



Rapport

Datum: 16 december 1999
Rapportnummer: 1999/500

Klacht

Op 29 juni 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer J. te Groningen, ingediend door de heer mr. R. van Asperen, advocaat te Groningen, met een klacht over een gedraging van Gak Nederland BV te Amsterdam.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het Landelijk instituut sociale verzekeringen te Amsterdam, werd een onderzoek ingesteld.

Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker, die in Groningen woont, klaagt er over dat Gak Nederland BV Amsterdam:

1. geen gehoor heeft willen geven aan zijn verzoek om op het districtskantoor van het Gak te Groningen te mogen worden gehoord in het kader van een bezwaarschriftenprocedure. Hij vindt het onredelijk van het Gak om van hem te eisen dat hij de reis naar Amsterdam maakt, terwijl er ook een vestiging van het Gak in Groningen is;
2. ten onrechte hem de mogelijkheid van het geven van een toelichting via een vergadertelefoon heeft onthouden.

Achtergrond

1. **Algemene wet bestuursrecht** (Wet van 4 juni 1992, Stb. 315)

Artikel 7:2, eerste lid:

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

2. **Reglement behandeling bezwaarschriften Lisv 1998** (besluit van het Lisv van 14 januari 1998, Stcrt. 1998, 16)

Artikel 12, eerste lid:

"De uitvoeringsinstelling bepaalt de plaats en het tijdstip van de zitting waarop belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld in persoon of bij gemachtigde te worden gehoord."

Artikel 14, derde lid:

"Als belanghebbenden wijziging wensen van het tijdstip of de plaats van de hoorzitting, kan onder opgave van redenen een verzoek daartoe worden ingediend binnen een week na de

dag van verzending van de mededeling als bedoeld in het eerste lid."

3. Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1998 (Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1997-1998, 25 600 VI, nr. 46, betreffende kabinetsstandpunt over de evaluatie van Algemene wet bestuursrecht)

"5.4 *Tijdigheid, vormgeving en inrichting*

(...)

3. *Telefonisch horen*. De wet geeft belanghebbende het recht om in een persoonlijk gesprek te worden gehoord. Om die reden is tijdens de parlementaire behandeling van de Awb gesteld dat telefonisch horen niet is toegestaan (PG Awb I, blz. 330). Bij twee-partijen-geschillen is telefonisch horen echter wel mogelijk indien de belanghebbende daarmee instemt, mits een en ander voldoende zorgvuldig geschiedt (aanbeveling 46). Nu ook belanghebbenden aan een telefoongesprek nogal eens de voorkeur geven boven de gang naar het kantoor van het bestuursorgaan, zou ook deze mogelijkheid vaker kunnen worden gebruikt. Bij meerpartijen-geschillen verzet het voorschrift dat belanghebbenden in beginsel in elkaars aanwezigheid worden gehoord (art 7:6) zich in de meeste gevallen tegen telefonisch horen, al zal dit in de toekomst door nieuwe technische mogelijkheden wellicht anders worden."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd Gak Nederland BV te Amsterdam verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd het Gak een aantal vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van het Gak gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Gak Nederland BV (hierna: het Gak) deelde verzoekers gemachtigde bij brief van 7 mei 1999 het volgende mee:

"...U heeft bij brief van 16 februari 1999 bezwaar gemaakt tegen de beslissing d.d. 4 februari 1999. In deze beslissing werd besloten dat uw cliënt niet verplicht verzekerd is voor de sociale verzekeringen omdat deze geen verblijfsstatus in Nederland heeft waarmee hij arbeid in loondienst mag verrichten.

Terzake van dit bezwaar bent u benaderd door een medewerkster van onze administratie. U gaf te kennen van uw recht gebruik te willen maken uw bezwaar mondeling toe te lichten. U verklaarde zich evenwel niet bereid voor een hoorzitting het hoofdkantoor van Gak Nederland BV te Amsterdam te bezoeken en verlangde dat de hoorzitting plaats zou vinden te Groningen.

Nadat u is uitgelegd dat een hoorzitting in Groningen niet tot de mogelijkheden behoort gaf u te kennen een klacht te zullen indienen en niet voornemens te zijn naar Amsterdam te komen.

Tenzij wij binnen 2 weken na dagtekening dezes geen tegenbericht van u hebben ontvangen gaan wij er gezien het voorgaande vanuit dat u afstand doet van uw recht te worden gehoord..."

2. Verzoekers gemachtigde liet het Gak op 17 mei 1999, in de vorm van een door hem gestelde mededeling op de brief van het Gak van 7 mei 1999, weten een klacht in te dienen alsmede geen afstand te willen doen van het recht om te worden gehoord.

