



Rapport

Klacht

Verzoeker klaagt er over dat:

hij achtmaal een beschikking van het Centraal Administratie Kantoor (CAK) heeft gekregen, waarin de voorlopige eigen bijdrage 2008 wordt gewijzigd;

indien hij het formulier "INSTEMMING INTREKKING BEZWAARPROCEDURE" niet binnen twee weken terugstuurt, het CAK er van uitgaat dat gemachtigde instemt met intrekking;

het blijktbaar beleid van het CAK is dat de hoorzitting in het kader van bezwaar in beginsel telefonisch zal worden afgenomen en dat in uitzonderlijke gevallen de hoorzitting op het kantoor van het CAK zal worden gehouden.

Beoordeling

Algemeen

I. Bevindingen

Verzoeker verblijft in een instelling waar hij zorg met verblijf heeft. Hij moet daarvoor een eigen bijdrage betalen. Deze eigen bijdrage wordt geïnd door het CAK.

De maandelijks te betalen eigen bijdrage voor een bepaald jaar (T) wordt berekend op basis van de inkomensgegevens van de aanvrager van twee jaar voor het aanvraagjaar. Dit heet het zogenaamde peiljaar (T-2). Deze inkomensgegevens worden door de Belastingdienst aan het CAK verstrekt. Zolang deze inkomensgegevens niet definitief door de Belastingdienst zijn vastgesteld, heeft de eigen bijdrage een voorlopig karakter.

Op 6 november 2007 stuurde het CAK het eerste besluit over de eigen bijdrage voor het jaar 2008 naar verzoeker. Deze was gebaseerd op zijn inkomen van 2006. De eigen bijdrage is toen vastgesteld op € 257,84. Omdat de Belastingdienst dit inkomen nog niet definitief had vastgesteld, had de eigen bijdrage een voorlopig karakter.

Het CAK stuurde op 7 maart 2008 opnieuw een voorlopige beschikking over de eigen bijdrage naar verzoeker. De eigen bijdrage werd hierin wederom vastgesteld op € 257,84. Voor het CAK is niet duidelijk waarom deze beschikking, met dezelfde eigen bijdrage, aan verzoeker is verzonden. Mogelijk is dit volgens het CAK gebeurd, omdat de zorginstelling een iets veranderde naam heeft.

Bij besluit gedateerd 22 juli 2008 doch door verzoeker ontvangen op 15 juli 2008 is de eigen bijdrage voor 2008 voor verzoeker definitief vastgesteld op € 511,--. Dit omdat de Belastingdienst de inkomensgegevens van verzoeker over het jaar 2006 definitief had

vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft verzoeker op 15 juli 2008 bezwaar gemaakt. Omdat reactie van het CAK uitbleef, heeft verzoeker op 12 november 2008 opnieuw bezwaar gemaakt. Dit bezwaarschrift heeft het CAK opgevat als een verzoek om peiljaarverlegging. Een verzoek om peiljaarverlegging kan worden ingediend indien het huidige inkomen veel lager is dan het inkomen van het peiljaar (T-2). Bij een peiljaarverlegging zal de eigen bijdrage worden bepaald naar het inkomen van het jaar, waarover de eigen bijdrage is verschuldigd.

Het CAK heeft op 25 november 2008 de eigen bijdrage voor 2008 op € 0,-- vastgesteld. Dit bleek later een fout van het CAK te zijn geweest. Deze fout was het gevolg van een onjuiste peiljaarverlegging van het CAK.

Op 22 juni 2009 heeft het CAK middels een peiljaarverlegging de eigen bijdrage voor 2008 voorlopig vastgesteld op € 231,22. De eigen bijdrage kon pas definitief worden vastgesteld bij een peiljaarverlegging indien de Belastingdienst de inkomensgegevens voor het betreffende peiljaar, 2008, definitief heeft vastgesteld.

Omdat het CAK gewijzigde voorlopige inkomensgegevens van de Belastingdienst over 2008 ontving, heeft het CAK bij voorlopig besluit van 5 november 2009 de eigen bijdrage vastgesteld op € 284,64. Tegen deze voorlopige eigen bijdrage heeft verzoeker bezwaar gemaakt op 8 december 2009.

