



DE BURGER GEHOORD?

De afhandeling van klachten en bezwaar in Zeewolde: bevindingen



**Rekenkamercommissie Barneveld/Leusden/Zeewolde
Eindrapport**

Maart 2008

COLOFON

De zes gemeenten Barneveld, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg hebben vanuit het samenwerkingsverband Vallei-in-Perspectief (ViP) gezamenlijk drie lokale rekenkamercommissies opgezet. Per 1 januari 2006 heeft de gemeente Zeewolde zich aangesloten bij de commissie Barneveld/Leusden.

Deze commissies hebben een gemeenschappelijk externe voorzitter en een gemeenschappelijk ambtelijk secretaris/ onderzoeker. De secretaris is gedetacheerd bij de gemeente Barneveld. Daarnaast bestaat elke commissie uit twee externe leden. De commissies zijn geïnstalleerd voor de duur van drie jaar. Aan het einde van deze periode besluiten de betrokken gemeenten of de rekenkamercommissies in de huidige vorm worden voortgezet.

De rekenkamercommissie Barneveld/Leusden/Zeewolde bestaat uit de heer drs. J.P.P. van Dort (voorzitter), de heer drs. R. Kamphues (lid) en de heer dr. J.G.W. Scheltinga (lid). De rekenkamercommissie wordt ondersteund door de ambtelijk secretaris/onderzoekers mevrouw drs. B.C.J. Does en mevrouw P.R. van Putten.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding en vraagstelling.....	5
1.1 Inleiding onderzoek.....	5
1.2 Doel van het onderzoek.....	5
1.3 Onderzoeksaanpak.....	7
1.4 Leeswijzer.....	7
Hoofdstuk 2 Normenkader.....	9
2.1 Inleiding.....	9
2.2 De regeling van het klachtrecht.....	9
2.3 De regeling ten aanzien van bezwaarschriften	11
Hoofdstuk 3 De omgang met klachten, bezwaarschriften en beroepszaken.....	15
3.1 Inleiding.....	15
3.2 De omgang van de gemeente met klachten.....	15
3.2.1 De klachtenprocedure.....	15
3.2.2 Aantal klachten.....	17
3.2.3 Doorlooptijd behandeling van klachten.....	18
3.2.4 Nationale ombudsman.....	19
3.2.5 Doorwerking in de organisatie.....	20
3.2.6 Registratie en publicatie.....	21
3.3 De omgang van de gemeente met bezwaarschriften.....	21
3.3.1 Bezwaarschriftenprocedure.....	21
3.3.2 Aantal bezwaarschriften.....	24
3.3.3 Doorlooptijd van de behandeling van de bezwaarschriften.....	25
3.3.4 Doorwerking van bezwaarschriften.....	26
3.3.4 Beroepszaken.....	27
3.4.1 Aantal ingediende beroepsschriften bij de rechtbank.....	27
3.4.2 Uitkomst beroepsschrift.....	27
Hoofdstuk 4 Ervaringen van burgers met de klachten- en bezwaarprocedures...	29
4.1 Klachtenprocedure.....	29
4.2 Bezwaarschriftenprocedure.....	30
Hoofdstuk 5 Actuele ontwikkelingen inzake klachten, bezwaar en beroep.....	33
Bijlage 1 Literatuur en documenten.....	35
Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording.....	37
Bijlage 3 Toelichting klachten- en bezwaarschriftenprocedure.....	39

1. Inleiding en vraagstelling

1.1 Inleiding onderzoek

De rekenkamercommissies hebben besloten om bij de selectie van onderzoeksonderwerpen voor 2007 een onderwerp te selecteren dat dicht bij de inwoners van de ViP+-gemeenten staat. Mede daarom zijn de rekenkamercommissies uitgekomen bij een onderwerp dat in 2006 door een burger is aangedragen ('Hoe vaak gaat een burger in beroep tegen beslissingen van de gemeente en hoe vaak krijgt deze gelijk?'). Dit onderwerp is uitgebreid met een onderzoek naar bezwaarschriften en naar klachten.

Inwoners van een gemeente die niet tevreden zijn over de gemeente kunnen dit op verschillende manieren bij de gemeente kenbaar maken. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) verplicht de gemeenten om een interne en een externe klachtenregeling te voeren. Verder kan een inwoner die het niet eens is met een beslissing van de gemeente (per beschikking) waarbij hij/zij belanghebbende is, daartegen een bezwaar indienen. Mocht het bezwaarschrift (gedeeltelijk) ongegrond of niet ontvankelijk worden verklaard, kan de inwoner in (hoger) beroep gaan. De Awb heeft de bezwaarschriftprocedure op een aantal uitzonderingen na verplicht gesteld als voorfase voor de gang naar de rechter. De wetgever beoogt hiermee:

1. Verlenging van de besluitvorming door het bestuursorgaan;
2. Betere uitwerking van de zaak met het oog op behandeling door de rechter (dossievormingsfunctie);
3. Het bieden van rechtsbescherming;
4. Signalering van tekortkomingen binnen het bestuur;
5. Zeefwerking.

Hoe een gemeente omgaat met klachten en bezwaarschriften is medebepalend voor het beeld van de burger over de gemeente. Verlopen de procedures dusdanig dat een ontevreden inwoner zich gehoord voelt of blijft hij ontevreden? Daarnaast speelt mee, dat beroepszaken waarbij de gemeente verliest en (omvangrijke) schadevergoedingen moet betalen, vaak in de media verschijnen. Dit is ook beeldbepalend. De rekenkamercommissies vinden het daarom nuttig om met dit onderzoek inzicht te verschaffen over dit onderwerp in de ViP+ gemeenten.

Uitvoering in de ViP+ gemeenten

De rekenkamercommissies heeft dit onderzoek uitgevoerd in de gemeenten Barneveld, Leusden, Nijkerk en Zeewolde, over de periode 2004-2006. In de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg is alleen een benchmark op kengetallen uitgevoerd. In deze rapportage staan de bevindingen voor de gemeente Zeewolde opgenomen.

1.2 Doel van het onderzoek

De doelstelling is inzicht te krijgen in hoe de gemeente omgaat met klachten, bezwaarschriften en beroepszaken. Deze algemene doelstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen.

1. Hoe gaat de gemeente om met klachten?
 - a. Hoe is de klachtenprocedure bij de gemeente vorm gegeven? Wat wordt door de gemeente als 'klacht' beschouwd?
 - b. Hoe wordt de burger geïnformeerd over de procedures?
 - c. Hoeveel klachten zijn er ingediend? (indeling in categorieën: aard van de klacht,

- klachten over algemene handelwijze organisatie, over individuele medewerkers of over individuele bestuurders)
- d. Wat was de doorlooptijd van behandeling van de klachten? Wat zijn oorzaken voor overschrijdingen?
 - e. Hoe vaak en waarom zijn de klachten gegrond of ongegrond verklaard of niet in behandeling genomen? Hierbij kijken we ook naar pogingen tot schikking en motivering van het besluit door de gemeente.
 - f. Hebben klachten geleid tot concrete aanpassingen (bijvoorbeeld in de organisatie)? Is het probleem tussen de indiener en gemeente opgelost?
 - g. Hoeveel klachten zijn er ingediend bij de Nationale ombudsman?
2. Hoe gaat de gemeente om met bezwaarschriften van burgers?
- a. Hoe is de bezwaarschriftenprocedure bij de gemeente vorm gegeven?
 - b. Hoe wordt de burger geïnformeerd over de procedures?
 - c. Hoeveel bezwaarschriften zijn er ingediend? (indeling in categorieën)
 - d. Wat was de doorlooptijd van de behandeling van de bezwaarschriften? Wat zijn oorzaken voor overschrijdingen?
 - e. Hoe vaak en waarom zijn bezwaarschriften niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond verklaard? Hierbij kijken we ook naar pogingen tot schikking en motivering van het besluit door de gemeente.
 - f. Hebben bezwaarschriften geleid tot concrete aanpassingen(bijvoorbeeld in de organisatie)? Is het probleem tussen de indiener en gemeente opgelost?
3. Hoeveel beroepszaken hebben gespeeld inzake een beslissing op een bezwaarschrift en wat was daarvan de uitkomst?
- a. Hoe vaak is een beroep ingediend?
 - b. Wat was de uitkomst?
4. Hoe ervaren burgers de klachten- en bezwaarschriftenprocedure?
- a. Wat vindt de burger van de informatievoorziening aangaande de procedure?
 - b. Wat vindt de burger van de afhandeling (termijn, informatievoorziening gedurende de procedure, de hoorzitting, snelheid van afhandeling na de beslissing)
5. Wat zijn overige gemeentespecifieke ontwikkelingen aangaande dit onderzoeksonderwerp?
- a. Zijn er bijvoorbeeld ervaringen opgedaan met mediation, (persoonlijke aanpak vs juridische aanpak, analyses van kosten of andere ontwikkelingen die spelen?)

Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek gaat in op de periode 2004-2006. Aangezien in Zeewolde in 2006 een nieuwe bezwaarschriftencommissie is ingesteld, onderzoeken we voor vraag 2a en 2b alleen de periode van juni 2006 – heden. Voor de vragen gesteld aan de burgers hebben we ons gericht op de periode januari 2007 – juni 2007, omdat het anders te lang geleden zou zijn om naar de feitelijke ervaringen te vragen.

Zaken over aansprakelijkheidsstelling, belasting- en WOZ-zaken, planschadeprocedures en bezwaarschriften/ beroepszaken op het gebied van interne personele aangelegenheden zijn buiten beschouwing gelaten. Klachten en meldingen inzake de openbare ruimte zijn overigens niet meegenomen in dit onderzoek omdat deze niet onder de klachtenregeling van de Awb vallen.

1.3 Onderzoeksaanpak

De rekenkamercommissies hebben het onderzoek als volgt uitgevoerd:

Documentenonderzoek

De volgende documenten zijn onderzocht:

- Informatievoorziening over klachten, bezwaar en beroep aan burgers
- Interne procesbeschrijvingen, protocollen
- Jaarverslagen over klachten, bezwaar en beroep
- Commissieverslagen

Interviews gemeentelijke organisatie

De rekenkamercommissie heeft zeven interviews gehouden:

- klachtencoördinator
- secretaris van de bezwaarschriftencommissie
- voorzitter van de bezwaarschriftencommissie
- lid van het college op wier beleidsterrein(en) regelmatig bezwaarschriften zijn ingediend.
- Een ambtenaar die regelmatig het college vertegenwoordigt bij de bezwaarschriftenprocedure
- afdelingshoofd
- gemeentesecretaris
- burgemeester

Dossieronderzoek

In het dossieronderzoek is gekeken naar tien klachtendossiers en tien bezwaarschriftendossiers.

Onderzoek burgers

De gemeente heeft een lijst aangeleverd met de indieners van klachten en bezwaarschriften in de eerste helft van 2007 (zie ook bijlage 2). De rekenkamercommissies hebben zes indieners van klachten en zeven bezwaarmakers telefonisch geënquêteerd.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op wettelijk kader waarbinnen klachten, bezwaar en beroep worden afgehandeld (de Awb en gemeentelijke regelgeving). In hoofdstuk 3 behandelen we op basis van de interviews, documentenstudie en het dossieronderzoek achtereenvolgens de klachtenprocedure (3.2), de bezwaarschriftenprocedure (3.3) en beroepszaken (3.4) in de gemeente Zeewolde. In hoofdstuk 4 komen op basis van de telefonische interviews de ervaringen van de burgers aan bod. Hoofdstuk 5 schetst actuele gemeentelijke ontwikkelingen voor dit onderzoeksonderwerp.

2. Normenkader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetst de rekenkamercommissie het wettelijk kader. Eerst behandelen we de regeling van het klachtrecht (paragraaf 2.2). Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 aandacht geschonken aan de bezwaarprocedure. Deze paragrafen zijn gebaseerd op de Awb, op een handleiding van het ministerie van Justitie en het ministerie van BZK en eventuele aanvullende regelgeving van de gemeente. De rekenkamercommissie heeft zich gericht op die normen die gaan over de informatie, communicatie en dienstverlening voor de burger.

2.2 De regeling van het klachtrecht

In deze paragraaf geven we een korte weergave van de regeling van het klachtrecht in de Awb, en hoe dit in de gemeente Zeewolde eventueel verder is uitgewerkt. De raad van de gemeente Zeewolde heeft een reglement op de behandeling van klachten vastgesteld. In het door het college van B & W vastgestelde ‘Spoorboekje klachtenbehandeling’ is het Klachtenreglement van de raad vertaald naar de praktijk. Voor een uitgebreide beschrijving van de landelijke regelgeving verwijzen we naar bijlage 3.

Definitie klachten en klachtenadviesinstantie

Als eerste gaan we in op de definitie van klachten en de mogelijkheid tot het instellen van een klachtenadviesinstantie. In de linkerkolom staan de bepalingen van de Awb, in de rechterkolom de eventuele aanvulling of uitwerking van de gemeente Zeewolde.

