



# Rapport

## Klacht

Verzoeker klaagt over de processuele houding van de gemeente Velsen, waaronder het niet ingaan op de uitnodiging van de rechtbank Haarlem, sector bestuursrecht in januari 2007 om tijdens een beroepsprocedure deel te nemen aan mediation.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

Verzoeker ontving van de gemeente Velsen een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand (Wwb) en het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz). Als gevolg van het niet (tijdig) en/of volledig leveren van door de gemeente gevraagde gegevens werd verzoekers uitkering opgeschort, ingetrokken en teruggevorderd. Dat leidde tot een uitvoerige correspondentie over en weer bestaande uit brieven, bezwaar- en beroepschriften en klaagschriften.

Naar aanleiding van het door verzoeker op 11 november 2006 ingediende beroepschrift deelde de mediationsecretaris van de sector bestuursrecht van de rechtbank Haarlem bij brief van 16 januari 2007 aan verzoeker onder meer mee dat hij deze zaak had geselecteerd voor mogelijke deelname aan mediation. Mediation in conflicten over bijstandsuitkeringen leidde namelijk vaker dan men dacht tot een voor beide partijen bevredigende oplossing. Hierbij konden ook de niet-juridisch oplosbare kwesties worden meegenomen. In deze zaken speelden namelijk naast juridische kwesties dikwijls ook andere belangen een belangrijke rol. Ook was er vaak sprake van bejegening- en/of communicatieproblemen. Mediation bood de kans om er alsnog in onderling overleg uit te komen, aldus de mediationsecretaris. Als tijdens de mediation zou blijken dat er geen overeenstemming kon worden bereikt, zou de mediator de zaak terugverwijzen naar de rechter.

Op een formulier liet verzoeker de rechtbank op 19 januari 2007 weten dat hij was geïnteresseerd in de voorgestelde mediation.

Bij brief van 20 februari 2007 schreef een griffier van de rechtbank verzoeker dat was gebleken dat de gemeente niet aan mediation wilde meewerken. Daarom kon er geen mediation plaatsvinden. De rechtbank zou de beroepsprocedure dan ook voortzetten.

Bij brief van 30 juni 2007 diende verzoeker bij de gemeente een klacht in. Verzoeker schreef de gemeente onder meer het volgende.

"Ter zitting van de bestuursrechter op 29 juni jl. heeft de gemeente Velsen zonder meer afwijzend geantwoord op vragen van de bestuursrechter naar openingen tot overleg of bemiddeling.

Wat de uitspraak t.z.t. ook moge worden, ik dien bij deze een klacht in bij uw college over de starre opstelling der gemeente in een naar de aard kwetsbare situatie van (aanvullende) Bbz-bijstandsuitkering.

Tegenover de getrouwheid van alle door mij verstrekte inlichtingen is het per gemeentelijke brochure verklaarde 'recht op een zakelijke behandeling' respectievelijk 'begrip' vooralsnog zoek.

Om te voorkomen dat uw college niet heeft geweten van een langzamerhand gerede kans op instorting, schrijf ik u dit, in een herhaalde poging om alsnog in redelijk overleg tot een redelijke oplossing te geraken.

(...)"

Bij brief van 5 juli 2007 deelde de gemeente mee dat haar standpunt bij de bestuursrechter hetzelfde was als al eerder in het besluit op bezwaar is verwoord, te weten dat het bezwaarschrift te laat bij de gemeente is binnengekomen en dat verzoeker geen beroep kon doen op een verschoonbare termijnoverschrijding. De gemeente zag dan ook geen aanleiding tot enig overleg of bemiddeling. Mocht dit standpunt bij verzoeker enigszins star overkomen, binnen de rechtsgang leek dit standpunt volstrekt correct en in het licht van het besluit op bezwaar ook consequent, zo liet de gemeente weten. De juistheid van het besluit op bezwaar zou door de uitspraak van de rechter duidelijk worden. Zolang een geding onder de rechter was, onthield de gemeente zich van elk commentaar. De gemeente zou terugkomen op de inhoud van verzoekers brief, nadat de bestuursrechter uitspraak had gedaan.