3. Het Gak antwoordde verzoekers gemachtigde schriftelijk op 19 mei 1999:

"...Wij hebben uw klacht doorgezonden aan het Stafbureau Werkgeverszaken. U zult hieromtrent zo spoedig mogelijk bericht ontvangen.

Voorts gaf u aan geen afstand te doen van het recht te worden gehoord.

In het telefoongesprek d.d. 22 april 1999 is u het beleid inzake het houden van hoorzittingen uiteengezet. In onze brief d.d. 7 mei 1999 is u eveneens uitgelegd wat de consequenties zijn van de volharding in uw standpunt inzake de plaats waar deze hoorzitting wordt gehouden.

Thans nodigen wij u dan ook uit uw bezwaarschrift mondeling toe te komen lichten. De hoorzitting zal plaatsvinden **d.d. 2 juni 1999, om 13.00 uur**, op het hoofdkantoor van Gak Nederland BV, (...) te Amsterdam. Wij wijzen u er nadrukkelijk op dat de hoorzitting, om organisatorische redenen niet verzet kan worden. Tevens treft u bijgaand de op deze zaak van betrekking zijnde stukken aan.

(...)

Wij wijzen u erop dat wij met deze uitnodiging hebben voldaan aan de verplichting die artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht stelt (zie achtergrond; onder 1. N.o.). U wordt derhalve voldoende in de gelegenheid gesteld uw bezwaren mondeling te komen toelichten..."

4. In zijn brief van 4 juni 1999 aan verzoekers gemachtigde merkte het Gak het volgende op:

"...Uit uw per telefax ontvangen brief van 17 mei 1999 hebben wij afgeleid dat u zich beklaagt over het beleid van Gak Nederland BV inzake het laten plaatsvinden van hoorzittingen.

Naar aanleiding van uw klacht kunnen wij u het volgende mededelen.

Artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verplicht een bestuursorgaan om, alvorens op een bezwaar te beslissen, een belanghebbende in de gelegenheid te stellen te worden gehoord.

In aanvulling op deze wettelijke verplichting geldt het eerste lid van artikel 12 van het 'Lisv-reglement voor bezwaarschriften' (besluit van 14 januari 1998, Stcrt. 1998, 16), hetwelk door onze opdrachtgever het Landelijk instituut sociale verzekeringen in het leven is geroepen en op 1 januari 1998 in werking trad (zie achtergrond; onder 2. N.o.). Dit artikel luidt als volgt:

'De uitvoeringsinstelling bepaalt de plaats en het tijdstip van de zitting waarop belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld in persoon of bij gemachtigde te worden gehoord.'

Op 22 april werd u telefonisch benaderd voor het vaststellen van een datum voor het plaatsvinden van de hoorzitting inzake het bezwaar van (verzoeker; N.o.) tegen het besluit van Gak Nederland d.d. 4 februari 1999. U gaf aan uw bezwaar mondeling te willen toelichten doch niet van zins te zijn hiervoor naar Amsterdam te komen.

Bij brief van 7 mei 1999 werd u ervan in kennis gesteld dat wij er bij volharding in uw standpunt vanuit zouden gaan dat u alsnog geen gebruik zou willen maken van uw recht te worden gehoord.

Op 17 mei 1999 reageerde u per fax en gaf u onder meer aan niet af te zien van uw recht te worden gehoord.

Vervolgens werd u bij brief van 19 mei 1999 uitgenodigd voor de hoorzitting die op het met u overeengekomen tijdstip, 2 juni 1999 om 13:00, zal plaatsvinden te Amsterdam.

Gezien al het voorgaande zijn wij van mening dat wij hebben voldaan aan de verplichtingen die de wet stelt. U bent in redelijkheid voldoende in de gelegenheid gesteld uw bezwaren mondeling toe te lichten.

Uw klacht wordt dan ook niet gehonoreerd..."

B. Standpunt verzoeker

1. Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder klacht en naar de hiervoor onder **A. Feiten** opgenomen brieven van zijn gemachtigde.

2. Voorts merkte verzoekers gemachtigde in zijn klachtbrief van 29 juni 1999 aan de Nationale ombudsman nog het volgende op:

"Het mag op zich juist zijn dat de uitvoeringsinstelling de plaats bepaalt van de zitting, doch gegeven het feit dat er door het hele land Gak-vestigingen zijn komt het mij onredelijk voor dit uitsluitend in Amsterdam te houden.