Tevens heeft verzoeker op 12 november 2009 een klacht bij de Nationale ombudsman ingediend. Omdat deze klacht niet eerst aan het CAK was voorgelegd, heeft de Nationale ombudsman de klacht ter afhandeling doorgezonden naar het CAK.

Bij brief van 6 januari 2010 heeft het CAK de ontvangst van het bezwaarschrift van 8 december 2009 bevestigd. Tevens heeft het CAK in die brief aangegeven dat gemachtigde het recht heeft om te worden gehoord inzake zijn bezwaarschrift. In die brief staat over de hoorzitting onder meer vermeld:

"De hoorzitting zal in beginsel telefonisch worden afgenomen. (...) Bij hoge uitzondering kan de hoorzitting plaatsvinden op het kantoor van het CAK aan de Wassenaarseweg 222 te Den Haag. Indien u vindt dat er sprake is van een uitzonderlijke situatie verzoeken wij dit aan te geven waardoor de hoorzitting op het kantoor van het CAK plaats zal vinden."

Bij besluit van 29 januari 2010 heeft het CAK, naar aanleiding van het ingediende bezwaarschrift, de eigen bijdrage voorlopig vastgesteld op € 247,65. Bij deze brief zat een bijlage genaamd "INTREKKING BEZWAARPROCEDURE". Op dit formulier staat onder meer:

"Wij vragen u het antwoordformulier instemming binnen 2 weken aan ons terug te sturen. Als u het formulier niet binnen deze termijn terugstuurt, dan gaan wij ervan uit dat u instemt

met intrekking."

Het CAK heeft in reactie op verzoekers klacht bij brief van 17 februari 2010 aangegeven dat er bij de berekening van de eigen bijdrage een aantal fouten zijn gemaakt. Het CAK heeft daarvoor zijn excuses aangeboden en een bos bloemen aan verzoeker verzonden.

Bij besluit van 10 mei 2010 heeft het CAK de eigen bijdrage voor het jaar 2008 definitief vastgesteld op € 249,18. Dit was het achtste en tevens laatste besluit over de hoogte van de eigen bijdrage over het jaar 2008.

Vervolgens heeft de gemachtigde namens verzoeker een klacht bij de Nationale ombudsman ingediend en heeft de Nationale ombudsman een onderzoek naar de klacht geopend. De gemachtigde heeft daarbij aangegeven dat verzoeker psychische en fysieke schade zou hebben opgelopen door de handelwijze van het CAK.

In zijn reactie op de klacht en de gestelde vragen stelt het CAK zich, samengevat, op het volgende standpunt: Door wijzigingen in (voorlopige) inkomensgegevens en een verzoek om peiljaarverlegging, waar ook bij het CAK iets niet juist is gegaan, heeft verzoeker in totaal acht beschikkingen over de eigen bijdrage 2008 gekregen. Het CAK beseft daarbij dat het voor zijn klanten vervelend is dat ze zoveel beschikkingen krijgen en het CAK gaat daarom nu kritisch na bij welke wijzigingen de klanten wel een nieuwe beschikking krijgen en waar die in het vervolg achterwege kan blijven. Ten aanzien van de tweede klacht is het CAK van mening dat de zin, zoals geciteerd onder punt 12, zich slecht verhoudt tot artikel 6:21 lid 1 Awb en de bijbehorende wetsgeschiedenis. Deze werkwijze wordt door het CAK echter gebruikt uit het oogpunt van klantvriendelijkheid. Van feitelijke intrekking is volgens het CAK echter geen sprake. Een op deze wijze gesloten dossier werd ook altijd op verzoek heropend door het CAK. Een stilzwijgende intrekking werd daarbij nooit aan een klant tegengeworpen. Inmiddels is de zin op het formulier gewijzigd. Hij luidt nu:

"Als u het formulier niet binnen deze termijn terugstuurt, dan gaan wij over tot sluiting van het dossier."