Kader 2.1 Klachten en klachtadviesinstantie

Onderwerp klachten en klachtadviesinstantie (Awb)	Gemeente Zeewolde
Wijze waarop het bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen of heeft nagelaten zich te gedragen.	Een uiting van ongenoegen over de wijze waarop een gemeentelijk organisatieonderdeel, een gemeentelijk bestuursorgaan of een persoon werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een gemeentelijk bestuursorgaan en in de uitoefening van zijn functie, zich in een bepaalde aangelegenheid tegen klager of een ander heeft gedragen of heeft nagelaten.
Bestuursorganen kunnen voor klachtbehandeling een klachtadviesinstantie inschakelen.	Niet ingesteld.

Klachtenprocedure

Het indienen van een klacht

Een klacht kan volgens de Awb door een ieder worden ingediend (natuurlijk persoon, een ambtenaar e.d.). Degene die een klacht indient kan zich daarbij laten vertegenwoordigen. Klachten kunnen zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend. Voor de behandeling van mondelinge klachten geldt dat het bestuursorgaan zorg dient te dragen voor een zorgvuldige behandeling van de klacht. Een schriftelijke reactie op een mondelinge klacht is niet vereist¹. Voor schriftelijke klachten kent de Awb wel eisen.

¹ Een mondelinge klacht is voldoende zorgvuldig afgehandeld door het – eventueel ook langs telefonische weg – geven van uitleg, of mogelijk het aanbieden van excuses Indien de klager een schriftelijke reactie wenst dan moet die worden gegeven.

Kader 2.2 Indienen van een klacht

Indienen klachten (Awb)	Gemeente Zeewolde
Schriftelijke bevestiging is verplicht bij schriftelijke klacht.	Ook bij mondelinge klachten geeft de gemeente (middels een klachtenregistratieformulier) een schriftelijke ontvangstbevestiging.
Schriftelijke klachten kunnen niet-ontvankelijk worden verklaard (zie eisen in Awb).	
Wanneer een klachtadviesinstantie wordt ingeschakeld om advies uit te brengen, moet daarvan bij de ontvangstbevestiging mededeling worden gedaan.	NVT

Klachtafhandeling

De Awb kent bepalingen over het in behandeling nemen van een klacht, de eventuele hoorzitting en verslaglegging en de afdoening.

Kader 2.3 Klachtafhandeling

In behandeling nemen (Awb)	Gemeente Zeewolde
Voor de behandeling van de klacht geldt dat die geschiedt door een persoon die niet betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, tenzij de klacht betrekking heeft op een gedraging van het bestuursorgaan zelf, of een lid of de voorzitter daarvan.	Klachtenafhandeling: - over medewerkers: door afdelingshoofden. - over afdelingshoofden: door de directie. - over de gemeentesecretaris/wethouder: door de burgemeester - over de burgemeester: door de loco-burgemeester - over het college: door de loco-secretaris - over de raad/raadscommissies: door de griffier. - over de bezwaarschriftencie: door de gemeentesecretaris.
De procedure kan worden stopgezet zodra de klacht naar tevredenheid van de klager is behandeld (het is aan de klager om vast te stellen of hiervan sprake is).	
Hoorzitting (Awb)	
Zowel de klager als de beklagde hebben het recht om te worden gehoord.	
Van het horen wordt een verslag gemaakt. Dit bevat de hoofdlijnen van het verhandelde. Dit kan ook worden opgenomen in de afdoeningsbrief.	
Er is geen verplichting om het verslag toe te zenden aan partijen.	
Afdoening (Awb)	
De procedure eindigt met een afdoeningsbrief.	De klachtbehandelaar raadpleegt de klachtencoördinator bij het opstellen van een voorstel voor beantwoording aan college of (indien gemandateerd) afdelingshoofd en/of directie.
De wetgever geeft er de voorkeur aan dat de afdoeningsbrief in een duidelijk oordeel gegrond of ongegrond uitmondt.	

Bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek, zijn oordeel daarover en van de eventuele maatregelen (bij gegrond verklaren) die daaruit voortvloeien.	
In de afdoeningbrief moet de klager worden geïnformeerd bij welke ombudsman binnen welke termijn een klacht kan worden ingediend. Evt. in bijgevoegde brochure.	

Termijnen

De Awb kent voor de klachtenprocedure een aantal bepalingen voor termijnen van orde.

Kader 2.4 Termijnen

Termijnen (Awb)	Gemeente Zeewolde
Afhandeling binnen zes weken	Klachtencoördinator informeert zo nodig uiterlijk twee weken voor afloop van de termijn bij de primair verantwoordelijke naar de stand van zaken.
De behandeling kan ten hoogste vier weken worden verdaagd. De verdagingsmogelijkheid beperkt zich tot bijzondere gevallen. De verdaging wordt schriftelijk medegedeeld.	Bij vertraging van de behandeling waardoor de zes wekentermijn wordt overschreden, wordt de klager daarvan schriftelijk en onder opgave van redenen door de primaire verantwoordelijke in kennis gesteld.

Registratie en publicatie

Tenslotte kent de Awb een bepaling over de registratie en publicatie van klachten.

Kader 2.5 Registratie en publicatie

Registratie en publicatie (Awb)	Gemeente Zeewolde
Klachten moeten worden geregistreerd. Gemeenten moeten hier jaarlijks over publiceren.	De klachtencoördinator registreert de klachten. De gemeente publiceert over klachten in het burgerjaarverslag.

2.3 De regeling ten aanzien van bezwaarschriften

Het doel van de bezwaarschriftprocedure is heroverweging van het primaire besluit. Daarbij kunnen eerder gemaakte fouten worden hersteld of bepaalde belangen kunnen meer of minder gewicht in de schaal leggen dan bij de primaire besluitvorming. Ook kunnen belangen een rol gaan spelen die niet eerder bij de afweging een rol hebben gespeeld.

In onderstaande gaan we in op de landelijke en de gemeentelijke regelgeving over de bezwaarschriftenprocedure. De gemeente Zeewolde heeft in februari 2006 het Reglement behandeling bezwaarschriften vastgesteld.

Kader 2.6 Adviescommissie

Adviescommissie (Awb)	Gemeente Zeewolde
Mogelijkheid tot het instellen van een adviescommissie. Deze bestaat uit een voorzitter en minimaal twee leden. De voorzitter maakt geen deel uit van /is niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan.	In Zeewolde is per juni 2006 één adviescommissie ingesteld, bestaande uit een externe voorzitter en externe leden.

Het indienen van een bezwaarschrift

De Awb kent onder andere bepalingen inzake de indiening van het bezwaarschrift.

Kader 2.7 Indienen bezwaarschriften

Indienen van een bezwaarschrift (Awb)	Gemeente Zeewolde
De ontvangst van een bezwaarschrift wordt schriftelijk bevestigd.	
De bezwaarmaker wordt zsm op de hoogte gesteld dat een commissie over het bezwaar zal adviseren (indien van toepassing).	
In de ontvangstbevestiging kan indiener worden uitgenodigd om aan te geven of hij gebruik wenst te maken van de mogelijkheid om te worden gehoord. Ook is het mogelijk voorlichting te geven over het verdere verloop van de procedure.	

In onderstaand kader staan de relevante bepalingen voor dit onderzoek ten aanzien van de afhandeling van bezwaarschriften.

Kader 2.8 Afhandeling bezwaarschriften

In behandeling nemen (Awb)	
Indien het bezwaar of beroepsschrift niet aan de wettelijke eisen voldoet, kan het bezwaar-of beroepsschrift niet-ontvankelijk worden verklaard. Dit is niet verplicht.	Indien het commissiesecretariaat twijfels heeft over de ontvankelijkheid, wordt in overleg met de functionele afdeling bezien of er (zwaarwegende) motieven zijn om de niet-ontvankelijkheid te pardonneren.
Het bestuursorgaan dient de indiener de kans te geven om eventueel verzuim ² te herstellen, en stelt hiertoe een termijn.	
Hoorzitting (Awb)	
Bestuursorgaan stelt de belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord. In enkele gevallen mag hiervan worden afgezien (niet-ontvankelijk, kennelijk (on)gegrond).	
Bestuursorgaan nodigt de indiener (of diens gemachtigde) en andere belanghebbenden uit. In de brief staat in ieder geval: waar en wanneer (min 1 wk voor de zitting) de stukken ter inzage liggen, en dat belanghebbenden tot 10 dagen voor het horen stukken kunnen indienen.	
Het horen geschied door het bestuursorgaan zelf door één of meer personen die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest dan wel door een adviescommissie.	
Bestuursorgaan of de adviescommissie beslist of de hoorzitting al dan niet in het openbaar plaatsvindt.	De zitting is openbaar, tenzij de voorzitter, een van de leden of belanghebbende met gewichtige reden om een gesloten zitting verzoekt.
Verslaglegging (Awb)	
Na het horen dient een verslag te worden gemaakt. Het bestuursorgaan is niet verplicht het concept-verslag aan belanghebbenden toe te zenden.	Het verslag vermeldt: <ul style="list-style-type: none"> - namen van de aanwezigen met vermelding van hoedanigheid - korte vermelding van hetgeen over

² Bijvoorbeeld het ontbreken van een handtekening

	<p>en weer is gezegd en wat is voorgevallen</p> <ul style="list-style-type: none"> - evt. of de zitting (deels) gesloten was of als belanghebbenden/ gemachtigden niet in elkaars aanwezigheid zijn gehoord - de in de zitting overlegde stukken, bijgevoegd bij verslag <p>Het verslag wordt getekend door de voorzitter en de secretaris van de commissie.</p>
Nader onderzoek (Awb)	
<p>Wanneer na het horen nieuwe feiten of omstandigheden bekend worden, die voor de beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn, worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hierover te worden gehoord, of schriftelijk te laten reageren³.</p>	<p>De commissie kan als dit na de zitting wenselijk blijkt een nader onderzoek instellen, voor het advies wordt opgesteld. De informatie uit dit onderzoek wordt gezonden aan de commissie, het college/burgemeester en belanghebbenden. Evt kan binnen een week worden verzocht om een nieuwe hoorzitting.</p>
Uitbrengen advies (Awb)	
<p>Het advies van de commissie wordt schriftelijk uitgebracht en bevat een verslag van het horen.</p>	<p>Direct na de hoorzitting beraadslaagt en beslist de commissie achter gesloten deuren over haar advies. De cie beslist bij meerderheid van stemmen. Een minderheidsstandpunt wordt evt. opgenomen in het advies. Het advies is gemotiveerd, omvat een voorstel voor de te nemen beslissing op het bezwaarschrift en wordt door de voorzitter en secretaris ondertekend.</p>
Beslissing (Awb)	
<p>De heroverweging beperkt zich tot hetgeen door de bezwaarmaker is bestreden. De beslissing dient te berusten op een deugdelijke motivering, niet alleen beperkt tot rechtmatigheid van het primaire besluit, maar ook aan de beleidsaspecten die gelden op het moment van heroverwegen voorzover de wet daartoe de ruimte geeft.</p>	
Besluit (Awb)	
<p>De beslissing wordt verzonden aan belanghebbenden. Het bevat een motivering, en door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan beroep kan worden ingesteld tegen de beslissing.</p> <p>Wanneer het bestuursorgaan afwijkt van een advies van een commissie wordt de reden van de afwijking vermeld en wordt het advies met de beslissing meegezonden.</p>	

Termijnen

Het bestuursorgaan beslist conform de Awb binnen zes of tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift. De tijd die verstrijkt tijdens het herstellen van een verzuim telt hierbij niet mee.

³ Bijvoorbeeld Rb Roermond 14 mei 2002, 1/11/01/WRO K1

Kader 2.9

Termijnen (Awb)	Gemeente Zeewolde
Best bestuursorgaan beslist binnen zes (of indien een commissie is ingesteld) tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.	In Zeewolde geldt een termijn van tien weken.
Het bestuursorgaan kan onder schriftelijke mededeling aan de indiener de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen.	Indien naar oordeel van de voorzitter de termijn ontoereikend is voor het uitbrengen van een advies door de cie en het nemen van een beslissing door het bestuursorgaan, verzoekt hij het bestuursorgaan de beslissing te verdagen

3. De omgang met klachten, bezwaarschriften en beroepszaken

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamercommissie op basis van het documentenonderzoek, de interviews en het dossieronderzoek (tien klachtendossiers over de periode 2004-2006 en tien bezwaardossiers over de periode juni 2006 tot juni 2007) in op hoe de gemeente Zeewolde omgaat met klachten (§ 3.2), bezwaarschriften (§ 3.3) en beroepszaken (§ 3.4).

