



Notitie doorwerkingstraject

Afhandeling van klachten en bezwaarschriften in Zeewolde

juni 2010

1. Inleiding

In 2007 hebben de rekenkamercommissies ViP+ een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de afhandeling van klachten en bezwaarschriften in de gemeente Zeewolde. In maart 2008 hebben wij hierover een rapport met een aantal aanbevelingen aangeboden aan de gemeenteraad. In de raadsvergadering van 29 mei 2008 heeft de gemeenteraad het college verzocht de aanbevelingen te implementeren.

De commissie heeft conform de toezegging bij het uitbrengen van het rapport onderzocht in hoeverre de aanbevelingen in het rapport in de praktijk zijn gebracht en in hoeverre deze aanbevelingen door de gemeente als effectief worden beoordeeld.

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

2. Verantwoording onderzoeksrapport

Wij hebben het college gevraagd om relevante nieuwe en/of gewijzigde beleidsdocumenten sinds 2008 op te sturen en om aan te geven hoe de aanbevelingen zijn doorgevoerd. Het college heeft diverse documenten aangeleverd en op 27 april jl. heeft het college een schriftelijke notitie verstuurd over de implementatie van de aanbevelingen. Aanvullend hebben wij een interview gehouden met de klachtencoördinator en de secretaris van de bezwaarschriftencommissie.

De documenten die wij hebben bestudeerd zijn:

- het Jaarverslag bezwaarschriftencommissie over 2009,
- het Burgerjaarverslag 2008
- informatie over de klachten- en bezwaarschriftenprocedures op de gemeentelijke website en
- de procesbeschrijving afhandeling bezwaarschriften.¹
- Spoorboekje klachtenafhandeling

¹ De organisatie heeft aangegeven dat ook het Reglement Bezwaarschriftencommissie in september 2009 is geactualiseerd. Maar dit staat los van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

Gelet op de beperkte opzet van dit onderzoek hebben wij ons rapport niet voor een bestuurlijk wederhoor aan het college voorgelegd² maar rechtstreeks aan de raad gezonden. Uiteraard kan de raad het college voor de behandeling nog om een reactie verzoeken. Het college kan richting raad reageren.

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

3. Bevindingen doorwerkingsonderzoek

3.1 Implementatie van de aanbevelingen voor de afhandeling van klachten

In deze paragraaf geven we per aanbeveling weer hoe deze is geïmplementeerd.

Procedure

1. Versterk de rol van de klachtencoördinator, ter verbetering van de eenduidigheid van de klachtafhandeling (ook omdat de behandelaars niet regelmatig met klachten te maken hebben). Regel dat:
 - a. de klachtencoördinator standaard wordt uitgenodigd bij hoorzittingen.
 - b. dat de klachtencoördinator standaard de afdoeningsbrieven ziet voor het verzenden.

Het college geeft in zijn schriftelijke reactie van 27 april jl. aan dat de klachtencoördinator nu standaard voor hoorzittingen wordt uitgenodigd. Ook ziet hij standaard de concept-afdoeningsbrieven.

In het interview licht de gemeente toe dat de meeste klachten eenzelfde afdeling betreffen: namelijk de afdeling die de meeste contacten heeft met de burger. Het afdelingshoofd meldt de klacht direct bij de coördinator. Bij de afhandeling lijkt de toegevoegde waarde van de coördinator af te nemen, volgens respondent, omdat het afdelingshoofd inmiddels geroutineerd is. Maar de burger kan de aanwezigheid van een onafhankelijke coördinator wel als positief ervaren. De klachtencoördinator controleert de afdoeningsbrief ook specifiek op vermelding van een oordeel '(deels) gegrond' of 'ongegrond'.

2. Maakt bij klachten over 'integriteit' altijd gebruik van een externe klachtadviseur, zodat over de onafhankelijkheid van de afhandeling van de klacht geen misverstand kan ontstaan.

