

ORDEEL OMBUDSCOMMISSIE

Verzoekster

Mevrouw D. te Almelo

Datum verzoek

Het schriftelijke verzoek van 24 november 2009 is op diezelfde datum, per email, ontvangen op het secretariaat van de Overijsselse ombudsman.

Betreft

Het verzoek tot onderzoek betreft de afdeling Sociale & Economische Zaken van de gemeente Almelo. Het verantwoordelijk bestuursorgaan in deze kwestie is het college van burgemeester en wethouders, hierna (ook) te noemen: de gemeente.

Procedure

Op 10 september 2008 diende verzoekster een aanvraag Bbz (Besluit bijstandsverlening zelfstandigen) in bij de gemeente. Ongeveer een jaar later verzocht verzoekster de gemeente meerdere malen om haar een schriftelijk besluit op die aanvraag te doen toekomen.

Op 24 november 2009 legde verzoekster de zaak aan de Overijsselse ombudsman voor met de mededeling dat de gemeente niet had voldaan aan haar herhaalde verzoeken.

De Ombudscommissie besloot op 26 november 2009 om een onderzoek in te stellen naar de klacht. Het verzoek van de gemeente om eerst zelf de klacht te mogen behandelen, wees de Ombudscommissie af.

Nadat de gemeente, op verzoek van het secretariaat van de Overijsselse ombudsman, de stukken had gestuurd (het laatste stuk werd ontvangen op 14 december 2009), besloot de

Ombudscommissie om een hoorzitting te houden. Deze zitting vond plaats op 27 januari 2010.

Aanwezig waren, naast de voorzitter en het lid van de Ombudscommissie, de echtgenoot van verzoekster (namens verzoekster), de betrokken Bbz adviseur, de klachtenfunctionaris Sociale en Economische Zaken en de algemeen klachtencoördinator.

Aard van de klacht

Verzoekster klaagt zich erover dat de gemeente, ondanks herhaalde verzoeken daartoe, haar geen schriftelijk besluit heeft doen toekomen op de aanvraag Bbz.

Vereisten van behoorlijkheid

Het gevraagde onderzoek heeft betrekking op de volgende normen:

- Voortvarendheid
- Administratieve nauwkeurigheid

Ontvankelijkheid

Alvorens de Ombudscommissie onderzoek instelt naar een klacht, dient die klacht, ingevolge titel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), eerst intern te zijn behandeld door de desbetreffende gemeente. Echter, in het geval waar een klacht niet is (h)erkend als klacht door de gemeente waarop de interne klachtbehandeling van toepassing is, terwijl dat wel had moeten gebeuren, acht de Ombudscommissie zich, in navolging van de jurisprudentie van de Nationale ombudsman, bevoegd om direct tot onderzoek over te gaan.

In het onderhavige geval is, naar het oordeel van de Ombudscommissie, van die situatie sprake. Een rappel, zoals verzoekster die herhaaldelijk bij email heeft gedaan, is gelijk te stellen aan de klacht dat de gemeente niet heeft gereageerd of niet heeft gehandeld zoals gevraagd. In onderhavige zaak was het dan ook aan de gemeente om het herhaaldelijk rappelleren als klacht te herkennen en deze als zodanig intern te behandelen. Nu de gemeente dat heeft nagelaten, heeft zij de mogelijkheden van de eigen interne procedure onbenut gelaten en kon de Ombudscommissie de klacht direct in behandeling nemen.

Uit het voorgaande volgt dat verzoekster ontvankelijk is in haar verzoek tot onderzoek en oordeel.

Feiten (zoals voortgekomen uit de overgelegde stukken en uit hetgeen tijdens de hoorzitting aan de orde is gekomen)

1. Verzoekster en haar echtgenoot hebben een winkelbedrijf in Almelo sinds augustus 2007. In verband met tegenvallende resultaten hebben zij een Bbz aanvraag ingediend.
2. Die aanvraag is van 10 september 2008.
3. Op 5 januari 2009 komt een adviesaanvraag van de gemeente binnen bij het IMK (Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf), welk instituut, ten behoeve van genoemde aanvraag, een advies geeft inzake de levensvatbaarheid van het bedrijf.
4. Het (negatieve) advies van het IMK is van 9 juli 2009. Het IMK vermeldt o.a. in haar rapport dat *"door onvolledigheid van financiële informatie, de afronding van de rapportage vertraging heeft opgelopen"*.
5. In de eerste week van oktober 2009 stelt de gemeente verzoekster telefonisch op de hoogte van het negatieve advies en van het feit dat dit tot een afwijzing van de aanvraag zal leiden.
6. Op 28 oktober 2009 laat verzoekster de gemeente per email weten dat zij nog niets van de gemeente heeft ontvangen, ondanks haar verzoek, twee weken daarvoor, om een schriftelijke afwijzing.
7. Op 17 november 2009 schrijft verzoekster aan de gemeente dat zij "ten vierde male" vraagt om een schriftelijke afwijzing; zij heeft nog niets ontvangen, ondanks een telefonische toezegging tijdens een onderhoud op 10 november 2009.

