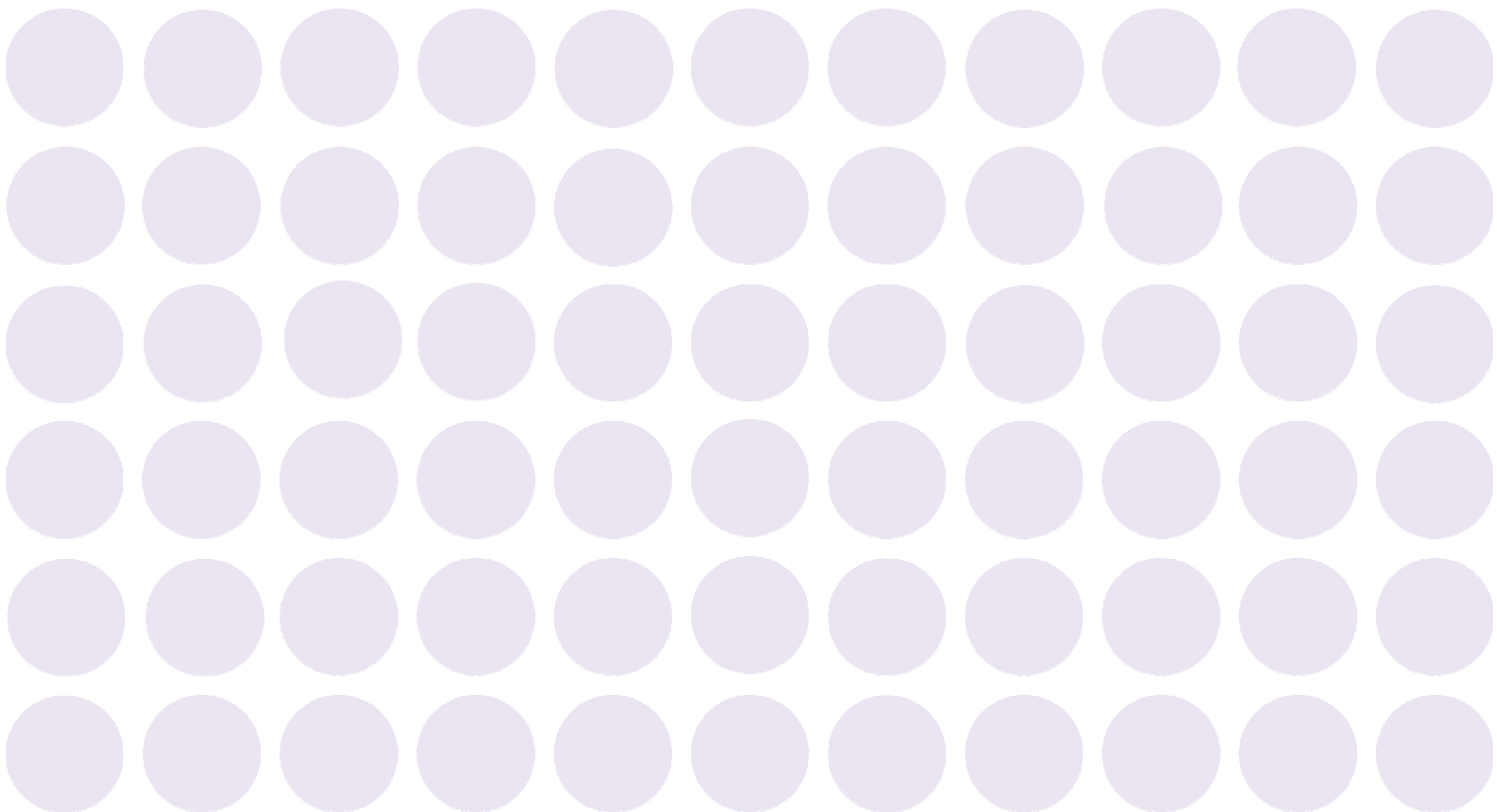


Conflictbeheersing gemeente Heemstede

Onderzoek Rekenkamercommissie Heemstede

Oktober 2011



Colofon

Uitgave

I&O Research BV
Van Dedemstraat 6c
1624 NN Hoorn
Tel.nr. 0229-282555

Rapportnummer

1783

Datum

Oktober 2011

Opdrachtgever

Rekenkamercommissie Heemstede
Postbus 352
2100 AJ Heemstede

Auteurs

Drs. J. Bouwmeester
T. Siermann, MSc

Bestellingen

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij de opdrachtgever

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

pag.

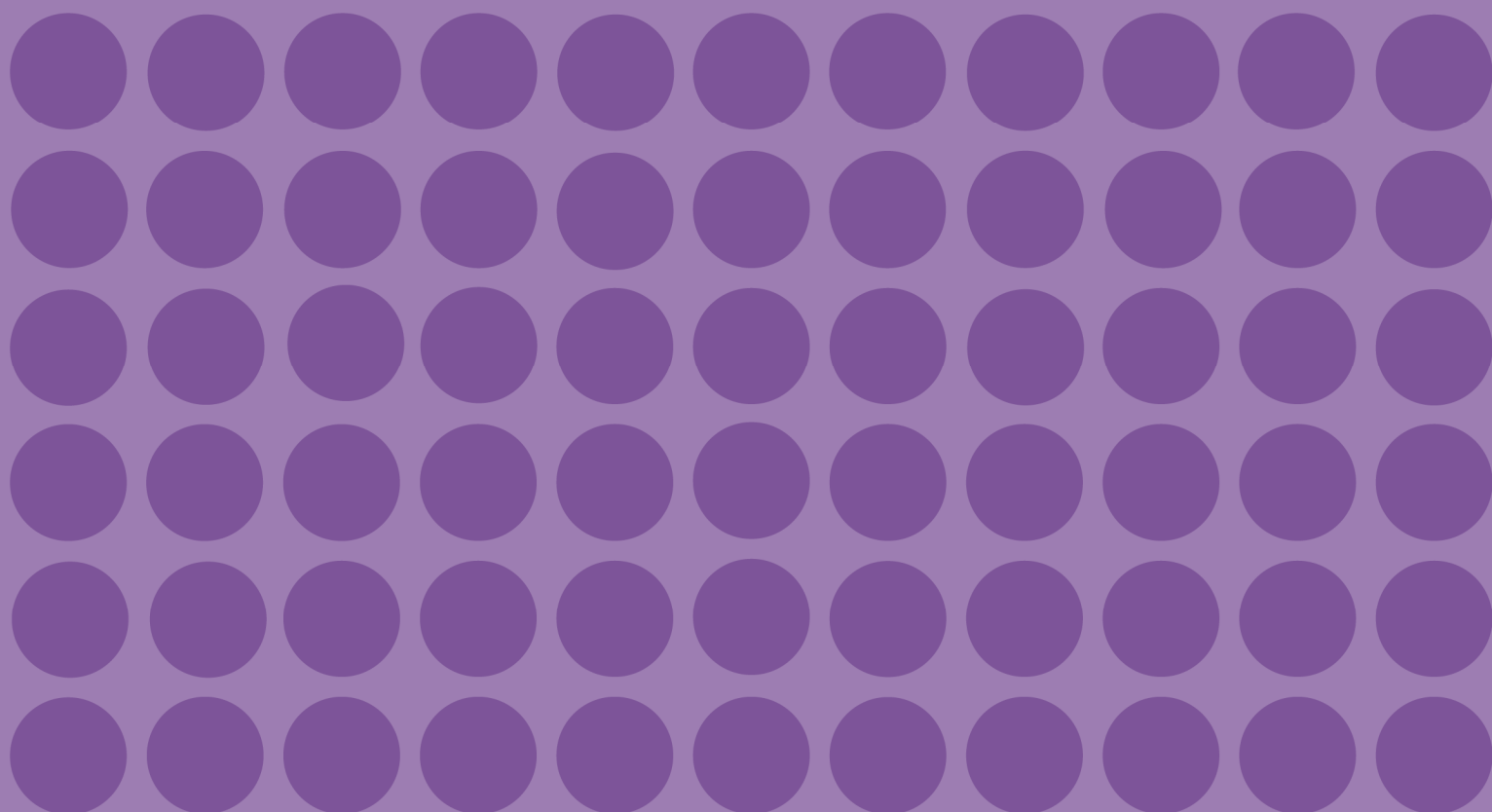
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Kader	1
1.3 Vraagstelling	2
1.4 Onderzoeksopzet	3
1.5 Leeswijzer	5
2. Beschrijving werkwijze en normenkader	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Externe en interne normen	7
2.3 Beschrijving van de werkwijze	8
2.4 Informatie over procedures	13
2.5 Normenkader	15
3. Kwantitatief inzicht in klachten en bezwaren	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Aantal klachten	18
3.3 Aantal bezwaren	19
4. Dienstverlening en imago	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Vertrouwen in gemeente	25
4.3 Algemene werkwijze bij contacten met burgers	25

5. Afhandeling klachten in de praktijk	30
5.1 Inleiding	30
5.2 Ontvangst en informele afhandeling	30
5.3 Afhandelingsprocedure	33
5.4 Communicatie tijdens klachtenprocedure	36
5.5 Kosten klachtenprocedure	37
6. Afhandeling van bezwaren in de praktijk	39
6.1 Inleiding	39
6.2 Ontvangst en informele afhandeling	39
6.3 Formele afhandeling	44
6.4 Communicatie tijdens klachtenprocedure	49
6.5 Afhandeling WOZ-bezwaren	50
6.6 Kosten bezwaarprocedure	51
7. Lering trekken uit klachten en bezwaren	53
7.1 Inleiding	53
7.2 Het trekken van lering uit afgehandelde klachten en bezwaren	53
Bijlage 1. Vragenlijsten	58
Bijlage 2. Resultaten bewonersenquête	60

Hoofdstuk

Inleiding

1





1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Ondanks de continue zorg voor een hoog niveau van dienstverlening, kan er voor burgers toch aanleiding zijn ontevreden te zijn over de dienstverlening of besluiten van de gemeente. De gemeente Heemstede ziet een adequate afhandeling van deze conflicten als een essentieel onderdeel van de gemeentelijke dienstverlening.

De gemeente is bij de afhandeling van conflicten in de eerste plaats gehouden aan landelijke richtlijnen. In de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) is een algemene regeling te vinden om zowel klachten als bezwaren van burgers af te handelen. De procedures die voor de gemeente Heemstede gelden bij het afhandelen van klachten en bezwaarschriften zijn op de informatie uit de Awb gebaseerd.

De Rekenkamercommissie Heemstede wil graag meer inzicht in de manier waarop de gemeente Heemstede met deze conflictsituaties om gaat en wat zij doet om deze te vermijden. Binnen dit onderzoek is samengewerkt met het onderzoeksbureau I&O Research uit Hoorn. I&O Research heeft in de personen van Jaap Bouwmeester en Tijmen Siermann, hierbij de uitvoerende werkzaamheden verricht. Met het onderzoek wordt beoogd inzicht te geven in de mate waarin de huidig geldende procedures en de gehanteerde werkwijze effectief zijn bij het voorkomen, achterhalen én afhandelen van klachten en bezwaren. De uitkomsten van het onderzoek bieden daarmee aanknopingspunten voor het verbeteren van de werkwijze.

1.2 Kader

Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek is voornamelijk gericht op klachten over de bejegening door ambtenaren of bestuurders en bezwaarschriften. Zijdellings wordt ook de beroepsprocedure behandeld, als vervolg op de bezwaarprocedure.

In het geval van klachten gaat het puur om bejegeningklachten. Bijvoorbeeld dat de ambtenaar of bestuurder zich ongeïnteresseerd toonde of dat er sprake was van onheuse bejegening aan het loket, de telefoon, in geschrift of dat brieven te laat werden beantwoord. De gemeente Heemstede hanteert een klachtenprocedure die de te volgen werkwijze weergeeft bij het afhandelen van klachten over de werkwijze en ‘gedragingen’ van de gemeente. Er is ook nog een categorie klachten die niet onder de reikwijdte van het klachtrecht valt. Deze klachten hebben bijvoorbeeld betrekking op het beleid, beleidsuitvoering of over regelgeving. Ook klachten over feitelijkheden zoals over het onderhoud openbare weg, stoepen of bomen vallen niet onder de regels zoals weergegeven in de Awb en de gemeentelijke klachtenprocedure. Deze signalen van burgers zijn te beschouwen als ‘meldingen’ en de afhandeling daarvan valt onder een andere procedure. Deze meldingen zijn derhalve niet meegenomen in de ‘scope’ van dit onderzoek.



Er wordt van een bezwaarschrift gesproken als de belanghebbende protest wil aantekenen tegen een besluit zoals het al dan niet verlenen van een vergunning of een beschikking. Dit kan tegen elk officieel besluit van de gemeente gericht zijn. Alle bezwaren die bij de gemeente binnenkomen worden in dit onderzoek meegenomen, inclusief de WOZ-bezwaren. Na het ongegrond verklaren van een bezwaar kan een burger tegen deze uitkomst in beroep gaan. Dit onderzoek behandelt deze beroepsprocedures kort -vanwege de beperkte rol van de gemeente in dit proces- als vervolg op de bezwaarprocedure.

1.3 Vraagstelling

Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Leidt de wijze waarop de gemeente Heemstede klachten/bezwaren voorkomt, behandelt en oplost tot de meest effectieve en efficiënte inzet van middelen en tot optimale tevredenheid bij de burgers?

Deze onderzoeksvraag wordt beantwoordt door middel van onderzoek op kwantitatief en kwalitatief vlak. In totaal zijn er tien deelvragen te onderscheiden.

Onderzoeksvragen naar feiten en cijfers

1. Hoe verhoudt zich, over de laatste 5 jaar, het aantal en de aard van de bij de gemeente binnengekomen klachten, bezwaarschriften tot landelijke cijfers?
2. Kan aan die verhouding een conclusie worden verbonden wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening door de gemeente?
3. Welke kosten zijn verbonden aan het behandelen van klachten en bezwaarschriften?
4. Zijn er duidelijke verschillen in kosten tussen de verschillende door de gemeente gehanteerde methoden van conflictbehandeling zoals informele methoden en meer formele methoden?
5. Zitten in het bestand van klachten statistisch gezien “uitbijters”, namelijk burgers die meerdere malen klagen? Zijn het echte uitbijters of is de conflictbehandeling niet goed verlopen?
6. Hebben de in 2009 genomen maatregelen om de advisering ten aanzien van bezwaarschriften sneller te laten verlopen geleid tot een tijdige afdoening van bezwaarschriften?



Kwalitatieve onderzoeksvragen

7. Welke overwegingen maakt de bezwarencommissie t.a.v. de keuze van de wijze van conflictbehandeling?
8. Draagt de kwaliteit van de wijze van conflicthantering bij aan de tevredenheid van de burger en voorkomt het (vermoedelijk kostbare) beroepszaken?
9. Zijn er andere manieren dan welke thans worden toegepast om conflicten tussen burgers en gemeente te voorkomen en/of naar tevredenheid op te lossen? (o.a. betere voorlichting, extra aandacht voor een goede afhandeling van klachten ter voorkoming van bezwaarschriften, inzet van verschillende informele technieken)?
10. Is er een impliciet of expliciet model van conflicthantering dat wordt toegepast c.q. van waaruit de gemeente/de bezwarencommissie werkt? Is een dergelijk model te ontwerpen op basis van het onderzoeksmateriaal?

1.4 Onderzoeksopzet

In het kader van het onderzoek zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

1. Deskresearch: documentenonderzoek en ontwikkeling normenkader;
2. Dossieronderzoek: screening klachten- en bezwaerdossiers en casestudies zes dossiers;
3. Interviews: met portefeuillehouder, ambtenaren en groepsgesprek commissie bezwaarschriften;
4. Enquêtes: onder inwoners en indieners van klachten en bezwaren.

Deskresearch

Allereerst is op basis van documentanalyse een beeld gevormd van de geldende regels en procedures bij de klachtenafhandeling in Heemstede. Op basis hiervan en de wettelijke normen die zijn vastgelegd in de Awb, is vervolgens een normenkader opgesteld. Dit normenkader is gebruikt als leidraad voor de verdere uitvoering van het onderzoek.

Interviews en groepsgesprek

Er zijn interviews gehouden met medewerkers van de gemeente Heemstede, die te maken hebben met klantcontact, klachten en/of bezwaren. Naast de portefeuillehouder is een aantal afdelingshoofden geïnterviewd, waaronder de toekomstige klachtencoördinator. Tot slot heeft er een groepsinterview met een vertegenwoordiging van de commissie voor bezwaarschriften plaatsgevonden.

Analyse klachtendossiers

Op basis van een analyse van alle ingediende klachten en bezwaarschriften in het afgelopen jaar, zijn zes afgeronde dossiers bestudeerd. Het ging hier om twee klachtdossiers en vier bezwaarschrift-dossiers. De dossiers zijn gekozen op basis van de aard van de klacht of het bezwaar en de afhandelingstermijn. Daarnaast is gekeken of de bezwaren gegrond zijn verklaard en de aard van het dossier.



De betrokken klachtafhandelaars zijn bevraagd naar hun concrete ervaringen met de afhandeling van de klacht en hun visie op de klachtafhandeling in het algemeen. Daar waar mogelijk is ook aan de klachtindieners gevraagd hun mening te geven over het afhandelingsproces en de uitkomst daarvan.