3.2 De omgang van de gemeente met klachten

3.2.1 De klachtenprocedure

In deze subparagraaf gaan we in op de klachtenprocedure in de praktijk. We beantwoorden de onderzoeksvragen 'hoe gaat de gemeente om met klachten' en 'hoe worden burgers hierbij geïnformeerd' (1a en 1b)?

In Zeewolde is niet gekozen voor het instellen van een Klachtadviesinstantie voor de afhandeling van klachten of advisering. De verantwoordelijkheid ten aanzien van het behandelen van klachten over medewerkers en bestuurders is neergelegd bij een derde persoon in de organisatie (zie ook hoofdstuk 2, kader 2.3). In de praktijk gaan klachten vaak over medewerkers en handelt het afdelingshoofd dit af. Voorts is een klachtencoördinator benoemd, die inkomende klachten registreert en de afhandeling daarvan bijhoudt. Ook adviseert hij gevraagd en ongevraagd bij de afhandeling.

Het indienen van een klacht

In de gemeente Zeewolde kan een klacht zowel mondeling/ telefonisch als schriftelijk worden ingediend. Ook is het voor burgers mogelijk om een klacht per e-mail in te dienen. Op de website van de gemeente Zeewolde staat informatie over de klachtenprocedure, deze informatie staat niet opgenomen in de gemeentegids. Op de website staat ook een klachtformulier dat kan worden ingevuld en verzonden/ ingediend. Het vermoeden bestaat dat vanwege de slechte toegankelijkheid/ vindbaarheid van dit formulier dit tot op heden niet is gebruikt. Het vermelde telefoonnummer van de klachtencoördinator wordt wel zo'n zes tot tien keer per jaar door externen gebeld, aldus de organisatie.

- Mondelinge klachten

Mondelinge klachten kunnen bij iedere functionaris worden ingediend en worden door de betreffende functionaris ingevuld op een door de gemeentesecretaris vastgesteld klachtenregistratieformulier. Het formulier bestaat uit een origineel en een doorslag. De doorslag is bestemd voor de klager (= ontvangstbevestiging). Het origineel gaat voor afhandeling naar de primair verantwoordelijke functionaris (dit is in de meeste gevallen het afdelingshoofd). Een afschrift van het ingevulde formulier wordt naar de klachtencoördinator verzonden. De klachtenregistratieformulieren worden niet organisatiebreed actief onder de aandacht gebracht van klagers en klachtopnemers (functionarissen). De formulieren zijn niet op elke afdeling aanwezig en binnen handbereik. Er wordt weinig gebruik van gemaakt. De indruk bestaat dat de ambtenaren meer gericht zijn op de afhandeling van de klacht, en niet zozeer op de registratie.

- Schriftelijke klachten

Ingekomen brieven komen binnen bij Interne Zaken, waar zij worden beoordeeld op uitingen van ongenoegen (geen betrekking hebbende op de "beheerssfeer"). Indien is vastgesteld dat er sprake is van een klacht tekent interne zaken in stempel op het origineel "klacht" aan. Elke brief die een uiting

van ongenoegen bevat, wordt door Interne zaken naar het verantwoordelijke afdelingshoofd verzonden en een kopie (meestal) naar de klachtencoördinator. In principe dient een klachtenregistratieformulier te worden bijgevoegd, waarvan zowel de klachtencoördinator als de beklagde een afschrift ontvangen.

Interne zaken stuurt binnen twee á drie dagen een ontvangstbevestiging naar de klager. In de ontvangstbevestiging hoort te staan dat de klacht is ontvangen, dat de maximale afhandelingstermijn zes weken bedraagt en door welke functionaris de klacht wordt behandeld. In de ontvangstbevestiging wordt niet medegedeeld volgens welke procedure de klacht wordt behandeld.

Kader 3.1 Dossieronderzoek: indienen van een klacht

Indienen van de klacht

- De ontvangstbevestigingen worden soms na drie weken of later verstuurd.
- Er staat niet standaard in dat de afhandelingstermijn zes weken is. Soms staat een streefdatum (> 6 weken) genoemd.
- Er is geen verdere informatie opgenomen over de procedure (mogelijkheid van horen, afhandeling door wie). Wel dat bij vragen contact kan worden opgenomen.

In twee van de tien onderzochte dossiers bevonden zich klachtenregistratieformulieren.

Opmerking: in één geval is de ontvangstbevestiging verstuurd door de ambtenaar over wie de klacht gaat. Ook stonden diens contactgegevens opgenomen voor eventuele vragen.

In behandeling nemen van een klacht

Het afdelingshoofd toetst schriftelijk ingediende klachten aan de eisen van de Awb en het Klachtenreglement. De klachtencoördinator adviseert desgevraagd. Het is niet bij alle afdelingshoofden bekend dat zij dit dienen te doen.

Het komt zelden voor dat de gemeente een klacht niet in behandeling neemt, alleen bij bijvoorbeeld een herhaalde klacht (een klacht die al een keer is ingediend over dezelfde gedraging door dezelfde klager). Ook klachten die (nagenoeg) alle kenmerken van een bezwaarschrift vertonen, worden niet als klacht in behandeling genomen, omdat daarvoor de bezwaarschriftprocedure openstaat of openstond. Herhaalde klachten over een medewerker of organisatieonderdeel worden door de klachtencoördinator aan de directie gemeld (signaleringsfunctie).

Kader 3.2 Dossieronderzoek: in behandeling nemen van een klacht

Alle klachten uit de onderzochte dossiers zijn in behandeling genomen. Eén burger die een tweede klacht indient is doorverwezen naar de 'beroepsmogelijkheid' (destijds de bezwarencommissie) en later nog een keer naar de Nationale Ombudsman.

Hoorzitting

Het afdelingshoofd dan wel directielid onderzoekt eerst of er bij de klager de behoefte bestaat om te worden gehoord. Indien deze behoefte aanwezig is, wordt de klager veelal telefonisch gehoord of soms ook voor een hoorzitting op het gemeentehuis uitgenodigd. In de praktijk is gebleken dat een ongedwongen sfeer belangrijk is voor het bespreken en oplossen van klachten. Zowel de klager als de beklagde wordt afzonderlijk door het afdelingshoofd gehoord. Het afdelingshoofd beoordeelt op basis van de aard van de klacht of de klachtencoördinator bij het horen aanwezig dient te zijn. In geval van bejegening wordt de klachtencoördinator bij de hoorzitting betrokken en stelt hij het verslag op, maar bij telefonisch horen is hij zelden aanwezig.

Kader 3.3 Dossieronderzoek: hoorzitting

- Bij zes van de tien onderzochte dossiers lijkt het erop dat er geen mondeling/telefonisch contact is geweest tussen klachtbehandelaar en klager gedurende de afhandeling.
- Drie klagers zijn gehoord. Dit gebeurde telefonisch. De uitkomst hiervan staat verwerkt in de afdoeningsbrief (geen apart verslag).

Verslaglegging

Het verantwoordelijke afdelingshoofd/directielid maakt van het verhandelde tijdens het horen een verslag en stuurt dit aan de klager. Dit gebeurt niet altijd.

Indien gedurende het horen van de klager een oplossing voor de klacht overeengekomen wordt, wordt wel eens afgezien van het maken van een verslag en 'direct doorgeschakeld' naar de oplossing. Indien onder het verantwoordelijke afdelingshoofd de indruk aanwezig is dat een klacht aan de Nationale Ombudsman dreigt te worden voorgelegd, wordt altijd een verslag gemaakt.

Beëindiging klachtbehandeling

Formeel beëindigt het verantwoordelijke afdelingshoofd danwel directielid de klachtbehandeling met een beantwoordingbrief. Vaak is ook de klachtencoördinator betrokken bij de voorbereiding van de beantwoording (hij geeft gevraagd en ongevraagd advies over de beantwoording van klachten) of neemt aan de hand van aanwijzingen en informatie van het afdelingshoofd de beantwoording van de klacht voor zijn rekening. De klachtencoördinator ontvangt van het verantwoordelijke afdelingshoofd niet altijd een afschrift van de beantwoording van de klacht.

In de beantwoording van klachten gaat de gemeente meestal niet in op eventuele maatregelen die naar aanleiding van de ingediende klacht worden overwogen of zijn genomen.

Kader 3.4 Dossieronderzoek: beëindiging

- In alle gevallen is een afdoeningsbrief verstuurd. Eén keer ontbrak de verwijzing naar de mogelijkheid van de Nationale ombudsman.
- Als een klacht ongegrond is verklaard, volgt een motivering. In één geval gaat deze motivering niet in op alle aspecten van de klacht.

3.2.2 Aantal klachten

In deze paragraaf gaan we in op het aantal klachten en de aard hiervan en de uitkomst ((onderzoeksvragen 1c en 1e). Uit de onderstaande tabel blijkt dat het aantal ingediende klachten (zowel mondeling als schriftelijk) is gestegen van 17 in 2004, naar 26 in 2006.

Tabel 3.1 Aantal ingediende klachten 2004-2006

Jaar	Aantal klachten
2004	17
2005	19
2006	26
Totaal	62

(bron: Klachtenoverzichten 2004-2006 gemeente Zeewolde)

De meeste klachten waren gericht tegen de afdeling Publieksservice, Veiligheid en Bedrijfsvoering. De klachten gingen vooral over bejegening door ambtenaren, en in 2006 ook over de werkwijze. Sommige klachten waren gericht tegen verschillende aspecten van de gemeentelijke dienstverlening (vandaar dat de totalen hoger liggen dan in tabel 3.1).

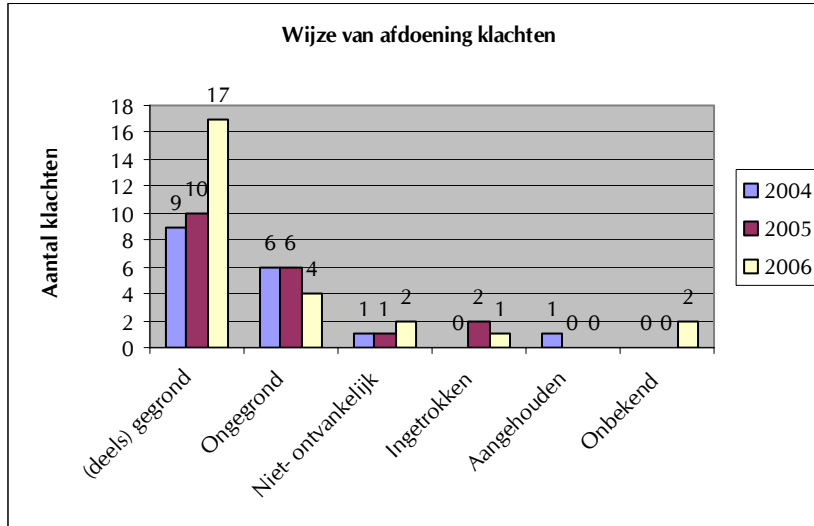
Tabel 3.2 Aard van de klachten 2004-2006

	2004	2005	2006
Bejegening	8	12	11
Traagheid/geen reactie	4	2	7
Werkwijze / fouten	3	4	12
Bestuur	3	3	0
Totaal	18	21	30

(bron: Klachtenoverzichten 2004-2006 gemeente Zeewolde)

In de onderstaande figuur staat, de wijze waarop klachten in de periode 2004 tot en met 2006 zijn afgedaan, weergegeven. Jaarlijks is meer dan de helft van de klachten (deels) gegrond verklaard. De gemeentelijke organisatie wil zich naar eigen zeggen ‘royaal’ opstellen tegenover klachten. ‘Verplaats je in de burger’ is het devies.

Figuur 1: Wijze van afdoening klachten



(bron: Klachtenoverzichten 2004-2006 gemeente Zeewolde)

Ook bij de dossiers is gekeken naar de afdoening: in hoeverre wordt een uitspraak gedaan over het wel of niet gegrond zijn van de klacht).

Kader 3.5 Dossieronderzoek: afdoening

In drie gevallen is geen uitspraak gedaan over het wel of niet gegrond zijn, namelijk:

- 1x wordt de gang van zaken betreurd en beschreven hoe de gemeente de fout hersteld heeft
- 1x wordt de gang van zaken betreurd maar aangegeven dat verder geen actie kan worden ondernomen omdat de naam van de ambtenaar niet bekend is bij de klager
- 1x wordt wel verwezen naar oplossingen en evt. hulp van de gemeente daarbij.

Bij één klacht over bejegening heeft de burger aangegeven niet gehoord te willen worden. De ambtenaar is wel gehoord. Op basis daarvan is de conclusie getrokken dat de inwoner niet onheus bejegend is.

Bij één klacht over bejegening is de burger niet uitgenodigd om gehoord te worden.

3.2.3 Doorlooptijd behandeling van klachten

In deze subparagraaf gaan we in op de termijn van afhandeling (onderzoeksvraag 1d).