Op 3 augustus 2007 verklaarde de rechtbank het beroep ingediend op 11 november 2006 niet-ontvankelijk en een met dit beroep samenhangend later ingediend tweede beroep ongegrond.

In haar klachtafdoeningsbrief van 23 augustus 2007 schreef de gemeente onder meer dat op grond van het principe van de rechtsstaatgedachte - de gedachte die willekeur wil voorkomen en de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor burgers wil bevorderen; de gedachte dat de gemeente in al haar handelen gehouden was de wet (in formele en materiële zin) te volgen en uitspraken van onafhankelijke rechters, inzake de toepassing van de wet door ons, te respecteren - de gemeente niet aan de uitspraak van de rechtbank van 3 augustus 2007 voorbij kon gaan. Nergens bleek uit de uitspraak dat de gemeente zich op enig moment tijdens de procedure niet aan de wet had gehouden, zich onredelijk - in verzoekers woorden "star"- had opgesteld of dat de gemeente niet "zakelijk" zou hebben gehandeld.

Een en ander leidde volgens de gemeente tot de conclusie dat de gemeente de klacht over de opstelling van de gemeente tijdens het geschil niet kon onderschrijven. Een door

verzoeker gesuggereerde "redelijke oplossing" kon alleen gelegen zijn in de naleving van de wettelijke regels en voorschriften en het was de onafhankelijke rechter die uiteindelijk hierover zijn oordeel gaf, aldus de gemeente.

Hierop wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman en schreef onder meer:

"In een brief namens B&W van Velsen, d.d. 23 aug. 2007, word ik verwezen naar de Nationale Ombudsman voor behandeling van een klacht over, in mijn woorden samengevat, zinloos bureaucratisch geweld tot schade van een eerder erkend dossier over aanvullende uitkering in het kader van Bbz, Bijstandsbesluit zelfstandigen.

(...)

Er gaat een absurde dreiging uit van een gemeentelijke overheid die verzoeken om overleg uit de weg gaat, zelfs op initiatief tot mediation vanuit de rechtbank werd niet ingegaan, en die mij net zo lang bombardeert met al dan niet plaatsvervangende besluiten, formele afwijzingen, inhoudsloze 'klachtafhandeling' tot er een cruciaal bezwaarschrift formeel niet-ontvankelijk kan worden verklaard wegens overtijdse poststempeling. Een overheid die, het moet welhaast op grond van voor mij geheimgehouden, niettemin misplaatste veronderstellingen zijn, bij herhaling deurwaarders op mijn dak heeft gestuurd en deze blijft aankondigen met gedetailleerde bedreigingen van executies en, nota bene, derden-beslag.

Een even zinloze als onaanvaardbare aantasting van privé- en beroepsbelangen van een verantwoordelijke burger in latent kwetsbare omstandigheden.

In mijn optiek ben ik terecht gekomen in een surrealistische fuik van overheidsregelingen en de onnavolgbare omgang daarmee ten raadhuize.

(...)

Wat bijzonder stoort bij al dit gedoe is dat een serieus geacht gemeenteapparaat zich vanachter een presentatie van zorgvuldig ambtelijk handelen in werkelijkheid onzorgvuldig, onaanspreekbaar en mijns inziens in wezen onbehoorlijk gedraagt gegeven de aldaar bekende historie en cijfers. Deze kwalificaties worden mijnentwege niet lichtvaardig neergeschreven; zij vloeien voort uit een terugblik op de (on)feitelijke Bbz-uitvoering. Indien men binnen het gemeenteapparaat de mankracht of, blijkens uitlating daaromtrent, een specifieke deskundigheid ontbeert om een zodanig dossier inhoudelijk te beoordelen, dan gaat het niet aan om de wel voorhanden ambtelijke vaardigheden in omgang met 'de regels' te gebruiken tot omzeilen van de inhoud. Als men in het raadhuis van mening is dat mijn informatie op enig punt niet naar waarheid, aldus frauduleus zijn dan moet men aangifte doen in plaats van mij zinloos en schadelijk te blijven belagen met vorderingen die onvermijdelijk tot een beroep op bijstand nopen, etcetera, in vicieuze cirkels van vruchteloze bureaucratie.

