



Rapport

Datum: 19 augustus 1999
Rapportnummer: 1999/356

Klacht

Op 4 juni 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw H. te Wapse en van mevrouw S. te 's-Gravenhage, met een klacht over een gedraging van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeksters verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeksters klagen er over dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen tot het moment waarop zij zich tot de Nationale ombudsman wendden - 1 juni 1999 - ondanks een rappel op 6 mei 1999, nog geen beslissing heeft genomen op het door hen op 27 januari 1999 ingediende bezwaarschrift tegen de bij besluit van 21 januari 1999 vastgestelde restauratiesubsidie.

Achtergrond

Algemene wet bestuursrecht (Wet van 4 juli 1992, Stb. 315) Artikel 7:10 "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 belangen worden kunnen geschaad of ermee instemmen."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Onderwijs, Cultuur en wetenschappen verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Daarbij werd tevens een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reacties van verzoeksters en van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gaven aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen en aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Verzoeksters zijn eigenaressen van de gerestaureerde boerderij "G." Bij primair besluit van 18 september 1998 deelde de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) aan verzoeksters mee dat hij ingevolge het Besluit rijkssubsiëring restauratie monumenten (Brrm) de subsidiabele kosten voor de restauratie van deze boerderij had bepaald op f 152.379 en de subsidie definitief had vastgesteld op f 45.714.

2. Tegen dit besluit dienden verzoeksters bij brief van 15 oktober 1998 een bezwaarschrift in.

3. Bij besluit van 21 januari 1999 deelde de Staatssecretaris van OCW verzoekster mee dat hij zijn besluit van 18 september 1998 had herzien in die zin, dat hij de subsidiabele kosten nader had bepaald op f 158.266. Het toegekende subsidiebedrag ad f 45.714 bleef ongewijzigd.

4. Omdat verzoeksters het evenmin met het herziene besluit van 21 januari 1999 eens waren, dienden zij daartegen bij brief van 27 januari 1999 een bezwaarschrift in.

5. Bij brief van 16 februari 1999 zond de Minister van OCW verzoeksters een ontvangstbevestiging. Daarin deelde hij hen het volgende mee:

"...Hierbij bevestig ik de ontvangst van uw bezwaarschrift d.d. 27 januari 1999, tegen de brief van 21 januari 1999, (...). Ik zal mij laten adviseren door de Commissie voor de bezwaarschriften van dit ministerie. Door het grote aantal bezwaarschriften dat ter behandeling voorligt is het niet mogelijk op uw bezwaar te beslissen binnen de termijn genoemd in artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van het derde lid van dit artikel verdaag ik daarom de beslissing voor vier weken. U ontvangt over de verdere afhandeling nader bericht. (....)..."

6. Bij brief van 6 mei 1999, gericht aan de coördinerend secretaris, deelden verzoeksters de Commissie voor de bezwaarschriften van het Ministerie van OCW het volgende mee:

"...In referten meldt u de ontvangst van de bezwaarschriften en deelt mede dat door het grote aantal bezwaarschriften (welke waarde moet ik daaraan toekennen?) het niet mogelijk is binnen de vastgestelde termijn te beslissen. Die wordt dan ook met vier weken verdaagd. Mij is niet bekend wat de termijn is die in art. 7:10, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht wordt vermeld. Toch ben ik van mening dat een termijn van vijf maanden, zonder enig bericht, aan de rijkelijk lange kant is. Te lang naar mijn mening. Ik zie dan ook graag uw bericht over de stand van zaken voor 15 mei a.s. tegemoet..." 7.

Omdat, ondanks de brief van 6 mei 1999, een beslissing op het bezwaarschrift uitbleef, wendden verzoeksters zich bij brief van 1 juni 1999 met een klacht tot de Nationale ombudsman.

B. STANDPUNT VERZOEKSTERS

Voor het standpunt van verzoeksters wordt verwezen naar de klachtformulering onder klacht.

C. STANDPUNT MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

1. In het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman zijn de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de volgende vragen voorgelegd:

"...1. Wat is de reden dat ook na verdaging van de beslissing met vier weken - nog niet op het bezwaarschrift van verzoeksters is beslist?

2. In uw brief van verzoeksters van 16 februari 1999 noemt u het grote aantal bezwaarschriften als reden voor het verdagen van de beslissing. Is het overschrijden van de wettelijke beslistermijnen door het grote zaaksaanbod een probleem van tijdelijk aard of draagt het een meer structureel karakter? Zo dit laatste het geval is, verzoek ik u aan te geven welke maatregelen intern worden genomen om aan het probleem van het overschrijden van de beslistermijnen het hoofd te bieden.

