ombudscommissie
's-Hertogenbosch

Hoever reikt de gemeentelijke dienstverlening?
(een tegemoetkoming in de kosten)

Eindrapport
Geanonimiseerd

Datum: februari 2021

ombudscommissie
's-Hertogenbosch

Inleiding

Dit rapport gaat over de wijze waarop de gemeente 's-Hertogenbosch is omgegaan met de vraag van verzoekster om haar tegemoet te komen in een geldbedrag voor de bekostiging van een accountant.

Samenvatting

Verzoekster is van mening dat zij uitgesloten wordt van gemeentelijke diensten. De gemeente is haar niet tegemoet gekomen in haar verzoek om de kosten van een accountant (15.000 euro) te betalen. De accountantskosten zijn van belang om een bepaald ondernemingsboekjaar (2012) in orde te maken voor de belasting. Deze kosten kan zij gelet op haar financiële positie niet dragen. De complexe, ingewikkelde en (strafrechtelijke) juridische situatie waarin haar bedrijf destijds (en nog) verkeerde maakte dat er een expert ingeschakeld moet worden. Onder andere vanwege de hoge kosten en de (vooralsnog) onzekere toekomstige schuldensituatie van verzoekster kan de gemeente niet zonder meer bijdragen in het gevraagde. Om tot deze conclusie te komen heeft de gemeente zich laten informeren door een accountant die (deels) inzicht heeft gekregen in de situatie van verzoekster. De gemeente zit niet stil en komt met een ander aanbod. Verzoekster wijst het aanbod af en komt steeds terug op haar eigen gevonden oplossing.

Dat de gemeente haar niet kan helpen ervaart verzoekster als bijzonder spijtig. De afwijzende beschikking kan zij dus niet dragen en de motivatie kan zij niet volgen. Haar situatie is namelijk zo uitzonderlijk, bijzonder en uitermate complex dat de gemeente wel mee moet werken aan haar verzoek. Zij kan de oplossing van het probleem zoals zij deze heeft voorgesteld aan de gemeente, niet loslaten. Verzoekster geeft verder aan dat de toonzetting van de gemeente gedurende de contacten is veranderd van vriendelijk naar waarschuwend en dat haar kijk op de gemeente niet positief is.

De ombudscommissie ziet in deze zaak dat een burger zich enorm inspant om van haar problematische schulden af te komen en hulp vraagt aan de gemeente. Echter past de vraag van verzoekster niet binnen hetgeen de gemeente verzoekster kan bieden. De gemeente is echter wel bereidwillig om in brede zin te onderzoeken naar wat verzoekster verder zou kunnen helpen (binnen een gemeentelijke kader) en op die manier (door alternatieven aan te bieden) te ondersteunen. De gemeente ziet haar vasthoudendheid en hoort haar onmacht maar kan juist door deze vasthoudendheid geen enkel passend aanbod meer doen dan het creëren van voor verzoekster procedurele mogelijkheden.

1. De klacht

Verzoekster is van mening dat zij door de gemeente 'buiten de deur' wordt gehouden. Zij is van mening dat zij onterecht uitgesloten wordt van gemeentelijke diensten. Met name ten aanzien van financiële hulp bij een accountantsonderzoek naar de financiële situatie van haar voormalig bedrijf in 2012. Zij geeft aan dat zij en haar ex-echtgenoot als eigenaar van een onderneming door fraude (van een voormalig boekhouder) in de schulden zijn geraakt, met alle gevolgen van dien. De gemeente kan verzoekster na onderzoek niet helpen en wijst haar hulpvraag af in een formele beschikking. Verzoekster stelt dat de gemeente zich tijdens het onderzoek van de hulpvraag star heeft opgesteld, niet professioneel is geweest en niet deskundig genoeg. Bovendien is de gemeente na de afwijzing niet meer coöperatief geweest jegens haar. Door deze niet professionele, ondeskundige en niet coöperatieve houding van de gemeente, heeft de gemeente niet gekeken naar haar penibele situatie, stelt verzoekster. Daarom kan zij de motivering van het afwijzende besluit niet volgen.

Verzoekster geeft aan dat de gemeente de door haar aangedragen accountant heeft geraadpleegd om haar situatie te verkennen. Dit was de tweede keer dat de accountant werd geraadpleegd. Dus nadat verzoekster al een offerte had gevraagd aan de accountant, waar de gemeente niet mee akkoord was gegaan. De gemeente vond de eerdere informatie verkregen door verzoekster niet inzichtelijk genoeg en wilde om die reden zelf navraag doen bij de accountant. De informatie die de accountant dan vervolgens aan de gemeente geeft, is volgens verzoekster niet kloppend. En dat komt omdat de gemeente de accountant een verkeerde vraag heeft gesteld. Verzoekster had aan de gemeente gevraagd om haar te betrekken in de formulering van de vraag aan de accountant. Nu het antwoord van de accountant voor verzoekster niet compleet en/of juist was (zo zegt verzoekster), geeft ze aan dat

juist daarom de gemeente haar bij de formulering van de vraag had moeten betrekken. Dat is de reden waarom verzoeksster de motivering van de afwijzing niet kan accepteren.

Verzoeksster klaagt erover dat het proces enorm lang heeft geduurd en nog duurt. Vanaf 2013/2014 heeft verzoeksster contact gehad met de gemeente. Ook tussen 2014 en 2019 heeft ze steeds contact gezocht met de gemeente in verband met een (financiële) hulpvraag, waar tot op de dag van vandaag geen beweging in te krijgen is. Haar hulpvragen leidden toen alleen maar tot gesprekken met de gemeente maar niet tot oplossing. De gemeente heeft zich dan volgens haar ook niet voldoende ingespannen om tot een vorm van gepaste hulp te komen.

Een gepaste oplossing werd niet gevonden, geeft verzoekster aan. En dat komt omdat ze steeds weer verschillende dingen moest doen van de gemeente. Ze kon klachten indienen en bezwaar maken. Al die procedures hebben inmiddels een jaar gekost en dat frustreert haar. De gemeente had haar ook de kosten van de accountant toe kunnen kennen, dan was ze iets verder geweest en had ze wellicht in de tussentijd een accountantsverklaring gekregen, had ze het belastingjaar 2012 kunnen openbreken en had ze haar schulden kunnen afbetalen. Het had sneller kunnen gaan en dan was ze mogelijk geholpen. Ze heeft zich al met al niet serieus genomen gevoeld bij de behandeling van haar verzoek om een tegemoetkoming in de accountantskosten om de belasting over 2012 in orde te maken.