8. Bij email van 24 november 2009 schrijft verzoekster aan de gemeente, met als onderwerp "vijfde verzoek": *"Helaas heeft u tot op heden geen gehoor gegeven aan mijn verzoek inzake de schriftelijke afwijzing m.b.t. Bbz aanvraag. Ik vind het onderhand onbegrijpelijk dat dit zoveel tijd in beslag neemt. U geeft totaal geen gehoor op mijn mails om e.e.a. nader te verklaren, terwijl communicatie toch een belangrijk aspect in deze is. Ik zal mij heden wenden tot de Overijsselse Ombudsman om mijn klachten kenbaar te maken over de (slechte) werkwijze c.q. behandeling van de gemeente Almelo (...). Tevens verzoek ik u wederom ten vijfde male mij een schriftelijke afwijzing te sturen inzake deze aanvraag."*
9. De reactie daarop van de betrokken Bbz adviseur van 24 november 2009, luidt als volgt: *"Met verontschuldiging voor het niet eerder reageren op uw mailberichten (waarvan de eerste d.d. 28-10-2009) bericht ik u dat de formele afwijzing op uw Bbz aanvraag een dezer dagen kan worden verwacht. Uw laatste mailbericht schetst naar mijn mening een eenzijdig beeld van de situatie en geeft mij aanleiding tot het geven van onderstaande reactie. In ons laatst gevoerde gesprek, begin oktober, heb ik u meegedeeld dat uit het bedrijfseconomisch onderzoek dat het Instituut voor het Midden en Kleinbedrijf (IMK) voor ons heeft ingesteld een negatief advies is gekomen en dat de Gemeente Almelo daarom niet zal overgaan tot het verstrekken van de door u gevraagde bijstand op grond van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Gelet op dat advies heb ik u telefonisch op 9-11-2009 in overweging gegeven de aanvraag in te trekken omdat de uiteindelijke uitkomst (afwijzing) immers geen feitelijke (her) financieringsmogelijkheden voor uw schuldpositie zal gaan opleveren. In die overweging heb ik mij laten leiden door uw eigen mededeling dat tegen een formele afwijzing dezerzijds geen formeel bezwaar door u zal worden ingediend. Ik heb u tevens meegedeeld dat intrekking van de aanvraag betekent dat geen verdere registratie van persoonsgegevens zal plaatsvinden in ons gemeentelijk automatiseringssysteem, dit in tegenstelling tot een formele afwijzing waartoe wij voornemens zijn te besluiten. U hebt een dezer dagen aangegeven geen bezwaar te hebben tegen deze persoons- en gegevensregistratie en derhalve een formele Bbz-afwijzing wenst te ontvangen. Deze afwijzing zult u daarom zoals al eerder in dit bericht vermeld zo spoedig mogelijk van ons ontvangen. Ik vertrouw erop u – ondanks de late reactie waarvoor nogmaals mijn verontschuldiging – voldoende te hebben geïnformeerd."*
10. In de klachtbrief aan de Overijssels ombudsman laat verzoekster weten dat zij in september al om een schriftelijke afwijzing vroeg. Dat het na ontvangst door de gemeente van het rapport van het IMK nog drie maanden moest duren voordat de gemeente haar daarvan op de hoogte bracht, vindt zij onbegrijpelijk. Verder bestrijdt verzoekster in een aanvullende email dat zij de gemeente heeft meegedeeld geen bezwaar te zullen maken tegen de afwijzing.
11. Op 22 december 2009 laat verzoekster de Ombudscommissie weten dat zij nog geen beslissing van de gemeente heeft ontvangen.
12. Ter zitting op 27 januari 2010 heeft de betrokken Bbz adviseur een uitdraai uit outlook overgelegd waarin zijn (telefonische) contacten met verzoekster en/of haar echtgenoot staan vermeld. De contacten vinden in de maanden augustus, september, oktober en december 2008 meerdere malen plaats. Daarna lopen de contacten van begin oktober 2009 tot en met januari 2010.
13. De adviseur legt ter zitting ook een email van de betrokken medewerker van het IMK over, gedateerd 13 januari 2010, waarin de oorzaak van de lange looptijd van het Bbz-onderzoek wordt aangegeven. Kort samengevat stelt het IMK dat de aanwezige financiële informatie niet bruikbaar was, dat meerdere malen met de betrokken accountant contact is geweest om een jaarrekening over 2008 te ontvangen om een beter beeld van de financiële positie

