

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Dossier inzien of toezenden?

Gemeente Amsterdam

Dienst Werk en Inkomen

Werkplein Zuidoost

Dienstencentrum, Juridische Zaken

20 november 2012

RA122094

Samenvatting

Een advocaat vraagt aan de Dienst Werk en Inkomen (DWI) om hem de stukken op te sturen die ten grondslag liggen aan een afwijzend besluit dat DWI aan één van zijn cliënten stuurde. Het Werkplein weigert dit omdat de stukken privacygevoelige informatie zouden bevatten. Vervolgens vraagt de advocaat vanwege de bezwaarschriftprocedure de schriftelijke stukken aan de afdeling Bezwaar. DWI antwoordt dat hij het dossier kan gaan inzien. Dit verbaast de advocaat, omdat de dienst hem al jaren aangevraagde procesdossiers per post of fax toestuurt. Hij dient een klacht in. DWI erkent achteraf dat het privacyargument hier geen hout snijdt. De verwijzing naar inzage in plaats van het versturen van de stukken is volgens DWI wel terecht geweest, omdat het om een groot aantal stukken ging. De advocaat is het hier niet mee eens, en gaat naar de Gemeentelijke Ombudsman.

De ombudsman vindt dat DWI de stukken uit een oogpunt van fair play aan de advocaat had moeten sturen. DWI heeft de werkwijze inmiddels aangepast en zendt na indiening van een bezwaarschrift de relevante stukken toe.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het vereiste van fair play.

Amsterdam, 20 november 2012

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Ulco van de Pol', written over a horizontal line.

Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 8 augustus 2011 per e-mail ingediend en betreft *de gemeente Amsterdam, Dienst Werk en Inkomen, Werkplein Zuidoost en Dienstencentrum, Juridische Zaken*.

Bevindingen

aanleiding

Verzoeker, advocaat, treedt op als gemachtigde van een bijstandsgerechtigde in een bezwaarschriftprocedure vanwege een intrekkingbesluit. Hij vraagt de Dienst Werk en Inkomen (DWI), Werkplein Zuidoost, om de stukken die aan het besluit ten grondslag liggen, opgestuurd te krijgen. De inkomensconsulent weigert dat, omdat de stukken privacygevoelige informatie bevatten.

Vervolgens vraagt verzoeker de afdeling Bezwaar om het rapport van bevindingen dat aan het intrekkingbesluit ten grondslag ligt. Het rapport ontvangt hij, maar de acht bijlagen bij het rapport zijn niet bijgevoegd. Wanneer hij hierom vraagt, antwoordt de bezwaarmedewerkster dat zij het fysieke dossier niet heeft en dat het bovendien niet gebruikelijk is om allerlei stukken te versturen. Verzoeker kan het dossier gaan inzien. Dit verbaast verzoeker, omdat de dienst hem al meerdere jaren aangevraagde procesdossiers per post of fax toestuurde. Bovendien is hem een termijn gesteld voor het indienen van nadere gronden. Omdat voor het inzien een afspraak moet worden gemaakt, verstrijkt er tijd. Ook daardoor voelt hij zich belemmerd in zijn werk. Verzoeker gaat het dossier inzien en vraagt om de bijlagen maar DWI kan die vanwege drukte onmogelijk meteen kopiëren. Hij ontvangt de stukken vijf dagen later.

Verzoeker dient een klacht in over de weigering om hem de stukken te sturen. Als het gaat om privacy, kan DWI de stukken ook via de fax of e-mail versturen, merkt hij op.

Klachtbehandeling door de Dienst Werk en Inkomen

In de reactie, eerst per mail en later schriftelijk, antwoordt DWI onder meer het volgende.

Inzien van stukken

De Beleidsvoorschriften van DWI bevatten enkele bepalingen over inzage in het dossier en het toesturen van kopieën uit het dossier. Wanneer een klant of de gemachtigde vraagt een compleet dossier toe te sturen of wanneer het kopiëren meer werk oplevert dan het verlenen van inzage, kan de dienst de klant/gemachtigde om inzage laten vragen. In alle andere gevallen kunnen er kosteloos kopieën worden toegestuurd.