De ombudscommissie 's-Hertogenbosch heeft de klacht van verzoekster onderzocht. Het verslag van bevindingen van de hoorzitting van november 2020 is aan beide partijen toegezonden met het verzoek er op te reageren. Verzoekster heeft een reactie geformuleerd en dit gedeeld met de ombudscommissie en met de gemeente. Deze reactie is tevens aangehecht aan het verslag van bevindingen. De gemeente heeft laten weten in te stemmen met het verslag. Het resultaat daarvan, en de bij partijen bekende overgelegde stukken, zijn de onderzoeksresultaten die zijn betrokken in dit rapport. Dit rapport bevat verder een samenvatting van de onderzoeksresultaten en het oordeel van de ombudscommissie 's-Hertogenbosch.

2. De gevolgde interne procedure

De ombudscommissie 's-Hertogenbosch ontving in april 2019 een brief van verzoekster als gevolg van een afwijzende beschikking. Deze brief bevatte grotendeels klachten van verzoekster jegens de gemeente. En tegelijkertijd verwoordde verzoekster haar bezwaren tegen de beschikking die was afgegeven. De secretaris van de ombudscommissie heeft in overleg met de gemeente en verzoekster, de brief van verzoekster overgedragen aan de sector Maatschappelijke Ontwikkeling en in april 2019 is de klachtbehandeling bij de gemeente opgestart.

De klachten van verzoekster in eerste aanleg (klacht primair bij de gemeente) luidden in het kort:
Gemeentemedewerkers gedragen zich niet professioneel en hebben geen kennis van ingewikkelde en complexe fraudematerie. Daardoor klopte de motivering van de afwijzende beschikking niet. Deze was gebaseerd op onjuistheden. Verzoekster is bij tweede raadpleging van de accountant niet betrokken geweest in de vraagformulering terwijl zij hier wel om had gevraagd. Voor het resultaat was dit cruciaal. Verzoekster ervaart op alle fronten weerstand om tot een oplossing te komen.
De gemeente kan haar hulpvraag niet aan de kant schuiven want zij heeft een zorgplicht om slachtoffers van fraude te beschermen.

Een niet relevante tuchtzaak die bij de ING loopt wordt steeds betrokken bij de hulpvraag aan de gemeente. Dit was onterecht en niet relevant in haar vraag. De gemeente heeft zich niet coulant opgesteld en heeft niet verder gekeken om haar te helpen. Verzoekster wil een faillissementsverklaring van de gemeente zodat ze naar de rechtbank kan gaan om faillissement van de onderneming aan te vragen. Dit houdt de gemeente echter tegen.
De klachten zijn door de gemeente in augustus 2019 afgehandeld. De gemeente concludeert dat de gemeentemedewerkers zich hebben gedragen zoals een burger van een gemeentemedewerker mag verwachten. Voor het onjuist betrekken van de ING tuchtzaak bij medewerkers van de gemeente en de herhaling van deze veronderstelling dat er een rechtszaak zou lopen tussen verzoekster en de ING, is in een gesprek van 13 augustus 2019 excuus aangeboden.

De gedragingen van de gemeentemedewerkers zijn als behoorlijk beoordeeld.
De klachten van verzoekster worden ongegrond verklaard.

Na het afronden van de eerstelijns klachtenprocedure zijn de bezwaren van verzoekster tegen de afwijzende beslissing op haar verzoek om financiële hulp op 18 februari 2020 aangeboden aan de bezwaarschriftencommissie. Het procesdossier van de gemeente is op 30 maart 2020 verzonden naar de bezwaarschriftencommissie. Deze commissie bracht advies uit in juli 2020 aan het college van burgemeester en wethouders. De ingediende bezwaren van verzoekster worden niet-ontvankelijk verklaard. Het college volgt dit advies op en heeft dit verwoord in een besluit op bezwaar.

3. Externe klachtbehandeling en hoorzitting

Na het afronden van de bezwaarprocedure bij de gemeente meldt verzoekster zich bij de ombudscommissie in augustus 2020 met het verzoek om haar klacht in behandeling te nemen. Ze is het niet eens met de afhandeling van de klachten door de gemeente. De commissie neemt vervolgens de klachten van verzoekster in onderzoek en tevens informeert zij partijen hierover. In dit kader nodigde de ombudscommissie zowel verzoekster als vertegenwoordigers van de gemeente uit, om te worden gehoord op de hoorzitting van 9 november 2020.

De ombudscommissie heeft zowel verzoekster als de gemeente in de gelegenheid gesteld de standpunten toe te lichten tijdens de zitting van 9 november 2020. Waarbij verzoekster verscheen en bijgestaan werd door een ondersteuner en haar ex-partner. En namens de gemeente sloten aan de klachtencoördinator, de klachtbehandelaar, het afdelingshoofd schulddienstverlening en de consulente schulddienstverlening van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling.

Tijdens deze hoorzitting zijn de onderstaande zienswijzen door verzoekster en de gemeente nader toegelicht. Daarnaast zijn er vragen van de ombudscommissie beantwoord en is er onderling van gedachten gewisseld.

4. Aanvullende zienswijze van verzoekster

Mailverkeer
Verzoekster geeft aan dat ze niet tevreden is over de manier waarop de gemeente is omgegaan met haar vragen. Kennelijk mocht verzoekster niet al te veel vragen stellen en mails versturen, ze werd verzocht om de gemeente ruimte te geven om na te denken. Al het mailverkeer droeg niet bij aan een constructief plan, vertelde de gemeente haar. De achterliggende redenen van al die mails had te maken met het goed willen overbrengen van de probleemsituatie gelet op de complexiteit. Verzoekster had namelijk niet de indruk dat de gemeente begreep wat er nu echt aan de hand was. De bedoeling van alle berichten die ze verstuurde was om de gemeente ervan te doordringen waar de pijn zat en welke oplossing resultaten zou gaan leveren. Ook kreeg verzoekster, geeft zij aan, een waarschuwingsbrief van de gemeente. Haar toon was te intimiderend en daar was de gemeente niet van gediend. Verzoekster begrijpt niet dat de gemeente niet kan meevoelen met haar. Haar toon kwam niet zomaar ergens vandaan, dit had te maken met haar frustratie en wanhoop.