te krijgen en dat uiteindelijk geen jaarrekening is ontvangen. Eind mei is besloten om de rapportage zonder de benodigde informatie af te ronden.

14. De echtgenoot van verzoekster legt ter zitting een emailbericht van diezelfde betrokken medewerker van het IMK over, gedateerd 16 maart 2009, waarin wordt aangegeven wat de rapportage lastig maakt (kort samengevat: onduidelijkheid over de financiële positie) en waarin ook de toezegging wordt gedaan dat de rapportage "volgende week afgerond zal zijn."
15. Ter zitting heeft de gemeente de afwijzende beslissing, gedateerd 2 december 2009, op de Bbz aanvraag laten zien. Op het stuk is geen verzenddatum vermeld. Er is geen envelop bij het stuk waarop een verzenddatum te traceren zou kunnen zijn.

Door de gemeente is ter zitting het volgende meegedeeld

De Bbz adviseur heeft eind november 2009 de stukken overgedragen aan de afdeling waar de afwijzende beschikking wordt gemaakt. Hij is ervan uitgegaan - en vindt ook dat hij ervan uit mocht gaan - dat de beschikking naar verzoekster is / zou worden gestuurd. Als er geen verzenddatum op de beschikking staat, is niet via een controlesysteem te zien of de beschikking daadwerkelijk is verstuurd.

De wettelijke beslistermijn op de aanvraag Bbz is dertien weken. Dertien weken na de aanvraag is geen verdagingsbericht gestuurd aan verzoekster. Er zijn in de loop van de 2009 geen tussenberichten naar verzoekster gestuurd.

Vanaf begin 2009 had de adviseur grote twijfels over de levensvatbaarheid van het bedrijf van verzoekster. Hij zag een dreigende situatie voor het gezin. Er is schuldhulpverlening aangeboden. Er is geprobeerd het gezin te leiden naar een regelmatige inkomenssituatie volgens de bijstandswet. Er is ook gesproken over arbeidsbemiddeling. Er is een aanbod gedaan om de aanvraag om te zetten in een beëindiginguitkering. Geprobeerd is om de privé-situatie veilig te stellen. De focus lag op de menselijke aspecten in deze zaak. De gevoerde gesprekken zijn niet vastgelegd in verslagen. Dat heeft te maken met onderbezetting op de afdeling.

Er is sprake van een fundamenteel verschil in inzicht over de levensvatbaarheid van het bedrijf van verzoekster. Zij en haar echtgenoot blijven uitgaan van de levensvatbaarheid van het bedrijf.

Lopende het jaar 2009 zijn er contacten geweest met verzoekster en/of de echtgenoot. Het was de gemeente vooral te doen om een oplossing te bedenken voor de dreigende situatie.

De gemeente vindt het jammer dat zij niet eerst zelf de klacht heeft kunnen behandelen.

Door de echtgenoot van verzoekster is ter zitting het volgende meegedeeld

De focus op menselijke aspecten die de gemeente stelt te hebben gehad, is niet als zodanig ervaren. Verzoekster wilde een tijdelijke basisuitkering, maar dat was niet mogelijk. Er is meerdere keren gevraagd naar een noodvoorziening (een overbruggingsuitkering totdat de uitslag van het

IMK bekend zou zijn) maar er was alleen een beëindiginguitkering te krijgen. Die keuze was voor verzoekster geen reële optie.

Verzoekster vindt het getuigen van arrogantie van de kant van de gemeente om langere tijd niet te reageren op de emailberichten. Pas toen de Overijsselse Ombudsman zou worden benaderd, volgde er alsnog een reactie.

Verzoekster vindt dat de gemeente een ondernemer veertien maanden heeft laten bungelen.