Verzoeker had, als advocaat en gemachtigde van zijn cliënte, recht op inzage in de stukken die betrekking hebben op het aangevochten besluit. Als de privacy van derden in bijvoorbeeld rapportages in het geding is, kan de informatie over deze derden onleesbaar worden gemaakt. Er zijn in dit geval geen bijzondere omstandigheden gebleken, waardoor het komen inzien van de stukken niet gevegd mocht worden. Er is dan ook geen sprake van onzorgvuldigheid. Er dient wel een compleet dossier ter inzage te liggen¹.

¹ artikel 7:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht:

Het bestuursorgaan legt het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste een week voor belanghebbenden ter inzage.

Verstrekken van stukken

De stukken zijn niet verstrekt om de gegevens van verzoekers cliënt te beschermen. DWI erkent dat het privacyargument in dit geval niet aan de orde was.

Verzenden van stukken

Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht² (Awb) zendt de medewerker die op het bezwaar beslist de op de zaak betrekking hebbende stukken in ieder geval aan de gemachtigde. De wet regelt alleen dat de stukken aan de gemachtigde dienen te worden toegestuurd, maar niet welke stukken moeten worden gezonden. Het niet toezenden van het dossier is dus niet in strijd met de wet.

De bezwaarmedewerkster had ten tijde van het verzoek om toezending van de stukken niet de beschikking over het bijstandsdossier, dus zij kón de stukken niet opsturen. Op het moment dat zij over het dossier beschikte, had zij dat alsnog kunnen doen. Omdat het in dit geval bovendien om meerdere bijlagen en een zeer uitgebreide rapportage ging, heeft de bezwaarmedewerkster gevraagd of verzoeker inzage wilde, conform de werkwijze van de afdeling Juridische Zaken.

Conclusie

De gangbare werkwijze is dat stukken worden toegestuurd, tenzij dit om een groot aantal stukken gaat. De Beleidsvoorschriften stellen echter niet duidelijk wanneer het te veel stukken zijn om op te sturen. Ook de Awb is hierover niet duidelijk en in verschillende uitspraken wordt het verlenen van inzage veelal voldoende geacht. DWI gaat dit intern bespreken, ook om te bewerkstelligen dat er voor het opsturen van stukken uit een dossier één lijn wordt getrokken.

Visie van verzoeker

Verzoeker kan zich niet vinden in deze reactie. Zijns inziens horen de bijlagen bij een stuk dat de juridische grondslag vormt voor een besluit, zoals hier de rapportage, bij die rapportage te worden meegestuurd. De stelling dat de Beleidsvoorschriften niet duidelijk zijn wanneer er sprake is van te veel stukken om op te sturen, volgt hij daarom niet. Bovendien kost het inzien van dossiers – in plaats van toezending van stukken – hem als advocaat van een klein advocatenkantoor in de sociale advocatuur heel veel tijd. Daarom wendt hij zich tot de Gemeentelijke Ombudsman.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- het verzenden van stukken in het kader van een bezwaarschriftprocedure.

reactie van de Dienst Werk en Inkomen

Desgevraagd deelt de dienst het volgende mee.

² artikel 6:17:

Indien iemand zich laat vertegenwoordigen, zendt het orgaan dat bevoegd is op het bezwaar of beroep te beslissen, de op de zaak betrekking hebbende stukken in ieder geval aan de gemachtigde.

Inzien van stukken

De bezwaarmaker/gemachtigde kan langskomen voor een dossierinzage. Hij vult ter plekke een formulier in en ondertekent dat. Dat is het verzoek om inzage. Hij krijgt de gelegenheid om kopieën te laten maken van stukken uit het dossier³.

Op individuele basis, wanneer sprake was van bijzondere omstandigheden, kon van deze procedure worden afgeweken en kon het dossier (of stukken daaruit) worden toegestuurd. De behandelende bezwaarmedewerker beoordeelde dit. Deze werkwijze lijkt echter niet geheel conform de Beleidsvoorschriften (hoofdstuk 11.7.13), waar wordt vermeld dat op verzoek kopieën per post *kunnen* worden toegestuurd. De enige uitzondering daarop is bij een schriftelijk en uitdrukkelijk verzoek om een dossier volledig te kopiëren dat niet meer werk mag opleveren dan het verlenen van inzage. Overigens is dit kopiëren kosteloos.

Mede naar aanleiding van dit onderzoek door de ombudsman heeft DWI de procedure voor dossierinzage begin februari 2012 aangepast (zie bijlage 1).