Formele aanvraag
Verzoekster geeft aan dat ze nooit een formele schriftelijke (hulp)aanvraag heeft ingediend maar dat er toch een formeel besluit is genomen door de gemeente. En dat besluit was er een in haar nadeel. De gemeente wilde haar niet helpen. Vervolgens, na de afwijzende beschikking, kwam verzoekster in verschillende gemeentelijke procedures terecht. Ze geeft aan dat er geen eind leek te komen aan al die procedures. Ze had het idee dat de gemeente haar steeds van het kastje naar de muur stuurde.

Advies accountant
De gemeente wilde graag meer informatie van een financieel expert over de situatie. Ook omdat de belastingdienst tegen verzoekster had gezegd dat een financieel expert de boekhouding van het bedrijf in orde zou moeten maken. De inhoud van de casus was zo complex en anders van aard dat expertise van dit vraagstuk buiten het terrein van de gemeente lag en de gemeente niet anders kon dan een derde te raadplegen. En in dit specifieke geval was dat een accountant. Hiervoor kreeg verzoekster toen het

verzoek (van de gemeente) om een offerte op te vragen bij de accountant. Uit de offerte moest dan blijken wat de werkzaamheden zouden zijn, hoe verzoekster geholpen zou kunnen worden en welk prijskaartje daaraan gekoppeld was. Met deze offerte is verzoekster weer teruggegaan naar de gemeente en hoopte dat de offerte inzicht zou kunnen geven in haar problematiek. Dat deed de offerte echter niet. De gemeente kwam wederom met vragen en stelde voor dat zij, de gemeente nogmaals maar dan zelf het contact zou leggen met de accountant voor inhoudelijke vragen. Verzoekster is hier mee akkoord gegaan met de voorwaarde dat zij betrokken zou worden in de vraagstelling aan de accountant. Zij wist immers hoe ingewikkeld het was. De vraagstelling was helaas al verzonden nog voordat zij er naar kon kijken. En dat is volgens verzoekster het heikele punt geweest. Had de gemeente verzoekster betrokken in de vraagformulering dan had het antwoord van de accountant er anders uitgezien, aldus verzoekster.

Afwijzing aanbod gemeente
Verzoekster geeft aan dat de gemeente na de afwijzende beschikking steeds weer een aanbod deed om haar te helpen bij haar schulden. Dit aanbod wees verzoekster ook steeds weer af. Zij, verzoekster geeft aan dat ze informatie kreeg over het alternatieve aanbod. Het alternatieve aanbod was een schuldhulpverleningstraject plus een accountant die overige belastingjaren in orde zou maken. En daaruit zou een mogelijke schuldregeling (met schuldeisers) voortvloeien. Concreet betekende dat, dat ze nog 3 jaar vastzat aan haar schulden. Dat was niet nodig, aldus verzoekster. Als de gemeente verzoekster zou helpen om de accountantskosten van 15.000 euro te betalen, kon de belasting over het jaar 2012 in orde gemaakt kon worden. Want uit het jaar 2012 moest namelijk blijken dat verzoekster een belastingtegoed had. Met dat tegoed was verzoekster in staat om alle schulden af te betalen, zo ook eventueel een terugbetaling van de door de gemeente gemaakte kosten van 15.000 euro. Daarbij geeft verzoekster aan, was er ook nog een mogelijkheid dat er een strafzaak zou volgen in haar fraudezaak. In een eerdere fase heeft het Openbaar Ministerie de fraudezaak geseponeerd en omdat verzoekster het daar niet mee eens was heeft zij een art.12 (Wetboek van Strafvordering)[1] procedure ingesteld. Ze geeft aan dat ze goede hoop heeft dat er een (straf) vervolging gaat komen. Dat een accountantsverklaring verzoekster zou kunnen helpen in een eventuele strafzaak was een reële bijkomstigheid maar daar ging het verzoekster nu niet om.

Contact burgemeester
Voorts stelt verzoekster zich op het standpunt dat ze niet voor niets het contact met de burgemeester heeft gehad. Haar laatste strohalm was de burgemeester. Ze was ten einde raad en had goede hoop dat de burgemeester vanuit zijn zorgplicht verzoekster zou kunnen helpen. Het was dan ook zeer teleurstellend toen verzoekster merkte dat ze geen open gesprek met de burgemeester kon voeren omdat hij al informatie had. Tijdens het gesprek waar de klachtbehandelaar bij aanwezig was, heeft de burgemeester gezegd, zoals ook de schuldhulpverlener heeft aangegeven, dat schuldhulpverlening een optie zou kunnen zijn. Financiële hulp waar verzoekster om vroeg, daar kon zij niet in geholpen worden. Wel met overzicht te krijgen in haar schuldenproblematiek, door een schuldhulpverleningstraject op te zetten en een accountant aan te bieden die de overige jaren vanaf 2013 in orde kon maken. Dit was echter niet waar verzoekster om had verzocht.

Belastingdienst, belastingjaar 2012
Het jaar 2012 was het moeilijkste belastingjaar en dat diende in orde gemaakt te worden. Niet de jaren daarna. Verzoekster heeft namelijk de mening dat die jaren niet zo ingewikkeld zijn en zij dit (mits 2012 in orde is gemaakt) zelfstandig kan doen. Niet zij heeft bepaald dat het belastingjaar 2012 in orde gemaakt moest worden, geeft verzoekster aan. Dat was de belastingdienst zelf. De belastingdienst heeft haar verschillende malen gezegd dat verzoekster zelf verantwoordelijk is voor het in orde maken van dat jaar. Zij heeft daar de uitleg aan gegeven dat zij daar dan ook voor verantwoordelijk was. Dit heeft ze verschillende keren aan de gemeente verteld maar toch wilde niemand het contact leggen met de belastingdienst om navraag te doen. Verzoekster geeft aan, dat als de gemeente haar niet wilde geloven dat ze op zijn minst het contact met de belastingdienst hadden kunnen leggen. Uit het contact met de belastingdienst had de gemeente een goede indruk gekregen van wat nu het probleem was, wat er werd verwacht van verzoekster en hoe de gemeente verzoekster zou kunnen helpen, geeft verzoekster aan. Dat de belastingdienst het jaar 2012 open zou breken zodat zij aangifte kon doen over dat jaar, staat

[1] Indien men het niet eens is met de beslissing van de officier van justitie van het Openbaar Ministerie om een strafbaar feit niet (verder) te vervolgen bij de strafrechter kan daar over worden geklaagd bij het gerechtshof.

voor haar buiten kijf. En dat heeft te maken met de complexiteit van de situatie. Maar daar heeft de gemeente geen oren naar gehad, geeft verzoekster aan.

