



Notitie doorwerkingstraject

Afhandeling van klachten en bezwaarschriften in Leusden

juli 2010

1. Inleiding

In 2007 hebben de rekenkamercommissies ViP+ een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de afhandeling van klachten en bezwaarschriften in de gemeente Leusden. In maart 2008 hebben wij hierover een rapport met een aantal aanbevelingen aangeboden aan de gemeenteraad. In de raadsvergadering van 29 mei 2008 heeft de raad besloten om de aanbevelingen te bevestigen en het college op te dragen ze uit te voeren.

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand (als opvolger van de rekenkamercommissies ViP+) heeft conform de toezegging bij het uitbrengen van het rapport onderzocht in hoeverre de aanbevelingen in het rapport in de praktijk zijn gebracht en in hoeverre deze aanbevelingen door de gemeente als effectief worden beoordeeld.

Wij rapporteren in deze notitie over onze bevindingen. Allereerst lichten wij toe *hoe* wij dit doorwerkingsonderzoek hebben uitgevoerd (paragraaf 2). In paragraaf 3 geven wij de bevindingen weer. In paragraaf 4 besluiten wij met onze conclusies.

2. Verantwoording onderzoeksaanpak

Wij hebben het college gevraagd om relevante nieuwe en/of gewijzigde beleidsdocumenten sinds 2008 op te sturen en om aan te geven hoe de aanbevelingen zijn doorgevoerd. Het college heeft diverse documenten aangeleverd en op 4 mei jl. heeft het college een schriftelijke notitie verstuurd over de implementatie van de aanbevelingen.

De documenten die wij hebben bestudeerd zijn:

- folder van de gemeente over klachten
- folder van de gemeente over bezwaarschriften
- informatie over de klachten op de gemeentelijke website
- procesbeschrijving Klacht bejegening
- standaardontvangstbevestiging bij klacht
- interne bevestigingsbrief met instructie voor klachtafhandeling
- Inwonerjaarverslag 2008

Aanvullend heeft de rekenkamercommissie een interview gehouden met twee betrokken ambtenaren.

Gelet op de beperkte opzet van dit onderzoek hebben wij ons rapport niet voor een bestuurlijk wederhoor aan het college voorgelegd¹, maar rechtstreeks aan de raad gezonden. Uiteraard kan de raad het college voor de behandeling nog om een reactie verzoeken. Het college kan richting raad reageren.

Het feitelijke onderzoekswerk is verricht door drs. J.P.P. van Dort (voorzitter rekenkamercommissie), ir. F.T. van de Vlierd RC (lid Rekenkamercommissie) en drs. B.C.J. Does (secretaris/onderzoeker van de rekenkamercommissie). De voltallige rekenkamercommissie heeft het traject begeleid.

3. Bevindingen doorwerkingsonderzoek

3.1 Inleiding

Het college stelt in haar schriftelijke reactie van 4 mei jl. dat zij de aanbevelingen herkent, zoals zij in hun bestuurlijke reactie destijds op ons rapport al had aangegeven. Het college heeft daarom de aanbevelingen met een 'positieve grondhouding tegemoet getreden'. In onderstaande gaan we eerst in op de aanbevelingen voor de klachtenprocedure (3.2) en vervolgens op de aanbevelingen voor de bezwaarschriftenprocedure (3.3).

3.2 Implementatie van de aanbevelingen voor het doorwerkingsonderzoek

Procedure

Aanbeveling 1: Versterk de rol van de klachtencoördinator, ter bevordering van de kwaliteit en eenduidigheid van de procedure:

- a. Verstuur een standaardontvangst bevestiging namens de klachtencoördinator met informatie over de procedure en afhandelingstermijn.
- b. De klachtencoördinator ziet de afdoeningsbrieven voordat deze worden verstuurd, en ziet toe op het doen van een uitspraak 'gegrond/ongeground' en het vermelden van de mogelijkheid van de Nationale ombudsman.
- c. De klachtencoördinator waarborgt dat een klacht wordt afgehandeld.