De klachtencoördinator bewaakt de termijnen waarbinnen klachten moeten zijn afgehandeld. Indien de klachtencoördinator in de 5^{de} week geen kopie van de beantwoordingsbrief heeft ontvangen, stuurt hij een rappel. In de onderzoeksperiode 2004-2006 neemt het aantal klachten dat tijdig wordt afgehandeld af.

Tabel 3.3 Doorlooptijd afhandeling klachten 2004-2006

	Afhandeling binnen zes weken
2004	80%
2005	72%
2006	70%

(bron: Burgerjaarverslag 2004, 2006)

De overschrijdingen worden volgens een respondent vooral veroorzaakt omdat in die gevallen extra stukken moeten worden opgevraagd. Formeel zou de gemeente de procedure dan moeten verdagen, maar dat gebeurt vaak niet.

Kader 3.6 Dossieronderzoek: afdoeningstermijn

- Zes klachten zijn binnen zes weken afgehandeld. Vier klachten zijn te laat afgehandeld, met één uitschieter naar bijna negen maanden. In twee gevallen werd hiervoor excuses aangeboden, in één geval was de overschrijding al aangekondigd in de ontvangstbevestiging, en in één geval werd in de afhandelingsbrief verwezen naar de reden.
- Er zijn geen verdagingsbrieven aangetroffen.
- Twee klagers hebben schriftelijk geklaagd over de trage afhandeling van hun klacht. In één geval heeft de gemeente hier schriftelijk op gereageerd met aangeven van de reden van de vertraagde afhandeling. In de afdoeningsbrief wordt hiervoor excuses aangeboden. In het andere geval is de klacht afgehandeld door de bezwarencommissie en gegrond verklaard.

3.2.4 Nationale ombudsman

De interne klachtenprocedure van de gemeente is een voorfase voor het indienen van klachten bij de Nationale ombudsman (onderzoeksvraag 1g). De gemeente Zeewolde is met ingang van 1 januari 2006 hierbij aangesloten. De klachtencoördinator fungeert als contactpersoon. In de beantwoordingbrief wordt de klager standaard geïnformeerd binnen welke termijn een klacht kan worden ingediend bij de Nationale ombudsman.

Voor 2006 konden klagers 'in beroep' bij de bezwarencommissie. In 2004 is dat één keer voorgekomen (klacht uiteindelijk ingetrokken), en in 2005 drie keer. In 2006 zijn twee klachten voorgelegd aan de Nationale ombudsman (één nog in behandeling en één klacht is teruggestuurd naar de gemeente).

Tabel 3.3 Afhandeling klachten door bezwarencommissie / Nationale ombudsman (No)⁴

	Totaal aantal verzoeken	Terugverwezen naar de gemeente	niet in behandeling genomen	Totaal in behandeling genomen	Uitspraken bezwarencommissie/ Nationale ombudsman		
					(gedeeltelijk) Gegrond	Ongegrond	Anders
2004	1	0	0	1	0	0	1
2005	3	0	0	3	1	1	1
2006	2	1	0	1	0	0	1

De in 2006 behandelde klacht is niet-ontvankelijk verklaard.

Tot slot volgt ter illustratie een samenvatting van een case op basis van het dossieronderzoek.

⁴ Bron: jaarverslagen 2004 t/m 2006

Kader 3.7 Dossieronderzoek: case Nationale Ombudsman

In één geval klaagt een inwoner over toezeggingen die de gemeente heeft gedaan maar die niet zijn nagekomen. Hij gaat in beroep bij de bezwaarschriftencommissie (destijds was de gemeente nog niet aangesloten bij de Nationale Ombudsman). Deze klacht is in tweede instantie ongegrond verklaard. De bezwarencommissie stelt vast dat er bepaalde toezeggingen zijn gedaan, maar dat er redenen zijn om deze toezeggingen niet na te komen.

Echter, het verzenden van de verslag van de hoorzitting en het advies van de commissie gebeurt pas ruim drie maanden na de hoorzitting. De afdoeningsbrief (waarin ook wordt gesteld dat de bestuurlijke toezegging is gedaan) volgt vier maanden na de hoorzitting.

Klager klaagt daarom over deze overschrijding van de afhandelingstermijn. Hierop reageert de directie snel per e-mail met uitleg, maar er gaat iets fout met het e-mailadres. In een brief van de gemeente die een dag later wordt verstuurd, wordt verwezen naar deze e-mail, wat volledig verkeerd valt bij de klager (die immers geen e-mail heeft ontvangen). Betrokkene wil gehoord worden.

Zijn klacht over de afhandelingstermijn wordt gegrond verklaard. In deze brief verwijst de gemeente nog naar het '(vermeend) niet nakomen van toezeggingen'.

Het gebruik van het woord 'vermeend' valt helemaal verkeerd bij de betrokkene. Betrokkene klaagt opnieuw: de gemeente stuurt zijn correspondentie door aan de Nationale Ombudsman. Die stelt o.a. dat het woord 'vermeend' niet had hoeven te worden gebruikt, maar dat het meerdere betekenissen heeft (waaronder 'vermoedelijk'). Aan deze woordkeuze kan niet worden ontleend dat daardoor afbreuk aan de visie van de klager is gedaan.

3.2.5 Doorwerking in de organisatie

De rekenkamercommissie heeft ook onderzocht in hoeverre klachten hebben geleid tot aanpassingen in de organisatie, in beleid of de uitvoering daarvan. In hoeverre is het probleem opgelost? (onderzoeksvraag 1f).

De organisatie geeft enerzijds aan dat klachten aangegrepen worden als een kans tot verbetering van de kwaliteit. (Maar het aantal is te klein om er systematisch beleid voor te ontwikkelen). De afhandeling van klachten maakt geen onderdeel uit van het INK-model. Anderzijds wordt geconstateerd dat dit nog een leerproces is en nog niet overal in de organisatie wordt gedragen.

Er is bewust gekozen voor afhandeling van de klachten door de vakafdelingen: daar dient het leereffect plaats te vinden. Afdelingshoofden ontvangen standaard een afschrift van ingediende klachten over hun afdeling.

De klachtencoördinator registreert of eventuele maatregelen zijn genomen (en publiceert hierover in een jaarverslag dat wordt opgenomen in het Burgerjaarverslag), maar volgt niet in hoeverre en hoe deze in de praktijk worden geëffectueerd. In 2004 en 2005 zijn zo'n twee a drie maatregelen vermeld in de klachtenoverzichten, vanaf 2006 acht. De organisatie noemt ook een voorbeeld van een klacht die gegrond werd verklaard, waarbij de gemeente het vermoeden had dat meer burgers tegen dit probleem aanlopen. De gemeente heeft daarom de burgers hierover in de lokale media geïnformeerd.

Voorbeelden van maatregelen gericht op organisatie en beleidsprocessen, die staan opgenomen in het Klachtenoverzicht, zijn:

- Verbeteren van uitgaande brieven, niet meer automatisch het doorkiesnummer van de service-balie.
- Maximale bezetting in drukke tijden
- Streven om klachten en bezwaarschriften binnen gestelde termijnen af te handelen.
- Betere bewaking van afhandelingstermijn.
- Advertenties controleren op zorgvuldigheid en organisatiebreed proberen een ieders belangen af te wegen.

Verder vormen 'Klachten' een onderdeel van het klanttevredenheidsonderzoek, maar dit onderzoek beperkt zich tot de afdeling Publieksservice en is niet representatief voor de overige afdelingen.

Kader 3.8 Dossieronderzoek: maatregelen

In één geval verwijst de afdoeningsbrief naar een wijziging in de werkwijze, en in één geval stelt de gemeente in het algemeen lering te trekken.

3.2.6 Registratie en publicatie

De gemeente Zeewolde publiceert jaarlijks in het burgerjaarverslag over klachten. Hierbij gaat men in op de klachtenprocedure, het aantal klachten, de aard van de klachten en over welke beleidsterreinen deze gaan (globaal). Ook bericht de gemeente over de tijdigheid van de afhandeling. In twee jaarverslagen gaat de gemeente in op maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van klachten (2004 en 2006).

3.3 De omgang van de gemeente met bezwaarschriften

3.3.1 Bezwaarschriftprocedure

In deze subparagraaf gaan we in op de praktijk van de bezwaarschriftenprocedure en de informatievoorziening daarbij aan de burger (onderzoeksvragen 2a en 2b).

De gemeente Zeewolde kende tot juni 2006 een viertal bezwaarschriftencommissies, te weten de commissies Sociale Zekerheid, Belastingzaken, Personele aangelegenheden en de commissie Bezwaarschriften (voor de overige bezwaren). Vanaf juni 2006 fungeert, op voorstel van het college, één nieuwe bezwaarschriftencommissie, bestaande uit een voorzitter en vijf leden die geen deel uit maken en niet werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. De samenstelling per hoorzitting rouleert, in principe op basis van inzet. De bezwaarschriftencommissie adviseert het college van burgemeester en wethouders over bezwaarschriften op alle beleidsterreinen, uitgezonderd bezwaren tegen belastingbesluiten, rioolrecht en besluiten over de Wet waardering onroerende zaken. De commissie wordt ondersteund door twee secretarissen. Er is geen procesbeschrijving van de bezwaarschriftenprocedure opgesteld. De functie / bevoegdheden van de voorzitter en secretaris zijn niet vastgelegd in een functieprofiel o.i.d.

Indiening bezwaarschrift

Een bezwaarschrift komt binnen bij de centrale postkamer, wordt gestempeld (datum van ontvangst wordt aangekend) en wordt binnen twee dagen doorgestuurd naar de ambtelijk secretaris van de bezwaarschriftencommissie. De betreffende afdeling ontvangt een afschrift van het binnengekomen bezwaarschrift. Het is niet mogelijk om een bezwaarschrift per e-mail in te dienen.

Het ingediende bezwaarschrift wordt door de ambtelijk secretaris genummerd en schriftelijk aan de indiener van het bezwaarschrift bevestigd. In de ontvangstbevestiging staat vermeld dat het bezwaarschrift ter advisering is doorgezonden naar de bezwaarschriftencommissie.

Kader 3.9 Dossieronderzoek: indienen bezwaarschrift

De ontvangstbevestiging is verzonden door de secretaris van de bezwarencommissie. In de brief staat:

- uw bezwaarschrift is aan ons verzonden
- tzt volgt uitnodiging voor de hoorzitting waarin u uw bezwaarschrift kunt toelichten (niet altijd vermeld)
- voor vragen kan de burger contact opnemen met [...].

Er wordt momenteel gewerkt aan het opstellen van een brochure die voortaan kan worden meegestuurd.

In behandeling nemen van een bezwaarschrift

De ambtelijk secretaris maakt bij ontvangst van een bezwaarschrift een eerste beoordeling of dit ook daadwerkelijk een bezwaarschrift is, en of het ontvankelijk is. Bij twijfel overlegt hij met de voorzitter. Tegelijkertijd toetsen de juristen van de vakafdeling naar aanleiding van het bezwaarschrift direct het primaire besluit. Mocht de gemeente een fout hebben gemaakt, dan komt de vakafdeling direct aan het bezwaarschrift tegemoet.

Alvorens de bezwaarschriftencommissie zich over het bezwaarschrift buigt, krijgt bezwaarde indien nodig de gelegenheid om de gronden van het bezwaar alsnog aan te vullen (twee weken) of in een brief te melden waarom het de bezwaarde niet aan te rekenen is, dat zijn bezwaar te laat is ingestuurd, de zogenoemde verschoonbare termijnoverschrijding.

Bij niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde bezwaarschriften⁵, ontvangt de commissie de stukken en brengt zij advies uit zonder hoorzitting. De niet-ontvankelijke bezwaarschriften worden niet meer inhoudelijk bekeken.

Kader 3.10 Dossieronderzoek: in behandeling nemen

Alle bezwaarschriften zijn ontvankelijk verklaard (hoewel één bezwaarschrift prematuur was). Vervolgens is één bezwaarschrift ingetrokken.
Herstel verzuim: in twee dossiers is een brief aanwezig waarin de bezwaarde mogelijkheid krijgt tot herstel van het verzuim (2 a 3 weken).

Hoorzitting

In principe krijgen alle belanghebbenden de gelegenheid te worden gehoord. De ambtelijk secretaris bereidt de hoorzitting voor door de indiener (of diens gemachtigde) en andere belanghebbenden voor de zitting uit te nodigen en de relevante stukken ter inzage te leggen. Er wordt momenteel gewerkt aan een brochure met informatie over de procedure, die met de uitnodiging kan worden meegestuurd.

De bezwaarmakers krijgen ook inzicht in het verweerschrift van de gemeente. Dit wordt toegestuurd dan wel ligt ter inzage bij de stukken, is de afspraak.

De commissie komt twee keer per maand bijeen en bestaat dan uit de voorzitter en twee roulerende leden. De ambtelijk secretaris stelt bewust geen pré-advies op voor de commissie: hiermee zou hij de commissie al in een bepaalde richting kunnen sturen. Bovendien is de capaciteit beperkt.