Daarnaast zijn er drie referentiegemeenten uitgekozen waarbij cijfers zijn opgevraagd over klacht- en bezwaarafhandeling in de afgelopen vijf jaar. Op basis hiervan is een analyse gemaakt van de hoeveelheid gegrond en ongegrond verklaarde klachten en bezwaarschriften in Heemstede.

Enquête onder indieners

Om zicht te krijgen op wat de ervaringen zijn van indieners van klachten en bezwaren is er een enquête onder de indieners van klachten en bezwaren uitgezet. Indieners van klachten kregen een andere vragenlijst dan indieners van bezwaarschriften. De vragen in de enquête waren specifiek gericht op hun ervaringen met de afhandeling van hun bezwaar of klacht.

Van de 32 inwoners van Heemstede die schriftelijk zijn benaderd voor deelname aan een online enquête hebben 15 inwoners de vragenlijst ingevuld. Hiermee geven de uitkomsten van de enquête een redelijk betrouwbaar beeld van de mening van de indieners.

Bevolkingsenquête

Om zicht te krijgen op wat de burger vindt van de wijze waarop de gemeente omgaat met verzoeken, vragen en klachten is een bevolkingsenquête uitgevoerd. Van de ruim 500 inwoners van Heemstede die schriftelijk zijn benaderd voor deelname aan een online enquête, hebben 93 inwoners de vragenlijst ingevuld. De bewonersenquête heeft met name een beeld opgeleverd van het imago van de gemeente onder haar inwoners. De uitkomsten van de enquête geven een representatief beeld van de mening van de inwoners van de gemeente. De statistische nauwkeurigheid van de uitkomsten bedraagt 10% bij een betrouwbaarheid van 95%. Dat betekent dat de uitkomsten met 95% zekerheid minder dan 10% afwijken van de werkelijke percentages wanneer alle inwoners zouden zijn geënquêteerd.

Groepsgesprek commissie voor bezwaarschriften

Het laatste onderdeel van de informatieverzameling bestond uit een groepsgesprek waaraan 3 leden van de commissie voor bezwaarschriften hebben deelgenomen. In het gesprek is vooral ingegaan op hun visie op de klantvriendelijkheid van de gemeente en de afhandeling van bezwaarschriften. Ook zijn de uitkomsten van het onderzoek op hoofdlijnen gepresenteerd en is aan de commissieleden een aantal aanvullende vragen gesteld. Deze hadden betrekking op de mate waarin ze het geschetste beeld herkenden, of ze zelf signalen ontvingen over de bezwarenafhandeling en de rol van het college en de raad bij het doorvoeren van eventuele leerpunten.



1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de werkwijze zoals die op papier beschreven staat en de bijbehorende interne en externe normen waaraan de afhandeling van klachten en bezwaren dient te voldoen. Verder wordt in dit hoofdstuk duidelijk hoe de gemeente de geldende regels en handelwijze heeft verankerd in de organisatie en hoe daarover wordt gecommuniceerd naar de medewerkers en de burgers.

In hoofdstuk 3 wordt de situatie op het aantal klachten en bezwaren in de afgelopen vijf jaar in kaart gebracht en vergeleken met enkele referentiegemeenten.

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de klantvriendelijkheid van de gemeente. De laagdrempeligheid van de procedures en het vertrouwen van de burger in de gemeente staat hierin centraal. Hierbij wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de uitkomsten van de enquêtes onder burgers. De complete enquête-uitkomsten zijn terug te vinden in de bijlage.

Hoofdstuk 5 richt zich op de kwaliteit van de klachtafhandeling in de praktijk. Hier wordt stap voor stap de klachtenprocedure zoals deze op papier staat doorlopen en bekeken of de klachtafhandeling voldoet aan de normen die de gemeente zichzelf gesteld heeft.

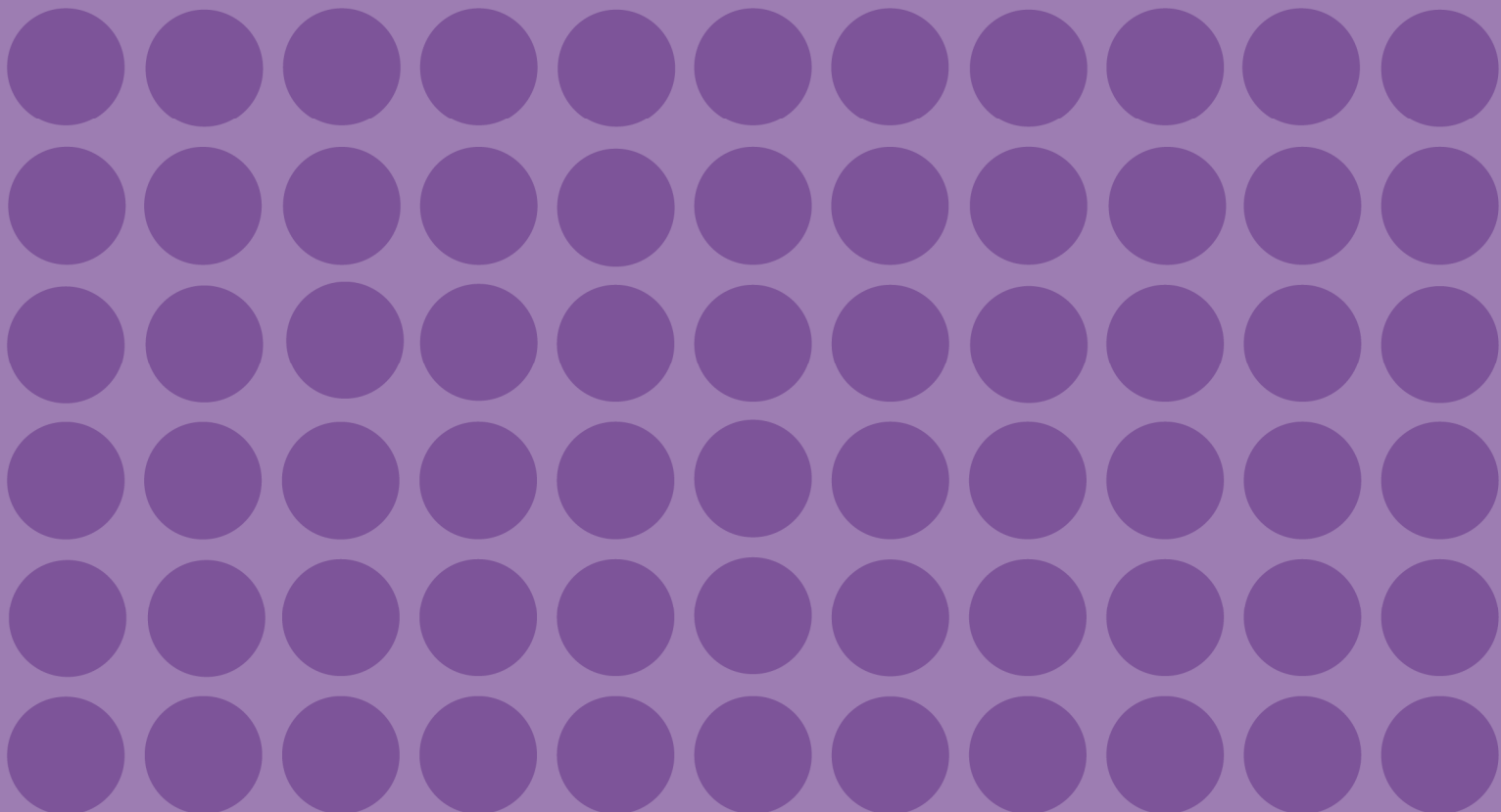
In hoofdstuk 6 wordt deze structuur opnieuw gevolgd, maar dan gericht op de afhandeling van bezwaarschriften.

Hoofdstuk 7 focust op de laatste stap in het proces van de afhandeling van klachten en bezwaren: de mate waarin de gemeente van deze conflicten leert. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op registratie van klachten en bezwaren, de rapportage daarover en de terugkoppeling aan de gemeenteraad.

2

Hoofdstuk

Beschrijving werkwijze en normenkader





2. Beschrijving werkwijze en normenkader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de normen aan de orde waaraan de klacht- en bezwaarafhandeling van de gemeente Heemstede wordt getoetst. De procedurevoorschriften zijn voor wat betreft de klachten omschreven in de Awb en het 'Protocol interne behandeling van klaagschriften', stammend uit 2003. Voor de behandeling van bezwaarschriften geldt de Verordening commissie bezwaarschriften. Op basis van deze interne en externe normen is in paragraaf 2.5 een normenkader gepresenteerd dat binnen het onderzoek is gebruikt als toetsingskader voor de beoordeling van de afhandeling van klachten en bezwaren.

2.2 Externe en interne normen

Externe normen: regels vanuit Awb voor afhandeling bezwaren

De Awb stelt in hoofdstuk 6 en 7 wettelijke regels voor de afhandeling van bezwaren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de vastgestelde termijn van zes weken waarop men een bezwaarschrift mag indienen, de regels voor niet-ontvankelijkheid van een bezwaar en de plicht een indiener van het bezwaar een schriftelijke ontvangstbevestiging te sturen.

Ook zijn er regels vastgelegd voor het verdere verloop van de procedure. Zo staat vast dat er een hoorzitting plaatsvindt, waarbij belanghebbenden in elkaars aanwezigheid worden gehoord. Op verzoek kunnen zij eventueel apart worden gehoord. Van deze hoorzitting wordt een verslag gemaakt. Daarnaast is vastgelegd in de Awb dat men ten minste een week alle op de zaak betrekking hebbende stukken kan inzien, tot tien dagen voor het horen kunnen belanghebbenden nadere stukken indienen.

De wet bepaalt verder dat het desbetreffende bestuursorgaan binnen 12 weken na afloop van de indieningstermijn beslist en dat deze periode eenmalig verdaagd kan worden met zes weken. Verder uitstel is mogelijk als alle belanghebbenden daarmee instemmen.

Tot slot zijn er ook nog verschillende eisen gesteld in de Awb aan de commissie voor bezwaarschriften om de onafhankelijkheid en kwaliteit te waarborgen. Zo moet een commissie uit ten minste drie leden bestaan, waarbij de voorzitter geen deel uitmaakt van het bestuursorgaan.

Verder beschrijft de verordening commissie bezwaarschriften de rol en de bevoegdheden van de commissie.

Externe normen: regels vanuit Awb voor afhandeling klachten

De Awb stelt in hoofdstuk 9 wettelijke regels voor de afhandeling van klachten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de plicht een indiener van een klacht een ontvangstbevestiging te sturen en om de maximale termijn die de afhandeling mag duren. De wet bepaalt verder dat het betreffende bestuursorgaan zorg draagt voor een behoorlijke behandeling van mondelinge klachten. Voor schriftelijk ingediende klachten geldt een procedure met een aantal waarborgen in het geval dat langs andere, meer informele weg geen oplossing wordt gevonden.



Interne normen: protocol klachtbehandeling

Naast de externe, wettelijke bepalingen gelden de eisen die de gemeente Heemstede zichzelf oplegt middels een voorgeschreven werkwijze. Deze zijn beschreven in het 'Protocol interne behandeling van klaagschriften'. In dit protocol staan specifieke regels over de coördinerende afdeling (artikel 1) het aanstellen van een klachtafhandelaar die het horen verzorgt (artikel 2). Tot slot wordt in artikel 3 aangegeven dat de klachten worden geregistreerd in een klachtdossier.

Daarnaast heeft de gemeente als beleidsuitgangspunt zoveel mogelijk klachten informeel af te handelen. Indien de informele afdoening van een klacht niet tot tevredenheid van de burger wordt opgelost, wordt de klachtenprocedure gevolgd.

2.3 Beschrijving van de werkwijze

Op basis van de Awb, het protocol en aanvullende informatie van betrokken ambtenaren zijn de verantwoordelijkheden en de afgesproken handelwijze bij de afhandeling van klachten en bezwaren te schetsen. Deze werkwijze ziet er op hoofdlijnen als volgt uit.

2.3.1 Afhandeling van klachten

Rollen en verantwoordelijkheden

Als een klaagschrift een gedraging van een persoon die werkzaam is bij de gemeente betreft, is de sectordirecteur verantwoordelijk voor het horen. Hiermee is de sectordirecteur verantwoordelijk klachtafhandelaar. Wanneer het om een klacht gaat over een sectordirecteur, wordt de gemeentesecretaris aangewezen om de betrokkenen te horen. Wanneer de gemeentesecretaris de beklagde is, wordt uit het college iemand naar voren geschoven om deze verantwoordelijkheid over te nemen.

Incidenteel kan het voorkomen dat portefeuillehouders ook bij klachten waarin zij niet formeel afhandelaar zijn de vinger aan de pols houden. De betrokkenheid van portefeuillehouders is dan doorgaans gericht op de voortgang, de sectordirecteur blijft verantwoordelijk voor de inhoudelijke afhandeling.

De afhandeling van klaagschriften wordt gecoördineerd door het hoofd van de afdeling Personeel en Organisatie (P&O). Dit betreft zowel de inhoudelijke kwaliteit als de snelheid van de afhandeling. Als de klacht gaat om een gedraging van een medewerker van P&O, dan wordt de coördinatie overgenomen door het hoofd van de afdeling Algemene en Juridische Zaken (AJZ).¹

De klachtafhandelaar kan de klachtencoördinator desgewenst wel om advies vragen, maar de klachtencoördinator heeft niet als taak op eigen initiatief -dus ongevraagde- adviezen te geven. Indien nodig fungeert de klachtencoördinator als contactpersoon naar de Nationale Ombudsman.

¹ In de toekomst wordt de coördinerende rol overgenomen door AJZ



De klachtencoördinator heeft behalve de ondersteuning van de klachtafhandelaars, als taak eventuele ontwikkelingen of opvallende patronen te signaleren op basis van de eigen informatie over afgehandelde klaagschriften. Op basis van een analyse van het aantal en de aard van de klachten wordt jaarlijks een verslag opgesteld. Dit verslag maakt deel uit van het jaarverslag dat in de raad wordt behandeld.

Informele afhandeling

Een belangrijk onderscheid betreft het verschil tussen de formele en informele afhandeling. De gemeente Heemstede besteedt veel aandacht aan de mogelijkheden van een informele afhandeling. De bedoeling hiervan is dat door middel van een (telefonisch) gesprek tussen klachtindiener en klachtafhandelaar het ontstane probleem wordt opgelost. Soms is bij deze gesprekken de beklagde² aanwezig. Wanneer deze informele afhandeling succesvol verloopt, wordt een formele klachtenprocedure voorkomen.

Stapsgewijze aanpak

Wanneer niet wordt gepoogd de klacht informeel af te handelen of de poging niet succesvol is, volgt de formele klachtenprocedure. De werkwijze van de gemeente Heemstede bij het ontvangen en afhandelen van klachten doorloopt (idealiter) de volgende stappen.

Registratie van de klacht

Schriftelijke klachten worden bij binnenkomst door de postverwerking ingeboekt in het postregistratiesysteem (Verseon). Dit maakt deel uit van het Documentair Management Systeem. Als klachten via het klachtenformulier of via een e-mail elders in de organisatie binnenkomen, worden deze alsnog langs de postverwerking gestuurd.

De betreffende afhandelaar van de klacht - in de meeste gevallen het sectorhoofd van de beklagde - wordt meteen door middel van een kopie op de hoogte gesteld van de klacht. Ook de klachtencoördinator wordt op de hoogte gesteld van de klacht.

Bepaling van de ontvankelijkheid

De eerste stap is het vaststellen van de ontvankelijkheid van een klacht. De klachtafhandelaar bepaalt of de ingediende klacht ontvankelijk is. Klachten kunnen niet-ontvankelijk worden verklaard op basis van de regels in de Awb. Bijvoorbeeld als ze discriminerend zijn, over een collegebesluit gaan (in dat geval is er sprake van een bezwaar), als ze gaan over zaken die nog bij de rechter liggen en/of de klaagschriften niet voldoen aan de andere gestelde eisen in de Awb.

² De beklagde is in de meeste gevallen een ambtenaar, maar kan ook een hele afdeling of het hele gemeentebestuur zijn.



Wanneer het blijkt te gaan om een melding over de openbare ruimte of om een bezwaarschrift, wordt de brief doorgestuurd naar de afdeling die daarover gaat. Bij een combinatie van melding/bezwaar en een klacht, wordt in eerste instantie geprobeerd de aanleiding van het bezwaar of de melding op te lossen.

Wanneer het wel een klacht betreft in de zin dat deze betrekking heeft op het gedrag van een ambtenaar en/of bestuurder, treedt de feitelijke klachtenprocedure in werking. Hieraan worden nog enkele eisen verbonden waaraan de klacht moet voldoen om in behandeling te worden genomen. Op het klaagschrift moeten naam, adres, datum en een omschrijving van de klacht vermeld staan. Daarnaast mag het niet gaan om een klacht die al eerder is behandeld of een voorval dat langer dan een jaar geleden heeft plaatsgevonden.