Overigens bereikte mij na het indienen van de klacht in een vergelijkbare zaak een formulier van Gak Nederland BV afd. Bezwaar en Beroep waarop kon worden aangegeven of als alternatief mondelinge toelichting kon worden gegeven middels de vergadertelefoon."

Bijgevoegd was een afschrift van een "Hoorzittingsformulier sector Vervoer van Gak Nederland BV, gedateerd 18 mei 1999, waarop stond aangegeven:

"B.(*)

Ik wens mijn bezwaar toe te lichten middels een vergadertelefoon."

C. Standpunt GAK Nederland BV

Gak Nederland BV deelde de Nationale ombudsman in reactie op de klacht het volgende mee:

"...Artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verplicht een bestuursorgaan om, alvorens op een bezwaar te beslissen, een belanghebbende in de gelegenheid te stellen te worden gehoord.

In aanvulling op deze wettelijke verplichting geldt het eerste lid van artikel 12 van het "Lisv-reglement voor bezwaarschriften"(besluit van 14 januari 1998, Stcrt. 1998, 16) dat door onze opdrachtgever het Landelijk instituut sociale verzekeringen in het leven is geroepen en op 1 januari 1998 in werking is getreden. Dit artikel luidt als volgt:

"De uitvoeringsinstelling bepaalt plaats en tijdstip van de zitting waarop belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld in persoon of bij gemachtigde te worden gehoord." Het beleid van Gak Nederland (dat is ingegeven door praktische overwegingen) is dat de behandeling van premiezaken centraal, d.w.z. op het hoofdkantoor te Amsterdam, wordt afgedaan.

Zaken die betrekking hebben op uitkeringen worden evenwel door een districtskantoor afgedaan.

Artikel 14, derde lid, van genoemd Lisv Reglement biedt een belanghebbende de mogelijkheid de uitvoeringsinstelling onder opgaaf van redenen te verzoeken het tijdstip of de plaats van de hoorzitting elders te plannen.

Indien er zwaarwegende redenen zijn die het beleggen van een hoorzitting elders dan in Amsterdam rechtvaardigen, kan Gak Nederland hiertoe besluiten.

Door belanghebbende zijn geen zwaarwegende redenen aangedragen om de zitting op een andere locatie te laten plaatsvinden. Belanghebbende heeft slechts gesteld dat hij in Groningen wenst te worden gehoord omdat Gak Nederland daar een districtskantoor heeft. Zoals reeds vermeld wordt er op de districtskantoren slechts in uitkeringskwesties gehoord. Conform het beleid is belanghebbende daarom uitgenodigd de hoorzitting te Amsterdam bij te wonen. Hierbij kan nog meegewogen worden dat belanghebbende over een professionele gemachtigde beschikt.

Met betrekking tot de mogelijkheid van telefonisch vergaderen delen wij u mede dat het ons niet bekend is dat belanghebbende daarom verzocht heeft.

Overigens heeft de afdeling premieberoepszaken nog nooit een verzoek tot telefonisch vergaderen ontvangen.

Wij zullen in overweging nemen een nader beleid te ontwikkelen..."

D. NADERE informatie GAK NEDERLAND BV

1. Naar aanleiding van de reactie van het Gak verzocht de Nationale ombudsman het Gak de volgende vragen te beantwoorden:

"...De behandeling van premiezaken geschiedt op centraal niveau, de behandeling van zaken die betrekking hebben op uitkeringen geschiedt evenwel op districtsniveau.

a. welke zijn de praktische overwegingen die hebben geleid tot deze tweedeling en waarom kunnen premiezaken niet op districtsniveau worden afgedaan?

b. op de door verzoekers gemachtigde overgelegde kopie van het hoorzittingsformulier sector Vervoer van 18 mei 1999 wordt betrokkene gewezen op de mogelijkheid om zijn

bezwaar mondeling toe te lichten. Indien hij van deze mogelijkheid gebruik wil maken, kan hij dit doen óf op het (regiokantoor) van het Gak óf middels een vergadertelefoon.

Uit het formulier wordt niet duidelijk of het hier gaat om een premiezaak of om een uitkeringskwestie. Kunt u een nadere toelichting geven op de werkwijze van de sector Vervoer en aangeven hoe een en ander zich verhoudt tot de overige sectoren binnen het Gak? Wat gaat het Gak hiermee doen?

c. in het antwoord van het Gak van 13 augustus 1999 wordt aangegeven dat in overweging wordt genomen nader beleid te ontwikkelen.

Kan op dit punt al wat meer duidelijkheid worden gegeven? Heeft dit alleen betrekking op de mogelijkheid tot telefonisch vergaderen of wordt ook de mogelijkheid onderzocht om premiezaken op districtsniveau te behandelen?..."