Ten aanzien van de derde klacht is het CAK van mening dat de mededeling over het horen, zoals geciteerd bij punt 11, is in strijd met artikel 7:2 lid 1 Awb en de bijbehorende wetsgeschiedenis. De gebruikte tekst is echter slechts enkele weken in gebruik geweest wegens een zeer grote hoeveelheid bezwaarschriften en is zeker geen uiting van CAK-beleid. Bovendien was de feitelijke praktijk, dat geen bijzondere omstandigheden behoeften te worden aangevoerd indien men in persoon wilde worden gehoord. De huidige tekst op het formulier luidt:

"Wij wijzen u erop dat u op grond van de Algemene wet bestuursrecht het recht hebt om uw bezwaarschrift mondeling toe te lichten. Wij verzoeken u om **binnen twee weken** na dagtekening van deze brief het bijgevoegde antwoordformulier hoorzitting in te vullen en

aan ons te retourneren. Op het formulier kunt u aangeven of u gebruik wilt maken van de mogelijkheid te worden gehoord.

De hoorzitting kan telefonisch plaatsvinden op een van tevoren met u afgesproken dag en tijdstip. Indien u er de voorkeur aan geeft om de hoorzitting in persoon op ons kantoor te Den Haag bij te komen wonen, dan verzoeken wij u dit op het bijgevoegde formulier aan te geven. U zult in beide gevallen te woord worden gestaan door de functionaris die uw bezwaar behandelt."

II. Beoordeling

Ten aanzien van de klacht dat verzoeker achtmaal een beschikking over de eigen bijdrage 2008 heeft gekregen.

Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat overheidsinstanties hun administratieve beheer en organisatorische functioneren in dienen te richten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. Dit vereiste brengt met zich mee dat een overheidsinstantie er naar moet streven zo min mogelijk beschikkingen te verzenden en zeker geen onnodige of onjuiste beschikkingen.

Het versturen van acht beschikkingen over één onderwerp is veel. Twee beschikkingen zijn duidelijk onjuist dan wel onnodig verzonden. Dit betreft de beschikkingen van 7 maart 2008 en 25 november 2008. De andere zes beschikkingen zijn, zoals gezegd, het gevolg van het systeem. Twee beschikkingen van deze zes zijn genomen naar aanleiding van een verzoek tot peiljaarverlegging en een bezwaarschrift. Vier beschikkingen zijn het gevolg van gewijzigde gegevens die door de Belastingdienst zijn doorgegeven. Het doorvoeren van deze gegevens in de eigen bijdrage is bij een wijziging van een gering bedrag al erg belangrijk. Indien immers, als gevolg van nieuwe gegevens van de Belastingdienst, de eigen bijdrage met € 25,- per maand zou moeten worden verhoogd en dit zou niet gebeuren, dan zou dat tot gevolg kunnen hebben dat de burger na een jaar een naheffing krijgt van $12 \times € 25,- = € 300,-$. Dit is, zeker voor de mensen die 'klant' zijn bij het CAK, een aanzienlijk bedrag. Het doorvoeren van wijzigingen in de eigen bijdrage door het CAK kan derhalve noodzakelijk zijn.

Blijft echter wel dat twee van de acht beschikkingen niet verzonden hadden hoeven worden. Het is in strijd met het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen dat dit toch kon gebeuren.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Verder wijst de Nationale ombudsman er ook op dat de verstuurd beschikkingen moeilijk leesbaar zijn. Dit is echter door het CAK inmiddels verbeterd (zie rapport 2010/085).

Ten aanzien van de klacht over stilzwijgende intrekking van een bezwaarschrift indien het formulier "INSTEMMING INTREKKING BEZWAARPROCEDURE" niet binnen twee weken retour wordt gezonden.

Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat overheidsinstanties burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit vereiste brengt met zich mee dat een overheidsinstantie iedereen op een juiste manier en in overeenstemming met de wet informeert.