Tot op heden heeft zich sinds het onderzoek geen klacht meer voorgedaan over de integriteit. Het college stelt dat in voorkomende gevallen de meerwaarde van de inschakeling van een externe adviseur met de klager besproken zou kunnen worden. De rekenkamercommissie heeft deze aanbeveling gedaan naar aanleiding van het verloop van een specifieke klacht over integriteit, die bij het dossieronderzoek aan de orde kwam. Het is o.i. nog steeds raadzaam om bij een klacht over integriteit (en dus een gebrek aan vertrouwen) in ieder geval de mogelijkheid van een externe klachtadviseur expliciet onder de aandacht te brengen.

² Wel hebben de ambtenaren een technische reactie gegeven.

Informatievoorziening burger

3. Verbeter de informatievoorziening aan de burger. Neem in een standaardontvangstbevestiging informatie op over de afhandelingstermijn, de behandelaar en de rol van de klachtencoördinator. Stel ook een A4/folder op, uit te reiken bij mondelinge klachten

Het college geeft aan dat in de ontvangstbevestiging de uiterste datum van afhandeling wordt vermeld, evenals de naam en functie van de afhandelaar van de klacht. De rol van de klachtencoördinator varieert per (soort) klacht en is lastig om in algemene zin te beschrijven. Vóór versturen van de ontvangstbevestiging vindt wel regelmatig telefonisch contact plaats met de klager. Bij een dergelijk contact wordt de klachtafhandeling ook besproken. Tevens is een A4 beschikbaar met een beschrijving van de hoofdlijnen van de klachtbehandeling. Deze wordt meegestuurd met de ontvangstbevestiging.

Overigens heeft de rekenkamercommissie gekeken op de website, en wat opvalt is dat het digitale klachtenformulier nog steeds niet (evenals ten tijde van het onderzoek) goed vindbaar is. De gemeente heeft aangegeven dit op korte termijn te verbeteren.

Aantal klachten

4. Stimuleer het gebruik van het interne registratieformulier voor de registratie van mondelinge klachten. Breng dit opnieuw onder de aandacht en zorg dat deze op alle afdelingen beschikbaar is. Maak duidelijk dat klachten welkom zijn.

Het college schrijft in zijn reactie, dat het registratieformulier regelmatig onder de aandacht van de afdelingshoofden wordt gebracht. Maar in de praktijk worden mondelinge klachten toch nauwelijks geregistreerd. Het college stelt dat ambtenaren zich vooral richten op de behandeling/oplossing van de klacht.

In het interview komt naar voren dat het klachtenregistratieformulier hooguit wordt gebruikt als een klager zich telefonisch meldt en de betreffende ambtenaar is niet aanwezig/bereikbaar.

Tijdigheid

5. Laat de klachtencoördinator de termijnen bewaken, met name:

- het tijdig versturen van ontvangstbevestigingen
- versturen van verdagingsbesluiten of voortgangsbrieven over de reden voor de vertraging.

Zo wordt gewaarborgd dat een burger op de hoogte wordt gehouden van de afhandeling. Biedt ook standaard excuses aan als de termijn wordt overschreden en dit niet wordt veroorzaakt door de behandeling zelf (bijvoorbeeld door een nader onderzoek o.i.d.)

Termijnbewaking is volgens het college primair de verantwoordelijkheid van de afdelingshoofden. De klachtencoördinator heeft een signalerende functie. Termijnoverschrijding kwam in 2009 niet voor, geeft de gemeente aan. Als het voorkomt probeert de klachtbehandelaar telefonisch contact te leggen, waarbij de reden wordt toegelicht. Klagers tonen vrijwel altijd begrip hiervoor.

Doorwerking en oplossingsgerichtheid

6. Stimuleer de doorwerking van klachten op de organisatie (leereffecten) door deze intern (bijvoorbeeld bij het afdelingsoverleg) te bespreken. Houd zicht op de effectuering van genomen maatregelen.