Klachtafhandeling

De klachtindieners krijgt een ontvangstbevestiging van de klacht. Vervolgens neemt de klachtafhandelaar contact op met de klachtindieners en geeft daarbij de termijnen van de afhandeling door. In dit (telefonische) gesprek wordt de klacht definitief in kaart gebracht en wordt een poging gedaan deze op een informele manier op te lossen. Wanneer dat lukt, vervallen de voorgeschreven vervolgstappen van de officiële klachtenafhandeling. Dit staat niet in het 'Protocol interne behandeling van klaagschriften', maar is wel vastgelegd in artikel 9:5 van de Awb.

Als de informele afhandeling niet succesvol is, wordt binnen zes weken de klachtindieners uitgenodigd voor een hoorzitting waarbij de klachtindieners en de beklagde worden gehoord door de klachtafhandelaar. Zowel de klachtindieners als de beklagde kan er voor kiezen om afzonderlijk te worden gehoord. Het heeft de voorkeur om het horen in elkaars aanwezigheid te doen, omdat dit de kans op schikking vergroot. Van de hoorzitting wordt een verslag gemaakt en deze wordt aan de betrokkene aangeboden ter verificatie. Dan volgt de analyse van de klachtafhandelaar of de klacht gegrond is. De klachtafhandelaar verwerkt vervolgens de bevindingen in een afdoeningsbrief aan de klachtindieners, waarvan een kopie naar de beklagde en de klachtcoördinator gaat. In deze brief wordt tevens melding gemaakt van de mogelijkheid bij ontevredenheid zich te wenden tot de Nationale Ombudsman.

Informele klachtafhandeling

Bij een informele klachtafhandeling vervalt het officiële karakter van de afhandeling. Een eventueel vervolgesprek heeft dan niet meer het karakter van een hoorzitting zoals hierboven beschreven. In de praktijk wil de gemeente dat de verslagen van dergelijke vervolgesprekken opgenomen worden in het te vormen klachtdossier.



2.3.2 Afhandeling van bezwaarschriften

Stapsgewijze aanpak

Bij binnenkomst van een bezwaar verloopt de werkwijze van de gemeente Heemstede (idealiter) volgens de volgende stappen.

Registratie van het bezwaar

Bezwaarschriften komen binnen bij de afdeling IB, die ze via Verseon toestuurt aan AJZ. Deze afdeling verzorgt de registratie van de binnenkomende bezwaren.

Bepaling van de ontvankelijkheid

De eerste stap is het vaststellen van de ontvankelijkheid van een bezwaar. AJZ beoordeelt of het ingediende bezwaar ontvankelijk is. Bezwaren kunnen niet ontvankelijk worden verklaard op basis van de regels in de Awb. Bijvoorbeeld als ze niet volledig ondertekend zijn, niet over een collegebesluit gaan, niet tijdig zijn ingediend en/of de bezwaarschriften niet voldoen aan de andere gestelde eisen in de Awb. Waar mogelijk wordt de indiener een hersteltermijn geboden, bijvoorbeeld om alsnog te ondertekenen, of om alsnog de gronden van het bezwaar aan te vullen. In het geval dat er twijfel is over de ontvankelijkheid van een bezwaar, wordt de commissie ingeschakeld. Wanneer het bezwaar ontvankelijk wordt verklaard door de commissie, treedt de feitelijke procedure in werking.

Afhandeling van het bezwaar

De afdeling AJZ informeert het hoofd van de desbetreffende vakafdeling, middels een kopie van het bezwaarschrift. Er wordt vervolgens contact opgenomen met de vakafdeling om te bekijken of er aanleiding is om het bestreden besluit te herzien.

De indiener krijgt een ontvangstbevestiging van het bezwaar. Eventueel neemt de betrokken afdeling contact op met de indiener om het bezwaar te verduidelijken of in een vroege fase op te lossen.

Wanneer het bezwaar wordt ingetrokken, vervallen de voorgeschreven vervolgstappen van de officiële afhandeling.

Ingetrokken bezwaren worden als zodanig geregistreerd door AJZ. Door middel van een brief aan de indiener met de uitkomsten van het gesprek wordt het dossier afgesloten.

De gemeente Heemstede werkt voor de bezwarenafhandeling met een adviescommissie. Als de informele afhandeling niet succesvol is, wordt de indiener uitgenodigd voor een hoorzitting waarbij de indiener en eventuele belanghebbenden worden gehoord door deze commissie voor bezwaarschriften. Bij elke vergadering van de commissie zijn tenminste drie leden aanwezig. De voorzitter en de leden worden voor een periode van vier jaar benoemd, maar kunnen herbenoemd worden. Ze kunnen op elk moment ontslag nemen, maar blijven hun functie vervullen totdat in de opvolging is voorzien.

In de verordening commissie bezwaarschriften staan de rol en de bevoegdheden van de commissie precies beschreven. Zo is de commissie niet bevoegd ten aanzien van bezwaarschriften die zijn ingediend tegen besluiten op grond van belastingen en WOZ-waarderingen.



De voorzitter heeft het recht alle gewenste inlichtingen in te winnen of te laten inwinnen. Daarnaast bepaalt de voorzitter de plaats en het tijdstip van de hoorzitting. Andere bepalingen betreffende de zitting in de verordening zijn onder meer dat deze openbaar is, de uitnodiging ten minste twee weken van tevoren wordt verstuurd en er een schriftelijk verslag wordt gemaakt. De Awb schrijft voor dat alle stukken die betrekking hebben op de zaak door de gemeente ten minste een week beschikbaar worden gesteld voor inzage. Tot tien dagen van tevoren kunnen belanghebbenden stukken indienen. Bij de hoorzitting vertegenwoordigt een ambtenaar van de desbetreffende afdeling het standpunt van het college. Op verzoek kunnen belanghebbenden afzonderlijk van elkaar worden gehoord.

De verordening commissie bezwaarschriften schrijft voor dat de commissie na afloop van de hoorzitting achter gesloten deuren beraadslaagt over het uit te brengen advies. Hierbij is de meerderheid van de stemmen doorslaggevend. Van een minderheidsstandpunt wordt bij het advies melding gedaan indien de minderheid dat verlangt. De commissie voor bezwaarschriften adviseert vervolgens de door de Awb vastgestelde bestuursinstantie over de te nemen beslissing. Dit kan de burgemeester of de raad zijn, maar in de meeste gevallen gaat het om het college. Het college heeft het recht dit advies naast zich neer te leggen. De uiteindelijke beslissing wordt genomen door het college en samen met het verslag van de hoorzitting toegezonden aan de betrokkenen. In deze brief wordt tevens melding gemaakt van de mogelijkheid bij ontevredenheid beroep in te stellen bij de rechtbank.

Uitzondering: WOZ-bezwaren

WOZ-bezwaren worden afgehandeld door de Gemeente Belastingen Kennemerland-Zuid (GBKZ). Dit is een intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten Bloemendaal, Heemstede, Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

Wanneer een WOZ-bezwaar binnenkomt wordt dit gecontroleerd door de Poortwachter, een speciale functie binnen de GBKZ. Als er stukken ontbreken wordt er naar de indiener een verzoek gestuurd deze binnen 2 à 3 weken toe te sturen. Er wordt geen gebruik gemaakt van informele afhandeling bij WOZ-bezwaren. Daarnaast gelden er andere termijnen; in februari worden de WOZ-waardes bekend gemaakt, waarna de belanghebbende zes weken de tijd heeft om hierop te reageren.

De wet schrijft voor dat alle bezwaren voor 1 januari van het daaropvolgende jaar worden afgehandeld. Indien nodig volgt er een verdagingsperiode van 6 weken. Via de wet Dwangsom heeft de gemeente vervolgens nog 2 weken om de zaak af te handelen. Daarnaast is er een intern doel om voor 1 juli 80% van de bezwaren afgehandeld te hebben.

Hoorzittingen over WOZ-bezwaren vinden niet plaats bij de bezwarencommissie. Daarbij zijn alleen de beleidsambtenaar en een notulist aanwezig. Anders dan bij de hoorzittingen door de commissie voor bezwaarschriften worden hier ook niet beide partijen gehoord. Na afloop van de hoorzitting krijgt men het verslag direct meegegeven. Het verslag wordt ook in de uiteindelijke uitspraak meegenomen.



2.4 Informatie over procedures

Een belangrijke vraag is hoe de gemeente de geldende regels en handelwijze heeft verankerd in de organisatie en hoe daarover wordt gecommuniceerd. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de gemeente Heemstede informatie geeft aan respectievelijk medewerkers van de gemeente en burgers over de te volgen stappen bij klachten en bezwaren.

Interne informatie aan medewerkers

Het beeld bij de afdelingshoofden is dat het interne klachtenprotocol niet bekend is onder alle ambtenaren. Met name de afdelingshoofden zijn wel goed op de hoogte van de manier waarop klachten dienen te worden afgehandeld. Ambtenaren die geconfronteerd worden met klachten, kunnen de Awb raadplegen voor informatie over hoe ze moeten handelen. Ze kunnen hierover ook bij hun afdelingshoofd en de klachtencoördinator informatie krijgen. Uit de interviews blijkt dat het protocol niet via intranet beschikbaar is. Medewerkers kunnen vanzelfsprekend wel de informatie lezen die de gemeente voor burgers heeft opgesteld op de gemeentelijke website.

Ambtenaren die geconfronteerd worden met bezwaren, kunnen eveneens de Awb raadplegen voor informatie over hoe ze moeten handelen. Daarnaast kunnen ze voor vragen terecht bij AJZ.

De afdelingshoofden worden geacht vanuit hun verantwoordelijkheid als klachtafhandelaar op de hoogte te zijn van de geldende procedures. Zij kunnen desgewenst advies vragen over de te volgen handelwijze bij klachten of bezwaren bij respectievelijk de klachtencoördinator of AJZ. De afdelingshoofden hebben een training gehad waarbij ook de omgang met klachten is behandeld.

Externe communicatie

Er is geen folder over klachten- en/of bezwarenafhandeling beschikbaar in het gemeentehuis. De gemeente informeert burgers via de gemeentelijke website. Op de website van de gemeente Heemstede is informatie te lezen over hoe burgers kunnen handelen wanneer ze een klacht hebben. De informatie is niet direct zichtbaar op de homepage, maar via de optie Gemeente Heemstede en daarna 'Overlast, klachten en bezwaren' komt men bij de informatie over klachtenafhandeling. Ook via de zoekfunctie is de informatie te vinden.

Op de website staat onder het kopje 'klacht indienen' een uitleg over de afbakening van het begrip 'klacht'. Direct hieronder staat aangegeven dat ook andere klachten via deze manier kunnen worden ingediend:

“Als u vindt dat u niet juist behandeld bent door een bestuurder of medewerker van de gemeente dan kunt u een klacht indienen. Ook voor meer algemene klachten, bijvoorbeeld over de dienstverlening, parkeren, geluidsoverlast, bereikbaarheid, informatieverstrekking, inspraak enzovoort, kunt u terecht bij de gemeente. Wij behandelen uw klacht meestal binnen een week, maar maximaal binnen zes weken.”



Conflictbeheersing gemeente Heemstede • Beschrijving werkwijze en normenkader

The screenshot shows the 'Klacht indienen' (Report a complaint) page on the Heemstede ONLINE website. The page is titled 'Klacht indienen' and provides instructions on how to report a complaint. It includes a search bar, a navigation menu, and a list of services. The main content area is titled 'Klacht indienen' and contains the following text:

Klacht indienen
 Als u vindt dat u niet juist behandeld bent door een bestuurder of medewerker van de gemeente dan kunt u een klacht indienen. Ook voor meer algemene klachten, bijvoorbeeld over de dienstverlening, parkeren, geluidsoverlast, bereikbaarheid, informatieverstrekking, inspraak enzovoort, kunt u terecht bij de gemeente. Wij behandelen uw klacht meestal binnen een week, maar maximaal binnen zes weken.

Melden gevaar of schade op straat
 Let op: u kunt hier géén meldingen doorgeven over gevaar en schade in de openbare ruimte (kapotte straatverlichting, losliggende stoeptegels, overhangend groen e.d.). Hiervoor moet u het [formulier van ons 'Meldpunt overlast'](#) gebruiken.

Online een klacht indienen
 U kunt uw klacht direct online indienen bij de gemeente.

- [klacht indienen](#)
- [klacht indienen \(met gebruik van uw DigID\)](#)

Per brief een klacht indienen
 U schrijft een brief aan de gemeente met een volledige beschrijving van de achtergrond en een heldere toelichting van de klacht.
 Richt uw brief aan:
 Gemeente Heemstede
 Antwoordnummer 8
 2100 VB Heemstede
 (een postzegel is niet nodig)

Verder wordt duidelijk gemaakt dat men de klacht zowel online als per brief kan indienen en dat er telefonisch of schriftelijk contact opgenomen zal worden naar aanleiding van de klacht. En er wordt op deze pagina duidelijk gemaakt dat de afhandeling door een onafhankelijke partij wordt verricht en er wordt verwezen naar de Nationale Ombudsman.

De mogelijkheid tot het indienen van een bezwaar wordt op vrijwel dezelfde manier naar de burger gecommuniceerd. Op de website van de

gemeente Heemstede is informatie te lezen over hoe burgers kunnen handelen wanneer ze een bezwaar willen indienen. De informatie is niet direct zichtbaar op de homepagina, maar via de optie Gemeente Heemstede en daarna 'Overlast, klachten en bezwaren' komt men bij de informatie over bezwarenafhandeling. Ook via de zoekfunctie is de informatie te vinden.

Op de website staat onder het kopje 'bezwaar maken' een uitleg over wat de randvoorwaarden zijn voor het indienen van een geldig bezwaar. Hierbij wordt gerefereerd aan de termijnen en de vereiste informatie op een bezwaarschrift. De site legt uit dat het bezwaar verstuurd wordt naar de commissie voor bezwaarschriften en beschrijft kort de procedure en de daarbij horende termijnen. Tot slot vermeldt de site dat er – wanneer men ontevreden zou zijn met de beslissing naar aanleiding van het bezwaar – een mogelijkheid is tot (hoger) beroep.

The screenshot shows the 'Bezwaar maken' (Make a complaint) page on the Heemstede website. The page is titled 'Bezwaar maken' and provides instructions on how to make a complaint. It includes a search bar, a navigation menu, and a list of services. The main content area is titled 'Bezwaar maken' and contains the following text:

Bezwaar maken
 Wanneer u (als burger, bedrijf of instelling) het niet eens bent met een besluit van de gemeente, dan kunt u, als u door het besluit rechtstreeks in uw belang wordt getroffen, hiertegen bezwaar maken.

De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt zes weken. Deze termijn begint met ingang van de dag nadat het besluit is verzonden of op een andere manier is bekendgemaakt. Een bezwaarschrift moet worden ingediend bij het bestuursorgaan dat het besluit genomen heeft. Dat is meestal het College van Burgemeester en Wethouders, maar het kan ook de gemeenteraad of de burgemeester zijn. Bij het besluit is vermeld hoe u een bezwaarschrift moet indienen.

Het bezwaarschrift wordt toegezonden naar de [commissie voor bezwaarschriften](#) die over het bezwaarschrift moet adviseren. Als u een bezwaarschrift heeft ingediend krijgt u schriftelijk bericht over de werkwijze van de commissie. Nadat de commissie advies heeft uitgebracht moet het bestuursorgaan nog een besluit nemen. Dat moet binnen 12 weken na afloop van de indieningstermijn zijn. Deze termijn kan een keer met 6 weken worden verlengd. Indien u het niet eens bent met de beslissing op uw bezwaar dan kunt u hiertegen in beroep gaan. In de beslissing op uw bezwaarschrift staat vermeld hoe u beroep kunt aantekenen.

In een bezwaarschrift moet het volgende vermeld staan:

- Naam en adres.
- De datum waarop het bezwaarschrift is geschreven.
- Een duidelijke verwijzing naar het besluit.
- De reden van bezwaar.

Buttons: reageer, sluit door, print, Lees Uoor, ShareThis

Verder wordt onder elk besluit de bezwarenclausule vermeld. Dat is wettelijk voorgeschreven en vermeldt hoe een bezwaarschrift kan worden ingediend, aan wie het moet worden gericht en wat er in moet staan. Ook wordt de termijn vermeld.

Daarnaast is via www.overheid.nl, onder het kopje lokale regelgeving, de verordening commissie bezwaarschriften te vinden waarin de regels voor afhandeling met behulp van een adviescommissie op een rij staan. Op de eigen website (www.heemstede.nl) staat eveneens een link naar deze site.



2.5 Normenkader

De hierboven beschreven externe (wettelijke) normen en de intern geldende afspraken over de wijze waarop klachten en bezwaren worden afgehandeld, vormen de basis van twee normenkaders voor dit onderzoek. Daarbij komt nog een aantal aanvullende kwaliteitsaspecten die voortvloeien uit de vraagstelling van het onderzoek. De normenkaders zijn ingedeeld aan de hand van een vijftal dimensies. Deze dimensies zijn:

1. het aantal klachten;
2. de mate waarin de gemeente open staat voor klachten/bezwaren;
3. de kwaliteit van de afhandeling van klachten/bezwaren;
4. trekken van lering uit binnengekomen klachten/bezwaren;
5. terugkoppeling aan de raad.

De hieronder gepresenteerde normenkaders zijn gebruikt als leidraad in het onderzoek.