Uit de reactie van het college blijkt dat op alle drie de onderdelen van de aanbeveling actie is ondernomen. In het algemeen geldt dat de rol van de klachtencoördinator is versterkt. Doel was de kwaliteit en de eenduidigheid van de procedure te bevorderen. Er is tevens een procesbeschrijving opgesteld en de coördinator wordt standaard direct bij binnenkomst van de klacht geïnformeerd².

- a) Er is een standaard ontvangstbevestiging opgesteld (met alle informatie over de procedure, de afhandelingstermijn en de contactgegevens van de klachtencoördinator)
- b) In de bevestigingsbrief van de klachtencoördinator aan de interne klachtenbehandelaar staat dat alvorens een afdoeningsbrief wordt verzonden, overleg plaatsvindt met de klachtencoördinator. De klachtencoördinator toetst hierbij de formele eisen van de Awb (wordt een oordeel 'gegrond' of 'ongeground' vermeld, mogelijkheid van de Nationale ombudsman), maar kijkt ook naar de 'oplossingsgerichtheid', aldus de ambtelijke organisatie. Het afdelingshoofd dient ook specifiek te vragen of de klager de klacht als 'opgelost' ervaart.

¹ Wel hebben de ambtenaren een technische reactie gegeven.

² Het gaat hier om de schriftelijke klachten. Bij mondelinge /telefonische klachten vervalt vanwege praktische overwegingen zijn vroegtijdige betrokkenheid.

In de afdoeningsbrief staat ook vermeld als er iets fout is gegaan bij de gemeente, en eventueel staan de genomen maatregelen in de brief toegelicht.

- c) De klachtencoördinator bewaakt de tijdige afhandeling van de klachten (met behulp van het nieuwe documentmanagementsysteem)

De klachtencoördinator zit niet standaard bij de hoorzittingen. Alleen als hij zelf de klacht afhandelt. Of hij er wel of niet bijzit, wordt 'in goed overleg' met de klachtbehandelaar afgesproken.

Aanbeveling 2: Verbeter intern de informatievoorziening over hoe klachten dienen te worden afgehandeld. Stel een instructie / checklist (A4) op die intern standaard bij een klacht wordt gevoegd.

Het college beschrijft in haar schriftelijke reactie hoe de interne informatievoorziening plaatsvindt: De klachtencoördinator stuurt bij elke ingeboekte klacht een standaardbrief aan de klachtbehandelaar met nadere instructies. Daarnaast is een procesbeschrijving opgesteld voor de afhandeling van klachten. Dit proces zal op zeer korte termijn digitaal beschikbaar zijn voor de klachtafhandelaars.

In het interview geeft de organisatie aan dat er nog wel enige onduidelijkheden in de procesafhandeling zitten, met name bij mondelinge klachten. De gemeente wil een klacht bij voorkeur mondeling oplossen, maar klachten kunnen nu eenmaal via meerdere kanalen binnenkomen (internet, de balie, schriftelijk, telefonisch). De gemeente Leusden wil in het kader van het project Dienstverlening een zaakstelsel invoeren, waarin contacten (dus ook mondelinge) kunnen worden vastgelegd. Dit zou betekenen dat mondelinge klachten ook beter geregistreerd kunnen worden.³

Aanbeveling 3: Besteed in de interne communicatie aandacht aan klachten. Maak duidelijk dat klachten welkom zijn. Laat medewerkers de mogelijkheid om klachten in te dienen onder de aandacht brengen, en/of leg klachtenformulieren op de balie.

Het college stelt dat in de interne communicatie aandacht wordt besteed aan klachten. In het interview is deze aanbeveling in een bredere context geplaatst (zie ook aanbeveling 2). Veel meer dan voorheen wordt deze houding gestimuleerd, geven de ambtenaren aan. 'We stellen klachten op prijs. We willen onze dienstverlening verbeteren'. Klachten kunnen worden ingediend via de website (banner) en er liggen formulieren bij de info-stand (zie ook aanbeveling 4).