3. Waarom zijn verzoeksters na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn van in totaal 14 weken niet nader geïnformeerd over de verdere behandeling van hun bezwaarschrift en dan in het bijzonder over de reden waarom niet binnen deze termijn kon worden beslist? Waarom is in dit verband bijvoorbeeld geen toepassing gegeven aan het bepaalde in artikel 7:10, vierde lid van de Algemene wet bestuursrecht?

4. Wanneer kunnen verzoeksters een beslissing tegemoet zien?..."

2. Naar aanleiding van de klacht van verzoeksters en in antwoord op de gestelde vragen deelde de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen het volgende mee:

"...1. De reden dat ook na verdaging van de beslissing met vier weken nog niet op het bezwaarschrift van verzoeksters is beslist is gelegen in de omstandigheid dat het ambtsbericht van het betrokken dienstonderdeel de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (verder te noemen: RdMz) nog niet is ontvangen en in verband hiermee nog geen hoorzitting van de Commissie voor de bezwaarschriften kon worden gepland.

2. Het aantal bezwaarschriften dat jaarlijks tegen besluiten van de RdMz, namens de staatssecretaris optredend, wordt ingediend is in een periode van drie jaar bijna verdubbeld. Naar het zich laat aanzien kan dan ook van een structurele stijging worden gesproken. Om deze aantallen te kunnen verwerken, zijn eind 1998 maatregelen getroffen om de productie van ambtsberichten door de RdMz te verhogen. Deze maatregelen hebben er ook daadwerkelijk toe geleid dat de productie van ambtsberichten in de eerste helft van 1999 met circa 30% is toegenomen. Daarnaast heeft de RdMz met ingang van 1 juli 1999 capaciteit ingezet om buiten zitting al dan niet bij wijze van schikking zaken ingetrokken te krijgen. In verband met het grote aantal bezwaarschriften en de beperkte capaciteit om deze te behandelen, wordt in de ontvangstbevestiging van een bezwaarschrift opgenomen dat de termijn genoemd in artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) met vier weken wordt verdaagd. In het algemeen streef ik ernaar overschrijding van de termijn van veertien weken voor het nemen van een beslissing op een bezwaarschrift zoveel mogelijk te voorkomen. Niettemin wordt de termijn van veertien weken veelal nog overschreden. Terzake zijn en/of worden, naast de hiervoor

genoemde maatregelen die bij de RdMz zijn getroffen, door mij de volgende maatregelen genomen. Er wordt, waar mogelijk, gewerkt aan een verbetering van de kwaliteit van de besluiten, zodat het aantal bezwaarschriften in de toekomst zal verminderen. De capaciteit die hierdoor vrijkomt, kan dan worden gebruikt om de binnengekomen bezwaarschriften sneller te behandelen. Regelgeving wordt beoordeeld op de risico's voor het maken van bezwaar. De termijnen voor de verschillende actoren om hun bijdrage te leveren in het kader van de bezwaarschriftenprocedure zullen nog stringenter worden bewaakt.

Overigens heeft de praktijk uitgewezen dat de termijn van veertien weken voor het nemen van een beslissing op het bezwaarschrift krap is: de vele stappen die in de bezwaarschriftprocedure moeten worden gezet vergen veel tijd en daar komt bij dat met het oog op de kwaliteit van de besluitvorming grote zorgvuldigheid moet worden betracht. Verder heeft de praktijk bij dit ministerie ook uitgewezen dat de door de wetgever beoogde zeefwerking van de bezwaarschriftprocedure goed is: slechts een beperkt aantal bezwaarden gaat in beroep bij de rechter.

3. De verzoeksters zijn na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn van in totaal veertien weken niet nader geïnformeerd over de verdere behandeling van hun bezwaar-

schrift en dan in het bijzonder over de reden waarom niet binnen deze termijn kon worden beslist, omdat dit extra werk meebrengt en daardoor de behandelingsduur van de bezwaarschriften in het algemeen vanwege de beperkte capaciteit nog iets wordt verlengd. Hetzelfde geldt voor het niet toepassing geven aan het bepaalde in artikel 7:10, vierde lid, van de Awb. Met het oog op het belang van bezwaarden om adequaat te worden geïnformeerd over de termijn waarop een beslissing op het bezwaarschrift valt te verwachten, wanneer de termijn van veertien weken wordt overschreden, zal ik dit punt nader onderzoeken en in overweging nemen.