Verstrekken van stukken

DWI kan het verstrekken van kopieën uit het dossier weigeren, indien daarvoor zwaarwegende redenen zijn. De Beleidsvoorschriften geven enkele voorbeelden van weigeringsgronden, maar dat is geen uitputtende opsomming⁴. In deze specifieke zaak was er echter geen sprake van een uitzonderlijke situatie die de weigering rechtvaardigt. DWI had dan ook kopieën kunnen opsturen.

Echter, gezien de omvang van het te kopiëren dossier heeft de medewerkster aansluiting gezocht bij een ander onderdeel van de Beleidsvoorschriften: 'Bij een schriftelijk en uitdrukkelijk verzoek om een dossier volledig te kopiëren, kan dat kosteloos. Maar het mag niet meer werk opleveren dan het verlenen van inzage'⁵.

Er is geen eenduidig antwoord te geven op de vraag van de ombudsman hoeveel tijd gemoeid is met inzage in het dossier in verhouding tot het kopiëren van een (volledig) dossier (en meer in het bijzonder de processtukken in deze bezwaarschriftprocedure en het toesturen daarvan aan de klant of haar gemachtigde): er is nooit gemeten hoeveel tijd het kopiëren van relevante stukken per casus of van een geheel dossier kost. Is er sprake van een omvangrijke casus of dossier, dan kan DWI kiezen voor het ter inzage leggen van het dossier. De klant/gemachtigde kan dan zelf zeggen welke zijns inziens relevante stukken hij gekopieerd wil hebben.

³ Tot april/mei 2010 kon de bezwaarmaker/gemachtigde (telefonisch) een verzoek indienen bij Juridische Zaken om een volledig dossier te laten kopiëren en toegestuurd te krijgen. Er werd toen wel een vergoeding gevraagd voor de gemaakte kopieën.

⁴ Zie <http://werkvoorschriftenwwb.nl/> → hoofdstuk 11.7.14 – Weigering van inzage

⁵ Zie <http://werkvoorschriftenwwb.nl/> → hoofdstuk 11.7.13 – Kopieën van gegevens

Verzenden van stukken

DWI stuurt de voor de bezwaarschriftbehandeling relevante stukken niet uit eigen beweging toe. Wanneer de klant/gemachtigde schriftelijk of telefonisch om de stukken vraagt, worden deze doorgaans toegestuurd.

De medewerkster bezwaar die het bezwaarschrift behandelde, wijst erop - onder verwijzing naar een uitspraak van de Rechtbank Zwolle - dat de wet niet verplicht om stukken in het kader van een bezwaarprocedure op te sturen⁶.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeker en naar de de dienst gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. De dienst bevestigt dat de bevindingen een juiste weergave van de feiten vormen, verzoeker heeft niet gereageerd.

Intrekkingsbesluit

Voor zover relevant voor dit onderzoek luidt de tekst van het intrekkingsbesluit als volgt:

U ontvangt sinds 30 december 2010 een WWB-uitkering voor de kosten van levensonderhoud.

Besluit

Met ingang van 1 maart 2011 wordt uw uitkering ingetrokken.

De reden hiervan is:

Recht niet vast te stellen wegens niet, of niet voldoende medewerken aan de inlichtingenplicht ingevolge art 17 lid 2 WWB

Misschien heeft u nog geld van ons tegoed. Het kan ook zijn dat u ons nog geld moet betalen. U krijgt daarvan zo spoedig mogelijk bericht.

Juridische grondslag

- Artikel 17 WWB

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen⁷.

⁶ LJN: AE1085, Rechtbank Zwolle d.d. 15 maart 2002:

Artikel 6:17 regelt, alleen voor het geval er een gemachtigde is, dat hem de stukken moeten worden gezonden en niet welke stukken moeten worden gezonden. Het niet toezenden van het (volledige) dossier is dus niet in strijd met de wet. Van bijzondere omstandigheden die maken, dat van eiser of zijn gemachtigde niet mag worden geveerd dat hij de stukken bij verweerder komt inzien is niet gebleken, zodat van onzorgvuldigheid geen sprake is.

⁷ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden⁸. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van fair play.

Overwegingen

Het vereiste van fair play houdt in dat de overheid de burger de mogelijkheid geeft om zijn procedurele kansen te benutten. De overheid zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken en werpt geen onnodige drempels op. Dat had in dit geval betekend dat DWI verzoeker de gevraagde informatie had verstrekt zonder hem met allerlei beletselen te confronteren.