(...)"

Nadat verzoeker nadere stukken had gezonden aan de Nationale ombudsman legde de Nationale ombudsman de klacht voor aan het college van burgemeester en wethouders (hierna aangeduid als: het college).

In reactie deelde het college de Nationale ombudsman met betrekking tot de mediation mee dat het de mediationsecretaris van de rechtbank telefonisch had laten weten geen medewerking te verlenen aan de voorgestelde mediation, omdat zijns inziens de zaak zich daar niet voor leende. In zijn algemeenheid was het college terughoudend in het verlenen van medewerking aan mediationzaken op het gebied van bijstand, omdat de onderhandelingsruimte in bijstandszaken gegeven het wettelijke kader van de Wet werk en bijstand uiterst beperkt was. In dit specifieke geval kwam daarbij dat de zaak draaide om de intrekking en terugvordering van bijstand op grond van een schending van de inlichtingplicht, waarbij verzoeker ruimschoots in de gelegenheid was gesteld om het verzuim te herstellen. In besluit op bezwaar was door het college het primaire besluit in stand gelaten en verzoekers beroepschrift vormde geen aanleiding tot wijziging van zijn standpunt en deelname aan mediation.

Daarnaast was kort voor het verzoek van de rechtbank een klachtenprocedure doorlopen waarin van de kant van de gemeente openingen geboden waren door verzoeker te wijzen op de mogelijkheid tot het alsnog wegnemen van het verzuim en het indienen van een nieuwe aanvraag. De wijze van afdoening was echter niet naar genoegen van verzoeker. Gelet op zijn reactie lag volgens het college mediation niet voor de hand.

Tijdens de zitting had de rechter nogmaals geïnformeerd naar openingen tot overleg of bemiddeling. In lijn met de eerdere afwijzing van het mediationverzoek, had het college ook hierop afwijzend gereageerd. Het college was ter zitting niet duidelijk wat de rechter hiermee beoogde, omdat door de rechter wegens niet-ontvankelijkheid werd afgezien van inhoudelijke behandeling van het beroep tegen het besluit tot intrekking en terugvordering.

Met betrekking tot de correspondentie rond de Bbz-uitkering berichtte het college de Nationale ombudsman onder meer als volgt. Het dossier van verzoeker werd gekenmerkt door een omvangrijke correspondentie tussen hem en de gemeente. Vanaf het moment dat op grond van het Bbz bijstand was aangevraagd was in totaal circa vijftig keer sprake geweest van correspondentie van de gemeente richting verzoeker en vice versa. Het college was zich ervan bewust dat een dergelijke hoeveelheid correspondentie voor een burger belastend was en verwarrend kon zijn, maar vaak ontkwam de gemeente er niet aan, gelet op de wet- en regelgeving waar de gemeente aan moest voldoen. Daarnaast was schriftelijke informatieverstrekking aan cliënten in veel gevallen het meest praktisch en effectief. De grote hoeveelheid schriftelijke correspondentie in het onderhavige dossier werd in belangrijke mate verklaard door de diverse klachten- en bezwarenprocedures die gevoerd zijn. Na bestudering van het dossier constateerde het college dat vanuit dit

perspectief zo goed als alle correspondentie aan te merken was als noodzakelijk.

Wel waren ten aanzien van drie van de door de gemeente verzonden brieven kritische opmerkingen te maken. Het college betreurde het dat er in die drie gevallen sprake was geweest van onduidelijke dan wel onjuiste informatieverstrekking.

In reactie daarop liet verzoeker de Nationale ombudsman onder meer het volgende weten:

"(...)