2.5.1 Normenkader afhandeling van klachten

1. Het aantal klachten	
norm	toetsingscriterium
Niet meer dan in referentiegemeenten	Waarden ten opzichte van referentiegemeenten
2. De mate waarin de gemeente open staat voor klachten	
norm	toetsingscriterium
Transparante klachtenprocedure	Duidelijkheid van mogelijkheden een klacht in te dienen Duidelijkheid van de afhandelingswijze en -termijnen
Laagdrempelige klachtenprocedure	Burgers worden <u>niet</u> door regels weerhouden klacht in te dienen Burgers worden waar mogelijk geholpen bij het indienen van een klacht
Open houding medewerkers	Burgers worden <u>niet</u> door houding ambtenaar weerhouden klacht in te dienen
Vertrouwen	Vertrouwen in snelle en correcte afhandeling
3. De kwaliteit van de klachtafhandeling	
norm	toetsingscriterium
Transparantie voortgang proces	Tijdige en correcte informatie over de status en voortgang
Analyse van de klacht	Mate waarin en wijze waarop gemeente de klacht in beeld brengt
Informeel afhandeling	Mate waarin gemeente poogt klacht in informele sfeer af te handelen
Interne communicatie	Mate waarin klachtafhandelaar en klachtcoördinator op de hoogte zijn van voortgang
Extern advies	Mate waarin klachtadviesinstanties worden ingeschakeld
Niet-ontvankelijkheid	Mate waarin bij niet-ontvankelijkheid wordt gewezen op mogelijkheid van Nationale Ombudsman.
Onafhankelijkheid	Onafhankelijkheid klachtafhandelaar
Snelheid	Mate waarin men zich aan wettelijke behandeltijd houdt
Verdaging	Mate waarin men zich aan regels verdaging houdt
Informatie over proces	Mate waarin klachtindiener wordt geïnformeerd over verdere verloop
Hoorzitting	Mate waarin beide partijen goed gehoord zijn tijdens hoorzitting.
Verslaggeving hoorzitting	Versturen verslag hoorzitting naar klachtindiener.
Afdoeningsbrief	Duidelijke uitspraak of de klacht gegrond is en noemen mogelijkheid beroep bij ombudsman



4. Trekken van lering uit binnengekomen klachten	
norm	toetsingscriterium
De registratie van de klachten	Mate waarin schriftelijke, mondelinge en digitale klachten worden geregistreerd
Jaarlijks verslag	Gebruik jaarlijks verslag om inzicht te geven in aantal en aard van ingediende klachten en de leerpunten die daaruit voorkomen
5. Terugkoppeling aan de raad	
norm	toetsingscriterium
Informeren raad	Mate waarin raad geïnformeerd wordt over de aard en het aantal klachten, de ontwikkeling in het aantal klachten en de leerpunten

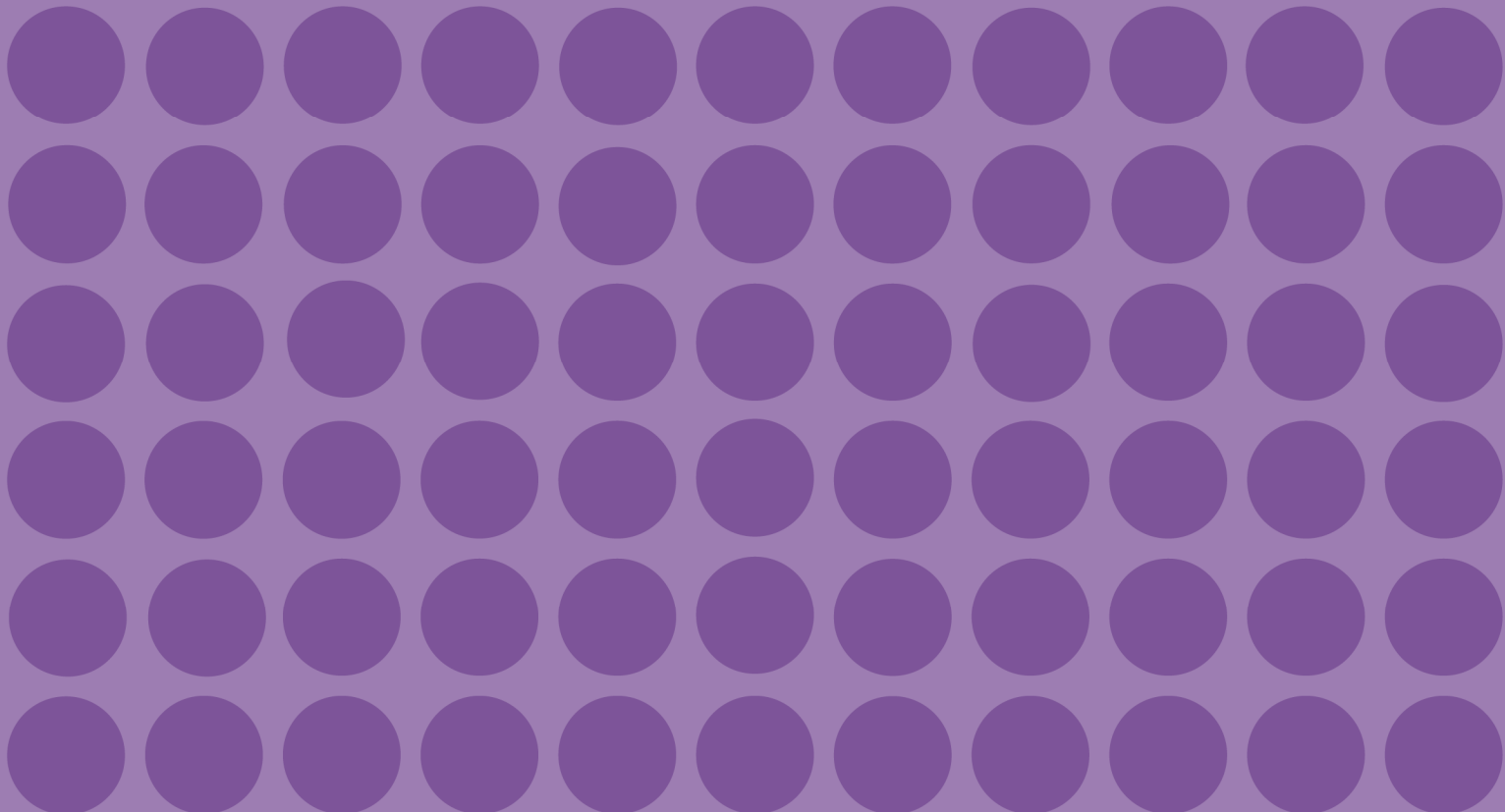
2.5.2 Normenkader afhandeling van bezwaren

1. Het aantal bezwaren	
norm	toetsingscriterium
Niet meer dan in referentiegemeenten	Waarden ten opzichte van referentiegemeenten
2. De mate waarin de gemeente open staat voor bezwaren	
norm	toetsingscriterium
Transparante bezwarenprocedure	Duidelijkheid van mogelijkheden een bezwaar in te dienen Duidelijkheid van de afhandelingswijze en -termijnen
Laagdrempelige bezwarenprocedure	Burgers worden <u>niet</u> door regels weerhouden bezwaar in te dienen
Open houding medewerkers	Burgers worden <u>niet</u> door houding ambtenaar weerhouden bezwaar in te dienen
Vertrouwen	Vertrouwen in snelle en correcte afhandeling
3. De kwaliteit van de afhandeling van bezwaren	
norm	toetsingscriterium
Transparantie voortgang proces	Tijdige en correcte informatie over de status en voortgang.
Analyse van het bezwaar	Mate waarin en wijze waarop gemeente de bezwaar in beeld brengt
Informeel afhandeling	Mate waarin gemeente poogt bezwaar in informele sfeer af te handelen
Interne communicatie	Mate waarin betrokken commissie, afdeling algemene en juridische zaken en betrokken afdeling op de hoogte zijn van voortgang
Commissie voor bezwaarschriften	Mate waarin commissie voor bezwaarschriften wordt ingeschakeld
Niet-ontvankelijkheid	Mate waarin bij niet-ontvankelijkheid wordt gewezen op mogelijkheid van Nationale Ombudsman
Onafhankelijkheid	Onafhankelijkheid commissie
Snelheid	Mate waarin men zich aan wettelijke behandeltijd houdt
Verdaging	Mate waarin men zich aan regels verdaging houdt
Informatie over proces	Mate waarin klachtindiener wordt geïnformeerd over verdere verloop.
Hoorzitting	Mate waarin beide partijen goed gehoord zijn tijdens hoorzitting.
Verslaggeving hoorzitting	Versturen verslag hoorzitting naar indiener.
Afdoeningsbrief	Duidelijke uitspraak of bezwaar gegrond is en noemen mogelijkheid beroep.
4. Trekken van lering uit binnengekomen bezwaren	
norm	toetsingscriterium
De registratie van de bezwaren	Mate waarin bezwaren worden geregistreerd
Jaarlijks verslag	Gebruik jaarlijks verslag om inzicht te geven in aantal en aard van ingediende bezwaren en de leerpunten die daaruit voorkomen
5. Terugkoppeling aan de raad	
norm	toetsingscriterium
Informeren raad	Mate waarin raad geïnformeerd wordt over de aard en het aantal bezwaren, de ontwikkeling in het aantal bezwaren en de leerpunten

3

Hoofdstuk

Kwantitatief inzicht in klachten en bezwaren





3. Kwantitatief inzicht in klachten en bezwaren

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de ingediende en afgehandelde klachten en bezwaren in de afgelopen jaren. Op enkele relevante punten wordt de vergelijking gemaakt tussen de gemeente Heemstede en enkele referentiegemeenten. Deze referentiegemeenten zijn gekozen op basis van een vergelijkbaar aantal inwoners en de ligging als buitengemeente van een middelgrote stad. Op basis van deze criteria is gekozen voor de gemeenten Leusden, Oegstgeest en Bloemendaal. Dit zijn buurgemeenten van respectievelijk Amersfoort, Leiden en Haarlem.

Tabel 3.1
Inwonertal Heemstede en referentiegemeenten
(op 1 december 2010)

Heemstede	26.298
Oegstgeest	22.768
Leusden	28.605
Bloemendaal	22.035

3.2 Aantal klachten

Het aantal klachten in de gemeente Heemstede schommelde de afgelopen vijf jaar altijd tussen de tien en twintig. De afgelopen vier jaar is er wel sprake van een kleine toename van het aantal klachten. Opvallend is verder dat het percentage klachten dat informeel wordt afgehandeld steeds hoger wordt. In 2006 was dit nog bij 63% van de klachten het geval; in 2010 werd 90% van de klachten informeel opgelost.

Tabel 3.2
Aantal (formele en informele) klachten in gemeente Heemstede

	2006	2007	2008	2009	2010
formeel	6	3	4	2	4
informeel	10	8	11	12	18
totaal	16	11	15	14	20
percentage informeel	63%	73%	73%	86%	90%

Er zijn maar zeer weinig notoire klachtindieners in Heemstede. Wel zijn er enkele gevallen van voortslepende conflicten, waarin meerdere klachtbrieven zijn geschreven. Deze gaan vaak over één onderwerp en worden gebundeld in één dossier, waardoor dit geen effect heeft op de statistieken van het aantal klachten.



Het aantal klachten in de gemeente Heemstede ligt niet ver van het aantal klachten in de referentiegemeenten. De gemeente Bloemendaal heeft structureel minder klachten, maar de gemeente Leusden heeft in 2009 en 2007 meer klachten gehad dan de gemeente Heemstede. Ook de gemeente Oegstgeest krijgt in de jaren 2008 en 2009 meer klachten dan de gemeente Heemstede.

Tabel 3.3
Aantal klachten in gemeente Heemstede en referentiegemeenten

	2006	2007	2008	2009	2010
Heemstede	16	11	15	14	20
Oegstgeest ³	-	-	20	23	-
Leusden	9	14	6	18	14
Bloemendaal	4	6	1	6	10

Over de afhandeling van de klachten zijn geen gegevens beschikbaar. De gemeenten hebben geen duidelijke statistieken over de mate waarin klachten gegrond verklaard worden. Vanwege de vaak informele afhandeling wordt hier geen harde uitspraak over gedaan.

3.3 Aantal bezwaren

Het aantal bezwaarschriften in de gemeente Heemstede ligt een fractie boven het aantal bezwaarschriften in de referentiegemeenten. In alle gemeenten is een grillige trend waarneembaar, maar wanneer het gemiddelde wordt genomen, ligt dit in Heemstede een fractie hoger dan in Leusden, Bloemendaal en Oegstgeest. De verschillen zijn echter dermate klein dat hier geen directe conclusie aan verbonden kan worden. Dit komt mede door de gevoeligheid van deze statistiek voor enkele besluiten die voor meer belanghebbenden relevant zijn. In een jaar waar relatief veel besluiten vallen, of besluiten vallen die veel mensen raken, komen logischerwijs meer bezwaarschriften voor. Toch is het opvallend dat in Bloemendaal een flinke daling in het aantal bezwaarschriften tussen 2009 en 2010 in het jaarverslag op een andere manier wordt uitgelegd:

“De reden voor de daling in het aantal bezwaarschriften is onder meer gelegen in de verbetering van de kwaliteit van de beslissingen in eerste aanleg, de invoering van mediation (na ontvangst van de bezwaarschriften wordt telefonisch contact opgenomen en wordt uitleg gegeven en worden soms ook gebreken direct hersteld) en vermoedelijk ook de recessie waardoor minder bouwaanvragen zijn ingediend.”

Hiermee wordt al een verschil in registratiemethode blootgelegd. In de gemeente Heemstede worden bezwaarschriften die middels de informele afhandeling worden opgelost in de statistieken meegenomen.

Tabel 3.4

³ Van de gemeente Oegstgeest zijn de cijfers over het aantal klachten in 2006, 2007 en 2010 onbekend



Aantal binnengekomen bezwaarschriften gemeente Heemstede ten opzichte van referentiegemeenten

	2006	2007	2008	2009	2010	gemiddeld
Heemstede	140	86	129	108	119	116
Oegstgeest	95	117	110	58	-	95
Leusden	103	119	94	119	111	109
Bloemendaal	-	121	169	103	34	107

Het aantal afgehandelde bezwaren ligt in de afgelopen vijf jaar gemiddeld rond de 110 per jaar. Hierbij gaat het om de bezwaren die binnenkomen bij AJZ en de 'normale' procedure doorlopen. WOZ-bezwaren zijn hier niet bij gerekend.

Tussen de tien en vijftien procent van de bezwaren wordt uiteindelijk gegrond verklaard. Het merendeel van de bezwaren wordt ongegrond verklaard. Ook wordt een groot aantal ingetrokken door de indiener van het bezwaar. Een klein deel wordt niet-ontvankelijk verklaard.

Tabel 3.5

Resultaten afgehandelde bezwaarschriften in gemeente Heemstede

	2006	2007	2008	2009	2010
gegrond	15	6	13	16	13
ongegrond	58	59	94	46	29
niet-ontvankelijk	4	11	4	9	11
ingetrokken	19	11	31	36	54
totaal	96	87	142	107	107

De afdelingen Sociale Zaken en Bouw- en Woningtoezicht hebben met de meeste bezwaarschriften te maken.



Tabel 3.6

Aantal bezwaren afgedaan in dat jaar naar afdeling in gemeente Heemstede

	2006	2007	2008	2009	2010
Sociale Zaken	40	37	50	48	48
Bouw- en Woningtoezicht	39	46	76	33	26
Alg. Juridische Zaken	17	-	8	7	7
Handhaving	-	-	-	-	7
ROV	9	5	2	5	5
VOR	7	4	4	4	5
Griffie	-	-	-	-	4
Welzijn	1	5	-	6	4
Publiekszaken	-	1	1	2	1
Financiën	-	-	-	1	-
Milieu	-	-	1	-	-
Personeel en organisatie	1	3	-	-	-
Secretariaat B&W	-	-	-	1	-

Het aandeel ingetrokken bezwaarschriften ligt in Heemstede op 26%. Met name in 2010 zijn er veel bezwaarschriften ingetrokken. De verklaring hiervoor ligt in een intensievere communicatie met de indiener na binnenkomst van het bezwaar. De gemeente Bloemendaal (8%) heeft een significant lager aandeel ingetrokken bezwaarschriften, terwijl in Leusden dit aandeel (31%) beduidend hoger ligt. Opvallend is de trend die waarneembaar is bij de gemeenten Leusden en Heemstede, waar een steeds groter aandeel bezwaarschriften wordt ingetrokken. Bij beide gemeenten wordt deze toename deels gewijd aan een verschuiving naar een meer informele aanpak. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de grote toename tussen 2009 en 2010 in Leusden deels wordt verklaard door een incident waarbij een besluit over het parkeerbeleid is teruggetrokken en daarmee de daarop ingediende bezwaren werden ingetrokken.

Tabel 3.7

Aandeel ingetrokken bezwaarschriften

	2006	2007	2008	2009	2010
Heemstede	14%	13%	24%	33%	45%
Oegstgeest	19%	18%	15%	26%	-
Leusden	19%	20%	27%	30%	59%
Bloemendaal	-	10%	8%	4%	12%



Het aandeel gegrond verklaarde bezwaarschriften ligt in Heemstede op 11%. Hiermee ligt het ongeveer op hetzelfde niveau als de gemeente Oegstgeest (10%). De gemeenten Bloemendaal (8%) en Leusden (5%) hebben lagere aandelen gegronde bezwaarschriften.