Zorgplicht
Verzoekster geeft aan dat de gemeente haar niet zomaar aan de kant kan schuiven. De gemeente heeft namelijk een zorgplicht vanuit de faillissementswet. Daar staat in, geeft verzoekster aan dat de gemeente moet zorgdragen voor slachtoffers van fraude.

5. Nadere toelichting van de gemeente

De gemeente heeft tijdens het onderzoek door de ombudscommissie het volgende naar voren gebracht.

De gemeente acht de klachten van verzoekster ongegrond. Ook vindt de gemeente dat zij er alles aan gedaan heeft om een goed alternatief aanbod te doen.

Contact met gemeente
Verzoekster is inderdaad verschillende keren tussen 2013 en 2019 bij de gemeente geweest. Maar niet altijd met dezelfde vraag. Verzoekster geeft aan dat zij in 2015 gesprekken heeft gevoerd met een medewerker van de gemeente over een aanvraag. Verzoekster geeft aan dat deze medewerker gezegd zou hebben haar te helpen met een aanvraagformulier maar dat dat nooit van de grond is gekomen. Echter, wat de inhoud is geweest van die gesprekken en op welke wijze deze (inmiddels oud-) medewerker verzoekster zou gaan helpen kan de gemeente nu niet meer achterhalen.

Vooral eind 2018/begin 2019 zijn er verschillende gesprekken geweest met verzoekster met vooral een open karakter. Dit om te kunnen bepalen wat nu de vraag was en waar verzoekster nu hulp bij nodig had. De gemeente is vervolgens na het contact met de accountant intern gaan kijken of er financiële middelen waren die beschikbaar waren voor verzoeksters doel. En heeft de gemeente ook gekeken of er een formele legitimatie aanwezig was. Voor toekenning van het bedrag moest er een (rechts)grond aanwezig zijn. Deze werd niet gevonden. Op basis van het vorenstaand, de verklaring van de accountant en de onzekere toekomst is er door de gemeente een afweging gemaakt welke heeft geleid tot een afwijzende beschikking. Hoewel het besluit van de gemeente een negatief besluit was is de zaak toch niet zomaar stilgelegd, geeft de gemeente aan. Getracht is haar te ondersteunen waar mogelijk. In dezelfde brief (het besluit), is er ook meteen een alternatief aangeboden. Verzoekster wees dit alternatief onmiddellijk af en kwam steeds terug op de door haar aangebrachte oplossing, de tegemoetkoming.

In de vervolgcontacten bleef verzoekster aangeven dat zij het alternatieve voorstel, een schuldhulpverleningstraject, echt geen gepaste optie vond.
Verzoekster heeft verschillende malen aangegeven dat de gemeente niets voor haar heeft gedaan, echter de gemeente betwist deze stelling. Zo heeft de gemeente zich laten adviseren door een accountant om enig inzicht te krijgen in de ingewikkelde belastingmaterie, zijn gemeentelijke mogelijkheden ondanks het ontbreken van een kader onderzocht en is in een eerdere fase door de gemeente een externe schuldhulpexpert aan verzoekster aangeboden. Het was echt de keuze van verzoekster om geen gebruik te maken van de reguliere weg van de schuldhulpverlening, geeft de gemeente aan. Verzoekster bleef het niet kunnen honoreren van haar verzoek betwisten en hield zich vast aan een door haar gestelde zorgplicht van de gemeente. Zij was daar heel stellig in dat er een zorgplicht rustte op gemeenten ten aanzien van fraudeslachtoffers maar kon dit echter niet onderbouwen, aldus de gemeente.

Mailverkeer
De gemeente geeft aan dat er wel (soms dagelijks) een grote hoeveelheid mails binnen kwam van verzoekster. Daarbij was de inhoud van de mails niet altijd helder en overzichtelijk en liepen verschillende berichten in elkaar over. De gemeente begrijpt het dat verzoekster de gemeente wilde laten inzien waar haar knelpunten zaten en op welke manier zij vond dat ze geholpen moest worden. Echter de hoeveelheid aan berichten droeg bij aan verwarring. Er is toen afgesproken dat een stilteperiode werd belegd. Een periode waarin de gemeente overzicht kon krijgen in de hoeveelheid van de berichten en kon nadenken over de vraag van verzoekster. Dat verzoekster een waarschuwingsbrief

kreeg vanwege de toon, acht de gemeente legitiem. Na verloop van tijd bleek uit de contacten per mail/ per telefoon dat de toon van verzoekster niet altijd bijdroeg aan een constructief overleg. In de gesprekken sprak zij dan bijvoorbeeld de schuldhulpverleenster op een intimiderende toon aan. Ondanks dat de gemeente begrip had voor haar situatie, was in deze een waarschuwingsbrief gerechtvaardigd.

Advies accountant
Het kennisgebied ten aanzien van ingewikkelde belastingvraagstukken ligt niet bij de gemeente. Deze expertise heeft de gemeente niet. En omdat verzoekster zich steeds tot de gemeente wendde wilde de gemeente toch graag meer weten over de materie. Daar verzoekster steeds aangaf dat zij een expert/ een accountant moest inschakelen van de belastingdienst voor het in orde maken van het belastingjaar 2012 heeft de gemeente verzoekster verzocht om een accountant te raadplegen en een vrijblijvende offerte op te vragen. Verzoekster heeft dit gedaan en kwam bij de gemeente met een offerte waar een aanzienlijke vergoeding (van de accountant) van 15.000 euro aan gekoppeld was. Binnen de 15.000 euro zou de accountant ook andere vraagstukken moeten oplossen. Vraagstukken die buiten de gemeentelijke dienst vielen, onder andere hulp bij de strafzaak. Een strafzaak staat los van waar de gemeente zich over ontfermt.