Het CAK heeft aangegeven dat de toegepaste werkwijze niet in lijn met de wet was en heeft daarbij ook aangegeven dat de bewoordingen in het formulier zijn aangepast. Daarbij heeft het CAK aangegeven dat te allen tijde een gesloten dossier op verzoek van een klant weer zal worden heropend en dat zo nodig alsnog een beslissing op bezwaar zal worden gegeven. Het CAK had de intrekking van een bezwaarschrift niet afhankelijk mogen stellen van het al dan niet retour sturen van een formulier door de indiener van het bezwaar. Het is in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatievoorziening dat het CAK zich in de informatieverstrekking aan verzoeker over de intrekking van een bezwaar niet aan de wettelijke regels heeft gehouden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Ten aanzien van de klacht dat het CAK in beginsel telefonisch hoort en dat bij uitzondering in persoon wordt gehoord.

Het vereiste van fair play houdt voor overheidsinstanties in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit vereiste brengt onder meer met zich mee dat overheidsinstanties bestuursrechtelijke procedures juist vorm geven.

Het CAK heeft aangegeven dat de toegepaste werkwijze niet in lijn met de wet was en heeft tevens aangegeven dat de bewoordingen in het formulier zijn aangepast. De nieuwe bewoordingen zijn in overeenstemming met de wetsgeschiedenis bij artikel 7:2 Awb voor wat betreft het horen. Het CAK had niet mogen melden dat het horen in beginsel telefonisch zou plaatsvinden en bij uitzondering in persoon. Deze keuze had het CAK aan de indiener van het bezwaar moeten laten. Het is in strijd met het vereiste van fair play dat het CAK zich met betrekking tot het horen in de bezwaarprocedure niet aan de wettelijke regels heeft gehouden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedragingen van het CAK uit Den Haag, is

gegrond ten aanzien van:

de klacht dat er veel beschikkingen over hetzelfde onderwerp zijn verzonden, wegens strijd met het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen;

de klacht dat het niet inzenden van een formulier het gevolg heeft dat het CAK er van uitgaat dat een bezwaar is ingetrokken, wegens strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking;

de klacht dat het CAK in beginsel slechts telefonisch hoort, wegens strijd met het vereiste van fait play.

Instemming

Met instemming heeft de Nationale ombudsman er kennis van genomen dat het CAK:

de bewoordingen in het formulier "INSTEMMING INTREKKING BEZWAARPROCEDURE" heeft aangepast;

de standaardbrief met betrekking tot de procedure bij het horen in de bezwaarprocedure heeft aangepast.

Onderzoek

Op 17 mei 2010 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B te Ouddorp, ingediend door de heer W. Smit te Delfgauw, met een klacht over een gedraging van het CAK.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

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

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

Informatieoverzicht

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

Verzoekschrift met bijlagen van 11 mei 2010;

Reactie op de klacht door het CAK met bijlagen van 16 juli 2010.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

Artikel 6:21 lid 1 Awb luidt:

"Het bezwaar of beroep kan schriftelijk worden ingetrokken."

Artikel 7:2 lid 1 Awb luidt:

"Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbende in de gelegenheid te worden gehoord."

De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de bezwaarschriftprocedure. De Memorie van Toelichting vermeldt vier redenen voor het belang van het horen (MvT, Parl. Gesch. Awb I, p. 329):

Niet iedereen is in staat om zijn bezwaren goed op papier te zetten, moet de gelegenheid worden geboden om zijn bezwaren mondeling naar voren te brengen;

het horen kan nadere informatie ter beschikking stellen;

door het houden van een hoorzitting bestaat de gelegenheid naar een oplossing voor het probleem te zoeken;

door de uitwisseling van informatie en wederzijdse standpunten kan het vertrouwen van de burger in de overheid - ook als hij geen gelijk krijgt - worden versterkt.

De Memorie van Antwoord heeft daarbij uitdrukkelijk aangegeven dat telefonisch horen niet voldoet aan de minimumeisen die in de Awb aan het horen in de bezwaarschriftfase worden gesteld maar dat het wel mogelijk is dat, alvorens een uitnodiging wordt verzonden, telefonisch contact met de indiener van het bezwaarschrift wordt gezocht om een en ander te vragen en verduidelijkt te krijgen (MvA II, Parl. Gesch. Awb I p.330). Daaraan wordt dan toegevoegd dat het goed voorstelbaar is, dat de indiener van het bezwaarschriften dat gesprek laat weten geen behoefte te hebben aan het horen, bijvoorbeeld omdat eventuele misverstanden uit de weg zijn geruimd.