Tabel 3.8
Aandeel gegrond verklaarde bezwaarschriften

	2006	2007	2008	2009	2010	gemiddeld
Heemstede	11%	7%	10%	15%	11%	11%
Oegstgeest	-	3%	15%	10%	-	10%
Leusden	5%	3%	3%	8%	7%	5%
Bloemendaal	-	4%	5%	7%	18%	8%

Het aandeel binnen de termijn behandelde bezwaarschriften lag de afgelopen jaren in Heemstede lager dan in Leusden en Bloemendaal. De laatstgenoemde gemeenten handelen veel meer bezwaarschriften binnen de voorgeschreven termijn af.

Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat na 2009 een ruimere termijn wordt gehanteerd. Hiervoor kon men al enkele dagen na een besluit een bezwaar indienen en moest er zes weken gewacht worden (op de bezwaartermijn) voordat men met de behandeling van dit bezwaar kon beginnen. Hierdoor liep de afhandeling van dit soort bezwaren vaak uit. Sinds de 'Wet Dwangsom' gaat de beslistermijn pas lopen als de bezwaartermijn is afgelopen; de termijn is 12 weken geworden (als er gebruik wordt gemaakt van een commissie), met een eventuele verdaging van 6 weken. In 2009 is ook de interne werkwijze verbeterd: er zijn strikte termijnen ingesteld, bijvoorbeeld voor het aanleveren van het dossier door de vakafdeling, en voor de reactietermijn voor de leden van de commissie. Daarnaast is ook de registratie verbeterd. In 2010 zijn de bezwaarschriften daarom vaker binnen de termijn afgehandeld. In Heemstede is dit zelfs bij alle bezwaarschriften gelukt. In 12 gevallen werd er verdaging toegepast. In twee gevallen is in onderling overleg met de indiener de termijn verlengd.

Tabel 3.9
Aandeel binnen de termijn afgehandelde bezwaarschriften

	2006	2007	2008	2009	2010
Heemstede	25%	36%	11%	34%	100%
Oegstgeest	29%	46%	28%	44%	-
Leusden	89%	80%	96%	45%	96%
Bloemendaal	-	54%	76%	81%	84%



WOZ-bezwaren

WOZ-bezwaren worden afgehandeld door de GBKZ. Voor de gemeente Heemstede ontving de GBKZ in de afgelopen jaren relatief weinig WOZ-bezwaren. In 2010 zijn echter opvallend veel WOZ-bezwaarschriften van inwoners van de gemeente Heemstede binnengekomen. Het ging om 3,9% van het totaal aantal woningen, ten opzichte van 3,4% in het voorgaande jaar. Opvallend is hierbij dat de landelijke trend dalend was. In de meeste gemeenten ging het aantal bezwaren achteruit. Dit is ook zichtbaar bij de referentiegemeenten. Hier is een dalend aandeel WOZ-bezwaren zichtbaar, waardoor Bloemendaal en Leusden zelfs onder het aandeel van Heemstede komen.

Tabel 3.10
Aandeel WOZ-bezwaren 2009 en 2010

	2009	2010
Heemstede	3,4%	3,9%
Oegstgeest	10,6%	6,9%
Leusden	5,0%	3,1%
Bloemendaal	3,4%	3,0%

De piek in WOZ-bezwaren in de gemeente Heemstede in 2010 is te verklaren door een verandering in de wijze van waarderen. Dit was het eerste jaar dat er niet meer indexerend, maar meer marktconform werd gewaardeerd. Hierdoor steeg de WOZ-waarde voor veel huishoudens, wat leidde tot veel bezwaren. Het aandeel gegronde bezwaren is in dit jaar echter laag. Waar in 2008 en 2009 respectievelijk 61% en 55% van de WOZ-bezwaren gegrond werd verklaard, lag dit aandeel in 2010 op 34%.

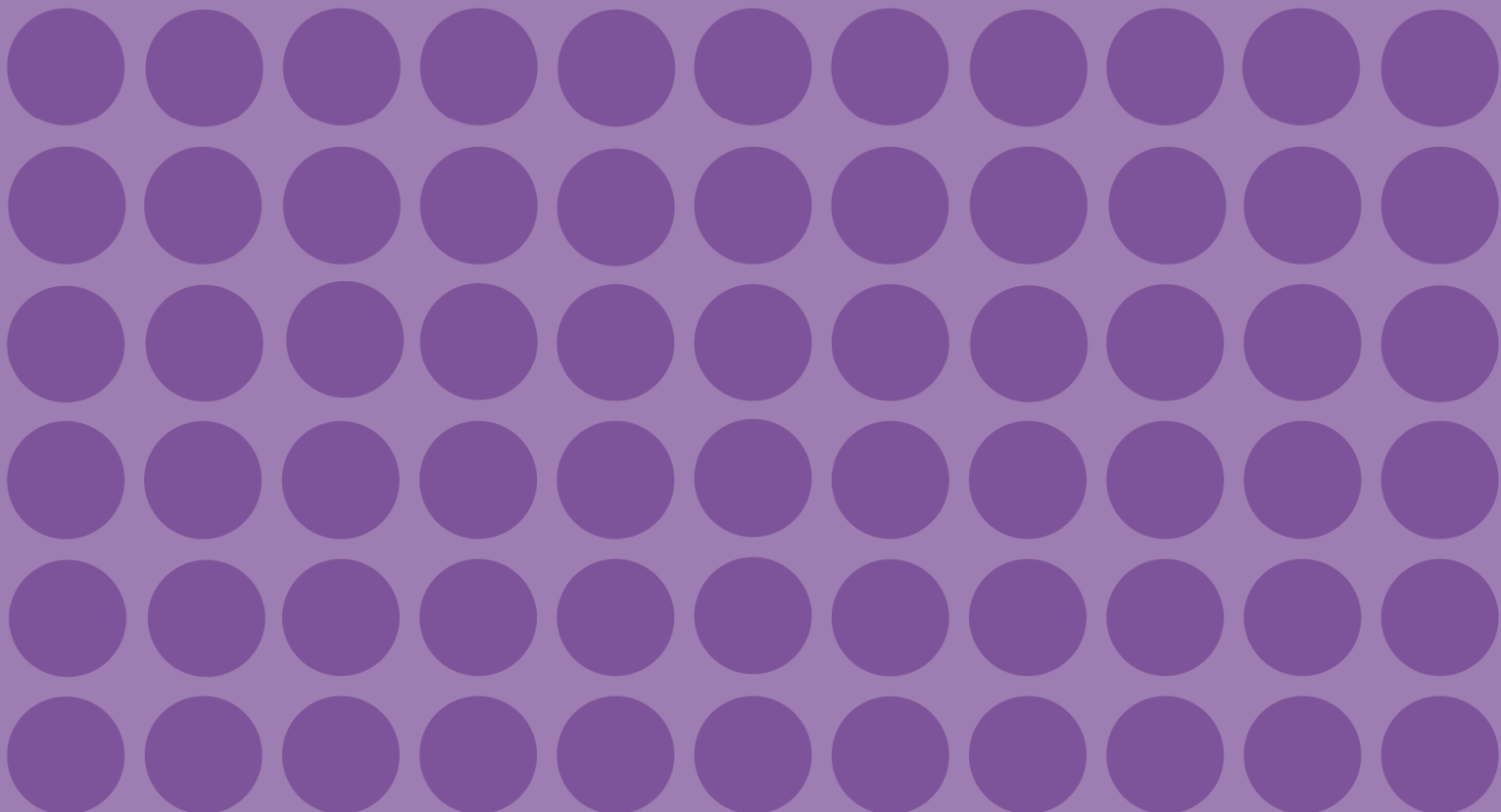
Tabel 3.11
Aandeel gegronde WOZ-bezwaren in Heemstede 2008-2010

	2008	2009	2010
Aantal WOZ-bezwaren	643	465	760
Aantal gegrond verklaarde WOZ-bezwaren	395	260	263
Aandeel gegrond verklaarde WOZ-verklaren	61%	55%	34%

4

Hoofdstuk

Dienstverlening en imago





4. Dienstverlening en imago

4.1 Inleiding

Voordat we ingaan op de wijze waarop de ingediende klachten zijn behandeld, kijken we eerst naar de huidige cultuur van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie. Hierbij wordt ingegaan op de houding van medewerkers in contacten met burgers in het algemeen en met burgers met klachten en bezwaren in het bijzonder.

In het vorige hoofdstuk is te lezen dat met name het aantal ingediende klachten in absolute zin vrij beperkt is. Om dit geringe aantal op waarde te kunnen schatten, is het van belang inzicht te hebben in de mate waarin de gemeente open staat voor klachten, bezwaren en andere mededelingen van burgers. Het geringe aantal klachten zou geen uiting moeten zijn van te grote barrières die de gemeente opwerpt of een gebrek aan vertrouwen van burgers dat de gemeente iets met de klachten van burgers doet. Om inzicht te krijgen in de servicegerichtheid en openheid van de gemeente tegenover burgers, is een enquête gehouden onder een honderdtal inwoners van de gemeente Heemstede.

De volgende onderwerpen komen aan de orde:

- het vertrouwen van burgers in de gemeente;
- de (perceptie van de) houding van de medewerkers van de gemeente;
- de beeldvorming over de wijze waarop de gemeente omgaat met klachten.

4.2 Vertrouwen in gemeente

Wanneer de gemeente bekend staat als betrouwbaar en integer en er vertrouwen is in een correcte afhandeling, zullen burgers met klachten deze eerder uiten dan wanneer men op deze punten weinig vertrouwen heeft in de gemeente.

De gemeente Heemstede staat bekend als een betrouwbare, dienstverlenende gemeente. In de afgelopen jaren scoort de gemeente buitengewoon goed in het landelijke vergelijkingsonderzoek 'waar staat je gemeente'. Dit is ook terug te zien in de resultaten van de enquête, die in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd. Bijna driekwart van de inwoners van Heemstede beoordeelt de ambtenaren en bestuurders als 'betrouwbaar' (zie bijlage 2; Resultaten enquêtes). Een substantiële groep oordeelt neutraal of heeft hierover geen mening. Een minderheid van zes procent heeft op dit punt een uitgesproken negatief beeld.

4.3 Algemene werkwijze bij contacten met burgers

De werkwijze van de medewerkers is belangrijk om in eerste instantie klachten en bezwaren te voorkomen en te herkennen. Met name de communicatie tussen de gemeente Heemstede en haar burgers is van groot belang, hoewel de precieze relatie tussen de communicatie en het aantal conflicten onduidelijk is. Een goede communicatie zorgt voor een integer en betrouwbaar imago, waardoor inwoners eerder geneigd zijn naar de gemeente te stappen om een melding, klacht of bezwaar in te dienen. Zij hebben immers meer vertrouwen in een goede, eerlijke afhandeling van het conflict. Maar een goede communicatie neemt ook veel potentiële conflictsituaties weg, doordat mensen op tijd en volledig geïnformeerd worden.



De informatievoorziening in kranten, nieuwsbrieven en op de website wordt door de burgers gewaardeerd. Er wordt niet iets structureel gemist en de informatie is duidelijk en volledig. Enkele burgers over deze informatievoorziening:

- “Er is voldoende informatie. Via schrijvende pers en op internet.”
- “De algemene communicatie via de krant en nieuwsbrieven is duidelijk en correct.”
- “De communicatie via brieven of het weekblad voldoet.”

De gemeente probeert gericht met betrokkenen te communiceren. Zo wordt er vaak telefonisch contact gezocht met mensen die bijvoorbeeld (een deel van) hun uitkering kwijtraken. Het is ook gebruikelijk om schriftelijk contact te zoeken met omwonenden van een bouwproject. Dit is niet wettelijk vereist, maar wordt toch zo veel mogelijk gedaan om conflicten in een latere fase te voorkomen. De tevredenheid over deze vorm van communicatie verschilt per inwoner en per project. Wel wordt incidenteel door inwoners de terugkoppeling als een zwak punt aangeduid. Dit wordt ook erkend door enkele betrokkenen binnen de gemeente. Het komt ook wel eens voor dat in de beeldvorming/beleving van de burger een klacht, melding of project nog niet is afgehandeld, wanneer men bij de gemeente het idee heeft dat dit wel het geval is.

Enkele inwoners over gerichte communicatie:

- “We worden goed geïnformeerd via brieven over bouwprojecten in onze buurt.”
- “Ik ben niet tevreden over communicatie bij de herinrichting van onze eigen straat.”
- “Ik heb enkele malen ervaren dat de gemeente zaken afhandelt zonder even terug te koppelen.”

Daarnaast stelt de gemeente zich ook open op naar haar burgers. Hierbij valt vooral de inzet van het bestuur op. De bestuurders nemen geregeld op eigen initiatief contact op met inwoners en reageren zo goed als dat kan op vragen en opmerkingen van burgers. Hiermee kan de burger de moeite van de vastgestelde communicatie- en inspraakprocedure worden bespaard. Daarnaast houdt de burgemeester elke maand een inloop. Hier kunnen mensen terecht met vragen en opmerkingen, direct aan de burgemeester. De ondervraagde inwoners hebben hiervoor veel waardering; veel vragen en klachten worden hier vroegtijdig opgelost.

- “Ik heb ooit een kritische mail gestuurd naar de wethouder. Hij heeft meteen uiterst correct geantwoord. Dat maakte indruk op me.”
- “Ik krijg de indruk dat de gemeente Heemstede actief is in het betrekken van burgers bij plannen. De burgemeester is mijns inziens een toegankelijk en zichtbaar boegbeeld.”

Er is binnen de gemeente Heemstede veel aandacht voor een klantgerichte werkwijze. Medewerkers met klantcontacten hebben in veel gevallen training gehad in het voeren van klantgesprekken. Er wordt ook tijd vrijgemaakt voor de burger met een vraag.



Voorbeeld hiervan is de mogelijkheid die de afdeling Bouw- en Woningtoezicht biedt om verbouwplannen te bespreken en te toetsen. Men mag zo vaak langskomen als men wil en er wordt altijd naar de plannen gekeken.

Het is het beleid van de gemeente om in het voorportaal te proberen eventuele conflicten te voorkomen. De medewerkers van de gemeente onderschrijven deze manier van werken, hoewel deze werkwijze relatief veel tijd kost. De ambtenaar moet zelf inschatten wanneer er te veel tijd wordt geïnvesteerd in de vraag van een burger, zonder voldoende resultaten te boeken. Er wordt echter veel waarde gehecht aan deze werkwijze, omdat hij tot goede resultaten leidt.

Ondanks de grote tijdsinvesteringen die worden gedaan om de dienstverlening en klantgerichtheid te vergroten, zijn er nog steeds verbeterpunten. Zo blijkt uit de enquête dat één op de vijf burgers van mening is dat de bestuurders en medewerkers niet altijd serieus ingaan op klachten van burgers. Ruim zestig procent vindt dat ambtenaren wel eens geen interesse tonen in de vragen of opmerkingen van burgers.

Hieronder enkele opmerkingen van burgers die het gevoel hadden dat zij tijdens een conflict niet serieus zijn behandeld.

- “Bij bezwaarschriften wordt met een standaardbrief geantwoord. Er wordt niet serieus naar gekeken.”
- “Ik heb na mijn klacht geen reactie gehad. Ze worden dus gewoon niet afgehandeld.”
- “Kan ik slechts in één geval beoordelen naar aanleiding van een bezwaarprocedure. Ik heb het gevoel dat de gemeente bezwaarprocedures doorloopt, omdat het is voorgeschreven, maar dat de uitkomst toch al bij voorbaat vaststaat. Ik heb niet het gevoel dat bezwaren op hun inhoudelijke merites worden beoordeeld.”

Uit de enquête blijkt dat ongeveer de helft van de inwoners van de gemeente Heemstede vindt dat de gemeente ‘soms’ of zelfs ‘vaak’ fouten maakt waardoor burgers worden benadeeld. Een even grote groep vindt dat burgers niet altijd correct worden behandeld. Deze scores zijn vergelijkbaar met soortgelijke onderzoeken in andere gemeenten. Een groot deel van de ontevredenheid komt hierbij niet voort uit persoonlijke negatieve ervaringen, maar het algehele imago van de gemeente.

Hieronder enkele opmerkingen van burgers die zich uitspreken over de werkwijze van de gemeente Heemstede:

- “Zelf heb ik veel problemen gehad met verlenging rijbewijs. Ze waren mijn papieren met pasfoto's kwijt! Dat gaven ze alleen niet toe.”
- “Ik heb het idee dat de gemeente het goed doet. Men werkt hard om de burger te dienen.”
- “Je krijgt gewoon niets meer te horen en als je er later naar vraagt, dan wijst men naar elkaar.”
- “Ambtenaren zijn soms ondeskundig. Derhalve zijn ze weigerachtig een beslissing te nemen.”
- “De toestemming om een boom te kappen in onze tuin liet op zich wachten omdat het door een fout in iemands la bleef liggen. Wij werkten toen al met de lange adem, maar die werd nog eens flink opgerekt.”