Tussen januari 2009 en oktober 2009 hebben verzoekster en/of echtgenoot zelf contact gezocht met de gemeente. Geen enkele keer is het initiatief tot contact van de gemeente uit gegaan. De gesprekken over schuldhulpverlening etc. vonden al in 2008 plaats.

Verzoekster en/of haar echtgenoot hebben nooit van het IMK / de gemeente vernomen dat er stukken ontbraken aangaande de financiële situatie. Gelet op de mail van het IMK van 16 maart 2009 waarin staat dat de rapportage na een week gereed zou zijn, mochten zij ervan uitgaan dat alle relevante stukken aanwezig waren. In ieder geval hebben zij nooit een bericht gehad dat er stukken ontbraken dan wel gestuurd moesten worden.

Reacties op het rapport van bevindingen

De hiervoor genoemde feiten en omstandigheden zijn als rapport van bevindingen aan verzoekster en de gemeente voorgelegd met de vraag of deze goed zijn weergegeven.

Verzoekster heeft hierop niet gereageerd.

De gemeente heeft bij e-mail van 22 februari 2010, kort samengevat en voor zover voor het onderzoek van belang, het volgende opgemerkt c.q. aangevuld:

- Het is niet juist dat verzoekster en haar echtgenoot een winkelbedrijf hebben. Het winkelbedrijf staat alleen op naam van verzoekster. Na de hoorzitting is uit informatie van de Kamer van Koophandel gebleken dat het winkelbedrijf per 4 juni 2009 al is opgeheven en vanaf die datum onrechtmatig exploiteert onder een andere naam.
- Op zich is het juist dat er in de loop van 2009 geen tussenberichten naar verzoekster zijn gestuurd. Ter aanvulling dient te worden vermeld dat er in de periode januari 2009 tot september 2009 wel degelijk gesprekken zijn gevoerd waarin diverse opties de revue zijn gepasseerd waaronder arbeidsbemiddeling, schuldhulpverlening, inkomensvoorziening etc. Dit is echter niet vastgelegd omdat het formeel geen deel uitmaakt van de procedure van een kredietaanvraag.
- De gemeente had inderdaad een besluit moeten nemen binnen de termijn. In dat geval was het (ook) een afwijzing geworden. Er is nu ingezet op een oplossing van de problematiek. Dat heeft uiteindelijk ook niet het gewenste resultaat opgeleverd. "Maar het was in onze optiek het proberen waard."
- De gemeente hecht eraan nogmaals te verklaren dat zij het betreurt niet eerst zelf in de gelegenheid te zijn gesteld om de klacht af te handelen.

Overwegingen

Voortvarendheid / Administratieve nauwkeurigheid

Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat een bestuursorgaan slagvaardig en met voldoende snelheid dient op te treden. Zaken dienen in beginsel binnen de wettelijke of redelijke termijn afgehandeld te worden.

Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid houdt in dat bestuursorganen secuur dienen te werken. Dit impliceert onder meer dat er sprake moet zijn van deugdelijke dossiervorming.

De Bbz aanvraag is van 10 september 2008. De afwijzende beschikking volgt meer dan 15 maanden later. Dat die termijn te lang is, hoeft verder geen betoog. Van een gemeente mag worden verwacht dat zij de aanvrager, wanneer een termijn niet kan worden gehaald, uit eigen beweging (schriftelijk) informeert over de oorzaak en de gevolgen van de vertraging. Dat is in onderhavige zaak niet gebeurd. Evenmin zijn er tussenberichten gestuurd. De gemeente wijst er in dat verband op dat er wel gesprekken met verzoekster zijn gevoerd in de desbetreffende periode. Dat doet echter niet af aan het feit dat de aanvrager recht heeft op schriftelijke berichten aangaande de stand van zaken met betrekking tot zijn aanvraag.

De Ombudscommissie constateert in het kader van de behandeltermijn dat het IMK langere tijd (een half jaar) bezig is geweest met het advies. De gemeente moest ook dit advies afwachten, echter niet valt in te zien dat de termijn tussen ontvangst van het advies door de gemeente en het telefonische contact met verzoekster over dat advies (oktober 2009) ook weer meerdere maanden heeft moeten bedragen.