Het college licht in zijn schriftelijke reactie toe dat bij de afhandeling van een klacht steeds wordt aangegeven of er (organisatorische) maatregelen zijn getroffen, die herhaling van de klacht moeten voorkomen. Gelet op het vrijwel ontbreken van herhaalde klachten, zijn de genomen maatregelen

effectief, concludeert het college. De doorwerking in de organisatie vindt plaats via het afdelingshoofd, van de afdeling waar de meeste klachten spelen. De doorwerking is gezien de beperkte aantallen niet opgenomen in de planning- en controlcyclus, maar heeft wel nadrukkelijk de aandacht van de directie, licht de organisatie toe.

7. Neem mondeling contact op met de klager (vóór dan wel na verzending van de afdoeningsbrief). Dit is vooral van belang bij klagers wier klacht ongegrond wordt verklaard. Het gaat er daarbij niet om dat de klager gelijk krijgt, maar wel dat de gemeente kan constateren dat hij zich gehoord heeft gevoeld. Vermeld ook eventuele maatregelen in de afdoeningsbrief.

Het college geeft aan dat afhankelijk van de aard van de klacht en soms ook wel de ingeschatte mate van gegrondheid, direct na ontvangst van de klacht telefonisch contact wordt opgenomen met de klager. De klager kan dan aangeven of hij wil worden gehoord. Over het algemeen kiezen klagers voor de hoorzitting, en creëert de hoorzitting vervolgens veel goodwill. 'De waardering van klagers voor de tijd en aandacht die aan hun klacht wordt besteed, lijkt niet of nauwelijks beïnvloed te worden door de beoordeling van de klacht als gegrond of ongegrond'.

In het interview is toegelicht dat er bij een schriftelijke klacht vrijwel altijd telefonisch contact wordt opgenomen door het afdelingshoofd: het zit een burger meestal behoorlijk hoog wil hij of zij het op schrift zetten. Bij dit mondelinge contact gaat het de gemeente om het verkrijgen van duidelijkheid over de klacht en om het bevorderen van een efficiënte afhandeling ('wat moet er gebeuren om de klacht op te lossen'). De ervaringen zijn volgens respondent positief.

De gemeente stelt voorts in haar afdoeningsbrief bij klachten over bejegening wel of er maatregelen zijn genomen, maar licht deze verder niet toe.

Publicatie

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

Deze aanbeveling wordt stapsgewijs geïmplementeerd: in het jaarverslag 2009 zijn ook cijfers van 2007 en 2008 opgenomen, geeft de organisatie aan.

3.2 Implementatie van de aanbevelingen voor de bezwaarschriftenprocedure

Voorlichting burger

a. Ontwikkel een folder waarin alle aspecten van de procedure worden omschreven in duidelijke taal.

Het college geeft aan dat er voorlichtingsmateriaal is ontwikkeld over het 'indienen van een bezwaarschrift'. Dit staat op de gemeentelijke website. In de bezwaarclausule in beschikkingen wordt verwezen naar de website.

Aantallen / inhoud

b. Houd het aantal besluiten bij waartegen bezwaar kan worden gemaakt. Het aantal bezwaarschriften kan hier tegen worden afgezet.

Het college verwijst naar de implementatie van een nieuw postregistratieprogramma per januari 2010. Het zal als het goed is binnenkort mogelijk zijn om een betrouwbaar inzicht te krijgen in het aantal genomen besluiten. Het aantal bezwaarschriften kan hier dan tegen worden afgezet. Respondent wijst in het interview op de grote schommelingen in de aantallen bezwaarschriften van de laatste drie jaar (die slechts deels zijn te verklaren uit clusters van bezwaarschriften tegen één en hetzelfde besluit). Het afzetten van de bezwaarschriften tegenover de aantallen genomen besluiten kan wellicht helpen om deze schommelingen te verklaren.

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

In de schriftelijke reactie van het college staat aangegeven dat een uitsplitsing van soort bezwaarschriften en de adviezen van de commissie over meerdere jaren door de commissie zelf niet wordt gemaakt (zou het overzicht niet ten goede komen). In 2009 is deze aanbeveling wel deels in de praktijk gebracht: in het jaarverslag van de bezwaarschriftencommissie staat een overzicht van de soort bezwaarschriften (WMO/handhaving/bouwen et cetera) over drie jaar. In het interview geeft respondent aan dat het nog wel lastig is gebleken om trends te verklaren (zie ook aanbeveling b).