Men is meer overtuigd van het correct afhandelen (64%) dan het snel afhandelen (56%) van zaken. Vanuit de gemeente zelf is er eveneens een kritische noot over het tempo waarmee wordt gewerkt. De termijnen worden volgens de burgers vrijwel nooit overschreden, maar volgens hen kan het tempo wel verhoogd worden om irritatie te voorkomen.

Enkele burgers die ontevreden zijn over de snelheid van afhandeling:

- “Ik denk wel dat de ambtenaren de klacht zo snel mogelijk willen oplossen, maar het ambtelijke apparaat werkt helaas nog steeds niet snel.”
- “Ik word vaak te lang aan het lijntje gehouden. Ik zou willen dat er sneller gereageerd wordt.”

Er zijn volgens de inwoners grote verschillen tussen de ambtenaren; sommige pakken zaken snel op en zijn goed benaderbaar, terwijl andere zich meer verschuilen achter procedures, traag werken en afspraken niet nakomen. Achttien procent van de inwoners van de gemeente Heemstede beoordeelt de omgang van de gemeente met haar burgers met een onvoldoende.

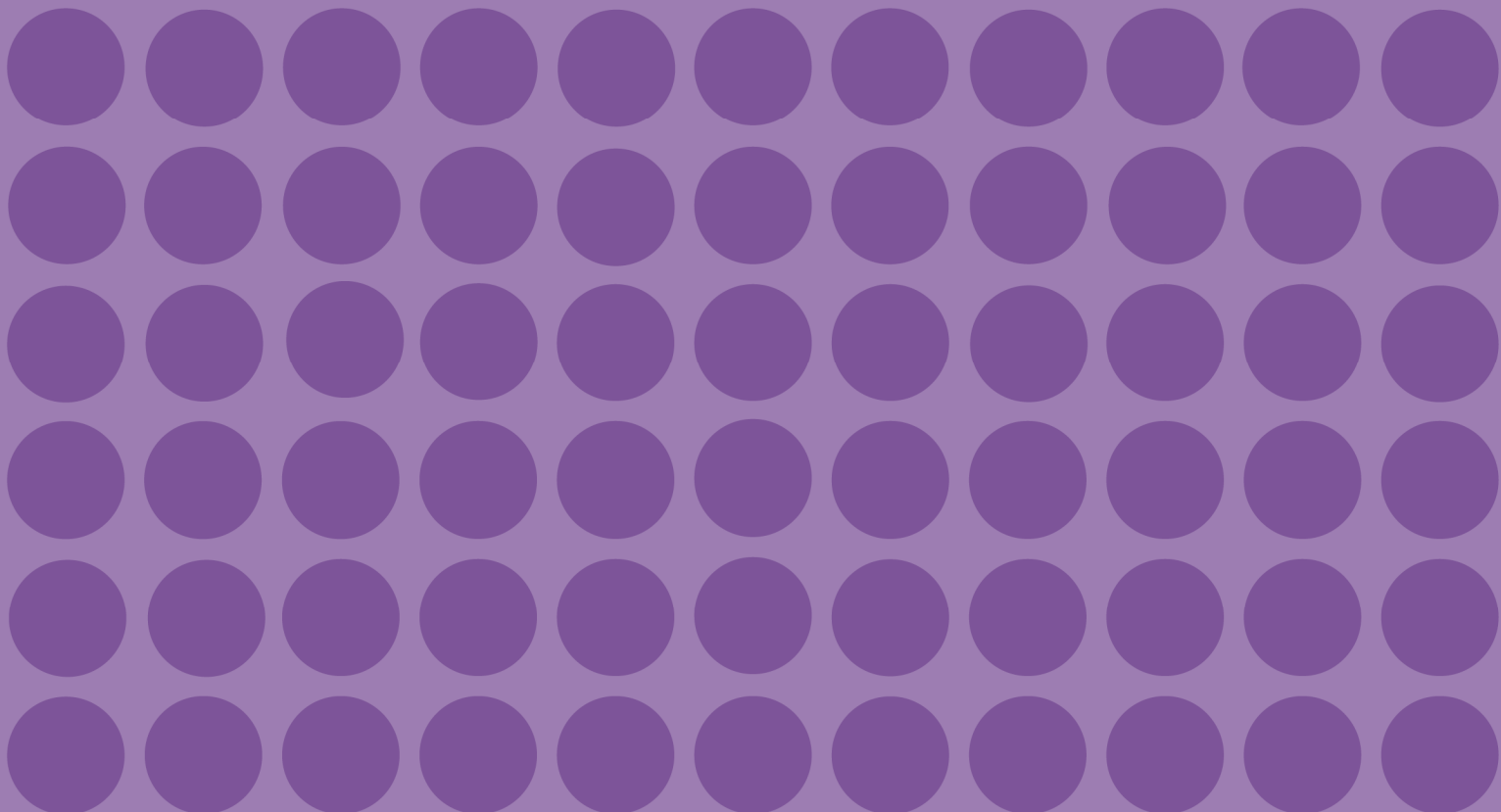
Hieronder opmerkingen van enkele tevreden inwoners:

- “Over het algemeen is de gemeente Heemstede zeer voorkomend naar de burgers. Er is gelegenheid tot inspreken, tot een bezoek aan de burgemeester, etc. Vragen per email worden beantwoord met bericht dat deze in behandeling is genomen.”
- “Ik ben een tevreden inwoner. De gemeente is goed bereikbaar als ik ze nodig heb en ik wordt voorbeeldig geholpen.”
- “De keren dat ik contact heb gehad met de gemeente Heemstede ben ik keurig behandeld.”
- “Met de afdeling Bouw- en woningtoezicht heb ik geweldige ervaringen. Er is bereidheid om mee te denken, oprechte interesse en er worden goede adviezen gegeven.”

5

Hoofdstuk

Afhandeling klachten in de praktijk





5. Afhandeling klachten in de praktijk

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de klachtenafhandeling zoals deze in de praktijk plaatsvindt in de gemeente Heemstede. Het gaat hierbij om de afhandeling van bejegeningklachten met betrekking tot medewerkers van de gemeente Heemstede.

Hierbij komen de normen ten aanzien van de kwaliteit -zoals geformuleerd in het normenkader- aan de orde. De informatie in dit hoofdstuk is afkomstig uit de interviews met ambtenaren en indieners van klachten en van enquêtes onder de indieners van klachten.

5.2 Ontvangst en informele afhandeling

Ontvankelijkheid

Norm: Wanneer een klacht niet-ontvankelijk wordt verklaard moet dit schriftelijk gecommuniceerd worden naar de klachtindieners. In deze brief van de gemeente dient ook verwezen te worden naar de Nationale Ombudsman.

Bij niet-ontvankelijkheid van de klacht, stuurt de afhandelaar in alle gevallen een brief waarin ook verwezen wordt naar de Nationale Ombudsman. Overigens gebeurt het zelden dat klachten niet-ontvankelijk worden verklaard. In de afgelopen jaren is het niet voorgekomen dat iemand daadwerkelijk naar de Nationale Ombudsman gestapt is vanwege het niet-ontvankelijk verklaren van een klacht.

Ontvangstbevestiging en bericht over verdere afhandeling

Norm: Volgens de Awb moet een binnenkomende klacht worden geregistreerd en dient er een ontvangstbevestiging worden gestuurd. Als de klacht ontvankelijk is volgt op korte termijn een bericht over verdere afhandeling, waarin de termijnen ook duidelijk worden gemaakt. Dit vindt meestal telefonisch plaats en kan door zowel het afdelingshoofd zelf, als door de betrokken ambtenaar worden uitgevoerd. Er zijn geen termijnen vastgesteld waarbinnen dit dient te gebeuren.

Bij schriftelijke klachten wordt in eerste instantie een standaard ontvangstbevestiging gestuurd. Later volgt een bericht van de betreffende afdeling dat de klacht in behandeling is genomen. In veel gevallen wordt er direct inhoudelijk gereageerd. Dit kan zowel telefonisch als schriftelijk. Toch zijn er in de dossiers voorbeelden van het helemaal uitblijven van een schriftelijke reactie van de gemeente op een klachtbrief. Het systeem waarbij automatisch een standaard ontvangstbevestiging wordt verzonden is dus niet waterdicht.



Het doel van de gemeente is om de klacht binnen een week af te handelen, maar dit is geen harde interne eis. Dit blijkt ook uit de tekst op de website: “Wij behandelen uw klacht meestal binnen een week, maar maximaal binnen zes weken.” Of de klacht binnen een week wordt afgehandeld ligt aan verschillende factoren. Allereerst de aard van de klacht; wanneer er eerst moet worden onderzocht wat er gebeurd is, kan dit tijd in beslag nemen. Ten tweede kan het zijn dat de indiener van de klacht een formele klachtenprocedure wil inzetten. In dit geval is het vaak niet haalbaar dit binnen een week af te ronden.

Tot slot hangt het tempo van afhandeling ook af van de behandelend ambtenaar. Door het ontbreken van een termijn waarbinnen de afhandelaar contact moet opnemen met de indiener van de klacht, kan in de praktijk een groot verschil zitten in de reactietijd van de gemeente. Dit kan oplopen tot enkele weken voordat er een inhoudelijke reactie wordt verstuurd. Hierdoor komt het voor dat klachtindieners opnieuw contact zoeken met de gemeente om te vragen naar de voortgang van de klachtafhandeling. Een substantieel deel van de indieners van klachten geeft aan dat ze ontevreden zijn over de helderheid van de klachtenprocedure. Zij vinden dat ze door de gemeente onvoldoende op de hoogte zijn gesteld van het afhandelingsproces.

Uit de enquête onder klachtindieners blijkt dat ambtenaren niet in alle gevallen tijdig reageren. Een groot deel van de contacten met de klachtindiener verloopt telefonisch. Dit maakt een precies beeld van de reactiesnelheid lastig, want de data en de inhoud van de telefoongesprekken worden niet altijd nauwkeurig gedocumenteerd. Betrokkenen bij de klachtafhandeling geven aan dat er wel eens situaties zijn waarin niet binnen een week inhoudelijk wordt gereageerd.

Een deel van de klachtindieners kan zich niet herinneren tijdig een bericht te hebben ontvangen met informatie over de verdere afhandeling en de bijbehorende termijnen. Wellicht heeft dit te maken met de voorkeur voor de informele afhandeling van klachten. Een groot deel van de ambtenaren reageert bij klachten bijvoorbeeld direct inhoudelijk, dus nog voordat de klacht officieel wordt. Hoewel het te prijzen is dat de behandelend ambtenaar de klacht als een advies ziet en het dossier nog eens bekijkt, is het hierdoor niet bij iedere klachtindiener duidelijk geweest vanaf welk moment ook in de ogen van de gemeente sprake was van een klacht. Als de klacht direct wordt opgelost, levert dit geen problemen op, maar als dit niet zo is dan is het exact vaststellen van de termijn van afhandeling voor een burger erg lastig.

Beoordeling van de aard van de klacht

Norm: Bij klachten die niet direct helder zijn, streeft de gemeente Heemstede ernaar deze eerst beter in kaart te brengen, voordat de formele klachtenprocedure van start gaat. Het scherper in beeld krijgen van de aard van de klacht gebeurt in de meeste gevallen door middel van telefonisch contact tussen de afhandelaar en de indiener van de klacht.

Soms is de identificatie van een klacht lastig, bijvoorbeeld omdat deze samenhangt met een melding of bezwaar. Wat begint als een melding of bezwaar, kan eindigen als een klacht omdat de indiener het niet eens is met het verloop en zich onheus bejegend voelt. Beide zaken zijn met elkaar vervlochten en dit kan voor onduidelijkheid zorgen bij zowel klachtindiener als klachtafhandelaar.



Bij deze samenloop wordt, zoals wettelijk verplicht, in principe eerst het bezwaar opgelost en wordt pas daarna gekeken of de klacht nog steeds opportuun is.

Als een klacht onvoldoende helder is, wordt telefonisch contact gezocht met de indiener. Dit gebeurt dus niet als de klacht wel duidelijk is voor de klachtafhandelaar. Wanneer er telefonisch contact is tussen afhandelaar en klachtindiener, wordt hiervan in principe een notitie gemaakt die wordt toegevoegd aan het klachtdossier. In de praktijk zijn deze notities vrijwel in geen enkel klachtdossier terug te vinden. De reden hiervan is dat de klachtafhandelaar een individuele afweging maakt of hier noodzaak toe is. Dat kan er toe leiden dat geen verslag van het telefoongesprek wordt opgesteld. Zeker in de gevallen waarin de afhandelaar naar aanleiding van het telefoongesprek de overtuiging heeft gekregen dat 'de kou uit de lucht is', blijft het gespreksverslag wel eens achterwege. Hierdoor is het klachtdossier niet altijd compleet en is het onduidelijk wat de precieze achtergrond is van het ontbreken van het stuk. Het is niet uit te sluiten dat er hierdoor klachten blijven liggen, hoewel dit beeld niet wordt bevestigd door de ambtenaren zelf.

Informele afhandeling

Norm: Binnen de gemeente Heemstede bestaat een sterke voorkeur om de klachten in een vroeg stadium informeel op te lossen. Hoewel het nergens op papier staat vastgelegd, zit vroeg reageren op binnenkomende klachten volgens de betrokkenen in de gemeentelijke cultuur.

Volgens de afdelingshoofden wordt in de meeste gevallen een klacht telefonisch afgehandeld. Dit wordt altijd teruggekoppeld naar de beklagde. De cultuur binnen de gemeente is er één van 'dichtbij de burger'. Veel klachten worden bij het eerste telefoongesprek, waar de klacht in kaart wordt gebracht, uit de wereld geholpen. Wanneer dit niet direct lukt, maar de klachtindiener wel open staat voor een informele afhandeling wordt men uitgenodigd voor een informeel gesprek. De tendens is dat er bij klachten altijd een poging gedaan moet worden om iets informeel af te handelen. Alleen als dit bij voorbaat onmogelijk is kan dit achterwege blijven.

De klachtafhandelaar mag hier een eigen inschatting maken of een gesprek nodig en wenselijk is. Ook de vorm van het gesprek ligt niet vast. Wanneer een klachtindiener hiermee akkoord gaat, is een driegesprek met klachtindiener, beklagde en klachtafhandelaar de meest gekozen oplossing. Een dergelijk gesprek is echter niet altijd mogelijk. Soms is er agressie bij de indiener in het spel en verkiest de beklagde niet bij het gesprek aanwezig te zijn. Het kan ook voorkomen dat de klachtindiener expliciet aangeeft niet met de beklagde geconfronteerd te willen worden.



5.3 Afhandelingsprocedure

Klachten die de formele procedure doorlopen komen erg weinig voor in de gemeente Heemstede. Er is zowel bij de gemeente, als onder de klachtindieners, een sterke voorkeur voor een informele afhandeling. Bij sommige klachten is het echter wel noodzakelijk een gesprek te voeren met beklagde, klachtindieners en klachtafhandelaar.

Onafhankelijkheid klachtafhandelaar

Norm: De klachtafhandelaar mag geen directe betrokkenheid met de klacht hebben en niet de beklagde of een directe collega van de beklagde zijn. In het 'Protocol interne behandeling van klaagschriften' zijn regels vastgelegd over wie verantwoordelijk is voor de afhandeling van klachten (zie hoofdstuk 2).

In de praktijk worden de regels uit het 'Protocol interne behandeling van klaagschriften' in de meeste gevallen toegepast. Als een klaagschrift een gedraging van een persoon die werkzaam is bij de gemeente betreft, is de sectordirecteur verantwoordelijk voor het horen. Hiermee is de sectordirecteur verantwoordelijk klachtafhandelaar. Wanneer het om een klacht gaat over een sectordirecteur, wordt de gemeentesecretaris aangewezen als klachtafhandelaar. Wanneer de gemeentesecretaris de beklagde is, wordt uit het college iemand naar voren geschoven om deze verantwoordelijkheid over te nemen. Het komt in de praktijk echter ook voor dat de sectordirecteur zijn taak overdraagt aan het afdelingshoofd van de beklagde.

In veel gevallen is de klachtafhandelaar dus de leidinggevende van de beklagde. Sommige klachtindieners hebben daarom twijfels over de onafhankelijkheid van degene die hun klacht behandelt. De afdelingshoofden pogen eventueel wantrouwen bij de klachtindieners weg te nemen, door zich kritisch op te stellen naar de eigen organisatie. Toch zeggen verschillende klachtindieners in de enquête te twifelen aan de objectiviteit van de afhandelaar. Zij hadden het gevoel dat de beklagde ambtenaar onterecht beschermd werd en voelden zich hierdoor niet serieus genomen.

Coördinatie en controle

Norm: De afhandeling van de klacht wordt gecoördineerd en gecontroleerd door een derde partij. In het 'Protocol interne behandeling van klaagschriften' zijn regels vastgelegd over wie verantwoordelijk is voor de klachtencoördinatie (zie hoofdstuk 2).

In het Protocol interne behandeling van klaagschriften' staat dat P&O verantwoordelijk is voor de coördinatie. In de praktijk worden de klachtafhandelaars niet of nauwelijks gecontroleerd door P&O. De klachtencoördinator heeft op papier de rol inhoudelijk en op het gebied van de voortgang van de klachtafhandeling mee te kijken. Dit werkt volgens de gemeente Heemstede nog niet naar tevredenheid. Dit blijkt ook uit de maatregelen die op dit gebied zijn getroffen. Zo verschuift de rol van klachtencoördinator in de toekomst naar het hoofd van de afdeling AJZ.



