



Rapport

Datum: 13 september 2004
Rapportnummer: 2004/362

Klacht

Verzoekster klaagt er via haar gemachtigde over dat de Sociale verzekeringsbank, vestigingskantoor Utrecht, afdeling AKW (hierna: de SVB), haar bij de behandeling van haar klachtbrief van 23 oktober 2002 niet in de gelegenheid heeft gesteld haar klacht mondeling toe te (laten) lichten.

Beoordeling

1. Verzoekster klaagt er via haar gemachtigde over dat zij in het kader van de behandeling van haar klacht niet door de SVB is gehoord. De SVB heeft in reactie hierop aangegeven dat verzoekster en haar gemachtigde niet in de gelegenheid zijn gesteld om naar aanleiding van verzoeksters klachtbrief van 23 oktober 2002 te worden gehoord, omdat de SVB van mening is dat verzoeksters klacht kennelijk ongegrond is. De SVB heeft daarbij verwezen naar het gestelde in artikel 9:10, tweede lid, Awb (zie Achtergrond, onder 1.), waar staat vermeld dat onder meer in een dergelijk geval van het horen van klager kan worden afgezien.

2. In de SVB Beleidsregels 2004 (zie Achtergrond, onder 6.) staat dat de SVB bij de inwerkingtreding van hoofdstuk 9 van de Awb per 1 juli 1999 het eigen klachtenreglement heeft ingetrokken. Hierdoor zijn de bepalingen uit de Awb op klachtprocedures bij de SVB onverkort van toepassing.

Blijkens de Memorie van Toelichting bij artikel 9:10 Awb (zie Achtergrond, onder 2b.) vormt de hoorplicht een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure en wordt het horen om verschillende redenen van belang geacht. Zo wordt aangevoerd dat niet iedereen even goed in staat is zijn gedachten te ordenen: het horen biedt dan de gelegenheid dat de klager zijn mening mondeling bij het bestuursorgaan naar voren brengt. Daarnaast wordt er op gewezen dat het horen er onder andere toe kan dienen om nadere informatie te krijgen en dat door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten tijdens het horen het vertrouwen van de klager in het bestuursorgaan kan worden versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt. Verder wordt in de Memorie benadrukt dat, gelet op het belang van het horen, slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen kan worden afgezien. In het tweede lid van artikel 9:10 Awb staat daarover dat van het horen kan worden afgezien indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van zijn recht gehoord te worden of indien er sprake is van een kennelijk ongegronde klacht. In dat laatste geval zal volgens de Memorie van Toelichting het horen veelal weinig kunnen toevoegen en veelal niet opwegen tegen de daarmee gemoeide bestuurslasten.

3. Uit de Memorie van Toelichting bij artikel 7:3 Awb, met betrekking tot het horen in de bezwaarprocedure (zie Achtergrond, onder 2a.), blijkt dat een bezwaar kennelijk ongegrond is wanneer uit het bezwaarschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de bezwaren

van de indiener van het bezwaarschrift ongegrond zijn en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie. Gezien de samenhang tussen de verschillende hoofdstukken van de Awb mag worden aangenomen dat dit evenzeer van toepassing is op het begrip 'kennelijk ongegrond' in artikel 9:10, tweede lid, Awb ten aanzien van het horen in de klachtprocedure.