Op herhaalde verzoeken – per email – van verzoekster om een schriftelijke afwijzing heeft de gemeente pas na vier (stelt de gemeente) of vijf keer (stelt verzoekster) gereageerd. Dat was, gelet op de al lange duur van het proces, voor verzoekster reden te meer om zich niet serieus genomen te voelen. De Ombudscommissie wijst er in dit verband op dat het enkel of voornamelijk corresponderen per email – zoals in dit geval zowel door verzoekster als de gemeente is gedaan - gevaren in zich draagt, die vooral voor de gemeente van belang zijn. Immers, het enkel of voornamelijk corresponderen per email kan ten koste gaan van overzichtelijkheid en deugdelijke dossiervorming. Ten behoeve daarvan is het dan ook de gemeente aan te raden om zoveel mogelijk per brief te communiceren.

Waar het de deugdelijke dossiervorming betreft, is ook het volgende van belang.

De gemeente stelt in de periode januari tot en met september 2009 meerdere gesprekken te hebben gevoerd met verzoekster of haar echtgenoot waarbij de focus lag op de menselijke aspecten van deze zaak en waarin het zoeken naar een oplossing op de voorgrond stond. Verzoekster bestrijdt dat gesprekken van die aard in 2009 plaatsvonden. Zij bestrijdt ook (onder meer) dat zij de mededeling zou hebben gedaan dat zij tegen een afwijzende beschikking geen formeel bezwaar zou indienen. Van gevoerde gesprekken zijn door de gemeente geen notities gemaakt. Oorzaak hiervan, zo werd ter zitting gesteld, lag in de onderbezetting op de afdeling. Feit is, dat nu er geen verslaglegging heeft plaatsgevonden, de gemeente onvoldoende verweer heeft tegen de stellingen van verzoekster. Het advies is dan ook om ook van activiteiten die de aanvraag betreffen of raken notities te maken zodat deze traceerbaar en controleerbaar zijn. Bij de laatste stap in het proces (de afwijzende beschikking) is ter zitting gebleken dat de gemeente ervan uitging dat de beschikking, gedateerd 2 december 2009, inmiddels was verstuurd, terwijl de echtgenoot van verzoekster mededeelde dat er nog geen beschikking was ontvangen. De

betrokken ambtenaar deelde ter zitting mee dat hij ervan uit mocht gaan dat de beschikking was verzonden. De Ombudscommissie overweegt in dat verband het volgende.

In de praktijk is de verzenddatum niet vanzelfsprekend dezelfde als de datum van datering van de beschikking. Uit diverse formele stukken van de gemeente Almelo, waar de Ombudscommissie over beschikt, blijkt dat op alle brieven naast de formele datering met een stempel de verzenddatum is vermeld. Nu die stempeling ontbreekt op de onderhavige brief mag er vrijwel zeker van uit worden gegaan dat de brief niet is verzonden. Het spreekt daarbij voor zich dat verzoekster van het al dan niet goed verlopen van interne processen geen nadeel mag ondervinden.

De gemeente heeft er meerdere malen op gewezen dat haar inzet gericht was op een oplossing van de problematiek. De Ombudscommissie heeft geen reden te twifelen aan de goede bedoelingen van de gemeente. Probleem is echter dat van de gestelde inzet niets terug te vinden is. Waar de gemeente verder te weinig rekening mee heeft gehouden, is dat de beleving van verzoekster en haar echtgenoot een heel andere zou kunnen zijn.

Ten overvloede (ten aanzien van interne klachtbehandeling)

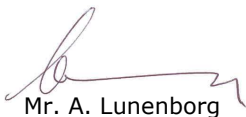
De gemeente heeft meerdere malen benadrukt dat zij graag had gezien dat er alsnog interne klachtbehandeling plaats had kunnen vinden. Gelet op de lange duur van de behandeling van de aanvraag, het bij herhaling niet reageren door de gemeente en het feit dat er van de kant van verzoekster geen enkel vertrouwen meer was in de gemeente, was de Ombudscommissie van oordeel dat van verzoekster niet gevergd kon worden dat zij zich opnieuw met de gemeente in contact zou stellen voor interne klachtbehandeling.

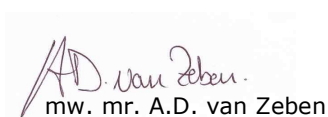
Oordeel

De Ombudscommissie spreekt als haar oordeel uit

- dat de gemeente niet behoorlijk heeft gehandeld waar het betreft voortvarendheid en administratieve nauwkeurigheid.

Aldus vastgesteld door de Overijsselse
Ombudscommissie op 10 maart 2010.


Mr. A. Lunenburg


mw. mr. A.D. van Zeben


mw. mr. drs. G. Edelenbos