Tijdens een gesprek met verzoekster over de klacht die zij kort na het besluit van de gemeente in april 2019 had ingediend (waar ook inhoudelijke elementen naar voren kwamen) heeft de gemeente voorgesteld om de eerder geraadpleegde accountant nogmaals te bevragen. Met als doel te onderzoeken of nieuwe informatie tot een heroverweging van het eerdere besluit zou gaan leiden. Uit dat contact met de accountant kwam naar voren dat op basis van de stukken die verzoekster had aangeleverd over het jaar 2012 niet de verwachting ontstond dat de uitvoering van de werkzaamheden zouden leiden tot eenduidige en harde bevindingen of conclusies over wat er gebeurd is (of mis is gegaan) in de jaren 2007 t/m 2012. Nieuwe feiten en of omstandigheden bleken er dan ook niet om het eerdere besluit van de gemeente (van april 2019) te heroverwegen. Verzoeksters stelling dat ze de tweede keer niet is betrokken bij het formuleren van de vraag aan de accountant, klopt niet. Verzoekster is immers in mei 2019 per mail meegenomen in de vraagstelling, geeft de gemeente aan.

Formele aanvraag
De gemeente heeft de vragen van verzoekster die zij heeft neergelegd in verschillende mails en die ook blijken uit de gesprekken die met verzoekster zijn gevoerd in de afgelopen jaren, gezien als zijnde een aanvraag waarop een formeel besluit is genomen. Het klopt dat er geen formele aanvraag is ingediend door verzoekster, geeft de gemeente aan. De gemeente wilde echter wel samen met verzoekster formulieren invullen om een aanvraag op te maken. Echter op de vraag van de gemeente om stukken aan te leveren of inzicht te geven in de financiële situatie, kwam geen vervolgactie vanuit verzoekster. Zo kon het weleens gebeuren dat verzoekster bij de gemeente kwam met een vraag. Waarbij zij de vraag besprak, zij informatie kreeg en dat er maanden voorbij gingen voordat er weer contact werd gezocht. De gemeente kon toen ook niet goed inschatten of verzoekster precies wist wat zij moest aanleveren en of ze de gevraagde stukken niet kon leveren of dat verzoekster niet precies wist hoe zij aan aanvullende stukken moest komen. Ook omdat er steeds een behoorlijke periode tussen deze contacten zat. Dat verzoekster zich heeft gemeld bij de gemeente met haar verhaal en haar problematische schulden, daarvan begrijpt de gemeente dat het een belangrijke en moeilijke stap is geweest die ze heeft genomen. Het kostte echter **veel moeite om verzoekster 'binnen te houden'** waardoor de gemeente niet goed samen met haar actief kon werken aan een gepast plan.

Procedures
De gemeente zag wanhoop bij verzoekster, die de gemeente zich heeft aangetrokken. Door op een gegeven moment formeel te beslissen op haar vragen/verzoeken heeft de gemeente de mogelijkheid willen creëren voor verzoekster om andere (juridische) wegen in te slaan. Dat verzoekster niet meteen na het besluit (binnen 6 weken na dagtekening besluit van april 2019) bezwaar aantekende heeft de gemeente niet gezien als 'formeel' te laat. Het echte bezwaar van verzoekster kwam namelijk in oktober 2019 binnen. De klacht die verzoekster kort na het besluit indiende (klacht met bezwaarcomponenten) heeft de gemeente eveneens meegenomen als zijnde bezwaar op het besluit, om zo de weg van bezwaar en beroep open te stellen. Mocht de gemeente in de situatie van verzoekster iets over het hoofd hebben gezien, dan zou dat tijdens de verschillende procedures omhoog komen. Dat de

GA

bezwaarschriftencommissie het besluit van de gemeente (april 2019) heeft gezien als een besluit welke niet formeel (in de zin van AWB) genomen had mogen worden, was door de gemeente niet verwacht. Verzoekster kon, aldus de bezwaarschriftencommissie, geen formeel bezwaar maken tegen een niet-formeel besluit. Het bezwaar van verzoekster tegen het (niet-formele) besluit kon dan ook niet inhoudelijk in behandeling genomen worden en werd door het College van B en W niet-ontvankelijk verklaard (juli 2020).

Plicht aanbieden schuldhulpverlening
De gemeente geeft aan dat verzoekster zich steeds op het standpunt stelde dat de gemeente een zorgplicht heeft om slachtoffers van fraude te ondersteunen. Echter blijkt dit niet uit de stukken die verzoekster aanlevert. Wel is de gemeente verplicht om schuldhulpverlening aan burgers met problematische schulden aan te bieden. De gemeente heeft in deze specifieke situatie (op verschillende momenten) het aanbod gedaan, echter deze hulp werd niet aanvaard door verzoekster.

Individuele afweging en maatwerk
Verzoeksters vraag is in eerste instantie niet binnen een rechtsgebied of kader geplaatst. De bedoeling was om een open gesprek te voeren over wat er nu precies aan de hand was, om daarna te gaan kijken of er een oplossing was. Het doorvragen had als doel dat het een en ander tot helder inzicht zou moeten leiden. De ingewikkelde materie leverde namelijk veel vragen op. Deze vragen konden dan ook beantwoord worden door specialisten, werkzaam buiten de gemeente. Verzoekster kreeg uiteraard ook aanvullende vragen, echter de vragen werden nooit eenduidig beantwoord. Ook het verzoek om aanvullende stukken aan te leveren, daarop kreeg de gemeente geen aansluiting bij verzoekster. Stukken kwamen niet of onvolledig. Ook de accountant kreeg geen inzicht in alle stukken. En de stukken die ter inzage lagen, daaruit bleek niet dat het belastingjaar 2012 een eenvoudig en inzichtelijk jaar was om goed op papier te krijgen. De accountant verklaarde zelfs dat hij zich afvroeg of verzoekster daar dan ook bij gebaat was, nu op basis van de stukken verwacht werd dat het jaar 2012 meer vragen opleverde dan helderheid. Ook was het nog maar de vraag of de belastingdienst überhaupt het belastingjaar 2012 zou openbreken. Over het jaar 2012 is het namelijk nu niet mogelijk om aangifte te doen. De accountant adviseerde om de overige jaren in orde te maken. Een gemeentelijk contact met de belastingdienst is er niet geweest. Het advies van de accountant was op dat moment voldoende. De gemeente ging uit van de expertise van de accountant.

