3, 4:1 en 6:15 is de doorzendplicht met zoveel woorden opgenomen. In de gevallen waarin AWB niet van toepassing is, zal een doorzendplicht nog steeds op een ongeschreven regel of beginsel worden gebaseerd. Indien een burger zich met een (schriftelijk) verzoek tot de overheid richt heeft hij recht op een behoorlijke reactie. De grondslag voor een recht op een reactie vormt artikel 5 van de

Grondwet. In dit verband wordt verwezen naar Nicolaï e.a., Bestuursrecht, 4e druk, Amsterdam, pagina 142-144 (...) Een extra reden om de ouders ter wille te zijn ligt in het feit dat de directeur bekend was of kon zijn met de psychische toestand waarin de ouders verkeerden. De hele kwestie had hen zeer aangegrepen. Uit het verslag blijkt dat mevrouw S. zeer emotioneel was. Daarvoor is geen enkel begrip getoond. Zij had twee keer bij de Raad een bespreking bijgewoond, te weten 20 en 21 september 1995. De Raad was destijds vooringenomen. Haar was gezegd dat zij haar mond moest houden omdat zij verdachte was. Op 20 januari 1997 vond de derde bespreking plaats. Zij hoopte dat de Raad nu de zaak in openheid wilde bespreken. Daarvan kwam zo niets terecht. Zij was bijna twee jaar na het gewraakte optreden nog zichtbaar aangeslagen. De ouders vertrouwden blijkens hun brieven van 28 en 30 januari 1997 kennelijk op een (her)opening.

4. De strekking van de brieven van 28/30 januari en 19 maart 1997 De strekking van de brief van 19 maart 1997 van klagers, die de secretaris-generaal citeert, wordt niet goed weergegeven. De geciteerde passage maakte in samenhang met de mondelinge behandeling d.d. 20 januari 1997 en de brieven van 28/30 januari 1997 duidelijk dat klagers bezwaar hebben tegen het niet behandelen van hun vragen en klachten en tegen het feit dat hen een objectief hoor en wederhoor en een heroverweging is onthouden. De strekking van de brieven en de geciteerde passage is dat de directeur de zaak alsnog behoorlijk in behandeling dient te nemen en dient in te gaan op hun vragen. Materieel is niet sprake van een schriftelijke en onpartijdige afdoening van de klacht. Deze zal alsnog moeten plaatsvinden. Het ligt voor de hand dat de secretaris-generaal van justitie aanbiedt de directeur van de Raad hierin bij te staan. Zo kan er worden toegezien dat er sprake is van een "impartial and fair trial". De ouders sturen er op aan dat hun klachten en vragen alsnog ten volle in behandeling worden genomen door de directeur van de Raad voor Kinderbescherming, en dat deze alsnog na een

onpartijdig hoor en wederhoor een schriftelijk besluit neemt waartegen zij zo daartoe nog aanleiding zou zijn alsnog bezwaar kunnen maken bij de Klachtencommissie."

## Beoordeling

1. Op 31 oktober 1996 dienden verzoekers bij het bestuur en de directie van de Raad voor de Kinderbescherming te Amsterdam een klacht in over de handelwijze van de Raad voor de Kinderbescherming. Op 20 januari 1997 vond een gesprek plaats tussen klagers en de directeur. Daarop stuurden verzoekers op 28 januari 1997 de directeur een brief, waarin zij hem enkele vragen over het onderzoek door de Raad voorlegden en hem verzochten het handelen van de Raad te motiveren. Bij brief van 7 februari 1997 verklaarde de directeur verzoekers' klachten ongegrond. Verzoekers klagen er thans over dat de directeur hun brief van 19 maart 1997, die zij als reactie op de beslissing van de directeur aan hem hadden gestuurd, niet als klacht aan de Klachtencommissie III bij de Raad voor de Kinderbescherming heeft doorgestuurd.

2. Uit de inhoud van de brief van 19 maart 1997 (zie **BEVINDINGEN**, onder A.7.) blijkt onder meer dat verzoekers het niet eens waren met de wijze van de klachtafhandeling door de directeur, de uitkomst ervan, gedragingen van de directeur zelf en de wijze van onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming te Amsterdam als zodanig. Dit betekent dat de brief kennelijk was bestemd voor de Klachtencommissie III (zie **ACHTERGROND**, onder 2.).

3. Verzoekers' klacht had (mede) betrekking op de beslissing van de directeur van de Raad voor de Kinderbescherming op hun klacht en de wijze waarop hij daartoe was gekomen. Daarom had de directeur, ingevolge artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), het klaagschrift onverwijld moeten doorzenden naar het bevoegde orgaan, in dit geval de Klachtencommissie III, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan verzoekers (zie **ACHTERGROND**, onder 1.).

4. De Directeur van de Raad voor de Kinderbescherming heeft de brief van 19 maart 1997 van verzoekers echter niet doorgezonden aan de Klachtencommissie, noch teruggezonden aan verzoekers. In plaats daarvan heeft hij verzoekers er nogmaals op gewezen dat zij zich dienden te wenden tot de Klachtencommissie III. Dit is niet juist. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

5. Aan het voorgaande doet niet af het feit dat verzoekers er al door de directeur van de Raad voor de Kinderbescherming te Amsterdam in diens brief van 7 februari 1997 op waren gewezen dat zij zich bij ontevredenheid van zijn klachtafhandeling konden richten tot de Klachtencommissie III.

Evenmin doet eraan af de mededeling van verzoekers in hun brief dat zij, indien de directeur zou volharden in zijn opstelling, het handelen van zijn dienst in volle omvang aan de onafhankelijke klachtencommissie zouden voorleggen. Immers, voorkomen dient te worden dat geschriften, in het bijzonder klachten zoals in dit geval, waarvan (mede) uit de inhoud blijkt dat deze kennelijk zijn bedoeld voor een bepaalde instantie, enkel of vooral vanwege een bepaalde opvatting van betrokkene(n) over de te volgen procedure, niet (tijdig) op de juiste plaats aankomen. Dit geldt te meer voor die gevallen waarbij dit consequenties kan hebben voor de ontvankelijkheid van burgers in hun klachten.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de directeur van de Raad voor de Kinderbescherming te Amsterdam, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond. De Nationale ombudsman, mr. dr. M. Oosting .