Tijdigheid

d. Stel een eenduidige procesbeschrijving op voor de behandeling van alle bezwaarschriften. Onderscheid verschillende processtappen, maak werkafspraken (wie doet wat) en spreek daar strakke doorlooptijden voor af. Bewaak die afspraken en doorlooptijden, inclusief de verdagingen (één eindverantwoordelijke voor het houden aan de afspraken). Rapporteer daarover niet alleen in het jaarverslag, maar laat het ook onderdeel zijn van de planning en controlcyclus en managementbesprekingen om sturing daarop tijdig mogelijk te maken. Met het actuele wetsvoorstel Dwangsom en Beroep wordt het tijdig nemen van beslissingen nog dwingender.

Er is een procesbeschrijving gemaakt voor de behandeling van bezwaarschriften. Daarnaast geeft het college aan dat de tijdige afdoening van bezwaarschriften een speerpunt is. Het is de verantwoordelijkheid van het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie om het bezwaarschrift tijdig in te plannen voor een hoorzitting en een advies uit te brengen. Vervolgens is het aan de vakafdeling om er voor te zorgen dat er een beslissing wordt genomen op het bezwaarschrift. Binnen de afdeling waartoe het secretariaat behoort is de tijdige afdoening een onderdeel van de afdelingsplanning. Zo nodig wordt bijgestuurd.

In 2008 is de beslissing op bezwaar in 85% van de gevallen binnen de termijn genomen (in 2007 78%), en in 2009 in 99% van de gevallen.

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

Het college stelt dat het mandateren van het besluit op een bezwaarschrift slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk is (door artikel 10:3, lid 3 Awb). Wel is een aantal maatregelen genomen om de afhandelingstermijn te verkorten. Zo ondertekent de voorzitter van de bezwaarschriftencommissie het advies niet, maar wordt er gewerkt met een handtekeningenstempel. Ook maakt het

secretariaat van de bezwaarschriftencommissie het collegevoorstel en de concept-beschikking op het bezwaar, als de deze commissie adviseert om het bezwaarschrift ongegrond of niet ontvankelijk te verklaren. 'Dat scheelt een overdrachtsmoment.'

Doorwerking

f. Geef de afhandeling van bezwaarschriften ook een inbedding in het kwaliteitssysteem of laat het aansluiten op servicenormen.

De afhandeling van bezwaarschriften sluit aan bij de servicenormen en is ingebed in het kwaliteitssysteem, stelt het college in zijn schriftelijke reactie.

In het interview licht respondent toe dat het vorige college de tijdige afhandeling van bezwaarschriften als speerpunt had benoemd. De organisatie let er dus heel strikt op. Het staat opgenomen in het afdelingsplan. De tijdigheid komt ook terug bij het werkoverleg. Wekelijks wordt in het systeem van het secretariaat van de bezwarencommissie de stand van zaken bekeken. Mochten er problemen zijn met de afdoening, dan wordt er besproken hoe dit moet worden opgelost om toch tijdig het bezwaarschrift af te handelen. Ook het versturen van verdagingsbesluiten gebeurt consequent.

3.3 Overijsselse methode

Tot slot gaan we kort in op de ervaringen met de Overijsselse methode, die ten tijde van het onderzoek is ingevoerd.

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 behandeltermijnen 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.

Ervaringen van de afgelopen twee jaar

Ook de Overijsselse methode (gestart ten tijde van het onderzoek) draagt volgens de organisatie bij aan een tijdige afhandeling. Al is hierbij wel een striktere regel opgesteld: de commissie neemt in principe telefonisch contact op binnen enkele dagen. Maar als dit niet mocht lukken (bijvoorbeeld omdat het telefoonnummer niet te vinden is), dan stuurt het secretariaat een brief uit, met het verzoek om zelf contact op te nemen. 'We moeten binnen een week duidelijkheid hebben of mensen een gesprek willen hebben met de vakafdeling'. In de praktijk wil zo'n 75% van de indieners een gesprek. Na afloop van het gesprek (waar de secretaris van de bezwarencommissie als onafhankelijke altijd bij aanwezig is), is in de helft van de gevallen geen verdere behandeling van het bezwaarschrift door de bezwarencommissie meer noodzakelijk. Ofwel de gemeente past haar besluit aan, ofwel de indiener trekt zijn bezwaarschrift in.