4. De SVB kan worden gevolgd in haar standpunt dat van het horen van verzoekster en haar gemachtigde kon worden afgezien omdat de klacht kennelijk ongegrond was. In de klachtafhandelingsbrief van 6 november 2002 heeft de SVB aangegeven dat verzoekster van mening was dat zij niet verplicht was om inlichtingen te verstrekken voor kinderen waarvoor zij geen aanvraag kinderbijslag had ingediend. Omdat de kinderbijslag voor een kind dat tot het huishouden van verzoekster behoorde met ingang van het tweede kwartaal van 2002 was ingetrokken en verzoekster geen nieuwe aanvraag had ingediend zou de SVB verzoekster ten onrechte met een sanctie hebben bedreigd. Op grond van artikel 2 van de op artikel 16 van de Algemene Kinderbijslagwet gebaseerde Controlevoorschriften AKW en op grond van artikel 2 van het Maatregelbesluit AKW (zie Achtergrond, onder 3., 4. en 5.) blijkt dat beide besluiten van toepassing zijn op de persoon die kinderbijslag ontvangt of hiervoor in aanmerking wenst te komen. Hoewel verzoekster geen nieuwe aanvraag voor kinderbijslag had ingediend, kan de SVB ook uit eigen beweging een onderzoek naar een (hernieuwd) recht op kinderbijslag in gang zetten. In het geval van verzoekster was het immers mogelijk dat zij voor het kind dat tot haar huishouden behoorde weer recht op kinderbijslag kreeg met ingang van het derde of vierde kwartaal van 2002. Door dit ambtshalve te onderzoeken meende de SVB in belang van verzoekster te handelen. Dit onderzoek startte met de brief van 5 augustus 2002. Door de start van het onderzoek waren alle regels, waaronder tevens het sanctiebeleid, van de Algemene Kinderbijslagwet weer op verzoekster van toepassing. Het bestuursrechtelijk sanctiebeleid behoort zorgvuldig te zijn, hetgeen met zich meebrengt dat een betrokkene weet wat voor gevolgen er aan een bepaald handelen of nalaten verbonden zijn. Als verzoekster in dat kader de tekst van de brief van 4 september 2002 heeft opgevat als het dreigen met een sanctie, is dat terecht geweest. Aangezien er over het van toepassing zijn van de genoemde bepalingen geen discussie mogelijk is, kon de SVB in redelijkheid tot de conclusie komen dat verzoeksters klacht kennelijk ongegrond was en dat om die reden kon worden afgezien van het horen van verzoekster of haar gemachtigde op grond van artikel 9:10, tweede lid, Awb.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

5. Echter, overeenkomstig het daarover gestelde in rapport 2001/106 van 19 april 2001 (zie Achtergrond, onder 7.) verdient het in het licht van een zorgvuldige informatieverstrekking en motivering aanbeveling om in gevallen waarin er van wordt afgezien een betrokkene in het kader van de behandeling van zijn klacht te horen, dit in de klachtafhandelingsbrief op te nemen, onder vermelding van de reden van het niet horen. Dat sluit ook aan bij de regeling zoals die op grond van artikel 7:12, eerste lid, Awb (zie

Achtergrond, onder 1.) voor de bezwaarprocedure geldt. De SVB heeft in de brief van 6 november 2002 niet duidelijk gemotiveerd waarom verzoekster niet voor een hoorzitting is uitgenodigd. De enkele mededeling dat er geen aanleiding werd gezien voor een mondelinge behandeling, is onvoldoende.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Op zich ziet de Nationale ombudsman in het voorgaande aanleiding om aan dit rapport een aanbeveling te verbinden, maar gelet op het feit dat een dergelijke (algemene) aanbeveling al is opgenomen in het rapport 2004/363 inzake de vrijwel identieke klacht die de gemachtigde van verzoekster namens zichzelf heeft ingediend blijft een aanbeveling in dit rapport achterwege.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Sociale verzekeringsbank, vestiging Utrecht, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Raad van Bestuur van de Sociale verzekeringsbank te Amstelveen, is niet gegrond voor zover de SVB verzoekster in het kader van de behandeling van haar klachtbrief van 23 oktober 2002 niet in de gelegenheid heeft gesteld haar klacht mondeling toe te lichten. Voor zover de SVB in de klachtafhandelingsbrief van 6 november 2002 heeft nagelaten op afdoende wijze aan te geven waarom verzoekster niet is gehoord, is de klacht wel gegrond.

ONDERZOEK

Op 29 december 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 17 december 2003, van mevrouw E. te De Bilt, ingediend door de heer W. te Bilthoven, met een klacht over een gedraging van de Sociale verzekeringsbank, kantoor Utrecht.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Raad van Bestuur van de Sociale verzekeringsbank te Amstelveen, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Sociale verzekeringsbank verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Sociale verzekeringsbank deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoekster diende bij brief van 23 oktober 2002 de volgende klacht in bij de Sociale verzekeringsbank, vestigingskantoor Utrecht (hierna: de SVB):

“...Bij brief van 5 augustus 2002 (...) schrijft uw medewerker mij onder andere dat u om het recht op kinderbijslag te kunnen vaststellen voor J. een aantal gegevens nodig hebt, dat ik allerlei formulieren moet invullen en uiterlijk 3 september moet indienen.

Bij brief van 4 september 2002 (...) dreigt uw medewerker bij een reactie na 19 september 2002 met een maatregel.