4. Verzoeksters kunnen naar verwachting eind september 1999 een beslissing op hun bezwaarschrift tegemoet zien. Op 1 september 1999 zal de hoorzitting worden gehouden en de Commissie voor de bezwaarschriften zal daarna spoedig een advies aan de staatssecretaris uitbrengen. Verzoeksters zijn inmiddels door mij geïnformeerd over de hoorzittingsdatum..."

D. REACTIE VERZOEKSTERS

In reactie op het standpunt van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen deelden verzoeksters, naar aanleiding van het daarin onder 3. gestelde, mee dat het feit dat het nader informeren van bezwaarden over de voortgang van de bezwaarschriftprocedure extra werk met zich meebrengt, geen argument mag zijn om dit achterwege te laten. In dit verband wezen verzoeksters er op dat met het behandelen van klachten als de onderhavige ook veel extra tijd en geld gemoeid is.

Beoordeling

1. Verzoeksters zijn eigenaressen van de gerestaureerde boerderij "G." Bij besluit van 21 januari 1999 heeft de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (hierna: OCW), naar aanleiding van het bezwaarschrift van verzoeksters van 15 oktober 1998, zijn primaire besluit van 18 september 1998 ingevolge het Besluit rijkssubsiëring restauratie monumenten (Brrm) herzien. De herziening hield in dat de Staatssecretaris op basis van de financiële verantwoording de subsidiabele kosten voor de restauratie van de boerderij van verzoeksters nader had bepaald op f 158.266. In zijn primaire besluit van 18 september 1998 waren deze berekend op een bedrag van f 152.379. In zijn herziene besluit van 21 januari 1999 handhaafde de Staatssecretaris evenwel het oorspronkelijk toegekende subsidiebedrag van f 45.714. Tegen het herziene besluit van 21 januari 1999 hebben verzoeksters bij brief van 27 januari 1999 een bezwaarschrift ingediend. Naar aanleiding van het bezwaarschrift zond de Minister van OCW verzoeksters bij brief van 16 februari 1999 een ontvangstbevestiging. Daarin liet hij verzoeksters tevens weten dat hij de beslissing voor vier weken had verdaagd, omdat het niet mogelijk was om binnen de in de Algemene wet bestuursrecht gestelde termijn van tien weken een beslissing op het bezwaarschrift te nemen.

Verzoeksters klagen erover dat de Minister van OCW tot het moment waarop zij zich tot de Nationale ombudsman wendden (1 juni 1999) en ondanks een schriftelijk rappel op 6 mei 1999 nog geen beslissing op hun bezwaarschrift van 27 januari 1999 heeft genomen.

2. De Minister liet in reactie op de klacht weten dat de reden van de ontstane vertraging in de afhandeling van het bezwaarschrift van verzoeksters was gelegen in de omstandigheid dat het ambtsbericht van het betrokken dienstonderdeel de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (hierna: RdMz) nog niet was ontvangen en dat in verband daarmee aanvankelijk nog geen hoorzitting van de Commissie voor de verzoekschriften kon worden gepland. De Minister deelde mee dat inmiddels een datum voor de hoorzitting was vastgesteld te weten 1 september 1999 en dat verzoeksters vervolgens eind september 1999 een beslissing op hun bezwaarschrift tegemoet kunnen zien. Meer in het algemeen gaf de Minister in zijn reactie aan dat hij ernaar streeft om overschrijding van de termijn van veertien weken voor het nemen van een beslissing op een bezwaarschrift zoveel mogelijk te voorkomen, maar dat dit niettemin in veel gevallen niet lukt. In dit verband wees de Minister erop dat het aantal bezwaarschriften dat jaarlijks tegen besluiten van de RdMz wordt ingediend in een periode van drie jaar bijna is verdubbeld. Om deze structurele stijging van het aantal bezwaarschriften het hoofd te kunnen bieden, zijn er volgens de Minister eind 1998 maatregelen waren getroffen om de productie van ambtsberichten door de RdMz te verhogen. Deze maatregelen hebben er ook daadwerkelijk toe geleid dat de productie van ambtsberichten in de eerste helft van 1999 met circa 30% is toegenomen, aldus de Minister in zijn reactie. Verder is er volgens de Minister met ingang van 1 juli 1999 bij de RdMz capaciteit ingezet om buiten zitting al dan niet bij wijze van schikking zaken ingetrokken te krijgen. Verder liet de Minister weten dat hij ook zelf een aantal maatregelen had getroffen om bezwaarschriften zoveel mogelijk binnen de gestelde termijn af te

handelen. Zo wordt er onder meer gewerkt aan verbetering van de kwaliteit van de primaire besluiten, waardoor het aantal bezwaarschriften in de toekomst zal verminderen, zodat er capaciteit vrijkomt om bezwaarschriften sneller te kunnen behandelen en zullen verder de termijnen voor de verschillende actoren die een bijdrage leveren in het kader van de bezwaarschriftprocedure stringenter worden bewaakt, aldus de Minister in zijn reactie.