Het horen neemt per zitting ongeveer een half uur in beslag. De voorzitter beslist of de hoorzitting al dan niet in het openbaar plaatsvindt. Bij aanvang wordt de commissie geïntroduceerd. Een respondent merkt op dat burgers hun waardering laten blijken als het hen duidelijk wordt dat zij door een externe commissie worden gehoord.

Kader 3.11 Dossieronderzoek: in behandeling nemen

De uitnodiging is steeds ruim twee weken voor de hoorzitting verzonden. In de uitnodiging stond de volgende informatie:

- datum hoorzitting
- waar en wanneer stukken ter inzage liggen (meer dan 1 week van te voren, gedurende 1 week)
- mogelijkheid tot indiening stukken (tot 10 dagen voor de zitting)
- mogelijkheid tot vertegenwoordiging: er wordt verwezen naar een gemachtigde, onder schriftelijke lastgeving.

⁵ Een bezwaarschrift is onder meer kennelijk ongegrond, wanneer het bestuursorgaan dat moet beslissen, geen beleidsvrijheid is gegeven om een eigen afweging te maken. Een bezwaarschrift kan door verschillende omstandigheden niet ontvankelijk worden verklaard. De reden daarvan is vaak dat een bezwaar te laat is ingestuurd, dat niet de gronden zijn aangegeven waarom bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit of als iemand niet als belanghebbende wordt aangemerkt, dan wel wanneer er geen sprake is van een besluit in de zin van de Awb.

Of het verweerschrift iedere keer is opgestuurd dan wel ter inzage heeft gelegen blijkt niet uit het dossier. In één verslag blijkt dat op de zitting gevraagd is of de bezwaarmaker dit heeft ontvangen. Toen dit niet het geval bleek, werd dit direct uitgereikt.

Verslaglegging

Na afloop van het horen maakt een extern bureau een verslag van de hoorzitting. De ambtelijk secretaris beoordeelt of het verslag van de hoorzitting voldoet aan de eisen van de verordening. Het verslag van de hoorzitting wordt door zowel de voorzitter als de ambtelijk secretaris ondertekend. De ambtelijk secretaris stuurt het verslag van de hoorzitting aan de voorzitter en commissieleden voor commentaar. Zij hebben vijf werkdagen om te reageren.

Kader 3.12 Dossieronderzoek: verslaglegging

De verslagen zijn ondertekend door voorzitter en door secretaris, conform reglement Zeewolde. Het verslag voldoet aan de eisen aan het verslag, volgens verordening Zeewolde (namen van aanwezigen en hoedanigheid en overlegde stukken bij de zitting). Er heeft zich geen zitting voorgedaan waarbij bezwaarde en de vertegenwoordiger van de gemeente apart zijn gehoord, of waarbij een bezwaarde heeft gevraagd om een besloten zitting.

Nader onderzoek

In Zeewolde heeft een dergelijk onderzoek vooral een informeel karakter. De commissie heeft nog geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om budget aan te vragen voor de uitvoering van zo'n onderzoek. Indien op grond van het nader onderzoek nieuwe feiten of omstandigheden bekend worden, die voor de beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn, worden belanghebbenden door de bezwaarschriftencommissie opnieuw in de gelegenheid gesteld hierover te worden gehoord. De uit het nader onderzoek verkregen informatie wordt door de ambtelijk secretaris in afschrift aan de leden van de bezwaarschriftencommissie, de belanghebbenden en het bestuursorgaan verzonden.

Kader 3.13 Dossieronderzoek: nader onderzoek

Er is twee keer om nader advies gevraagd bij een GGD en bij de welstandcommissie. Het is niet duidelijk uit het dossier te halen, of de nieuwe informatie ook is opgestuurd aan de belanghebbende.

Advies

De bezwaarschriftencommissie beraadslaagt en beslist achter gesloten deuren over het door haar uit te brengen advies. De bezwaarschriftencommissie beslist bij meerderheid van stemmen over het uit te brengen advies, een minderheidsstandpunt is onder de 'nieuwe' bezwaarschriftencommissie nog niet voorgekomen. De ambtelijk secretaris stelt een concept-advies op (binnen twee weken na de hoorzitting) en stuurt dit (met het verslag) ter becommentariëring naar de voorzitter en de leden van de bezwaarschriftencommissie. De ambtelijk secretaris verwerkt de aanvullingen/ correcties van de voorzitter en de leden.

De ambtelijk secretaris stuurt uiteindelijk het advies en het verslag van de hoorzitting naar de betrokken ambtenaar en het afdelingshoofd van de functionele afdeling. De ambtenaar en/ of het afdelingshoofd van de functionele afdeling wordt zo in de gelegenheid gesteld om een contrair advies te geven. De schattingen over het aantal contraire adviezen lopen uiteen van 3x per jaar tot zo'n 10%. Hoewel bij deze laatste schatting wordt aangegeven dat dit nu minder wordt. Als het college het contraire advies volgt, licht de secretaris de voorzitter van de bezwaarschriftencommissie in, hoewel dit in de praktijk er nog wel eens bij inschiet.

Beslissing op het bezwaarschrift door het bestuursorgaan

De ambtenaar en/ of afdelingshoofd van de functionele afdeling stelt de concept-beschikking op en stuurt dit ter vaststelling naar B&W. De ambtelijk secretaris van de bezwaarschriftencommissie ontvangt een kopie. Dat de vakafdeling ook het concept-besluit opstelt, heeft vooral te maken met de schaal van de organisatie. De afdeling juridische zaken is beperkt in omvang. De benodigde deskundigheid bij het opstellen van de besluiten zit nu eenmaal op de afdelingen.

Kader 3.14 Dossieronderzoek: beslissing

Het college heeft steeds conform advies besloten.
Bij één gegrondverklaring is het besluit ingetrokken en opnieuw gemotiveerd (met dezelfde uitkomst). Deze motivering week echter af van de motivering van de commissie. De burger ontvangt bij de beschikking wel het verslag van de hoorzitting maar niet het advies.

Besluit

De burger ontvangt het besluit op het bezwaarschrift, met daarbij het advies van de bezwaarschriftencommissie en het verslag van de zitting. Redenen die genoemd zijn, zijn onder andere dat dit overzichtelijker is voor de burger, en dat het moeilijk aan de bezwaarde is uit te leggen als hij eerst een advies krijgt dat hem steunt, en vervolgens het college mogelijk anders besluit. 'De bezwaarschriftencommissie adviseert het college, niet de burger'.

Kader 3.15 Dossieronderzoek: beslissing

De ontwerp beslissing wordt meestal opgesteld door de vakafdeling. Twee keer lijkt het door de secretaris van de bezwarencie opgesteld te zijn.

De ontwerp-beslissing voor het college wordt vooraf getekend door het afdelingshoofd en de portefeuillehouder.

De bezwaarde ontvangt bij het besluit het verslag en het advies (vermeld als bijlagen), behalve 1x (zie kader 3.15). De mogelijkheid tot beroep staat in de beschikkingen vermeld (behalve 1x).

3.3.2 Aantal bezwaarschriften

Deze paragraaf gaat in op het aantal bezwaarschriften en de afdoening daarvan (onderzoeksvraag 2c en 2e). Uit de onderstaande tabel blijkt dat in de gemeente Zeewolde het aantal ingediende bezwaarschriften sterk wisselt.

Tabel 3.4 Aantal ingediende bezwaarschriften 2004 – 2006 (exclusief WOZ, belastingzaken en personele aangelegenheden)

	Aantal bezwaarschriften (college en burgemeesterbesluiten)
2004	125
2005	165
2006	88
Totaal	378

(bron: Jaarverslagen adviescommissie bezwaarschriften 2004-2006)

De meeste bezwaarschriften zijn ingediend op het terrein van bouwzaken en sociale zaken. De stijging van het aantal bezwaarschriften in 2005 was vooral te wijten aan 30-35 bezwaarschriften tegen een kapvergunning en 22 bezwaarschriften aangaande een wijziging in de organisatie van het leerlingenvervoer.

Tabel 3.5 Bezwaarschriften ingedeeld naar beleidsterrein 2004-2006

	2004	2005	2006
Sociale zekerheid	60	69	38
Overig	65	96	27
Bouwzaken (per 2006 apart)	-	-	23
Totaal	125	165	88

(bron: Jaarverslagen adviescommissie bezwaarschriften 2004-2006)

In de onderstaande tabel staat aangegeven wat de uitkomst was van de beslissing op het bezwaarschrift.

Tabel 3.6 Uitkomst van de bezwaarschriftenprocedure in percentages

	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)
(deels) Gegrond	5	14	14
Ongegrond	40	41	53
Ingetrokken	39	29	18
Niet ontvankelijk	16	17	13
Nader overleg	-	-	2
Totaal	100	100	100

(bron: Jaarverslagen adviescommissie bezwaarschriften 2004-2006)

Oplossingsgerichtheid

Onder invloed van de nieuwe bezwaarschriftencommissie gaat de gemeente 'royaal' om met mogelijke verschoonbare redenen van de burger. De bezwarencommissie benadrukt dat ambtenaren zich dienen in te leven in de positie van de burger. Ook in de primaire besluitvorming wordt dit als leidraad gehanteerd (bijvoorbeeld bij het aanvragen voor vergoedingen van medische hulpmiddelen). 'De gemeente denkt nu meer na over hoe men de klant van dienst kan zijn'. Dat leidt weer tot minder bezwaarschriften, is de indruk.

Kader 3.16 Dossieronderzoek: afdoening

In de 10 dossiers is het volgende geadviseerd:

Ongegrond: 5x

Gegrond: 2x

Onbekend: 1x

Ingetrokken: 1x

Primaire besluit herzien: 1x

De twee keer dat het bezwaarschrift gegrond is verklaard, ging het om een ondeugdelijke motivering van dit besluit.

Poging tot schikking: in één geval wijst de burger op de mogelijkheid tot ontheffing door het college, zodat de bezwaarschriftenprocedure overbodig is. Wordt niet op ingegaan. Uit de dossiers blijkt verder geen andere actie van de gemeente tot contact om probleem op te lossen of schikking, wel herziet het college 1x haar besluit al voor het tot een hoorzitting komt.

3.3.4 Doorlooptijd van de behandeling van bezwaarschriften

In deze subparagraaf gaan we in op de afhandelingstermijnen (onderzoeksvraag 2d).

Tabel 3.7 Percentage bezwaarschriften afgehandeld binnen de wettelijke termijn

Jaar	Percentage bezwaarschriften afgehandeld binnen de wettelijke termijn.
2004	Onbekend
2005	Onbekend
2006	35%

(bron: Jaarverslagen adviescommissie bezwaarschriften 2004-2006)

Respondenten geven aan dat met de nieuwe bezwaarschriftencommissie de termijnen beter worden behaald. In de meeste gevallen gaan geen formele verdagingsbesluiten uit. Het is bij de vakafdelingen niet altijd duidelijk dat zij hiervoor verantwoordelijk zijn. Ook het opschorten van de looptijd bij hersteltermijnen gebeurt niet altijd. Het percentage van bezwaarschriften dat binnen de termijn is afgehandeld, zou dus hoger kunnen komen te liggen. De commissie / secretaris kunnen alleen invloed uitoefenen op de snelheid totdat zij een advies hebben afgegeven. Vanaf dat moment ligt de verdere afhandeling bij de vakafdeling. Maar het is ook bij hen niet duidelijk wie actie dient te ondernemen als een termijnoverschrijding dreigt.

In het Jaarverslag 2006 van de bezwaarschriftencommissie wordt geconstateerd dat er een strakkere regie moet worden gevoerd.

Respondenten noemen voor een aantal stappen in het proces (eigen/interne) afspraken over termijnen:

- De commissie streeft ernaar de hoorzitting zo spoedig mogelijk plaats te laten vinden.
- Als de secretaris van de commissie het concept-advies heeft opgesteld, hebben voorzitter en leden vier werkdagen de tijd om hier commentaar op te geven.
- Als het advies van de bezwaarschriftencommissie is ontvangen, wordt dit binnen twee weken verwerkt tot een besluit en naar het college van B&W verzonden.

Eventueel kan op termijn de secretaris de ontwerpbesluiten opstellen bij het advies 'ongegrond' om zo de afhandeling te bespoedigen.

De respondenten zijn geen voorstander van een systeem van financiële compensatie voor de burger, als de afhandeling de termijn van veertien weken overschrijdt. 'Soms is het vanwege de complexiteit van de besluitvorming echt niet mogelijk de termijnen te halen.' Bij geleden schade is de gemeente wel bereid in alle redelijkheid hiernaar te kijken.

Het college zet wel in op het halen van de termijnen. Dit dient bereikt te worden door uitbreiding van capaciteit en een verandering van 'houding' (Overijssels model). Zie hiervoor ook hoofdstuk 5.