De intentie van de gemeente was dus om te kijken naar de vraag en een passend aanbod en niet zozeer vanuit een formeel kader. Een schuldhulpverleningstraject houdt verzoekster af, geeft de gemeente aan. En tegelijkertijd zag verzoekster geen andere mogelijkheden dan alleen een betaling van de accountantskosten door de gemeente, geeft de gemeente aan. Verzoekster klampte zich daar aan vast.

Faillissementsverklaring
De gemeente geeft aan dat verzoekster verschillende malen de gemeente heeft verzocht een faillissementsverklaring op te maken. Met deze verklaring wilde verzoekster naar de rechtbank om faillissement aan te vragen. Zo'n verklaring (over de stand van zaken van het vermogen) kan door de gemeente worden opgemaakt indien de voorliggende voorziening (een schuldhulpverleningstraject) is ingezet en doorlopen. Uit dat traject moet dan bijvoorbeeld blijken dat schuldeisers niet bereid zijn mee te werken aan een schuldregeling en dat alles op alles is gezet om tot een oplossing te komen. Een verklaring voor een faillissementsaanvraag heeft dan pas een grond. Verzoekster heeft het alternatieve aanbod (voorliggende voorziening: schuldhulpverleningstraject) van de gemeente niet geaccepteerd. Binnen zo'n traject is het uiteindelijk afgeven van een verklaring ten behoeve van een faillissementsaanvraag een reële optie. Doordat verzoekster het schuldhulpverleningstraject niet in wil gaan, komt de gemeente ook niet toe aan de verklaring waar zij om vraagt.

Teruggaaf via belasting of via vordering strafzaak
Mocht de gemeente overgaan tot het betalen van 15.000 euro dan zou dat bedrag eventueel of via de belasting weer bij verzoekster terugkomen of via een eventuele strafzaak waarin verzoekster zich dan zou gaan voegen als slachtoffer. Met dit voorstel kwam verzoekster, aldus de gemeente. Maar de uitkomst van beide trajecten was naar het oordeel van de gemeente te onzeker om die betaling te kunnen verantwoorden..

6. Waar heeft de ombudscommissie naar gekeken?

De ombudscommissie heeft gekeken naar de behoorlijkheidsnormen

De ombudscommissie toetste het aan haar voorgelegde verzoek om klachtbehandeling aan de behoorlijkheidsnormen uit de Behoorlijkheidswijzer. De Behoorlijkheidswijzer is voor alle ombudsinstituten in Nederland een leidraad om klachtbehandeling aan te toetsen. In dit onderzoek toetste de Ombudscommissie aan de kernwaarden *Betrokken en oplossingsgericht, Open en duidelijk* en *Respectvol*. Binnen deze waarden heeft de ombudscommissie gekeken naar de componenten *maatwerk, voortvarendheid, goede motivering* en *fair play*. Hieronder worden de componenten gedefinieerd en volgt aansluitend de beoordeling.

1.*Betrokken en oplossingsgericht*
1.1.Het beginsel van *maatwerk* houdt in dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of procedurele voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. De overheid neemt wet- en regelgeving als uitgangspunt, maar houdt steeds oog voor de specifieke omstandigheden, waar de burger in terecht kan komen. Ook in haar feitelijk handelen zoekt de overheid steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

Beoordeling
Voor wat betreft *maatwerk* heeft de gemeente blijk gegeven van een open houding ten aanzien van het probleem dat verzoekster voorlegde en de door haar gevraagde oplossing daarvan. Door niet meteen formele regels toe te passen op haar verzoek, maar mee te denken over wat zou kunnen bijdragen aan oplossing van het probleem (en daar financieel aan te willen bijdragen), heeft de gemeente maatwerk geleverd. Dat de door verzoekster gevraagde financiële bijdrage niet voorspelbaar zou bijdragen aan de oplossing van haar probleem (een door de belastingdienst te aanvaarden nieuwe aangifte over 2012), en dus door de gemeente werd afgewezen, doet daar niet aan af.

De gemeente is uitgegaan van de behoefte van verzoekster en is tegelijkertijd op zoek gegaan naar de mogelijkheden om op deze behoefte in te kunnen spelen. Uit de stukken alsook het besprokene ter zitting is de commissie gebleken dat de gemeente (nadat onderzoek naar de 15.000 euro als vergoeding voor een accountantsonderzoek naar de financiële situatie in 2012 geen reële optie leek) op zoek is gegaan naar een gevarieerd aanbod welk op dat moment passend leek voor verzoekster en mogelijk was voor de gemeente. Zo is de accountant, gelet op de complexiteit van de casus, op verschillende momenten geraadpleegd, is verzoekster verschillende malen een schuldhulpverleningsaanbod gedaan, heeft verzoekster de mogelijkheid gekregen om in dat kader een aanvraag voor een faillissementsverklaring in te dienen, en heeft de gemeente ook gekeken naar de mogelijkheid van het nog in orde maken van latere boek/belastingjaren van verzoeksters bedrijf. Een wisselende en complexe problematiek vraagt immers om de mogelijkheid om tot verschillende antwoorden te komen. De gemeente is in deze situatie op zoek gegaan naar pragmatische oplossingen en heeft getracht het perspectief van verzoekster als uitgangspunt te nemen. Het lag daarbij niet op de weg van de gemeente om, als een mogelijke oplossingsrichting stappen van verzoekster zou meebrengen, die stappen zelf te gaan zetten. Zoals de belastingdienst benaderen om na te gaan of er ten aanzien van 2012 wel of (zoals de accountant aangaf) geen mogelijkheden waren voor een herziening.