De klachtencoördinator 'nieuwe stijl' gaat actiever meekijken op zowel voortgang als inhoud. De insteek is om dat gedurende het hele proces te doen en niet alleen op het eindpunt. Er moet alleen wel voldoende ruimte zijn voor de klachtafhandelaar om bijvoorbeeld de klacht met een goed gesprek op te lossen. Het opnieuw leven inblazen van de functie van klachtencoördinator is volgens de betrokkenen een goede zaak, vooral om het tempo te monitoren. Volgens hen kan de gemeente klachten sneller afhandelen dan zij nu doet.

In de praktijk wordt de controle bij de afhandeling van een klacht meestal uitgevoerd door de afdelingshoofden. Als zij zelf de klacht afhandelen is er –voor zover bekend– geen controle. In sommige gevallen willen wethouders op de hoogte worden gehouden of treden zij zelfs op de voorgrond bij de afhandeling van klachten. In die zin is er dan wel sprake van controle van hen, maar die is niet structureel.

Hoorzitting of gesprek

Norm: Zowel bij de hoorzittingen die in het kader van de formele klachtafhandeling plaatsvinden, als de informele afhandeling worden altijd beide partijen gehoord. Bij de formele klachtenprocedure vindt er een hoorzitting plaats. Dit is een zitting waar zowel de klachtindieners als de beklagde aanwezig zijn en hun visie kunnen geven op hetgeen is voorgevallen. Een verslag hiervan wordt teruggekoppeld naar alle aanwezigen. Het kan voorkomen dat klachtindieners en beklagde apart gehoord worden. In de afgelopen anderhalf jaar is slechts één keer een hoorzitting georganiseerd.

Een officiële hoorzitting komt in het geval van klachtafhandelingen zelden voor. De hoorzitting is vormvrij; bij veel klachten kiest de klachtafhandelaar voor een informeel gesprek. Dit kan zelfs gaan om een telefoongesprek. In de meeste gevallen worden er wel aantekeningen gemaakt, maar geen gespreksverslag. Het kan ook voorkomen dat in een informeel gesprek een klacht ongegrond wordt verklaard. Bijvoorbeeld omdat het probleem op dat moment wordt opgelost doordat eerder ontstane misverstanden worden weggenomen. Bij telefonische afhandeling wordt niet altijd een verslag opgesteld. Dit gebeurt wel altijd wanneer men met de indiener van de klacht aan tafel heeft gezeten.

Afdoeningsbrief

Norm: De Awb schrijft voor dat er een schriftelijke bevestiging -in de vorm van een afdoeningsbrief- naar de klachtindieners wordt gestuurd. Hierin wordt, als de klachtenprocedure is afgerond, een uitspraak gedaan of de klacht gegrond is en de eventuele gevolgen hiervan. Deze uitspraak dient duidelijk en niet voor meerdere uitleggen vatbaar te zijn. Daarnaast is verplicht in deze afdoeningsbrief te verwijzen naar de Nationale Ombudsman.

Alle indieners van klachten krijgen na de inhoudelijke behandeling van de klacht in principe een afdoeningsbrief. Er zijn geen signalen dat de helderheid hiervan te wensen overlaat. In de afdoeningsbrief wordt normaliter wederom gewezen op de Nationale Ombudsman.



Er zijn echter ook afdoeningsbrieven verstuurd zonder verwijzing naar de ombudsman. De afdoening is -voor zover bekend- altijd schriftelijk. Het kan voorkomen dat geen afdoeningsbrief meer wordt verstuurd, bijvoorbeeld omdat tijdens de hoorzitting de gemeente en de indiener van de klacht samen het probleem oplossen. In de praktijk wordt de afdoeningsbrief dan soms niet meer gestuurd. Hiermee ontbreekt er dus een afsluitende brief in het klachtdossier. Dit bemoeilijkt de inhoudelijke toetsing achteraf of de klacht daadwerkelijk afdoende is afgehandeld.

De meeste klachten worden in een vroege fase telefonisch afgedaan. In een latere fase worden deze klachten ook nog wel eens in een gesprek opgelost. In deze gevallen wordt er niet gewezen op de mogelijkheid van een vervolgfase middels de ombudsman. Hier is ook minder noodzaak voor, omdat klachten dan vaak met wederzijdse goedkeuring zijn afgerond. Het komt voor dat klachtindieners zelf aangeven geen schriftelijke bevestiging nodig te hebben.

Snelheid en verdaging

Norm: Er is een wettelijke maximale behandeltermijn van zes weken voor de klachtafhandeling. Deze kan met hoogstens vier weken worden verdaagd, wanneer er sprake is van een bijzonder geval. Hierbij is van belang dat hiervan tijdig bericht wordt gegeven.

Veruit de meeste klachten worden binnen de wettelijke termijn van zes weken afgerond. Op basis van de informatie uit de klachtdossiers blijkt dat de afhandeling slechts enkele keren meer dan zes weken duurde. Als de gemeente de wettelijke behandeltermijn niet haalt, wordt de klachtindieners per brief geïnformeerd over een nieuwe termijn en de reden van het uitstel.

In het meest recente geval dat de termijn niet is gehaald is er niet volgens de verdagingsprocedure gehandeld. Er is hier ook geen vast format voor. In het laatste geval schoot de communicatie over de uitloop van de procedure in de ogen van de indiener van de klacht tekort. De indiener heeft zelf, twee maanden na de hoorzitting, contact gezocht met de gemeente om naar de voortgang te informeren.

De Nationale Ombudsman

Norm: Wanneer de burger ontevreden is over de klachtafhandeling van de gemeente kan men naar de Nationale Ombudsman stappen. Dit wordt ook in de communicatie met de indiener van de klacht duidelijk gemaakt wanneer de klacht ongegrond of niet-ontvankelijke wordt verklaard.

Het komt weinig voor dat inwoners van Heemstede met een klacht naar de ombudsman stappen, omdat men ontevreden is over de klachtenprocedure. In 2010 is dit eenmaal voorgekomen. De aanleiding hiertoe was de communicatie na afloop van de hoorzitting. De beloofde reactie -waaronder de verslaglegging van de hoorzitting- bleef uit.

Opvallend is dat bij deze klachtafhandeling al voor de afhandeling van de klacht verwezen werd naar de Nationale Ombudsman. Dit is tegen de richtlijnen van de Awb en hiervoor heeft de gemeente in een latere fase van de klachtafhandeling haar excuses aangeboden.



5.4 Communicatie tijdens klachtenprocedure

Interne communicatie

Norm: Bij de klachtafhandeling zijn altijd meerdere ambtenaren betrokken. In de meest voorkomende variant in Heemstede zijn dit op papier de beklagde, de klachtafhandelaar (veelal het sectorhoofd) en de klachtencoördinator. Afhankelijk van de aard en omvang van de klacht, willen ook portefeuillehouders op de hoogte gehouden worden. Een goede interne communicatie is hierbij dus van belang.

De interne communicatie gaat voornamelijk tussen beklagde en klachtafhandelaar. In de meeste gevallen gaat het om de sectordirecteur of het afdelingshoofd van de beklagde. In dit geval is er automatisch sprake van korte lijnen. Zoals eerder genoemd speelde de klachtencoördinator de afgelopen jaren geen actieve rol in het proces. De klachtencoördinator werd dan ook niet betrokken in de interne communicatie bij de klachtafhandeling.

De klachtafhandelaars houden tijdens het stafoverleg de portefeuillehouders op de hoogte van de voortgang bij belangrijke, lang lopende procedures. Dit gebeurt op initiatief van de klachtafhandelaar zelf en deze bepaalt ook welke informatie met de portefeuillehouder gedeeld wordt. Er is geen standaardprocedure waardoor het bestuur systematisch op de hoogte wordt gehouden van de lopende klachtenprocedures.

In de toekomst zal de rol van klachtencoördinator nieuw leven worden ingeblazen. Doordat deze dan actief zal controleren op de voortgang en inhoudelijk afhandeling van de klachten, zal er een uitgebreider communicatienetwerk moeten worden opgebouwd. Alle communicatie met de indiener van de klacht moet langs de klachtencoördinator in de vorm van brieven, gespreksverslagen en andere notities. Die kan op basis van deze informatie de voortgang bewaken. Naar mate de afhandeling informeler wordt, is het risico groter dat de klachtencoördinator niet op de hoogte is van de voortgang.

De klachtencoördinator kan in de toekomst ook een adviserende rol krijgen. Ook de bestuurders zijn beschikbaar voor het geven van advies over de afhandeling van een klacht. De adviezen komen altijd op initiatief van de primaire klachtafhandelaar tot stand.

Communicatie met klachtindiener

Norm: Tijdens het afhandelingsproces dient de klachtindiener op de hoogte te worden gehouden van de voortgang. Periodieke terugkoppeling met duidelijke informatie kan bijdragen aan een soepele afhandeling en een uiteindelijk tevreden gestelde klachtindiener.

Over het algemeen worden klachtindieners in de ogen van betrokkenen voldoende op de hoogte gehouden van de voortgang van het proces. Dat het afhandelingsproces deels een informeel karakter heeft is hierbij positief, maar maakt het proces voor een buitenstaander ook minder transparant. Het komt overigens wel voor dat burgers moeten bellen over de voortgang van het proces.



Dit kan duiden op een te lange wachttijd tussen de terugkoppelingsmomenten, maar mogelijk ook op te hoge verwachtingen van de klachtindiener. In een enkel geval was er sprake van een duidelijke tekortkoming van de gemeente, waarbij een reactie te lang op zich liet wachten. Een andere klachtindiener heeft de houding van de gemeente als star ervaren, wat ook de communicatie bemoeilijkte.

5.5 Kosten klachtenprocedure

De hoeveelheid tijd die besteed wordt aan de afhandeling van klachten wordt niet systematisch bijgehouden door de gemeente Heemstede. Hierdoor is het ook niet goed mogelijk een goede inschatting te maken van de kosten die daarmee gemoeid zijn.

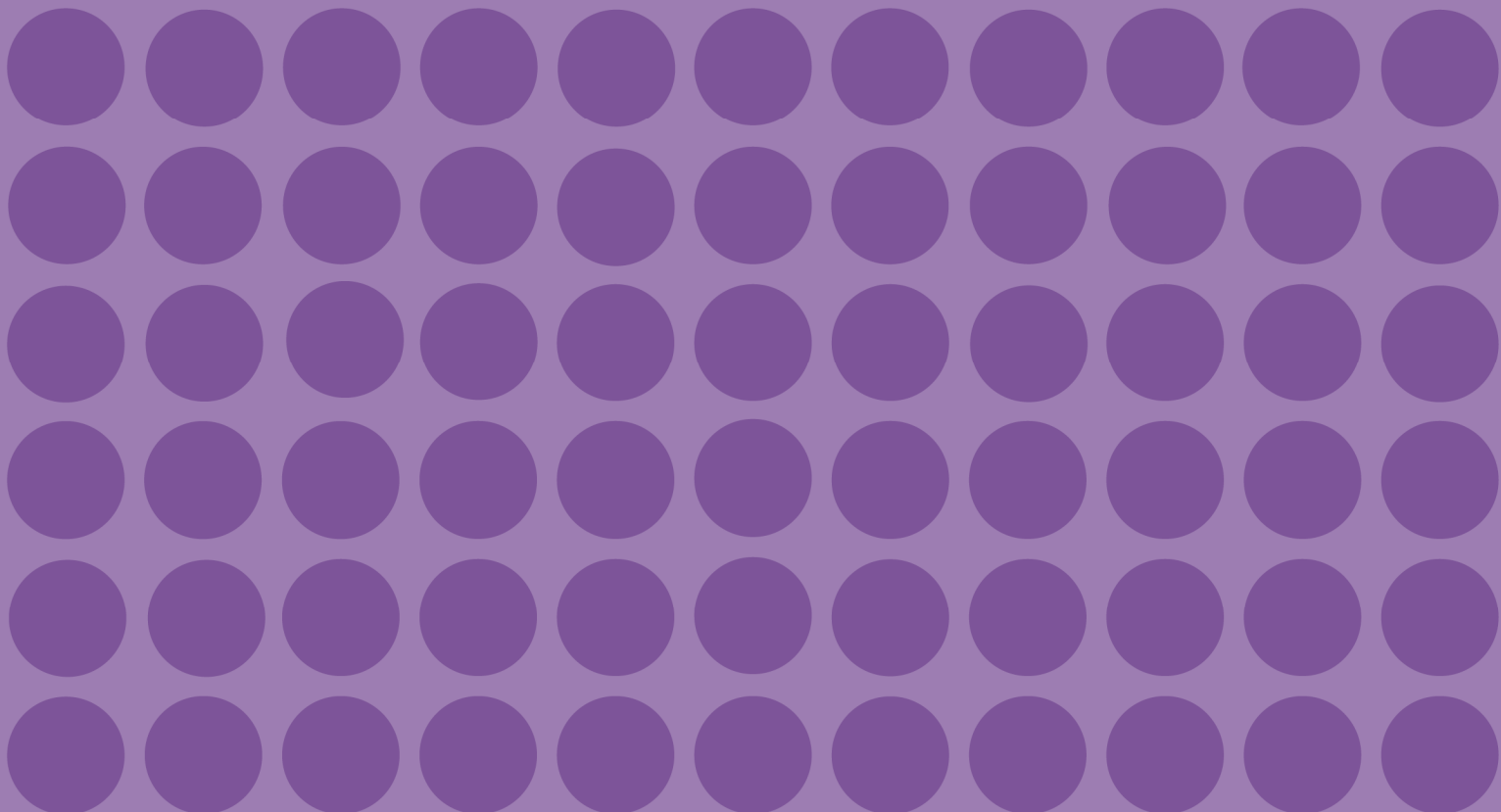
Duidelijk is dat het aantal klachten niet duidt op een hoge tijdsinvestering en daarbij behorende kosten. Het aantal klachten in Heemstede wijkt immers niet significant af van een aantal vergelijkbare gemeenten. Wel komt op basis van de interviews met betrokkenen een beeld naar voren van een werkwijze in de afhandeling die zich kenmerkt door een grote mate van zorgvuldigheid. Mogelijk dat deze zorgvuldigheid zich vertaalt in bestede uren en dus ook in kosten. Ook valt op dat er een voorkeur bestaat voor informele afhandeling van klachten. In principe kan een informele afhandeling veel tijdswinst opleveren in vergelijking met een meer formele wijze van klachtbehandeling. Dit gaat echter alleen op wanneer de informele afhandeling in de juiste situatie wordt toegepast en zolang dit niet gepaard gaat met een buitensporige tijdsinvestering. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de gemeente veel tijd kwijt is met de informele afhandeling van klachten.

De gemeente Heemstede steekt de nodige energie en tijd in het voorkomen van conflicten met burgers. Dit gebeurt door zorg te besteden aan zorgvuldige communicatie en een klantgerichte dienstverlening, bijvoorbeeld door middel van trainingen aan medewerkers met veel klantcontacten en door meer te doen in de contacten met burgers dan wettelijk verplicht is. Dat de kwaliteit van de dienstverlening bij de gemeente Heemstede hoog in het vaandel staat, blijkt onder meer uit de benchmark 'waar staat je gemeente', waarin de gemeente Heemstede de hoogste score van alle deelnemende gemeenten heeft. Vanuit dat perspectief zouden er mogelijk hoge kosten verbonden zijn aan de preventieve kant. Dat wil overigens niet zeggen dat er op dat punt kostenbesparing mogelijk is. Een verminderde investering in kwaliteit kan immers gemakkelijk leiden tot een groter aantal klachten waardoor er meer tijd gaat zitten in de afhandeling daarvan. Per saldo levert dat wellicht juist meer kosten op.

6

Hoofdstuk

Afhandeling van bezwaren in de praktijk





6. Afhandeling van bezwaren in de praktijk

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de afhandeling van bezwaren zoals deze in de praktijk plaatsvindt door de gemeente Heemstede. Bezwaren kunnen worden ingediend als iemand het niet eens is met een besluit van een bestuursorgaan. Dit kan alleen als burgers hierbij rechtstreeks betrokken zijn.

In dit hoofdstuk komen de normen ten aanzien van de kwaliteit -zoals geformuleerd in het normenkader- aan de orde. De informatie in dit hoofdstuk is afkomstig uit de interviews met ambtenaren en indieners van bezwaren en van enquêtes onder de indieners van bezwaren.

6.2 Ontvangst en informele afhandeling

Ontvangstbevestiging en bericht over verdere afhandeling

Norm: Volgens de normen van de Awb dient er een ontvangstbevestiging te worden gestuurd bij een binnenkomend bezwaar.

Net als bij de klachtafhandeling, staat in de Awb vastgelegd dat bij een binnenkomend bezwaar er een ontvangstbevestiging dient te worden gestuurd. Er zit altijd een informatieblad bij waarin het bezwaretraject wordt uitgelegd en waarin de termijnen staan vermeld. Vrijwel alle indieners van bezwaren kunnen zich herinneren dat zij een ontvangstbevestiging hebben ontvangen. Ook de termijnen waren bij de overgrote meerderheid in een vroeg stadium duidelijk. Uit het dossieronderzoek blijkt dat indieners van een bezwaar te allen tijde een ontvangstbevestiging van de gemeente Heemstede ontvangen.