Ik kan me niet met deze brieven verenigen. Gezien het bepaalde in artikel 14 en 15 van de Algemene Kinderbijslagwet en de Controlevoorschriften AKW is de verzekerde die een aanvraag om kinderbijslag gedaan heeft verplicht allerlei inlichtingen te verstrekken. De kinderbijslag voor J. is met ingang van het tweede kwartaal 2002 ingetrokken. En ik diende geen nieuwe aanvraag in.

Ik ben niet verplicht inlichtingen te verstrekken inzake kinderen waarvoor ik geen aanvraag om kinderbijslag ingediend heb. Uw medewerker heeft mij dus ten onrechte gedreigd met een sanctie.

Ik verzoek u daarom deze brief als klacht te behandelen en mij gemotiveerd te berichten dat uw bank mij onbehoorlijk behandeld heeft. Verder verzoek ik u mij te berichten welke maatregelen u nam om soortgelijk onbehoorlijk optreden in de toekomst te voorkomen.

Ik machtig de heer W. (...) namens mij mijn belangen te behartigen. Alle post inzake deze klacht dient naar hem gestuurd te worden...”

2. De SVB beantwoordde verzoekers klachtbrief bij brief van 6 november 2002 als volgt:

“...In uw klachtbrief brengt u naar voren dat u het er niet mee eens bent dat wij in onze (herinnerings)brief van 4 september 2002 hebben vermeld dat wij een maatregel kunnen opleggen, indien wij de met onze brief van 5 augustus 2002 gevraagde informatie niet uiterlijk op 19 september 2002 zouden hebben ontvangen.

U bent mening dat u niet verplicht bent om inlichtingen te verstrekken voor kinderen waarvoor u geen aanvraag om kinderbijslag hebt ingediend. Omdat de kinderbijslag voor J. met ingang van het 2e kwartaal 2002 is ingetrokken en u voor haar geen nieuwe aanvraag hebt ingediend heeft de SVB u ten onrechte met een sanctie bedreigd.

Naar aanleiding van uw klacht heb ik een onderzoek ingesteld. Uit dit onderzoek is gebleken dat uw klacht ongegrond moet worden verklaard.

Op grond van artikel 2 van het op artikel 16 van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) gebaseerde besluit Controlevoorschriften AKW is dat besluit onder meer van toepassing op de persoon die kinderbijslag ontvangt of hiervoor in aanmerking wenst te komen;

Het Maatregelbesluit AKW is blijkens artikel 2 van dat besluit eveneens onder meer van toepassing op de persoon die kinderbijslag ontvangt of hiervoor in aanmerking wenst te komen.

In sommige gevallen acht de SVB zich bevoegd om zonder aanvraag, dus ambtshalve, een onderzoek naar (hernieuwd) recht op kinderbijslag voor een bepaald kind te initiëren. Nu u voor uw kind J. over het 2e kwartaal 2002 geen recht had op kinderbijslag maar wel duidelijk was dat u voor haar op enig moment, met ingang van het 3e of 4e kwartaal 2002, opnieuw aanspraak kon maken op kinderbijslag heeft de SVB het niet nodig geacht om een nieuwe aanvraag om kinderbijslag af te wachten maar is ambtshalve een nieuw onderzoek gestart. Wij meenden daarmee in uw belang te handelen.

Met onze brief van 5 augustus 2002 hebben wij genoemd onderzoek in gang gezet. Hoewel u weliswaar formeel niet zelf expliciet kenbaar hebt gemaakt dat u voor kinderbijslag voor J. in aanmerking wenst te komen ben ik van mening dat de SVB er op mocht vertrouwen dat dat wel het geval was. Hierbij is van belang dat u reeds gedurende een reeks van jaren kinderbijslag hebt ontvangen en ook in de afgelopen periode nimmer aan de SVB kenbaar hebt gemaakt geen prijs meer te stellen op kinderbijslag voor J.

Ik ben dan ook van mening dat met het initiëren van het nieuwe onderzoek het gehele kinderbijslagregime, inclusief het besluit Controlevoorschriften AKW en het Maatregelbesluit AKW, opnieuw op u van toepassing is geworden.

De SVB is op grond van de wettelijke bepalingen verplicht om in bepaalde situaties een boete of een maatregel aan kinderbijslaggerechtigden op te leggen. De uitvoering van een bestuursrechtelijk sanctiebeleid behoort zorgvuldig te zijn, waarbij de kenbaarheid van de consequenties bij een bepaald handelen of nalaten essentieel is.