3. Ingevolge het bepaalde in artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bedroeg de termijn waarbinnen de Minister op het bezwaarschrift van verzoeksters had moeten afhandelen in totaal veertien weken. De Minister heeft de beslissing immers voor vier weken verdaagd en bovendien laat hij zich adviseren door de Commissie voor de bezwaarschriften. Dit betekent dat de Minister op het door hem naar wordt aangenomen eind januari 1997 ontvangen bezwaarschrift uiterlijk in de eerste week van mei 1999 een beslissing had moeten nemen. Tijdens het onderzoek door de Nationale ombudsman deelde de Minister mee dat verzoeksters eind september 1999 een beslissing tegemoet kunnen zien. Gerekend vanaf eind januari 1999 ervan uitgaand dat de beslissing ook daadwerkelijk eind september

1999 aan verzoeksters op de voorgeschreven wijze kenbaar zal zijn gemaakt heeft het dan 8 maanden geduurd voordat verzoeksters een beslissing op hun bezwaarschrift zullen hebben ontvangen. Deze termijn is onredelijk lang en betekent ruimschoots een verdubbeling van de uit de Awb voor dit geval voortvloeiende maximale behandelingsduur van veertien weken. De omstandigheden die de Minister als oorzaak voor de vertraging in de afhandeling heeft aangevoerd - het ambtsbericht in deze zaak van het betreffende dienstonderdeel was nog niet ontvangen, waardoor nog geen hoorzitting kon worden gepland en meer in het algemeen een structurele toename van het aantal bezwaarschriften vormen weliswaar een verklaring maar geen rechtvaardiging voor de lange behandeltermijn. De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

4. Onverminderd het voorgaande, wordt verder nog overwogen dat het op de weg van de Minister had gelegen om, in vervolg op zijn brief van 16 februari 1999, verzoeksters na het verstrijken van de termijn van veertien weken nader te informeren over de stand zaken rond de behandeling van hun bezwaarschrift, door bijvoorbeeld toepassing te geven aan het bepaalde in artikel 7:10, vierde lid van de Awb en hun te verzoeken met verder uitstel in te stemmen. Dat de Minister dit heeft nagelaten is niet juist. De Minister heeft in dit verband naar voren gebracht dat een en ander extra werk met zich meebrengt, wat gelet op de beperkte capaciteit, de behandelingsduur van de bezwaarschriften in negatieve zin beïnvloedt. Dit moge begrijpelijk zijn, maar doet geen recht aan het belang voor bezwaarden om adequaat te worden geïnformeerd over de voortgang van de bezwaarschriftprocedure. Dit klemt te meer in situaties als de onderhavige, waarin kennelijk na de termijn van veertien weken al was te voorzien dat niet op korte termijn tot een beslissing kon worden gekomen. Overigens valt niet in te zien waarom het informeren van bezwaarden niet op een zodanig eenvoudige wijze in de administratieve procedure zou kunnen worden ingebouwd - bijvoorbeeld door middel van een standaardbrief - dat dit, zo dit al niet voorkomen kan worden, een minimale verlenging van de behandeltermijn tot

gevolg heeft. Ook op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is gegrond. Met instemming heeft de Nationale ombudsman kennis genomen van de maatregelen die de Rijksdienst voor de Monumentenzorg en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen hebben genomen, zoals het inzetten van extra capaciteit, het verbeteren van de kwaliteit van de primaire besluitvorming en het stringenter hanteren van de termijnen binnen de bezwaarschriftprocedure, teneinde te bevorderen dat bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld.

Eveneens is met instemming kennis genomen van het voornemen van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen om de mogelijkheden om bezwaarden te informeren over de termijn waarop een beslissing op het bezwaarschrift valt te verwachten, wanneer de wettelijk voorgeschreven behandeltermijn wordt overschreden, nader te onderzoeken en in overweging te nemen.