1.2. Het beginsel van *voortvarend handelen* houdt in dat de overheid zo snel en slagvaardig mogelijk handelt. De wettelijke termijnen zijn uiterste termijnen. De overheid streeft waar mogelijk kortere termijnen na. Als besluitvorming langer duurt, dan informeert de overheid de burger daarover tijdig.
Als er geen termijn genoemd is, handelt de overheid binnen een redelijke korte termijn.

Beoordeling
Tussen het indienen van de klacht in april 2019 en de afhandeling van de klacht in augustus 2019 zitten vier maanden.

In oktober 2019 vond er een gesprek plaats met de burgemeester.

In februari/maart 2020 worden de bezwaren van verzoekster aangeboden aan de bezwaarschriftencommissie. Het advies van de bezwaarschriftencommissie aan het college werd op 8 juli 2020 geformuleerd en kort daarop volgde ook in juli 2020 het besluit op bezwaar vanuit het college. De relatief lange behandelingsduur van de klachtbehandeling acht de ombudscommissie hier aanvaardbaar gelet op:
- de aard van de zaak;
- de grote hoeveelheid stukken;
- de verschillende opeenvolgende procedures;
- de tijd die gemoeid was met het reageren op mails;
- de verschillende gesprekken met verschillende personen.

De duur van de behandeling van het bezwaarschrift is niet aan de ombudscommissie om te beoordelen. Wel is die procedure mede een reden geweest voor de totale lange duur van de behandeling van verzoeksters klacht, inclusief de behandeling bij deze commissie (die immers een eventuele inhoudelijke behandeling in de bezwarenprocedure wilde afwachten). Want:
- de afweging van de gemeente om het bezwaar van oktober 2019 (tegen afwijzende beslissing van 4 april 2019) te koppelen aan de klacht van april 2019 om processtappen te kunnen maken;
- de beslissing om verzoekster en bezwaarde (gemeente) alsnog in de gelegenheid te stellen om hun zienswijzen op het besluit (in een hoorzitting bij de bezwaarschriftencommissie) te geven;
-verzoekster werd nog in de mogelijkheid gesteld om beroep aan te tekenen bij de rechtbank; zij heeft dat niet gedaan;
- en in 2020 de corona- uitbraak en de problemen die dit met zich meebracht.

2.*Open en duidelijk*
2.1.Het beginsel van een *goede motivering* houdt in dat de overheid haar handelen en haar besluiten duidelijk uitlegt aan de burger. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burger. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn. De overheid motiveert haar besluiten en handelingen steeds goed. Zij handelt niet alleen naar wat haar goed uitkomt of op basis van willekeur. Drie bouwstenen zijn voor een goede motivering van belang: de wettelijke voorschriften, de feiten en belangen en een heldere redenering. De motivering is gericht op het concrete individuele geval en is begrijpelijk voor de ontvanger.

Beoordeling
De beschikking is de basis van de rechtsbescherming voor de aanvragers van een beslissing. Uit het onderzoek is gebleken dat het besluit in casu voldoende transparantie biedt en bovendien gemotiveerd is. Ook heeft de gemeente in een brief uitgelegd waarom een heroverweging niet van toepassing was.

In haar klacht stelt verzoekster een verplichting van de gemeente en in het bijzonder van de burgemeester om haar te helpen de financiën van de VOF over 2012 te ordenen, al dan niet ten behoeve van enige procedure (zoals ingevolge de Faillissementswet of het Wetboek van Strafvordering). Zo'n verplichting of zorgplicht is de ombudscommissie niet gebleken. Een verklaring over de schulden, zoals bedoeld in de Faillissementswet, kan van de gemeente niet gevergd worden buiten een schuldhulpverleningstraject om. En het is aan de gemeente om, als een fraude wordt vastgesteld (bij het gerechtshof loopt nu een procedure of daarnaar strafrechtelijk onderzoek moet worden ingesteld), waardoor een burger in de problemen is geraakt, te bezien of er ruimte en reden is voor enige vorm van hulp.

De commissie concludeert dat zij in de motivering van de beslissing geen aanwijsbare onbehoorlijke gedraging heeft aangetroffen.

3. *Respectvol*
3.1.Het beginsel van *fair play* houdt in dat de overheid de burger de mogelijkheid geeft om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken.
De overheid heeft een open houding waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt en daarbij horende feiten naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden (hoor en wederhoor). De overheidsinstantie speelt daarbij open kaart en geeft actief

informatie over de procedurele mogelijkheden die de burger kan benutten.

Beoordeling
Voor wat betreft het beginsel van *fair play* heeft de ombudscommissie gehoord en gezien dat de gemeente verzoekster de mogelijkheid heeft geboden om de procedurele kansen te benutten en heeft daarbij gezorgd voor een eerlijke gang van zaken.

Ook het 'te laat' ingediende bezwaar van verzoekster (oktober 2019) heeft de gemeente gekoppeld aan de eerder ingediende klacht, waardoor het bezwaar niet te laat was. Hierdoor was het in beginsel voor verzoekster mogelijk om haar inhoudelijke bezwaren aan een onafhankelijke instantie voor te leggen.

Dat de bezwaarschriftencommissie het bezwaar niet-ontvankelijk zou verklaren vanwege een wetstechnisch punt (omdat er geen schriftelijk verzoek en dus geen bestuursrechtelijk besluit was), was bij de afwijzing van het niet-schriftelijke verzoek echter niet uit te sluiten. De commissie ziet dan ook grond voor een aanbeveling die strekt tot het tevoren aan de vragende burger geven van helderheid over dit risico. Een aanbeveling hierop volgt in paragraaf 8.

De gemeente had nadere vragen die ze wilde stellen aan de accountant die de offerte deed voor een onderzoek naar de gang van zaken rond 2012. In overleg met verzoekster benaderde de gemeente hem. Wat betreft het betrekken van verzoekster bij de formulering van die nadere vraagstelling: de commissie heeft niet kunnen vaststellen of daartoe een afspraak met verzoekster is gemaakt, dan wel of deze niet is nagekomen. De commissie laat dat punt dan ook buiten beschouwing; het ging om vragen die de gemeente had.