Het gemeentelijk argument van '... terughoudend in het verlenen van medewerking aan mediationzaken op het gebied van bijstand, omdat de onderhandelingsruimte [...] uiterst beperkt is' komt mij voor als een drogreden bij een Bbz-dossier waarvan de gemeente, althans de behandelend ambtenaar meer dan eens heeft kenbaar gemaakt niet te weten wat die ruimte is, gezien de (onbeantwoord gebleven) vragen waarvoor 'de helpdesk' dan wel een extern adviseur zou moeten worden geraadpleegd.

Er is ongetwijfeld niets mis mee als bepaalde expertise niet onmiddellijk voorhanden is, maar het ontlopen van daadwerkelijke controle verhoudt in verwijten van 'schending' en 'verzuim' ook nadat die zijn achterhaald, het oogt allemaal weinig geloofwaardig sinds de lopende inlichtingen via maandelijkse formulieren zonder enige verklaring werden stopgezet, al voordat er sprake kon zijn van enig 'verzuim' mijnerzijds.

Het lijkt mij toe dat 'de onderhandelingsruimte' van de gemeente niet zozeer wordt beperkt door de bijstandswet, als wel (zou moeten worden) bepaald door maatstaven van behoorlijk bestuur.

Het argument van 'beperkte onderhandelingsruimte' zijdens gemeente komt mij voor als een gotspe in een situatie dat er, althans voor mij, niets te onderhandelen valt bij een bombardement van aantijgingen, besluiten en bedreigingen. Ik heb niet anders in te brengen dan waarheid in feiten en cijfers, waarvan akte in een van den beginne onveranderd, volstrekt fatsoenlijk en integer Bbz-dossier. Gewoon inhoudelijke, terzake kundige behandeling daarvan werd en wordt, in het kader van 'controle', behendig ontweken met beroep op 'de wet'. De grondslag voor het toekenningsbesluit van november 2005 is destijds correct, zakelijk en terzake kundig gelegd. De afbraak van dat besluit, ingezet in mei 2006, is niet gestoeld op de gedocumenteerde inhoud van het Bbz-dossier maar op een creatie van 'schendingen' en 'verzuim' die, tijdig of later, al lang zijn achterhaald.

De gemeentelijke erkenning, onder 'correspondentie rond Bbz-uitkering', '... dat er in bovenstaande (drie) gevallen sprake is geweest van onduidelijke dan wel onjuiste informatieverstrekking' lijkt mij een substantiële reden om juist wel tot een oplossing via bemiddeling te geraken.

(...)

De gemeentelijke erkenning dat de hier geproduceerde correspondentie 'belastend is en verwarrend kan zijn' lijkt mij tamelijk loos zolang de oorzaak niet wordt weggenomen.

(...)

Laat er geen misverstand over bestaan dat verhoopt overleg met de gemeente Velsen, om alsnog en uiteindelijk tot een oplossing te geraken, mijnentwege zal worden ingegaan met een open geest en 'sans rancune', in hardnekkig vertrouwen dat een conflict met de overheid in redelijkheid kan worden opgelost."

De mediationfunctionaris van de rechtbank Haarlem deelde een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman telefonisch mee dat uit aantekeningen van de griffier tijdens de zitting van de beroepszaak onder meer bleek dat het volgende was besproken. De rechter constateerde dat zowel verzoeker als de gemeente steken hadden laten vallen. Als het bezwaarschrift ontvankelijk was geweest, dan had dit volgens de gemeente mogelijk geleid tot een ander inhoudelijk (positief) oordeel. De rechter vond het daarom wrang dat er veel gevolgen waren verbonden aan het niet tijdig bezwaar aantekenen door verzoeker. Hij vroeg daarom aan de vertegenwoordiger van de gemeente of deze de zaak nog eens wilde bekijken. Deze voelde daar weinig voor. De gemeente wilde een uitspraak over de niet-ontvankelijkheid van het bezwaarschrift.

## **II. Beoordeling**

Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

Het redelijkheidsvereiste brengt mee dat een overheidsinstantie een voorstel van de rechtbank tot deelname aan mediation serieus overweegt met inachtneming van alle betrokken belangen.