4. Conclusies

De rekenkamercommissie heeft in 2008 aan de gemeenteraad van Zeewolde een rapport aangeboden over de afhandeling van klachten en bezwaarschriften. In deze rapportage stond een aantal aanbevelingen, die zijn overgenomen door de gemeenteraad. In deze notitie staan onze bevindingen over de implementatie van de acht aanbevelingen voor de klachtenprocedure en de zes aanbevelingen voor de bezwaarschriftenprocedure.

Aanbevelingen voor de afhandeling van klachten

Vier van de acht aanbevelingen voor de klachtenprocedure zijn of worden geïmplementeerd.

- De rol van de klachtencoördinator is versterkt (aanbeveling 1).
- De gemeente heeft de informatievoorziening aan de burger verbeterd (aanbeveling 3).
- De gemeente neemt in de meeste gevallen mondeling contact op met de klager (aanbeveling 7).
- Bij de jaarlijkse rapportage over klachten wordt aandacht besteed aan meerjarige trends (aanbeveling 8).

Vier andere aanbevelingen zijn niet overgenomen of niet aan de orde geweest:

- Het standaard inzetten van een externe klachtadviseur bij klachten over integriteit is in de praktijk nog niet aan de orde geweest (aanbeveling 2). De gemeente wil deze mogelijkheid in voorkomende gevallen met de klager bespreken.
- Mondelinge klachten worden nauwelijks geregistreerd. De organisatie geeft aan zich vooral te richten op de afhandeling. (aanbeveling 4)
- Aanbeveling 5 over de bewaking van termijnen is niet aan de orde omdat de gemeente stelt dat er geen termijnoverschrijdingen meer plaatsvinden.
- De doorwerking van klachten is niet verder uitgewerkt in de planning- en controlcyclus (gezien de beperkte aantallen) maar heeft wel nadrukkelijk de aandacht van de directie (aanbeveling 6).

Aanbevelingen voor de afhandeling van bezwaarschriften

De gemeente heeft vijf aanbevelingen (deels) geïmplementeerd of zal dit in de toekomst doen:

- De gemeente heeft voorlichtingsmateriaal ontwikkeld: niet in de vorm van een folder maar wel op de website (aanbeveling a).
- Het aantal bezwaarschriften kan als het goed is vanaf dit jaar worden afgezet tegenover het totaal aantal genomen besluiten waartegen bezwaar mogelijk was (aanbeveling b).
- De aanbeveling om in de jaarrapportage te kijken naar trends over meer jaren is deels opgevolgd: wel bij het aantal en de soort bezwaarschriften maar niet bij de uitkomst van de adviezen (aanbeveling c).
- De gemeente heeft een procesbeschrijving opgesteld. Daarnaast was de tijdige afhandeling van bezwaarschriften een speerpunt van het vorige college, wat nadrukkelijk door de organisatie is opgepakt (aanbeveling d).
- De afhandeling van de bezwaarschriften is opgenomen in het kwaliteitssysteem: dit richt zich vooral op de tijdigheid, zie ook hierboven (aanbeveling f).

Eén aanbeveling heeft de gemeente niet overgenomen: het toekennen van een mandaat om te beslissen op een bezwaarschrift om zo de afhandelingstermijn te verkorten (aanbeveling e). Wel is een aantal andere maatregelen genomen om de afhandelingstermijn te verkorten. De tijdigheid van de afhandeling is inmiddels sterk verbeterd.

De rekenkamercommissie sluit met deze notitie het onderzoek definitief af. Het is verder aan de gemeenteraad om te kijken of en welke besluitvorming zij over dit onderwerp wil agenderen.