Wat betreft het al dan niet verlenen van hulp bij het indienen van een schriftelijke aanvraag, het volgende. Uit het feitenonderzoek heeft de commissie niet kunnen opmaken of er – zoals verzoekster stelt – door de gemeente die hulp is toegezegd. Evenmin is dus aannemelijk geworden dat toegezegde hulp alsnog is geweigerd dan wel niet is gegeven. De ombudscommissie onthoudt zich dan ook van een oordeel op dit punt. Niettemin zal de commissie een aanbeveling doen om over dergelijke hulp, en de aard daarvan en de voorwaarden daartoe, richting burger helder te zijn en dit vast te leggen.

Wat betreft de voorwaarde in het aanbod van de gemeente voor hulp bij het verkennen van de problemen over de jaren na 2012, namelijk dat verzoekster in dat kader de problemen over 2012 niet meer ter sprake zou brengen: dat ziet de commissie (ondanks de harde toon) niet als het uitsluiten van een nieuw verzoek, als de nieuwe hulp of een strafrechtelijk onderzoek daartoe concreet houvast zou bieden. De commissie zal de gemeente aanbevelen om in overweging te nemen, dit punt in het aanbod te herformuleren in voormelde zin. Voorts zal de commissie de gemeente en klaagster in overweging geven, om de afspraak over het aanbieden en aanvaarden van een schuldsaneringstraject niet zodanig in te richten, dat daarmee mogelijke juridische of fiscale actie van verzoekster ten aanzien van het jaar 2012 wordt uitgesloten.

7. Conclusie

De Ombudscommissie concludeert, alles overziend, dat de klachten van verzoekster ten aanzien van de behoorlijkheidsvereisten (over het beginsel van maatwerk, het beginsel van een goede motivering, het beginsel van voortvarend handelen en het beginsel van fair play), voor zover de commissie bevoegd was deze te beoordelen, ongegrond zijn.

8. Aanbevelingen

De ombudscommissie doet partijen naar aanleiding van het onderzoek wel de volgende aanbevelingen.

1.De ombudscommissie doet de gemeente de aanbeveling, om bij mondelinge verzoeken/aanvragen van inwoners, zeker als een afwijzing overwogen wordt, de burger te wijzen op de noodzaak van het formeel maken van het verzoek. En als er daartoe hulp wordt toegezegd, dit vast te leggen (aard en voorwaarden). Zodat de burger geholpen wordt zijn formele procedurele kansen te benutten.

Indien een toch mondeling gedaan verzoek in de vorm van een beschikking wordt afgewezen, verdient het aanbeveling om bij het aangeven van de mogelijkheid van bezwaar en beroep te vermelden, dat mogelijk een bezwaar tegen afwijzing van een mondeling verzoek niet in behandeling wordt genomen.

2.De commissie geeft verzoekster in overweging om het voorstel van de gemeente: traject schuldhulpverlening en hulp bieden voor het in orde maken van de belastingboekjaren 2014 t/m 2019, nader te bekijken en te aanvaarden. Daarbij in aanmerking nemende de laatste zin in dit rapport. Dit heeft als belang dat de vermogenspositie van verzoekster nader wordt bekeken.
In dat traject zou kunnen blijken wat de oorsprong is van de schuld in deze periode, welke afspraken er zijn gemaakt bij het staken van de bedrijfsvoering van de onderneming en bij het formeel uiteenvallen van de onderneming (en/of overname door de ex-echtgenoot).
Een en ander kan ook bijdragen aan de mogelijkheid voor een verklaring ten behoeve van een faillissementsaanvraag.

Mogelijk kunnen ook, uit het in kaart brengen van de latere vermogenspositie van verzoekster, punten naar voren komen die voor de fiscus van belang kunnen zijn bij een eventueel opnieuw beoordelen van de aangifte over 2012. Bijvoorbeeld het resultaat van een strafrechtelijk onderzoek naar de gang van zaken ten aanzien van 2012 (als, zoals verzoekster aan het Gerechtshof heeft gevraagd, het hof het openbaar ministerie zou opdragen onderzoek te doen naar de strafbare feiten ten aanzien van de onderneming)

3.In het kader van het onder 2 aan verzoekster aangeraden traject doet de ombudscommissie de gemeente de aanbeveling, om het volgende in overweging te nemen.

Indien tijdens het schuldhulpverleningstraject zou blijken, dat op last van het Hof een strafrechtelijk onderzoek naar de gang van zaken rond verzoeksters vennootschap in 2012 wordt ingesteld, dan zou de gemeente verzoekster – in het kader van een ruime opvatting over schuldhulpverlening - behulpzaam kunnen zijn als zij in dat verband in contact wil treden met het OM en/of de belastingdienst.

Mocht uit die contacten ook voor de gemeente blijken, dat het alsnog in kaart brengen van de vermogenspositie over 2012 voorzienbaar mogelijkheid biedt tot herziening van de belastingaanslag over dat jaar, dan zou een herhaald verzoek van verzoekster daartoe niet uitgesloten moeten zijn.
Het is aan de gemeente om bij een vastgestelde fraude – bij het gerechtshof loopt nu een procedure of daarnaar strafrechtelijk onderzoek moet worden ingesteld - te bezien of er ruimte en reden is voor enige vorm van hulp.

De commissie geeft de gemeente, in dat verband, in overweging om het gedane aanbod van schuldhulpverlening (en het in dat kader in kaart brengen van de vermogenspositie van verzoekster in de jaren na 2012), in die zin bij te stellen, dat het accepteren door verzoekster van de voorwaarde om 2012 in dit traject buiten beschouwing te laten, voor haar niet hoeft te betekenen dat zij de belastingaanslag daarover accepteert. De commissie geeft de gemeente en klaagster dus in overweging, om in het aanbieden en aanvaarden van een schuldsaneringstraject de complexe problematiek rond de financiële positie van de vennootschap in 2012 thans inderdaad buiten beschouwing te laten; maar om de afspraak over de te bieden hulp niet zodanig in te richten, dat daarmee mogelijke juridische of fiscale actie van verzoekster ten aanzien van het jaar 2012 wordt uitgesloten.

De Ombudscommissie 's-Hertogenbosch,

A.H.A. Lensen, voorzitter

C. Hopman- Abdoeljamil, secretaris