Kader 3.17 Resultaten dossieronderzoek: termijnen

Geen van de tien onderzochte bezwaarschriften is binnen veertien weken afgehandeld. In één dossier bevindt zich een verdagingsbesluit in verband met het aanvragen van nader medisch advies.
--

3.3.5 Doorwerking van bezwaarschriften

Een volgende vraag is of en hoe de (deels) gegronde bezwaarschriften leiden tot aanpassingen in de organisatie, in het beleid en de uitvoering daarvan (onderzoeksvraag 2f). Oftewel: hebben de problemen tussen burger en overheid geleid tot oplossingen?

De adviescommissie bezwaarschriften heeft in haar jaarverslag over 2006 een tweetal aanbevelingen gedaan aan de gemeente. De doorwerking van bezwaarschriften op het beleid en de organisatie valt onder verantwoordelijkheid van de afdeling. Er vindt geen structurele terugkoppeling plaats naar de commissie hierover.

De organisatie geeft aan op dit moment wel naar aanleiding van de aanbeveling van de commissie aan het verbeteren van de communicatie met de burgers. De gemeentelijke organisatie geeft aan dat zij de bezwaarschriftenprocedure, evenals de klachtenprocedure, ziet als onderdeel van de kwaliteitsslag die de organisatie doormaakt.

- Bezwaarschriften staan regelmatig op de agenda van het MT
- De gemeentesecretaris heeft regelmatig contact met de voorzitter van de bezwaarschriftenprocedure. Zij bespreken ook het jaarverslag van de commissie.
- De bezwaarschriftencommissie geeft ook terzijde-adviezen en suggesties voor verbetering van de gemeentelijke processen.
- De vakafdeling stelt de ontwerp-besluiten op, waardoor het leereffect ook bij de afdeling zit (ze gaan actief met het advies van de commissie aan de slag, in plaats van dat dit ter kennisgeving wordt ontvangen).

De gemeente doet niet aan nazorg: het nabellen van bezwaarmakers nadat zij de beschikking op hun bezwaarschrift hebben ontvangen, om te bezien in hoeverre in de individuele gevallen het probleem is opgelost.

3.4 Beroepszaken

Een belanghebbende kan een beslissing op bezwaar ontvangen waarmee hij geen genoegen wil nemen. Tegen dat besluit op bezwaar kan de bezwaarde dan beroep instellen bij de bestuursrechter. Dat recht van beroep bestaat ook wanneer bezwaarde meent dat het besluit op een reeds ingediend bezwaarschrift te lang op zich laat wachten (buiten de wettelijke termijn). Het beroep is dan gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit⁶.

In deze paragraaf gaan we in op hoe vaak een beroep is ingediend (onderzoeksvraag 3a) en wat de uitkomst was (onderzoeksvraag 3b)?

3.4.1 Aantal ingediende beroepschriften bij de rechtbank

Een belanghebbende kan een beslissing op bezwaar ontvangen waarmee hij geen genoegen kan nemen. Tegen dat besluit op bezwaar kan de bezwaarde dan beroep instellen bij de bestuursrechter.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat het aantal ingediende beroepschriften dat bij de bestuursrechter is ingediend in 2006 explosief is gestegen (van 3 in 2005 naar 29 in 2006). Dit komt met name door twaalf beroepszaken tegen eenzelfde beslissing (leerlingenvervoer) en een toename van beroepszaken bij de Wvg/ WWB (tien). In 2006 is in twee zaken ook hoger beroep ingesteld bij de Raad van State.

Tabel 3.8 Aantal beroepszaken

	Aantal
2004	3
2005	3
2006	29

(bron: Jaarverslagen adviescommissie bezwaarschriften)

3.4.2 Wijze van afdoening beroepschrift

De secretaris van de bezwaarschriftencommissie ontvangt een afschrift van de uitkomst van de beroepszaken. De uitkomst van de beroepszaken staan in onderstaande tabel.

Tabel 3.9 Uitkomst beroepszaken 2004-2005

	Geground	Ongegrond	Ingetrokken	Hoger beroep	Onbekend	Totaal
2004	1	1	1	-	-	3
2005	-	-	-	-	3	3
2006	3	25	1	-	-	29

In vier gevallen heeft de burger gelijk gekregen van de rechter. Het hoge aantal ongegrond is inclusief de 12 beroepszaken tegen eenzelfde beslissing (leerlingenvervoer).

⁶ Vanaf mei 2004 maakt het wetsvoorstel Rechtstreeks beroep het mogelijk dat de bezwaarschriftenprocedure wordt overgeslagen als alle partijen daarmee instemmen.

4. Ervaringen van burgers met de klachten- en bezwaarprocedures

In de eerste helft van 2007 hebben twaalf mensen/ organisaties een klacht ingediend bij de gemeente Zeewolde. De rekenkamercommissie heeft zes van hen telefonisch geïnterviewd.

Dertig mensen / organisaties hebben in bovengenoemde periode een bezwaarschrift ingediend. Hiervan waren achttien telefoonnummers beschikbaar. De rekenkamercommissie heeft met zeven bezwaarmakers gesproken.

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van deze interviews. Deze interviews zijn niet representatief: de respondenten zijn gevraagd om medewerking. Het zou kunnen dat inwoners die ontevreden zijn, eerder geneigd zijn om mee te werken. De interviews geven wel een beeld van hoe de burgers de procedures beleven en wat hieraan eventueel verbeterd kan worden.

4.1 Klachtenprocedure

Indienen

Alle zes onderzochte klachten zijn schriftelijk ingediend (e-mail).

Drie respondenten waren op de hoogte van de procedure voor het indienen van klachten, door informatie op de website of omdat ze al eerder klachten hadden ingediend/ bekend waren met de werkwijze van de gemeente. Twee respondenten werd dit medegedeeld in een gesprek met een medewerker van de gemeente. Eén respondent stelt dat hij 'gewoon een brief heeft geschreven'.

Afhandeling

De gemeente reageerde op een korte termijn met een brief, met een ontvangstbevestiging dan wel de inhoudelijke reactie. Eén respondent maakt melding van het ontvangen van informatie over de behandelaar, de hoorzitting en de behandelingstermijn.

De inhoudelijke afhandeling heeft in vier gevallen schriftelijk plaatsgevonden (geen mondeling contact). Geen van de respondenten is tevreden over de afdoeningsbrief. Deze werd als ontwijkend beschouwd, in de zin dat niet wordt ingegaan op argumenten. De brief wordt ervaren als 'procedureel'.

Bij twee respondenten is een hoorzitting gehouden. Eén respondent is tevreden over de procedure, maar had de indruk dat de behandelend ambtenaar inhoudelijke kennis miste. Eén respondent stelt dat hij vriendelijk te woord is gestaan en dat het misverstand is uitgelegd.

Respondenten zijn in meerderheid tevreden over de termijn van afhandeling door de gemeente.

Oplossingsgerichtheid

Geen van de respondenten is tevreden over de oplossingsgerichtheid. Ze hebben het idee dat de gemeente ontwijkend reageert of niet luistert. 'Ze lijken de reden achter de klacht niet te zien'. Eén respondent stelt dat hij een constructieve houding mist. 'Ik hoef niet per se gelijk te krijgen, maar wil wel graag een serieuze afhandeling'. Eén klager heeft op de afdoeningsbrief gereageerd met een advies hoe de gemeente het probleem in de toekomst kan vermijden.

Bij één respondent werd zijn klacht wel gegrond verklaard, maar werd zijn probleem hiermee niet opgelost: de gemeente kon de situatie niet meer veranderen. Bij een andere respondent is uitgelegd wat het misverstand was, maar is er verder geen actie ondernomen om de fout te herstellen.

Eén respondent heeft de conclusie getrokken dat hij in een volgend geval geen klacht meer zal indienen omdat hij niet de indruk heeft dat dit tot een oplossing leidt.

Verbeterpunten

Respondenten noemen de volgende verbeterpunten:

- Geef als gemeente in de ontvangstbevestiging duidelijk aan hoe de klacht zal worden afgehandeld.
- Een (snelle) telefonische reactie wordt op prijs gesteld.
- Wees oplossingsgericht in plaats van defensief

4.2 Bezwaarschriftenprocedure

In behandeling nemen

Zes van de zeven respondenten hebben een ontvangstbevestiging gekregen. Eén respondent weet dit niet meer. De respondenten geven aan dat zij geen informatie over de procedure hebben ontvangen. Een drietal geeft aan dat zij zelf voldoende op de hoogte zijn van de bezwaarschriftenprocedure. Eén respondent geeft aan dat zij is gaan zoeken op internet.

In één geval bleek het bezwaarschrift niet-ontvankelijk: de gemeente had echter een fout gemaakt met het publiceren van een datum van een besluit. Respondent vindt het jammer dat de gemeente in dit geval geen excuses heeft gemaakt.

Hoorzitting

In zes gevallen is een hoorzitting gehouden, twee respondenten waren daarbij niet aanwezig.

Dat het om een externe commissie ging, werd twee respondenten pas op de zitting duidelijk en één respondent pas tijdens het interview van de rekenkamercommissie (deze respondent was niet bij de hoorzitting aanwezig).

Eén respondent stelt dat zij bij haar voorbereiding van de hoorzitting verkeerd is voorgelicht door de gemeente over het aanvragen van een contra-expertise ('niet nodig'), en vervolgens werd zij hier door de commissie op aangesproken.

De respondenten zijn tevreden over de hoorzitting. Respondenten beoordelen deze als 'netjes' en 'neutraal'. 'Ze kwamen ervaren over, ik voelde me serieus genomen'. Bij de hoorzitting werd ook de verdere procedure toegelicht.

Een kanttekening wordt gemaakt over nader onderzoek (naar aanleiding van opmerkingen van de indiener over gemaakte fouten van de gemeente): 'De commissie lijkt niet veel ruimte te hebben voor het doen van nader onderzoek.'

Afhandeling

Eén respondent stelt dat de argumenten van de gemeente overtuigend waren, in formele zin. De burger mist wel 'betrokkenheid' van de gemeente. De overige respondenten benadrukken dat zij de opstelling van de gemeente als formeel en defensief ervaren. Drie respondenten stellen dat de gemeente zelf ook geen nader onderzoek lijkt uit te willen voeren, maar alleen afgaat op ambtelijke stukken. Drie respondenten stellen dat de gemeente niets doet met kritiek van burgers of opmerkingen over vermeende fouten.

Oplossingsgerichtheid

De respondenten hebben niet het idee dat de gemeente tijdens de bezwaarschriftenprocedure meedenkt over een oplossing. Eén respondent stelt dat de gemeente niets heeft gedaan met de alternatieve oplossing die de commissie voorstelde. Ook bij het aanleveren van informatie, op verzoek van de gemeente, bleek dat de gemeente hier uiteindelijk niets mee deed. ‘Toen we hier mondeling over klaagden, werd ons verteld dat op mondelinge klachten niet werd gereageerd.’

Termijn

Vier bezwaarschriften zijn binnen de termijn afgehandeld. In twee andere gevallen duurde dit langer, tot zelfs een jaar. ‘Geen excuses gehoord’, stelt de respondent.

Eén respondent heeft ‘na maanden’ een reactie gehad van de gemeente dat ze nog niet aan het bezwaarschrift zijn toegekomen, en heeft ten tijde van het interview nog steeds geen vervolgreactie ontvangen.

Verbeterpunten afhandeling

De respondenten noemen de volgende verbeterpunten:

- een snellere afhandeling, en bij vertraging de burger informeren
- een vriendelijker / begripvoller opstelling van de gemeente
- de gemeente dient te reageren op kritiek van burgers
- tijdig toesturen van stukken (één keer 1 dag voor de zitting)

5. Actuele ontwikkelingen inzake klachten, bezwaar en beroep

De rekenkamercommissie heeft in het onderzoek ook gekeken naar actuele ontwikkelingen.

Overijssels model

In de gemeente Zeewolde wordt sinds augustus in de bezwaarschriftenprocedure gewerkt met de methode Overijssel. 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.

In Zeewolde neemt sinds augustus 2007 de afdeling Juridische zaken binnen een week na indienen van een bezwaarschrift contact op met de bezwaarde om te kijken of aan het bezwaar geheel of gedeeltelijk kan worden tegemoet gekomen, dan wel dat het besluit kan worden toegelicht. De eerste indruk is dat dit leidt tot daadwerkelijke oplossingen. Vaak is een toelichting op het besluit van de gemeente al afdoende, waardoor de argumenten van de gemeente duidelijk worden voor de burger. Dit leidt naar eerste inschatting in 30% van de gevallen tot het voortijdig afronden van de bezwaarschriftenprocedure.

Voordelen van dit model die genoemd zijn door de gemeente Zeewolde zijn:

- klantcontact,
- mogelijkheid tot doorvragen,
- het duidelijker kunnen maken van het verhaal van de gemeente,
- laagdrempelig,
- door dit contact kan de aanleiding tot het bezwaarschrift soms worden weggenomen. Dit contact vereist volgens één respondent wel specifieke competenties. Hierop dienen ambtenaren wel getraind te worden.