Bij conflicten over bijstandsuitkeringen zijn er naast juridische aspecten vaak ook bejegening- en/of communicatieproblemen aan de orde. Mediation biedt dan de kans om alsnog in onderling overleg te komen tot een voor beide partijen bevredigende oplossing. Hierbij kunnen ook de niet-juridisch oplosbare kwesties worden meegenomen.

De Bbz-regeling is een complexe regeling waarbij een uitkeringsgerechtigde veel (financiële) gegevens dient te verstrekken over onder meer zijn/haar onderneming. Dat de gemeente gegevens schriftelijk opvroeg, dat de verzoeker daarop schriftelijk diende te reageren, waarna weer een schriftelijke reactie volgde, was tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Daarbij ontstond echter al snel misverstand en/of onbegrip over het al dan niet (tijdig) en volledig leveren van de gevraagde gegevens. Mediation had mogelijk kunnen bijdragen aan duidelijkheid en begrip voor elkaars belangen.

Verder zijn de volgende punten van belang. Niet alleen verzoeker, maar ook de gemeente was op een aantal punten in de schriftelijke communicatie tekort geschoten. Gelet op feit dat een tijdig ingediend bezwaarschrift mogelijk had geleid tot een positieve heroverweging van de zijde van de gemeente, was een mediation kansrijk geweest en zou voor verzoeker grote financiële (positieve) gevolgen hebben.

Het al dan niet ingaan op een verzoek om mediation dient los te worden gezien van de vraag of een genomen besluit rechtmatig is geweest of niet. De motivering van de gemeente dat zij nu eenmaal is gehouden aan de uitspraak van de rechter gaat hier in zo verre niet op, nu de gemeente er zelf voor heeft gezorgd dat de uitspraak werd afgegeven door niet deel te nemen aan mediation. De uitspraak van de rechter was gezien de termijnoverschrijding bij het indienen van bezwaar, voorspelbaar. De gemeente wist dus dat zij door af te zien van mediation kon ontkomen aan een inhoudelijke beoordeling van de zaak. Tot slot is het zo dat, als na mediation geen overeenstemming kon worden bereikt, de mediator de zaak zou terugverwijzen naar de rechter, waarna deze uitspraak zou doen over de beroepschriften. De gemeente zou zich procedureel dus niet hebben benadeeld, als zij had ingestemd met het voorstel tot mediation.

Gelet op al het bovenstaande kon de gemeente in redelijkheid er niet voor kiezen om niet in te gaan op het voorstel tot mediation. Zij heeft gehandeld in strijd met het redelijkheidsvereiste. De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

Dit geeft de Nationale ombudsman aanleiding een aanbeveling te doen.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Velsen is gegrond wegens strijd met het redelijkheidsvereiste.

## **Aanbeveling**

De Nationale ombudsman geeft het college van burgemeester en wethouders van Velsen in overweging alsnog een mediationgesprek met verzoeker te arrangeren.

## **Onderzoek**

De Nationale ombudsman ontving een verzoekschrift van de heer A. te Santpoort-Zuid, met een klacht over een gedraging van de gemeente Velsen.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Velsen (hierna: het college) werd een onderzoek ingesteld.



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

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Het college deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

#### Informatieoverzicht

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

Brief van de mediationsecretaris aan verzoeker van 16 januari en 20 februari 2007;

Antwoordformulier van verzoeker aan de rechtbank van 19 januari 2007;

Klaagschrift van verzoeker van 30 juni 2007;

Brief van de gemeente aan verzoeker van 5 juli 2007;

Uitspraak van de bestuursrechter van 3 augustus 2007;

Beslissing van de gemeente van 23 augustus 2007 op de klacht;

Verzoekschrift aan Nationale ombudsman van 29 december 2007 en aanvullingen daarop van 5 en 15 januari, 25 februari en 9 mei 2008;

Brief van de Nationale ombudsman van 16 juni 2008 gericht aan het college inzake de opening van het onderzoek;

Brief van het college aan de Nationale ombudsman van 14 juli 2008;

Reactie van verzoeker van 29 augustus 2008;

Telefonische verklaring van de mediationfunctionaris 28 oktober 2008.

### **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

### **Achtergrond**