Waar u de passage in de brief van 4 september 2002 omtrent het kunnen opleggen van een maatregel hebt opgevat als het dreigen met een sanctie, ben ik van mening dat met deze passage naar behoren aan bedoelde kenbaarheid inhoud is gegeven.

U zult uit het vorenstaande begrijpen dat ik het dan ook niet met u eens ben dat de SVB u onbehoorlijk heeft behandeld. Ik verklaar uw klacht daarom ongegrond.

Omdat ik geen aanleiding tot mondelinge behandeling van uw klacht heb gezien, heb ik uw gemachtigde (...) daarvoor niet uitgenodigd.

Indien u het niet eens bent met de afhandeling van uw klacht, kunt u terecht bij de Nationale Ombudsman..."

B. Standpunt verzoekster

Voor het standpunt van verzoekster wordt verwezen naar de klachtsamenvatting onder Klacht.

C. Standpunt Sociale Verzekeringsbank

In reactie op de op 17 mei 2004 aan de SVB voorgelegde klacht en een aantal door de Nationale ombudsman gestelde vragen liet de SVB bij brief van 27 mei 2004 het volgende weten:

“...(...) wil ik u meedelen dat ik (verzoekster; N.o.) en haar gemachtigde niet in de gelegenheid heb gesteld om naar aanleiding van zijn klachtbrief van 23 oktober 2002 te worden gehoord omdat ik met toepassing van artikel 9:10, onder 2, van de Algemene wet bestuursrecht heb geoordeeld dat de klacht kennelijk ongegrond is. Omdat ik nog altijd die mening ben toegedaan en het houden van een hoorzitting geen ander licht op de kwestie zal kunnen werpen, zal ik (verzoekster; N.o.) en haar gemachtigde daartoe niet alsnog uitnodigen...”

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 7:3

“Van het horen van belanghebbenden kan worden afgezien indien:

- a. het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is,
- b. het bezwaar kennelijk ongegrond is,
- c. de belanghebbenden hebben verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord, of
- d. aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.”

Artikel 7:12, eerste lid

“De beslissing op het bezwaar dient te berusten op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. Daarbij wordt, indien ingevolge artikel 7:3 van het horen is afgezien, tevens aangegeven op welke grond dat is geschied.”

Artikel 9:10, eerste en tweede lid

“1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.”

2a. Memorie van Toelichting Algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) (Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 221, nr. 3)

“HOOFDSTUK 7. BIJZONDERE BEPALINGEN OVER BEZWAAR EN ADMINISTRATIEF BEROEP

Afdeling 7.2. Bijzondere bepalingen over bezwaar

Artikel 6.3.8 (het huidige artikel 7:3; N.o.):

De in onderdeel b opgenomen uitzondering (...) heeft betrekking op het geval dat het bezwaar kennelijk ongegrond is. Deze uitzondering voorziet in de mogelijkheid om een bezwaarschrift op inhoudelijke gronden vereenvoudigd af te doen. Van een kennelijk ongegrond bezwaar is sprake, wanneer uit het bezwaarschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de bezwaren van de indiener van het bezwaarschrift ongegrond zijn en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie.

Als voorbeelden van gevallen waarin sprake kan zijn van een kennelijk ongegrond bezwaar kunnen de volgende worden genoemd: (...) het bezwaar richt zich tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag zonder dat in het bezwaarschrift melding wordt gemaakt van sedert het eerste besluit nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden. (...)

In gevallen van kennelijke ongegrondheid van het bezwaar komt het bestuursorgaan dus reeds na kennisneming van het bezwaarschrift tot de conclusie dat de daarin vervatte bezwaren geen doel kunnen treffen.

(...)

Om de indiener van een bezwaarschrift een redelijk inzicht te verschaffen in geval van toepassing van artikel 6.3.8. (het huidige artikel 7:3; N.o.) (...) wordt voorgesteld om in artikel 6.3.17, eerste lid, (het huidige artikel 7:12, eerste lid; N.o.) een bepaling toe te voegen, luidende: Daarbij wordt, indien ingevolge artikel 6.3.8. van het horen is afgezien, tevens aangegeven op welke grond dat is geschied.”