Informatievoorziening burger

Aanbeveling 4: Stel een folder (A4) op over de klachtafhandeling die kan worden meegestuurd met de ontvangstbevestiging of neem na indiening van de klacht telefonisch contact op voor een toelichting op de afhandeling van de klacht. Breng daarbij de mogelijkheid voor een persoonlijke aanpak expliciet onder de aandacht.

Het college gaat in haar reactie in op de verschillende manieren van voorlichting. Er was al een folder beschikbaar voor het publiek. Deze wordt momenteel geactualiseerd. Ook staat op de website van de gemeente een *banner* die bezoekers attendeert op de mogelijkheid om een klacht digitaal in te dienen. Zo wordt het indienen van een klacht laagdrempelig, aldus het college in haar schriftelijke

³ Daarmee wordt dan ook voldaan aan het kenbaarheidsvereiste van de Nationale ombudsman

reactie. Er wordt na indienen van een klacht binnen een week telefonisch contact met de klager gezocht om een maatwerk-oplossing voor de klachtbehandeling te bespreken. Dit blijkt zeer effectief, stelt het college.

Aanbeveling 5: Neem ook in de gemeentegids informatie op over de klachtenprocedure.

Het college geeft aan, dat deze aanbeveling wordt meegenomen in de eerstvolgende editie van de gemeentegids.

Aanbeveling 6: Houd de klagers gedurende de afhandeling op de hoogte van de voortgang van de afhandeling, als deze langer duurt dan de wettelijke afhandelingstermijn.

Het college geeft aan dat in principe binnen een week telefonisch contact plaatsvindt tussen gemeente en klager. De klager krijgt dan informatie over de termijn van afhandeling en over hoe de afhandeling plaats zal vinden (in overleg). Mocht de afhandeling onverhoopt langer duren dan de wettelijke afhandelingstermijn, dan houdt de gemeente de klager op de hoogte.

Aantal klachten

Aanbeveling 7: Laat ambtenaren mondelinge klachten registreren (op een eenvoudig formulier) waardoor de organisatie zicht houdt op het totaal van klachten (aantal, soort, beleidsterrein).

Het college stelt dat op dit moment mondelinge klachten nog niet worden geregistreerd. Dit heeft vooral te maken met praktische uitvoerbaarheid. Als in de toekomst met het eerder genoemde zaakstelsel worden gewerkt, wordt de registratie van mondelinge klachten mogelijk ook verbeterd, inclusief de gegevens over de afhandeling. Zie ook aanbeveling 2.

Tijdigheid

Aanbeveling 8: Maak duidelijke afspraken wie verantwoordelijk is voor het versturen van Verdagingsbesluiten (zie ook aanbeveling 1). Biedt standaard excuses aan als de termijn wordt overschreden, en dit niet wordt veroorzaakt door de behandeling zelf (nader onderzoek o.i.d.).

Het college verwijst naar haar reactie op voorgaande aanbevelingen en stelt dat zij de intentie heeft om klachten serieus te behandelen en adequaat af te handelen. Tijdigheid van reactie maakt hier een onderdeel van uit. Indien behandeling onverhoopt langer duurt, dan licht de klachtencoördinator de klager hierover in.

Doorwerking

Aanbeveling 9: Neem bij de klachtafhandeling ook mondeling contact op met de klager om het achterliggende probleem helder te krijgen. Dit is vooral van belang bij klagers wier klacht ongegrond wordt verklaard. Het gaat er daarbij niet om dat de klager gelijk krijgt, maar wel dat de gemeente kan constateren dat hij zich gehoord heeft gevoeld.

Het college stelt dat in alle gevallen mondeling contact met de klager plaatsvindt. Het doel hiervan is om het achterliggende probleem helder te krijgen. In het interview is dit toegelicht: de gemeente

werkt vanuit de maatwerk-gedachte. Soms wil een burger vooral de klacht kenbaar maken en is het daarmee afgedaan (stoom afblazen), soms wil hij een hoorzitting. De burger geeft aan wat er met zijn klacht moet gebeuren. Dit ligt nu vast in de procedure.