2. Het Gak antwoordde de Nationale ombudsman het volgende:

"...Ad a.

De praktische overwegingen om premiezaken centraal te behandelen, zijn van oudsher terug te voeren op de omstandigheid dat de door de werkgevers verschuldigde loonbedragen en de premie ook centraal worden vastgelegd. Gelet op het specialistische karakter van de materie zou gedecentraliseerde behandeling voorts de deskundigheid en de eenduidige afhandelingswijze mogelijk in gevaar brengen. Niettemin laait de discussie om ook de premiezaken decentraal te beleggen af en toe op, maar vooralsnog is telkens gekozen voor handhaving van de huidige situatie.

Ad b.

Op het door verzoekers gemachtigde overgelegde kopie van het hoorzittingsformulier gaat het niet om een premiezaak maar om een uitkeringskwestie (WW). De Sectorraad Vervoer is een sectorraad als alle andere sectorraden. De sectorraad is gehuisvest op het hoofdkantoor van het Gak. Wat betreft de procedurele kant van de hoorzittingen mogen zij zelf bepalen hoe zij die inrichten. Dit dateert nog uit afspraken die er bestonden met de bedrijfsvereniging voor het Vervoer (geaccordeerd door het Lisv). Dit geldt echter alleen voor uitkeringszaken en voorzieningen. Bij premiebeslissingen volgt de sectorraad Vervoer over de weg de Gak-procedure waarbij hoorzittingen plaatsvinden in Amsterdam.

Ad c.

Een nader beleid t.a.v. het telefonisch horen is vooralsnog geen sprake en geniet evenmin een hoge prioriteit. Mede naar aanleiding van de onderhavige kwestie is dit punt wel weer onderwerp van bespreking geworden. Momenteel wordt op de afdeling Administratiefrechtelijke Afdoening-premieberoepszaken (Ara-pbz) bekeken of en in

hoeverre eventuele formele obstakels in de weg kunnen staan aan het formuleren van beleid. Mocht deze inventarisatie resulteren in een positief standpunt ten aanzien van het telefonisch horen, dan zal vervolgens een beleidsvoorstel plaatsvinden..."

3. Daarnaast gevraagd deelde het Gak de Nationale ombudsman mee dat niet alleen het bezwaar en beroep in premiezaken centraal wordt behandeld, maar dat ook het loon en de premie centraal op het hoofdkantoor wordt vastgesteld en dat ook de incasso van de premies via het hoofdkantoor verloopt.

Binnen genoemd rechtsgebied worden op de districtskantoren (vrijwel) uitsluitend beslissingen inzake verzekeringsplicht genomen en afgegeven.

Het daarmee corresponderende loon en de premie worden op het hoofdkantoor vastgesteld.

D. Nadere reactie Gak

Het Gak deelde de Nationale ombudsman in reactie op het verslag van bevindingen nog het volgende mee:

"...Voorts delen wij u mede dat wij hebben besloten om voor de toekomst in gelimiteerde situaties en onder bepaalde voorwaarden in te gaan op een verzoek om een hoorzitting via de vergadertelefoon te houden. Alhoewel dit beleid nog niet schriftelijk is vastgelegd, kunnen wij u daaromtrent het navolgende mededelen.

Uitgangspunt blijft dat het feitelijk en 'lijfelijk' horen de voorkeur geniet. Echter, indien een belanghebbende daar uitdrukkelijk om verzoekt kan worden overgegaan tot telefonisch horen, dan wel 'lijfelijk' horen op de verblijfplaats van de belanghebbende, mits sprake is van één van de navolgende situaties:

Belanghebbende is langdurig ziek of dusdanig gehandicapt dat reizen niet dan wel zeer moeilijk mogelijk is én beschikt niet over een gemachtigde of dient om zaakinhoudelijke redenen persoonlijk te worden gehoord;

Belanghebbende is gedetineerd én beschikt niet over een gemachtigde of dient om zaakinhoudelijke redenen persoonlijk te worden gehoord;

Belanghebbende verblijft in het buitenland én beschikt niet over een gemachtigde of dient om zaakinhoudelijke redenen persoonlijk te worden gehoord..."

Beoordeling

I. Ten aanzien van de plaats van de hoorzitting

1. Verzoeker klaagt er in de eerste plaats over dat Gak Nederland BV geen gehoor heeft willen geven aan zijn verzoek om op het districtskantoor van het Gak te Groningen te worden gehoord in het kader van een bezwaarschriftenprocedure. Hij vindt het onredelijk van het Gak om van hem te eisen dat hij de reis maakt naar het hoofdkantoor van het Gak te Amsterdam, terwijl er ook een vestiging is van het Gak in Groningen.