Mogelijke nadelen zijn:

- het kost mogelijk tijd,
- gemeente dient ervoor te waken dat er geen valse verwachtingen worden gewekt,
- een burger gaat mogelijk akkoord met een suboptimale oplossing terwijl een bezwaarschriftenprocedure meer zou hebben opgeleverd.

Verbetering doorlooptijden

De afhandelingstermijnen zijn dit jaar sterk verbeterd: zo'n 80% van de bezwaarschriften wordt tijdig afgehandeld. Het voornaamste knelpunt was een capaciteitsprobleem. De commissie komt eens in de veertien dagen bij elkaar. Er worden maximaal vier zittingen ingepland. Soms kan een zaak (vanaf moment van indiening) pas na twee maanden worden ingepland. Dan blijven er nog maar zes weken over voor het opstellen van het verslag en het advies, van de ontwerpbeslissing en voor het nemen van de beslissing. Nu wordt er één dag per week extra capaciteit ingehuurd waardoor de secretarissen sneller het verslag en advies aan kunnen leveren.

Een klein verbeterpunt is ook dat de verslagen nu gestempeld worden (stempel met handtekening van de voorzitter), als deze door de voorzitter per e-mail zijn goedgekeurd.

Bijlage 1 Literatuur en documenten

Gemeentelijke documenten:

- Bezwaarschriftenlijst bezwaarschriftencommissie 2006
- Burgerjaarsverslag 2004, 2005, 2006,
- Jaarverslag bezwaarschriftencommissie 2004, 2005, 2006
- Klachtenoverzicht 2004, 2005, 2006, 2007
- Klachtenregistratieformulier
- Memo Methode Overijssel, 12 juni 2007
- Raadsvoorstel wijziging Reglement behandeling bezwaarschriften Zeewolde en Reglement op de behandeling van klachten.
- Reglement behandeling bezwaarschriften Zeewolde, 10 januari 2006
- Reglement op de behandeling van klachten, gewijzigde versie 16 februari 2006
- Spoorboekje Klachten
- Toevoegingen burgerjaarsverslag 2006
- www.zeewolde.nl

Documenten derden:

- Gemeente Amersfoort, Klanttevredenheid juridische zaken 2005. De mening van de klanten over de afhandeling van bezwaarschriften door de afdeling Juridische Zaken van de gemeente Amersfoort.
- Handreiking bezwaarschriftenprocedure, Ministerie van Justitie en BZK,
- Meijer, A. Th. (red.) Algemene Wet Bestuursrecht en aanverwante regelgeving 2006/2007, Ars Aequi Wetseditie, Nijmegen 2006
- Nationale Ombudsman, Burgerbrieven gemeente. Hebt u even? , januari 2007
- Nationale Ombudsman, Correspondentiewijzer
- Nationale Ombudsman, Lezing Congres klachtenmanagement 'Van klacht tot verbetering' 28 februari 2004
- Nationale Ombudsman. De maakbare overheid. Verslag van de Nationale ombudsman over 2005.
- Nieuwsbrief VNG Wettelijke regeling extern klachtrecht bij gemeenten medio 2003 een feit, Den Haag 14 januari 2003
- Persbericht 'UWV zet mediation landelijk in', 6 februari 2007-02-15
- Rekenkamercommissie Ede, Afhandeling aanvragen burgers, september 2004
- Stichting Rekenschap: onderzoek afhandeling bezwaarschriften provinciale hoofdsteden tbv Kassa.
- Tweede kamer, nr. 26360 Juridisering in het openbaar bestuur, vergaderjaar 1998 - 99
- Tweede Kamer, nr. 29 279 Rechtsstaat en rechtsorde Vergaderjaar 2003-04, nr. 16
- Tweede Kamer, nr. 27 286 Alternatieve afdoening van bestuursgeschillen, vergaderjaar 1999-2000
- Tweede kamer nr. 27461 Termijnen voor bestuur en rechter, vergaderjaar 2000-2001
- Tweede Kamer, kamerstuk 27 461 Termijnen voor bestuur en rechter, vergaderjaar 2000-2001
- VNG, Brief aan Minister van Justitie, Evaluatie Awb 1997-2001, 10 juni 2002
- Winter, H.B. e.a. Klagen bij bestuursorganen. Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen, BJU, 2006.

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

Face-to-face interviews

De heer J.A.J. Aniba

De heer S.N. Buddingh, afdelingshoofd Publieksservice

Mevrouw N. Christiaens, medewerker afdeling Veiligheid

De heer G.J. Gorter, burgemeester

Mevrouw W.J.H. Lodders, wethouder o.a. economische zaken.

De heer J.L. Moerland, secretaris bezwaarschriftencommissie

De heer R.C. van Nunspeet, gemeentesecretaris,

De heer P.J. Veldhuisen, voorzitter bezwaarschriftencommissie

Dossieronderzoek

De rekenkamercommissies heeft a-select tien klachtendossiers onderzocht over de periode 2004-2006 (in totaal 62 klachten), waarbij zowel gegronde als ongegronde klachten zijn geselecteerd.

Er zijn tien dossiers geselecteerd uit 72 bezwaarschriftendossiers over de periode augustus 2006 – maart 2007. Daarbij is rekening gehouden met een verdeling over de verschillende beleidsterreinen en verschillende uitkomsten (ongegrond, gegrond, etc).

De dossiers zijn niet representatief in de zin dat ze a-select zijn geselecteerd, maar geven wel een illustratie van de klachten- en bezwaarschriftenprocedure in de gemeente Zeewolde.

Telefonische interviews

In de eerste helft van 2007 hebben twaalf mensen/ organisaties een klacht ingediend bij de gemeente Zeewolde. De rekenkamercommissie heeft zes van hen telefonisch geïnterviewd.

Dertig mensen / organisaties hebben in bovengenoemde periode één of meer bezwaarschriften ingediend (in totaal 32 bezwaarschriften). Hiervan waren achttien⁷ telefoonnummers beschikbaar¹. De rekenkamercommissie heeft met zeven bezwaarmakers gesproken.

⁷ De gemeente had twintig telefoonnummers aangeleverd, maar twee bleken verkeerd.

Bijlage 3 Toelichting klachten- en bezwaarschriftenprocedure

De regeling van het intern klachtrecht bevat *minimumeisen* voor de wijze waarop bestuursorganen klachten dienen te behandelen die gaan over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen. De regeling heeft ook betrekking op gedragingen van personen, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan.

De regeling van het klachtrecht bestaat uit een regeling voor de klachtbehandeling door een bestuursorgaan (intern klachtrecht) en een regeling voor klachtbehandeling door een ombudsman (extern klachtrecht). Tussen beide regelingen bestaat een logisch verband (het zogenoemde kenbaarheidsvereiste). Het kenbaarheidsvereiste betekent dat in principe voordat een verzoek bij een ombudsman kan worden ingediend, een klacht eerst bij het betrokken bestuursorgaan moet worden ingediend.⁸ De interne klachtprocedure is dus te zien als een verplichte voorfase, voordat een verzoek bij een externe klachtinstantie kan worden ingediend.

De bezwaarschriftprocedure kan, op een aantal uitzonderingen na, ook worden gezien als een verplichte fase vóórdat in beroep kan worden gegaan. Deze procedure geldt als voorfase voor de eventuele gang naar de rechter. Het bestuursorgaan dat het eerdere besluit heeft genomen, beoordeelt op grond van het bezwaarschrift in hoeverre wijziging of herroeping van het bestreden besluit op zijn plaats is. Daarbij kunnen eerder gemaakte fouten worden hersteld. Bepaalde belangen kunnen meer of minder gewicht in de schaal leggen dan bij de primaire besluitvorming. Ook kunnen belangen een rol gaan spelen die niet eerder bij de afweging een rol hebben gespeeld.

1 KLACHTENREGELING ALGEMENE WET BESTUURSRECHT

1.1 Klachtadviesinstantie

Bestuursorganen die een uitvoerige interne procedure van klachtbehandeling wensen, kunnen daarvoor een klachtadviesinstantie inschakelen. Het bestuursorgaan legt de klachtbehandeling en/ of klachtenadviesing in handen van een bepaalde persoon (bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon) of een bepaalde commissie (samengesteld uit internen of geheel of gedeeltelijk uit externen).

1.2 Definitie van een klacht

Een klacht wordt in de Awb omschreven als de wijze waarop het bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen of heeft nagelaten zich te gedragen. Het begrip klacht is in de Awb niet precies gedefinieerd. Algemene klachten over beleid (skeuzes) of over beleidsuitvoering in algemene zin betreffen niet een bepaalde aangelegenheid en zijn ook niet te zien als een gedraging tegen iemand, waardoor dergelijke klachten niet zijn te beschouwen als klachten in de zin van de Awb. Voor het overige geldt dat alles wat geen bezwaar is, als klacht kan worden beschouwd, waarbij de precieze beoordeling in een concreet geval aan het bestuursorgaan wordt gelaten.

1.3 Klachtprocedure conform de Awb

Het indienen van een klacht

Een klacht kan door een ieder worden ingediend (natuurlijk persoon, een ambtenaar e.d.). Degene die een klacht indient kan zich daarbij laten vertegenwoordigen.

Klachten kunnen zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend. Voor mondelinge klachten gelden geen vormvereisten. Mondelinge klachten kunnen in persoon, bijvoorbeeld aan de balie, of

⁸ Tenzij dat redelijkerwijs niet van de klager kan worden gevergd, of indien het verzoek betrekking heeft op de wijze van klachtbehandeling door het betrokken bestuursorgaan.

telefonisch worden ingediend. Voor de behandeling van mondelinge klachten geldt dat het bestuursorgaan zorg dient te dragen voor een zorgvuldige behandeling van de klacht. Een schriftelijke reactie op een mondelinge klacht is niet vereist. Door het – eventueel ook langs telefonische weg – geven van uitleg, of mogelijk het aanbieden van excuses kan een mondelinge klacht voldoende zorgvuldig zijn behandeld. Indien de klager een schriftelijke reactie wenst dan moet die worden gegeven.

De ontvangst van het klaagschrift (schriftelijk ingediende klacht) moet schriftelijk worden bevestigd. De schriftelijke bevestiging kan vergezeld gaan van informatie over de procedure, zoals de mogelijkheid om gehoord te worden. Wanneer bij de behandeling van de klacht een klachtadviesinstantie wordt ingeschakeld om advies uit te brengen, moet daarvan bij de ontvangstbevestiging mededeling worden gedaan.

Het in behandeling nemen van een klacht

Schriftelijke klachten die voldoen aan de eisen van de Awb zijn klaagschriften en dienen in behandeling te worden genomen. Indien het klaagschrift niet aan de wettelijke eisen voldoet kan het klaagschrift niet-ontvankelijk worden verklaard. De gemeente is hiertoe niet verplicht. In de Awb staat niet beschreven dat de gemeente de indiener van een schriftelijke klacht de kans moet geven om zijn verzuim te herstellen.

De Awb bevat een waarborg voor een zorgvuldige klachtbehandeling door te bepalen dat voor de behandeling van de klacht geldt dat die geschiedt door een persoon die niet betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, tenzij de klacht betrekking heeft op een gedraging van het bestuursorgaan zelf, of een lid of de voorzitter daarvan.

Daarnaast heeft de Awb bepaald dat ook in een aantal andere situaties een bestuursorgaan een klacht niet in behandeling hoeft te nemen. Hierbij gaat het onder andere om een herhaalde klacht, de gedraging heeft langer dan een jaar vóór indiening van de klacht plaatsgevonden, wanneer bij een andere rechter dan de bestuursrechter een procedure is ingesteld, of reeds is afgerond of indien ten gevolge van de gedraging een opsporingsonderzoek of strafrechtelijke vervolging gaande is. Tot slot kent de Awb een mogelijkheid om af te zien van klachtbehandeling indien het belang van de klager of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is, de zogenaamde bagatelzaken.

Indien het bestuursorgaan de klacht niet in behandeling neemt, wordt de klager zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift schriftelijk in kennis gesteld. Bij de kennisgeving wordt vermeld bij welke ombudsman en binnen welke termijn de klager vervolgens een verzoekschrift kan indienen.

Het stopzetten van de klachtenprocedure

Een zeer belangrijke bepaling in de Awb is dat de procedure kan worden stopgezet zodra de klacht naar tevredenheid van de klager is behandeld. Het stoppen van de klachtbehandeling kan op elk moment waarbij de verdere verplichtingen komen te vervallen. Het is aan de klager om vast te stellen of sprake is van tegemoetkoming aan zijn klacht en niet aan het bestuursorgaan.