Publicatie

Aanbeveling 10: Publiceer in de jaarverslagen over de uitkomsten van de klachtenafhandeling over een periode van drie tot vijf jaar zodat eventuele trends zichtbaar worden (niet alleen de aantallen, maar ook de aard van de klachten en de afdoening). Ook krijgt de gemeente zo van voorgaande jaren een volledig overzicht van de afhandeling, omdat er geen bezwaarschriften meer in behandeling zijn (behalve dan van het verslagjaar zelf).

Het college geeft aan dat ook deze aanbeveling navolging heeft gekregen. Dit is te zien in de inwonerjaarverslagen.

3.3 Implementatie van de aanbevelingen voor de bezwaarschriftenprocedure

Voorlichting burger

Aanbeveling 1: Overweeg de invoering van de zgn. Overijsselse methode waarbij de gemeente zo snel mogelijk na indiening van het bezwaarschrift standaard telefonisch contact opneemt met de indiener, om inzicht te krijgen wat het achterliggende probleem is. Het genomen besluit kan worden toegelicht, evenals de bezwaarschriftenprocedure.

Het college stelt dat zij sinds de introductie van de externe adviescommissie bezwaarschriften al vooraf contact op neemt met de indiener om het bestreden besluit nog eens uit te leggen en toe te lichten. Er is een aantal indicaties waarbij pre-mediation geschikt lijkt, zoals bij misverstanden of miscommunicatie, bij hoog opgelopen emoties, onduidelijkheden, wanneer het geven van uitleg op zijn plaats is, en wanneer verontschuldiging op zijn plaats zijn. De secretaris van de adviescommissie beoordeelt wanneer hij wel of niet belt. Verder is aangegeven dat de secretaris inmiddels een cursus 'Mediation voor bezwaarbehandelaars' gevolgd. De nieuw verworven kennis en vaardigheden worden, ook door de medewerkers van de vakafdelingen, actief ingezet. Dit heeft in 2010 tot dusver geresulteerd in de intrekking van tien bezwaarschriften op een totaal van 27⁴.

De provincie Overijssel is in 2001 begonnen met een project waarin anders met bezwaarschriften wordt omgegaan. Na ontvangst van ieder bezwaarschrift wordt vanuit de provincie direct telefonisch contact gezocht met de indiener. Voordelen van deze aanpak zijn dat de behandeltermijn sterk zijn teruggedrongen, de tevredenheid onder burgers is vergroot en dat nog slechts vijftien procent van de bezwaarschriften wordt afgedaan met een hoorzitting (formele procedure). De Nationale Ombudsman pleit ook voor het toepassen van deze methode.

Aantallen

Aanbeveling 2: Houd behalve het aantal ingediende bezwaarschriften, ook het aantal besluiten bij waartegen een bezwaarschrift wordt ingediend, teneinde een beter beeld te krijgen van het aantal besluiten waar tegen bezwaar wordt gemaakt (en de kwaliteit daarvan).

⁴ Bij de tien ingetrokken bezwaarschriften zijn compromissen gesloten (wel vastgelegd in een beschikking). Deze bezwaarschriften hadden alle betrekking op de persoonsgebonden kamer (sociale wetgeving), is in het interview toegelicht. In die gevallen is het makkelijker om tot een oplossing te komen omdat er geen derdenbelanghebbenden bij betrokken zijn.

Begin 2010 is een nieuw documentmanagementsysteem geïntroduceerd. Hiermee heeft de organisatie straks ook inzicht in het aantal besluiten waartegen een bezwaarschrift kan worden ingediend. Begin volgend jaar zal naar verwachting de applicatie voor de afhandeling van bezwaarschriften in gebruik zijn. Dan is het ook mogelijk op een eenvoudige wijze de beoogde gegevens uit het systeem te genereren.