2b. Memorie van Toelichting bij de Algemene wet bestuursrecht (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, nummer 25 837, blz. 17-21)

In de paragraaf die is gewijd aan de mogelijke samenloop tussen de bezwaarprocedure en de klachtprocedure, wordt aangegeven dat deze procedures grotendeels gelijk van opzet zijn:

"...De regeling van de klachtbehandeling is zodanig opgezet, dat het volgen van de regels voor de bezwaarschriftprocedure tevens aan de eisen voor klachtbehandeling tegemoet kan komen, indien men daarbij tevens de artikelen (...) en 9:10 (horen) in acht neemt, en het bestuursorgaan ook op de klacht beslist.

Indien een klacht wordt ingediend nadat de termijn voor bezwaar is verstreken - en er niet al een bezwaarschriftprocedure loopt waarin de klacht nog meegenomen kan worden - zal in het kader van de klachtprocedure in veel gevallen een onderzoek moeten plaatsvinden dat gelijkenis vertoont met het onderzoek in de bezwaarschrift-procedure..."

"Artikel 9:10

Dit artikel bevat het beginsel van hoor en wederhoor. De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. Ook de Nationale ombudsman gaat daarvan uit (...).

Het horen is om meerdere redenen van belang. Niet iedereen is even goed in staat zijn gedachten schriftelijk te formuleren. Daarom moet de gelegenheid worden geboden dat de klager zijn mening mondeling bij het bestuursorgaan naar voren brengt. Het horen kan er ook toe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen. Door het horen van beide partijen bestaat de gelegenheid naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht. Een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure is het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten kan het vertrouwen van de klager in het bestuur worden versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt. Toepassing van het uitgangspunt van hoor en wederhoor dient voorts de waarheidsvinding. De klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, dienen beiden in de gelegenheid te worden gesteld op elkaars standpunten te reageren.

(...)

Gelet op het belang van het horen zal slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen kunnen worden afgezien. Dat kan in ieder geval indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. (...)

Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om van het horen af te zien indien de klacht kennelijk ongegrond is. Horen in dat soort gevallen zal veelal weinig meer kunnen toevoegen en zal veelal niet opwegen tegen de daarmee gemoeide bestuurslasten..."

3. Algemene kinderbijslagwet (Wet van 26 april 1962, Stb. 160)

Artikel 16, eerste lid

“De Sociale verzekeringsbank is bevoegd controlevoorschriften vast te stellen. Deze voorschriften mogen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is voor een juiste uitvoering van deze wet.”

4. Controlevoorschriften AKW (Besluit van de SVB, zoals goedgekeurd door het College van toezicht sociale verzekeringen van 24 juli 1996, nr.96 3480, Stcrt. 1996, 141, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 22 december 2000, Stcrt. 2001, 7)

Artikel 2, eerste lid onder a.

“1. Dit besluit is van toepassing op:

a. de persoon die kinderbijslag ontvangt of hiervoor in aanmerking wenst te komen.”

5. Maatregelbesluit AKW (Besluit van de SVB, zoals goedgekeurd door het College van toezicht sociale verzekeringen van 24 juli 1996, nr.96 3480, Stcrt. 1996, 141, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 21 december 2001, Stcrt. 2002, 4)

Artikel 2, eerste lid onder a.

“1. Dit besluit is van toepassing op:

a. de persoon die kinderbijslag ontvangt of hiervoor in aanmerking wenst te komen.”

6. SVB Beleidsregels 2004 (Deel III: AWB en overige onderwerpen)

9. Klachten

9.1 Algemeen

“...Met ingang van 1 juli 1999 bevat de Awb een regeling omtrent de behandeling van klachten door bestuursorganen. In de regeling is getracht een evenwicht te vinden tussen het bieden van voldoende waarborgen voor een zorgvuldige klachtbehandeling enerzijds, en het voorkomen van nodeloze formalisering of bureaucratisering anderzijds. Naar aanleiding van de inwerkingtreding van dit deel van de Awb heeft de SVB haar eigen klachtenreglement ingetrokken...”

7. Rapport 2001/106 van 19 april 2001 van de Nationale ombudsman:

“...In gevallen waarin ervan wordt afgezien een betrokkene in het kader van de klachtbehandeling te horen, verdient het aanbeveling indien dit bij de beslissing op de klacht wordt aangegeven, onder vermelding van de reden van het niet horen...”