Vast staat dat verzoeker in eerste instantie om privacyredenen geen toegang tot de stukken kreeg. Daarmee miskende DWI dat men verzoeker als advocaat en gemachtigde van zijn cliënt op grond van artikel 6:17 Algemene wet bestuursrecht⁹ de op de zaak betrekking hebbende stukken moest sturen. Terecht erkent DWI dat het privacyargument ondeugdelijk was.

Een ander aspect in deze zaak betrof de inzage dan wel de toezending van stukken. Uit het verslag van bevindingen komt naar voren dat verzoeker niet om een compleet dossier van zijn cliënt vroeg, maar alleen om de stukken die aan het besluit ten grondslag lagen. Dergelijke stukken zijn onlosmakelijk aan het besluit verbonden en hadden dan ook naar verzoeker moeten worden gestuurd, zeker waar hij daarom uitdrukkelijk heeft verzocht. Dit geldt temeer gezien verzoekersdoor DWI niet weersproken - mededeling dat hij tot dan toe de onderliggende stukken altijd kreeg toegestuurd.

Voorts is duidelijk geworden dat DWI inzage of verzending van de hoeveelheid stukken liet afhangen. Zoals DWI zelf al vaststelt, is de beoordeling hiervan subjectief en leidt dit derhalve tot willekeur. Terecht heeft DWI de interne werkwijze naar aanleiding van dit onderzoek aangepast (zie bijlage). Eén van de aanpassingen is dat in het kader van bezwaarschriftbehandeling desgevraagd de aan het bestreden besluit onderliggende rapportage wordt toegezonden. De ombudsman wijst er ten overvloede op dat hiertoe ook eventuele bijlagen behoren. Hieraan kan worden toegevoegd dat in het huidige informatietijdperk steeds meer informatie digitaal wordt opgeslagen. Dat maakt verzending per e-mail sneller en goedkoper, en kan daarom niet op onoverkomelijke bezwaren stuiten. De ombudsman geeft de dienst in overweging om hiertoe over te gaan, zowel uit een oogpunt van dienstverlening aan de klant als uit een oogpunt van kostenbesparing (qua inzet van menskracht ten behoeve van het inzien en kopiëren van [onderdelen uit] dossiers).

⁸ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

⁹ artikel 6:17 Algemene wet bestuursrecht:

Indien iemand zich laat vertegenwoordigen, zendt het orgaan dat bevoegd is op het bezwaar of beroep te beslissen, de op de zaak betrekking hebbende stukken in ieder geval aan de gemachtigde.

Datum : 20 november 2012
Rapportnummer: RA122094
Pagina : 7/8

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het vereiste van fair play.

Bijlage

UPDATE

Nieuwsbrief Juridische Zaken

Nummer 2 / 2012

Dossierinzage

Naar aanleiding van een informatieverzoek van de Ombudsman is gebleken dat er niet altijd wordt gehandeld volgens de procedure inzage van stukken.

Hieronder volgt voor de duidelijkheid de te hanteren werkwijze. Het is hierbij van belang dat er onderscheid wordt gemaakt in enerzijds inzage in (bijstands-/T&V-)dossiers en anderzijds inzage in de stukken tijdens de bezwaarprocedure.

Inzage is dossiers:

Wat betreft inzage in dossiers geldt hoofdstuk 11 van de Beleidsvoorschriften. Dit hoofdstuk geldt voor alle werkpleinen. Als JZ inzage verleent in dossiers, geldt dit hoofdstuk dus ook. In paragraaf 11.7.5 is de inzage in geautomatiseerde gegevens geregeld.

Inzage stukken tijdens de bezwaarprocedure:

Daarnaast bestaat de procedure van het verlenen van inzage tijdens de bezwaarprocedure in de stukken die ten grondslag liggen aan het bestreden besluit.

Wanneer in een bezwaarschrift om inzage in of om het toezenden van de onderliggende stukken wordt gevraagd, wordt de aan het bestreden besluit onderliggende rapportage toegezonden. Daarnaast wordt meegedeeld dat het mogelijk is, op afspraak (let hierbij even op de tijden die het secretariaat hiervoor hanteert), inzage te krijgen in overige stukken. Op verzoek kunnen tijdens de inzage kopieën van de stukken worden gemaakt.