Tijdigheid

Aanbeveling 3: Overweeg een wijziging in de afhandeling van bezwaren tegen besluiten die in mandaat zijn genomen en verbeter de doelmatigheid, door het toekennen van een mandaat te beslissen op een bezwaarschrift met inachtneming van het bepaalde in artikel 10:3, lid 3 Awb⁹. Een afzonderlijk collegebesluit op die bezwaarschriften waarop het besluit aan de organisatie gemandateerd is, is dan niet langer nodig, wat de afhandelingstermijn bekort.¹⁰ Bij de invulling van dit mandaat kunnen een aantal categorieën van bezwaarschriften uitgesloten worden bijvoorbeeld: bij beslissingen op een bezwaarschrift waarbij afgeweken wordt van het advies van de Commissie Bezwaarschriften, of waarbij het bezwaar geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard of niet-ontvankelijk (anders dan termijnoverschrijding).

Het college blijft bij haar standpunt, ook aangegeven in de bestuurlijke reactie op het rapport, dat zij de besluitvorming over de bezwaarschriften niet wil mandateren. Het college wil directe betrokkenheid hebben en bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen bij de afhandeling van bezwaarschriften. Het college ziet de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie als een gesprekspartner van het college.

De relevantie van deze aanbeveling is ook afgenomen, nu afgelopen jaar bijna alle bezwaarschriften binnen de (verlengde) termijn zijn afgehandeld, stelt de organisatie in het interview.⁵

Doorwerking

Aanbeveling 4: Door de afhandeling van bezwaarschriften en beroepszaken structureel deel uit te laten maken van de planning- en controlcyclus en managementbesprekingen is het mogelijk dit onderdeel werkelijk en regelmatig onder de aandacht van de organisatie te brengen. Noodzakelijke veranderingen in de organisatie, beleid (sregels) of uitvoering kunnen dan tijdig worden opgemerkt en doorgevoerd.

In de organisatie vindt een doorontwikkeling plaats van het planning- en controlsysteem en de rapportage-instrumenten daarvoor. De aanbeveling van de rekenkamercommissie is inmiddels in deze systematiek opgenomen. Vanwege een niet-vervulde vacature bij de juridische kwaliteitszorg is dit enigszins onderbelicht gebleven. Nu de vacature is vervuld, zullen de aanbevelingen weer een meer gestructureerde plaats krijgen in de planning- en controlcyclus. De uitkomsten van de bezwaarschriften zullen hierin een plaats krijgen. Verder gaat het jaarverslag van de bezwaarschriftencommissie niet meer alleen formeel naar het college maar ook naar de organisatie. Jaarlijks voert het college overigens een gesprek met de bezwaarschriftencommissie waarin trends, aanbevelingen en juridische kwaliteit aan de orde komen. De implementatie van de aanbevelingen komt aan de orde in de maraps.

⁵ De wettelijke termijn was tot 1 oktober 2009 tien weken, met een eventuele verlenging van vier weken. Sinds 1 oktober is de wettelijke termijn twaalf weken, met een eventuele verlenging van zes weken. In de zaakgebondenkamer werd in 2009 97% binnen 14 weken afgehandeld, en in de persoonsgebondenkamer 87%.

Rapportage

Aanbeveling 5: Publiceer in de jaarverslagen over de uitkomsten van de bezwaarschriftenbehandeling over een periode van drie tot vijf jaar zodat eventuele trends zichtbaar worden. Ook worden zo de totalen per jaar goed inzichtelijk: bij rapportage over alleen het afgelopen jaar zijn er altijd nog zaken in behandeling.

Aanvullend op de reactie bij aanbeveling 2 licht het college toe dat het nieuwe documentmanagementsysteem de vergelijking van de uitkomsten over meerdere jaren kan uitvoeren. De afgelopen jaren is voor deze aanbeveling geen tijd geweest door de hoge werkdruk bij de secretaris van de adviescommissie.