2. Het Gak merkt in dit verband op dat ingevolge artikel 12, eerste lid van het Reglement behandeling bezwaarschriften Lisv 1998 de uitvoeringsinstelling de plaats en het tijdstip van de hoorzitting bepaalt. Het beleid van het Gak - dat is ingegeven door praktische overwegingen - is dat de behandeling van bezwaar- en beroepschriften in premiezaken centraal op het hoofdkantoor te Amsterdam worden afgedaan. Alleen de behandeling van beroep- en bezwaarschriften in zaken die betrekking hebben op uitkeringen worden door een districtskantoor afgedaan. Indien er echter zwaarwegende redenen worden aangevoerd die het houden van een hoorzitting elders dan in Amsterdam zouden rechtvaardigen, kan het Gak hiertoe besluiten. Het enkele feit dat verzoeker in Groningen woonachtig is en er in Groningen een districtskantoor is, achtte het Gak niet van zwaarwegend belang.

3. Op zich zijn de argumenten van het Gak om de afhandeling van bezwaar- en beroepschriften in premiezaken centraal op het hoofdkantoor te Amsterdam te laten plaatsvinden, en slechts in uitzonderingssituaties een hoorzitting te houden op een districtskantoor, begrijpelijk. Echter dit beleid van het Gak is alleen acceptabel indien het Gak daarnaast de belanghebbende de gelegenheid biedt om telefonisch te worden gehoord. Immers, door het bieden van de mogelijkheid telefonisch te worden gehoord kan een belanghebbende die het om welke reden dan ook het te bezwaarlijk vindt om naar Amsterdam te komen om daar te worden gehoord, en volgens de interne beleidsregels van het Gak niet aanmerking komt om te worden gehoord op een districtskantoor, toch de gang naar Amsterdam worden bespaard (zie ook achtergrond, onder 3.). De door het Gak voor de toekomst geboden mogelijkheid om een belanghebbende op diens verzoek telefonisch te horen mits er sprake is van één van de door het Gak limitatief opgesomde situaties is niet toereikend. Door verzoeker de mogelijkheid van het telefonisch horen niet te bieden en van hem te verlangen dat hij de reis maakt naar het hoofdkantoor van het Gak te Amsterdam, heeft het Gak dan ook niet juist gehandeld.

De onderzochte gedraging is op dit onderdeel niet behoorlijk.

Dit is tevens aanleiding tot het doen van een aanbeveling om belanghebbenden voortaan tevens de mogelijkheid te bieden om met hun instemming in bezwaarschriftprocedures telefonisch te worden gehoord.

II. Ten aanzien van de vergadertelefoon

1. Voorts klaagt verzoeker er over dat het Gak hem ten onrechte de mogelijkheid heeft onthouden tot het geven van een toelichting via een vergadertelefoon. Verzoekers gemachtigde wijst er in dit verband tevens op dat de afdeling Bezwaar en Beroep van het Gak hem in een andere zaak wel op die mogelijkheid heeft gewezen.

2. Het Gak stelt te dien aanzien dat het het Gak niet bekend is dat verzoeker een verzoek heeft ingediend om via de vergadertelefoon te worden gehoord. Verder had de afdeling premieberoepszaken nog nooit een verzoek tot telefonisch vergaderen ontvangen, aldus het Gak.

3. Afgezien van hetgeen hiervoor onder 1.3 is overwogen staat het vast dat de afdeling Bezwaar en Beroep van de Sectorraad Vervoer, onderdeel van het Gak, verzoekers gemachtigde op eigen initiatief in een andere zaak (een uitkeringskwestie) de mogelijkheid heeft geboden om een toelichting te geven via de vergadertelefoon. Niet valt in te zien waarom deze mogelijkheid niet door alle onderdelen van het Gak wordt geboden. Het feit dat verzoeker hierom niet expliciet heeft verzocht doet hier niet aan af. Door zijn handelwijze heeft het Gak uit een oogpunt van gelijke behandeling jegens verzoeker niet juist gehandeld.

De onderzochte gedraging is ook op dit onderdeel niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Gak Nederland BV te Amsterdam, die wordt aangemerkt als een gedraging van Landelijk instituut sociale verzekeringen te Amsterdam, is gegrond.

AANBEVELING

Het Landelijk instituut sociale verzekeringen wordt in overweging gegeven te bevorderen dat Gak Nederland BV belanghebbenden in bezwaarschriftprocedures ook de mogelijkheid biedt om met hun instemming via een vergadertelefoon te worden gehoord.