Hoorzitting

Een belangrijk onderdeel van de klachtprocedure is de hoorplicht. De bepaling geeft een recht om te worden gehoord, dat geldt zowel voor de klager als voor degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft. De klager hoeft niet te worden gehoord wanneer hij daarop geen prijs stelt of wanneer de klacht kennelijk ongegrond is.

Verslaglegging

Van het horen wordt een verslag gemaakt. Dat verslag bevat de hoofdlijnen van het verhandelde tijdens het horen. In plaats daarvan kan ook worden volstaan met vermelding van hetgeen tijdens het horen aan de orde kwam in de afdoeningsbrief. Wordt een klachtadviesinstantie ingeschakeld, dan moet het verslag worden opgenomen in het rapport van bevindingen dat die instantie uitbrengt aan het bestuursorgaan. Een verplichting het verslag toe te zenden aan partijen ontbreekt.

Beëindiging klachtbehandeling

Klachtbehandeling eindigt, indien de volledige procedure wordt doorlopen, met een afdoeningsbrief. Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek, zijn oordeel daarover en van de eventuele maatregelen (bij gegrond verklaren) die daaruit voortvloeien. De wetgever geeft er de voorkeur aan dat de afdoeningsbrief in een duidelijk oordeel, gegrond of ongegrond, uitmondt. Dat blijkt niet expliciet uit de wettekst, maar wel uit de memorie van toelichting. In de afdoeningsbrief moet de klager worden geïnformeerd bij welke ombudsman binnen welke termijn een klacht kan worden ingediend. Dat kan ook in een bijgevoegde brochure.

1.4 Termijnen

Het bestuursorgaan dient de klacht binnen zes weken na ontvangst van het klaagschrift te behandelen. Dat is tien weken als een klachtadviesinstantie is ingeschakeld. De behandeling kan met ten hoogste vier weken worden verdaagd. Indien het bestuursorgaan de behandeling met ten hoogste vier weken verdaagt, wordt hiervan schriftelijk mededeling gedaan aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft. Net als bij de behandeling van bezwaarschriften geldt dat de verdagingsmogelijkheid zich beperkt tot bijzondere gevallen en dus niet standaard kan worden gehanteerd (In de memorie van toelichting wordt gewezen op situaties van overmacht waarin het moeilijk zal zijn de termijn te halen).

1.5 Registratie en publicatie

De Awb schrijft voor dat klachten moeten worden geregistreerd en dat door gemeenten jaarlijks over klachten moet worden gepubliceerd.

2 BEZWAARSCHRIFTENPROCEDURE ALGEMENE WET BESTUURSRECHT

2.1 Adviescommissie

De Awb biedt gemeenten de mogelijkheid om ten behoeve van een beslissing op het bezwaar een adviescommissie in te stellen. De Awb bepaalt dat de adviescommissie bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden. De voorzitter maakt geen deel uit van en is niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Daarnaast biedt de Awb de raad de mogelijkheid om bijvoorbeeld in een verordening nadere eisen te stellen.

2.2 Bezwaarschriftbehandeling conform de Awb

Indiening bezwaarschrift

Onder het maken van bezwaar verstaat de Awb het gebruik maken van de ingevolge een wettelijk voorschrift bestaande bevoegdheid, voorziening tegen een besluit te vragen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Bij de regeling van de bezwaarschriftprocedure staat het begrip besluit centraal. Onder besluit wordt verstaan een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Het recht om tegen besluiten op te komen is beperkt tot belanghebbenden. Een belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Degene die een bezwaarschrift indient kan zich daarbij laten vertegenwoordigen.

De Awb schrijft voor dat het bestuursorgaan waarbij het bezwaarschrift is ingediend het, na ontvangst van het bezwaarschrift, de indiener, of in ieder geval zijn gemachtigde, een schriftelijke ontvangstbevestiging stuurt, het bezwaarschrift doorzendt naar het bevoegde bestuursorgaan en de afzender hiervan op de hoogte stelt of terugzendt naar de afzender. Indien door het bevoegde bestuursorgaan is besloten dat een commissie over het bezwaar zal adviseren, deelt het bestuursorgaan dit zo spoedig mogelijk mede aan de indiener van het bezwaarschrift. In geval van doorzending naar het bevoegde bestuursorgaan dient de datum van ontvangst op het bezwaarschrift aangetekend te worden. In de ontvangstbevestiging kan de indiener tevens worden uitgenodigd aan te geven of hij gebruik wenst te maken van de mogelijkheid om te worden gehoord. Ook is het mogelijk voorlichting te geven over het verdere verloop van de procedure. Er is geen uitdrukkelijke termijn gesteld waarbinnen de ontvangstbevestiging moet worden verzonden.

Indien een bezwaarschrift voldoet aan de eisen van de Awb dan moet het bezwaarschrift in behandeling worden genomen. Indien het bezwaar- of beroepschrift niet aan de wettelijke eisen voldoet, kan het bezwaar- of beroepschrift niet-ontvankelijk worden verklaard. Het bestuursorgaan is daartoe niet verplicht. Het bestuursorgaan dient de indiener van een bezwaarschrift de kans te geven om zijn verzuim te herstellen. Het bestuursorgaan stelt de indiener hiertoe een termijn.

Hoorzitting

Een belangrijk onderdeel van de bezwaarschriftprocedure is de hoorplicht. Het bestuursorgaan stelt belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord. In enkele gevallen – het bezwaarschrift is kennelijk niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond of de bezwaarmaker heeft aangegeven niet gehoord te willen worden – mag van het horen worden afgezien. Het bestuursorgaan of de adviescommissie is bevoegd hiertoe te beslissen. Indien een commissie over het bezwaar zal adviseren, deelt het bestuursorgaan dit zo spoedig mogelijk mede aan de indiener van het bezwaarschrift.

Het bestuursorgaan bereidt de hoorzitting voor door de indiener van het bezwaarschrift (of diens gemachtigde) en andere belanghebbenden voor de zitting uit te nodigen en de stukken ter inzage te leggen. In de uitnodiging voor de hoorzitting wordt in ieder geval vermeld waar en wanneer (ten minste één week voor de hoorzitting) de stukken ter inzage liggen en dat belanghebbenden tot tien dagen vóór het horen stukken kunnen indienen. Indien belanghebbenden toestemming verlenen aan het bestuursorgaan om het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken niet ter inzage te leggen dan kan dit achterwege blijven. Het bestuursorgaan kan, al dan niet op verzoek van een belanghebbende, het bezwaarschrift en alle verdere op de zaak betrekking hebbende stukken niet ter inzage leggen voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. Hiervan wordt mededeling gedaan.

Het horen geschiedt door het bestuursorgaan zelf, de voorzitter of door één of meerdere personen, waarvan de meerderheid niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest. Indien ten behoeve van de beslissing op een bezwaar een adviescommissie is ingesteld, geschiedt het horen door de commissie. Het bestuursorgaan of de adviescommissie beslist of de hoorzitting al dan niet in het openbaar plaatsvindt. De belanghebbenden worden in beginsel in elkaars aanwezigheid gehoord en kunnen getuigen of deskundigen laten horen. Indien belanghebbenden afzonderlijk zijn gehoord, wordt ieder van hen op de hoogte gesteld van het verhandelde gedurende het horen buiten zijn aanwezigheid, tenzij het bestuursorgaan, al dan niet op verzoek van een belanghebbende, heeft bepaald dat geheimhouding om gewichtige redenen geboden is.

Verslaglegging

Na afloop van het horen wordt een verslag gemaakt. Het bestuursorgaan is niet verplicht het conceptverslag aan belanghebbenden toe te zenden⁹.

Nader onderzoek

Wanneer na het horen nieuwe feiten of omstandigheden bekend worden, die voor de beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn, worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hierover te worden gehoord. In plaats van te horen kan het bestuursorgaan de bezwaarmaker ook de gelegenheid geven schriftelijk te reageren¹⁰.

Beraadslaging en advies

Het advies van de commissie wordt schriftelijk uitgebracht en bevat een verslag van het horen.

Beslissing door het bestuursorgaan op het bezwaarschrift

De Awb schrijft niet voor wat de beslissing op het bezwaarschrift moet of kan inhouden. Volgens de Awb houdt het besluit in een overweging van het bestreden besluit, eventuele herroeping ervan en het nemen van een nieuw besluit. In de praktijk zijn de volgende situaties mogelijk:

1. Het bezwaar is niet ontvankelijk;
2. Het bezwaar is ongegrond;
3. Het bezwaar is gegrond;
4. Het bezwaar is deel gegrond.

De heroverweging beperkt zich tot hetgeen door de bezwaarmaker is bestreden. Het bestuursorgaan mag de heroverweging niet gebruiken om de positie van de indiener van het bezwaarschrift te verslechteren (verbod van reformatio in peius). De beslissing dient te berusten op een deugdelijke motivering. Anders dan de rechter dient het bestuursorgaan zich bij deze heroverweging niet te beperken tot de rechtmatigheid van het primaire besluit, maar moet ook aandacht besteden aan beleidsaspecten die gelden op het moment van heroverwegen voor zover de wet daartoe de ruimte geeft.

Om in voorkomende gevallen de aandacht voor beleidsmatige aspecten in de bezwaarschriftprocedure in voldoende mate te waarborgen kunnen bestuursorganen bij de keuze voor de organisatorische onderbrenging van de behandeling van bezwaarschriften aansluiting zoeken bij de beslissingsruimte bij het besluit. Soms heeft een bestuursorgaan bij het nemen van een beslissing veel vrijheid; in andere gevallen ontbreekt die vrijheid nagenoeg. Op grond van de beslissingsruimte worden gebonden en vrije beslissingen onderscheiden. Dit onderscheid is relevant voor de organisatorische inbedding van de bezwaarschriftprocedure. Hoe groter de beslissingsruimte, hoe meer gelegenheid er is om in het kader van de bezwaarschriftprocedure (met de belanghebbenden) te zoeken naar een mogelijkheid om te komen tot een voor alle betrokkenen bevredigende uitkomst. Daarmee wordt het conflictoplossend vermogen van de bezwaarschriftprocedure ten volle benut. Als voorwaarde daarbij geldt wel dat het bestuursorgaan wordt vertegenwoordigd door iemand met voldoende mandaat en zeggenschap in de uitvoeringspraktijk. De mogelijkheden die de bezwaarschriftprocedure in zo'n geval biedt kunnen slechts optimaal worden benut indien dergelijke functionarissen direct bij de procedure betrokken zijn. Om ook bij de heroverweging passende objectiviteit te waarborgen moeten alle voorschriften van de Awb strikt in acht worden genomen.

Wanneer bezwaar is gemaakt tegen een gebonden beslissing is er minder aanleiding de beleidsbepalers direct bij de behandeling van bezwaarschriften te betrekken, omdat de heroverweging zich in zo'n geval concentreert op aspecten van rechtmatigheid.

⁹ ABRvS 12 juni 1997, JB 1997, 188.

¹⁰ Bijvoorbeeld Rb Roermond 14 mei 2002, 1/11/01/WRO K1

Bekendmaking beslissing op het bezwaarschrift door het bestuursorgaan

De beslissing wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan degene tot wie zij is gericht (of diens gemachtigde) en aan degenen die in de aanloop naar het bestreden besluit zienswijzen hebben ingediend. Bij de bekendmaking worden de motivering vermeld en door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan beroep kan worden ingesteld tegen de beslissing. Wanneer het bestuursorgaan afwijkt van een advies van een commissie wordt de reden van de afwijking vermeld en wordt het advies met de beslissing meegezonden.

2.3 Termijnen

Het bezwaarschrift moet zijn ingediend binnen zes weken (42 dagen) na de dag waarop het besluit bekend is gemaakt. Het bestuursorgaan dient bij de bekendmaking, respectievelijk mededeling van het primaire besluit aan de belanghebbende (n) duidelijk te maken tot wanneer het bezwaarschrift kan worden ingediend. Termijnoverschrijding moet leiden tot niet-ontvankelijkverklaring, tenzij de indiener een geldige reden heeft. Het staat een bestuursorgaan niet vrij een te laat ingediend bezwaarschrift inhoudelijk te beoordelen¹¹.

De jurisprudentie over de al dan niet verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding is strikt. Omstandigheden van persoonlijke aard kunnen verschoonbaarheid van termijnoverschrijding meebrengen indien zij een zekere mate van ernst hebben.

Het bestuursorgaan beslist binnen zes of tien weken (indien een commissie is ingesteld) na ontvangst van het bezwaarschrift. De tijd die verstrijkt tijdens het herstellen van een verzuim telt hierbij niet mee. Het bestuursorgaan kan, onder schriftelijke mededeling aan de indiener, de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Verder uitstel is alleen mogelijk als de indiener en de andere belanghebbenden daarmee instemmen.

¹¹ ABRS, 5 december 1995, AB 1996, 298 met noot AFMB; CRvB 19 november 1996, JB 1997, 11).