4. Conclusies

De rekenkamercommissie heeft in 2008 aan de gemeenteraad van Leusden een rapport aangeboden over de afhandeling van klachten en bezwaarschriften door de gemeente. In deze rapportage stond een aantal aanbevelingen, die zijn overgenomen door de gemeenteraad. De rekenkamercommissie kijkt na ongeveer twee jaar wat er met de aanbevelingen is gebeurd. In deze notitie staan onze bevindingen over de implementatie van de tien aanbevelingen voor de klachtenprocedure en de vijf aanbevelingen voor de bezwaarschriftenprocedure.

Afhandeling van klachten

De tien aanbevelingen voor de klachtenprocedure zijn allen opgevolgd en geïmplementeerd, ofwel worden geïmplementeerd. De rol van de klachtencoördinator is versterkt ([aanbeveling 1](#)). De interne procedure is in kaart gebracht en besteedt expliciet aandacht aan mondeling contact en de maatwerk-gedachte. De procedure is nog wel in ontwikkeling ([aanbeveling 2, 3](#)). De gemeente had al een publieksfolder, maar zal deze actualiseren, en ze geeft op haar website op een prominente plaats aandacht aan de mogelijkheid om klachten in te dienen ([aanbeveling 4](#)). Er vindt in principe altijd binnen een week mondeling contact plaats tussen klager en gemeente. Dit ligt nu vast in de procedure. Hierbij wordt de wijze van afhandeling (maatwerk) en de afhandelingstermijn besproken. De klachtencoördinator bewaakt de termijnen en de klager wordt ingelicht bij eventuele vertraging. ([aanbeveling 6, 8, 9](#)). Tot slot geeft het college in de Inwonerjaarverslagen een verslag van de afhandeling van klachten over meerdere jaren ([aanbeveling 10](#)). De aanbeveling over het opnemen van informatie over de klachtenprocedure in de gemeentegids wordt nog opgepakt ([aanbeveling 5](#)).

De implementatie van de aanbevelingen heeft plaatsgevonden binnen een breder project 'Dienstverlening'. Daarnaast wil de gemeente in de toekomst (binnen één tot twee jaar) werken met een zaakstelsel, waarbij mogelijk ook mondelinge contacten worden geregistreerd (onder een casenummer), met daaraan gekoppeld alle vervolcontacten (zowel mondeling als schriftelijk). Dan kunnen ook mondelinge klachten (en afhandeling daarvan) eenvoudig worden geregistreerd ([aanbeveling 7](#)).

Afhandeling van bezwaarschriften

[Aanbeveling 1](#) over de Overijsselse methode is deels geïmplementeerd. De secretaris van de bezwaarschriftencommissie neemt niet standaard contact op. Dit wordt per geval beoordeeld (zoals ook al ten tijde van het onderzoek). Wel zijn mediationvaardigheden van betrokken medewerkers verder ontwikkeld door scholing. [Aanbeveling 2](#) zal geïmplementeerd worden, nu de organisatie sinds begin 2010 een nieuwe documentmanagementsysteem heeft. Hierdoor zal per 2010 inzichtelijk

zijn hoeveel besluiten zijn genomen waartegen bezwaar mogelijk was, en kunnen de aantallen bezwaarschriften hiertegen worden afgezet. Het college heeft aanbeveling 3 over de mandatering van de besluitvorming op bezwaarschriften niet opgevolgd. Zij wil direct betrokken blijven bij de besluitvorming. De relevantie van deze aanbeveling (met als aanleiding bespoedigen van de afhandeling) is afgenomen, nu bijna alle bezwaarschriften tijdig zijn afgehandeld (2009). De implementatie van aanbeveling 4, over de doorwerking van bezwaarschriften op de organisatie, is opgepakt maar nog in ontwikkeling. En aanbeveling 5 over het inzichtelijk maken van meerjarige trends is nog niet uitgevoerd vanwege hoge werkdruk van de secretaris. Met het nieuwe managementdocumentatiesysteem zal dit in de toekomst eenvoudiger kunnen worden uitgevoerd.

De rekenkamercommissie rondt met deze korte notitie het onderzoek definitief af. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen of nu nog een nadere besluitvorming over de aanbevelingen plaats dient te vinden.