Registratie, beoordeling ontvankelijkheid en aard van het bezwaar

Norm: Een binnenkomend bezwaar wordt geregistreerd en onderzocht op ontvankelijkheid. Bij onduidelijkheden wordt er contact gezocht met de indiener van het bezwaar om duidelijkheid te verschaffen.

Het bezwaar wordt direct door AJZ digitaal geregistreerd. Deze registratie werkt zo dat alle daaropvolgende documenten in relatie tot het bezwaar digitaal gekoppeld kunnen worden aan de inkomende brief. Zo ontstaat er een digitaal dossier.

De volgende stap is het vaststellen van de ontvankelijkheid van een bezwaar. De afdeling AJZ bepaalt of het ingediende bezwaar ontvankelijk is. Bezwaren kunnen niet-ontvankelijk worden verklaard op basis van de regels in de Awb.

Dat is het geval als ze bijvoorbeeld niet volledig ondertekend zijn, niet tegen een besluit zijn gericht, niet tijdig zijn ingediend of niet voldoen aan de andere gestelde eisen in de Awb.

Bij bezwaren die niet-inhoudelijk of niet direct helder zijn, streeft de gemeente Heemstede ernaar deze eerst beter in kaart te brengen.



Dit geldt ook voor bezwaren die niet-ontvankelijk zijn doordat de indiener niet op de hoogte is van de aan een bezwaar gestelde eisen, zoals de volledige ondertekening. Dit gebeurt in de meeste gevallen door middel van telefonisch contact tussen de afhandelaar en de indiener van de klacht. Als een hersteltermijn wordt geboden, bijvoorbeeld om de gronden van het bezwaar aan te vullen, wordt dit gelijk in de ontvangstbevestiging gedaan.

Een deel van de indieners van bezwaarschriften is ontevreden over de hulp die ze van de gemeente ontvingen bij het indienen van het bezwaar. Zij waren niet volledig op de hoogte van de eisen die aan een bezwaar worden gesteld en zouden graag zien dat zij hier makkelijker hulp voor kunnen krijgen bij de gemeente.

Wanneer het bezwaar uiteindelijk niet-ontvankelijk wordt verklaard wordt dit schriftelijk meegedeeld aan de indiener. Als het bezwaar wel ontvankelijk wordt verklaard, informeert AJZ het hoofd van de desbetreffende vakafdeling en treedt de feitelijke afhandelprocedure in werking. In dit geval worden er op dezelfde dag intern stukken opgevraagd om het bezwaar in kaart te kunnen brengen. Hierbij wordt door de desbetreffende afdeling allereerst gekeken of er tegemoet gekomen dient te worden aan de indiener, omdat de gemeente een fout heeft gemaakt. Dit gebeurt soms door het afdelingshoofd, maar kan ook worden uitgevoerd door de ambtenaar die het meest in de materie zit. Sommige afdelingen hebben een ‘medewerker bezwaar en beroep’, die dit op zich neemt.

Informele afhandeling

Norm: Binnen de gemeente Heemstede bestaat een sterke voorkeur om de conflicten in een vroeg stadium informeel op te lossen. Hoewel het nergens op papier staat vastgelegd, wordt het van de betrokken ambtenaren verwacht om –wanneer zij hier mogelijkheid toe zien– het bezwaar in een vroege fase informeel af te handelen.

De laatste jaren is er bij verschillende overheidslagen in toenemende mate aandacht voor het vroegtijdig oplossen en voorkomen van mogelijke conflictsituaties met burgers. De veronderstelling bij de informele conflictbeheersing is dat een vroegtijdig en persoonlijk contact tussen overheid en burgers in veel gevallen zullen leiden tot een informele oplossing van het probleem waardoor bezwaarprocedures en eventuele klachten niet meer nodig zijn c.q. worden ingetrokken. De informele aanpak wordt door het ministerie van Binnenlandse Zaken ondersteund, omdat het doorlooptijden verkort, kosten verlaagt en administratieve lasten vermindert.⁴ De informele aanpak wordt grofweg onderverdeeld in vijf verschijningsvormen; (zie kader)

⁴ Bron: Brief van minister Donner aan de Tweede Kamer, 7 juli 2011



Vijf vormen van de 'informele aanpak' (bron: Prettig contact met de overheid)

1) Bellen

Een telefoongesprek met een burger is doorgaans de eerste informele interventie. Doel van het telefoongesprek is om te horen wat er precies aan de hand is en welke belangen en emoties een rol spelen. Daarnaast kan het telefoongesprek gebruikt worden om uitleg en informatie te geven, om misverstanden en miscommunicatie uit de weg te helpen of om bijvoorbeeld excuses aan te bieden. Tot slot wordt het telefoongesprek gebruikt om te onderzoeken of zowel de overheid als de burger vinden dat een informele behandeling de voorkeur heeft of dat een juridische procedure de beste behandeling van het probleem is. Wordt gekozen voor een informele aanpak dan is soms één telefoongesprek voldoende om het probleem op te lossen. Vaak is een vervolgesprek nodig, zowel met de burger, of met de betrokken (vak)ambtenaren. Van een verplichting is geen sprake. Het is ook zeer de vraag of een 'belplicht' zou werken. In de eerste plaats omdat het lastig is deze verplichting te toetsen en roept het de vraag op wat de rechtsgevolgen zijn wanneer het bestuursorgaan de verplichting niet naleeft.

2) Keukentafelgesprek

Met een 'keukentafelgesprek' wordt een informeel overleg bij de indiener thuis bedoeld. Vanwege persoonlijke omstandigheden of omdat inzicht in de plaatselijke situatie relevant is, kan het passender en effectiever zijn om op 'huisbezoek' te gaan. Zo gaat het in het geval van Wmo bezwaren soms om een kwetsbare doelgroep en kan een huisbezoek geschikter zijn. Ook in andere domeinen kan het beter zijn om ter plaatse een kijkje te nemen en het gesprek aan te gaan, bijvoorbeeld bij sommige ruimtelijke ordeningszaken of bouwprojecten.

3) Informeel overleg

In geval van een informeel overleg vindt een 'face to face' gesprek met de betrokken burger(s) plaats, doorgaans op een informele plek, waar in alle rust met elkaar gesproken kan worden. Deelnemer aan dit overleg is doorgaans in ieder geval de behandelend (vak)ambtenaar. Het kan ook om meerdere ambtenaren gaan van betrokken vakafdelingen en van juridische zaken.

De kracht van een informeel overleg zit in het feit dat je elkaar ontmoet, wat doorgaans het gesprek persoonlijker maakt. Voor de ambtenaar krijgt de burger letterlijk een gezicht, en omgekeerd geldt hetzelfde. Naast het meer persoonlijke karakter, krijg je ook sneller en meer mee van de non-verbale signalen, waardoor er minder kans is op misverstanden. Daarnaast kunnen tijdens een informeel overleg besluiten beter worden uitgelegd en alternatieven besproken, waar nodig met kaarten, foto's, bouwtekeningen etc. Vanwege deze voordelen kiezen sommige overheidsorganisaties er voor om, wanneer de mate van escalatie dit toelaat, waar mogelijk een informeel face-to-face overleg aan te bieden.

4) Informeel overleg met een onafhankelijk gespreksleider

Een onafhankelijke gespreksleider of procesbegeleider wordt gebruikt wanneer er bijvoorbeeld meerdere partijen zijn en/of wanneer de communicatie en de relatie tussen de indiener en de betrokken ambtenaar moeizaam is. De onafhankelijkheid zit hem in het feit dat de gespreksleider niet betrokken is bij het voortraject (voorgenomen besluit bij zienswijzen of primaire besluit bij bezwaren) en ook niet betrokken is bij het natraject (primaire besluit bij zienswijzen en beslissing op bezwaar bij bezwaren). Daarnaast wordt er ook wel gebruik gemaakt van gespreksleiders/procesbegeleiders van buiten de organisatie. Een informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider is laagdrempeliger dan 'formele' mediation, omdat daaraan normen en procedures (zoals bijvoorbeeld het NMI-reglement) verbonden zijn.



5) Mediation

'Formele' mediation is een proces waarin twee of meer partijen die met elkaar een conflict hebben, onder leiding van een externe, onafhankelijke derde, zelf door onderhandelen zoeken naar een oplossing in het wederzijds belang. Deze derde, de mediator, heeft doorgaans een specifieke opleiding gevolgd. Indien de mediator geregistreerd is bij het NMI, wordt gewerkt volgens een aantal vaste procedures. Zo wordt er vooraf een mediationovereenkomst en achteraf een vaststellingsovereenkomst opgesteld. Mediation wordt veelal toegepast bij geëscaleerde conflicten, bij complexe en/of politiek-bestuurlijk gevoelige zaken, wanneer het om meerdere partijen gaat en wanneer de vertrouwelijkheid van het proces belangrijk is.

Al eerder kwam naar voren dat ook de gemeente Heemstede er naar streeft conflicten in een vroeg stadium informeel op te lossen. De cultuur wordt door intern betrokkenen omschreven als één van 'dichtbij de burger'. Bij vrijwel alle bezwaarschriften wordt contact opgenomen met de indiener. De aard van dit contact kan echter verschillen. In de gevallen dat het niet gebeurt, heeft men daarvoor een reden. De meest voorkomende reden is dat er al een duidelijke afbakening van het conflict is. Wanneer in de ogen van de behandelend ambtenaar er geen reden is tot contact blijft dit derhalve uit. Het komt volgens de bezwarencommissie vrijwel nooit voor dat er geen contact was met de indiener van het bezwaar, terwijl dit achteraf gezien wel beter was geweest.

Om goed te kunnen beoordelen hoe de informele methode door de gemeente Heemstede wordt toegepast wordt gekeken naar de mate waarin deze overeenkomt met de werkwijze zoals geschetst in bovenstaand kader.

Telefonisch contact

Het telefonisch contact is veruit de meest toegepaste methode van informele afhandeling van bezwaren. De afhandelaar mag een eigen inschatting maken of een gesprek nodig en wenselijk is. Ook de vorm van het gesprek ligt niet vast. In de praktijk neemt de gemeente Heemstede vooral telefonisch contact op in de gevallen dat een bezwaar bij voorbaat geen en heel weinig kans heeft om gegronnd te worden verklaard. Door het informeel op te lossen wordt de burger minder belast met de procedure en wordt ook de bezwarencommissie minder belast met bezwaren die geen kans van slagen hebben. Ook wanneer de argumenten in een bezwaarschrift niet ter zake doen neemt de gemeente contact op. In veel van deze gevallen blijkt de indiener geen goed beeld te hebben van de eisen aan een bezwaarschrift en/of niet precies te weten waarvoor de bezwaarschriftprocedure dient. Afhankelijk van de afhandelaar wordt er wel of niet een notitie gemaakt van het telefoongesprek in het digitaal dossier.

Huisbezoeken

Deze huisbezoeken worden door de gemeente Heemstede met name door de afdeling Sociale Zaken gedaan in het kader van de WMO. De werkelijke hulpvraag of het werkelijke probleem kan op deze manier beter worden ontdekt. In geval van een doorlopende relatie en een afhankelijkheid van voorzieningen of in geval van verslechterende situatie kunnen oplossingsrichtingen beter worden onderzocht en kunnen afspraken voor de toekomst worden gemaakt.

Door de afdeling Bouw- en woningtoezicht en Bureau Handhaving worden eveneens huisbezoeken afgelegd. Dit gebeurt echter in het algemeen in een stadium dat er nog geen conflict is. Daarna is het veelal niet meer opportuun om nog huisbezoeken af te leggen.



Informeel overleg

In de gemeente Heemstede wordt veel gebruik gemaakt van informeel overleg. Zo hebben alle afdelingshoofden het afgelopen jaar gebruik gemaakt van deze vorm van informele afhandeling. In de meeste gevallen is hier mogelijkheid toe; voorwaarde is dat er geen verstoorde relatie is tussen indiener en de behandelende ambtenaren. De gemeente heeft positieve ervaringen met deze methode en zet deze derhalve in wanneer dit mogelijk is.

Informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider

De laatste jaren is dit informeel overleg met een onafhankelijke gespreksleider een opkomend fenomeen. Enkele medewerkers van de afdeling Sociale Zaken en de medewerkers van AJZ die betrokken zijn bij de afhandeling van bezwaarschriften zijn geschoold in het toepassen van mediatie technieken in de bezwaarfase. De indiener van het bezwaar kan zelf aangeven een onafhankelijk persoon bij het gesprek te willen. Soms ligt het initiatief ook bij de behandelend ambtenaar. Als de indiener van het bezwaar hiermee akkoord gaat, wordt gepoogd onder de begeleiding van een onafhankelijke mediator in een gesprek tussen de indiener en de betrokken ambtenaar of afdeling een oplossing te vinden. In 2010 is bij de afhandeling van bezwaren drie keer gebruik gemaakt van deze 'informele vorm' van mediation.

Formele mediation

De formele vorm van mediation wordt in de gemeente Heemstede vrijwel niet toegepast. Er is in 2009 eenmaal een formeel mediationtraject doorlopen. Hierbij ging het om de aanbouw van een terras bij een restaurant. Daarna is er geen noodzaak meer geweest.

De gemeente Heemstede maakt dus gebruik van alle vormen van informele afhandeling. Hierbij wordt logischerwijs het meest gebruik gemaakt van de meest laagdrempelige werkwijze: telefonisch contact. Ook wordt er relatief veel gebruik gemaakt van informele gesprekken. De informele gesprekken met een onafhankelijke gespreksleider komen veel minder voor, omdat hier weinig aanleiding toe is. Hetzelfde geldt in sterkere mate voor de formele vorm van mediation. Hiertoe is zelden aanleiding; daarom komt het ook nauwelijks voor.

De huisbezoeken vallen wat buiten deze trend, omdat deze specifiek worden gebruikt door de afdeling Sociale Zaken in het kader van de WMO.

De aanpak van de gemeente Heemstede waarbij per bezwaar een afzonderlijke afweging wordt gemaakt op welke manier er contact wordt gezocht met de indiener, is een methode die in meer gemeenten wordt toegepast. Er is niet bewezen dat een andere methode de voorkeur zou moeten genieten boven deze methode. Wel wordt er door deskundigen gewezen op de noodzaak van het vastleggen van de werkwijze bij informele afhandeling in een verordening. Op deze manier wordt willekeur voorkomen. In dit document kan ook een concrete afhandelingstermijn voor het afdoen van bezwaren middels een informele aanpak worden genoemd.



Aangeraden wordt om na het eerste contact afspraken te maken over het verdere verloop en uiterlijk acht weken na ontvangst van het bezwaarschrift als uiterste termijn te nemen.⁵ De gemeente Heemstede maakt geen gebruik van een dergelijke verordening en heeft geen deadline vastgelegd voor informele afhandeling van bezwaarschriften.

Wanneer het bezwaar door het telefonisch contact of de inzet van mediation wordt ingetrokken, vervallen de voorgeschreven vervolgstappen van de officiële afhandeling. Ingetrokken bezwaren worden als zodanig geregistreerd door de afdeling AJZ. Er wordt echter niet altijd gekozen voor een schriftelijke afhandeling, in de vorm van een brief met de uitkomsten van het gesprek. Het kan ook zijn dat het dossier wordt afgesloten met een korte notitie, wanneer de indiener van het bezwaar heeft aangegeven geen schriftelijke bevestiging nodig te hebben.

Onder de indieners van bezwaren is er een grote animo voor een informele afhandeling. Bij een deel van hen is de informele afhandeling -zoals deze in de gemeente wordt toegepast- echter niet geslaagd. De informele afhandeling voldoet wel aan alle eisen die de gemeente aan de procedure stelt. Het 'falen' van de informele afhandeling in de ogen van de indieners kan volgens de afdelingshoofden dan ook worden geweten aan het hoge verwachtingspatroon. Afdelingshoofden zien dat de indieners hopen in de informele fase al gelijk te krijgen, voordat de formele procedure in gang wordt gezet. Wanneer dit niet gebeurt, is de informele fase voor de indieners niet naar tevredenheid verlopen.

Als er geen poging wordt gedaan om het bezwaar informeel af te handelen, of als deze poging mislukt, dan plant de afdeling Algemene en Juridische Zaken een hoorzitting in bij de commissie voor bezwaarschriften.

6.3 Formele afhandeling

Commissie voor bezwaarschriften

Norm: De gemeente Heemstede maakt bij de bezwarenafhandeling gebruik van een adviescommissie; de commissie voor bezwaarschriften. Alle ontvankelijke bezwaren die niet voortijdig worden ingetrokken, worden door deze commissie behandeld. De commissie voldoet aan de eisen beschreven in de 'verordening commissie bezwaarschriften'.

De commissie voor bezwaarschriften te Heemstede bestaat uit zeven leden. De commissie behandelt alle ontvankelijke bezwaren die niet ingetrokken worden. Wanneer er meerdere bezwaren op één gemeentelijk besluit binnenkomen worden deze in één keer behandeld. De commissie kwam in 2010 twintig keer bijeen. Bij elke vergadering waren, zoals wettelijk verplicht, drie leden aanwezig. Zoals in de verordening commissie bezwaarschriften beschreven, is de commissie niet bevoegd ten aanzien van bezwaarschriften die zijn ingediend tegen besluiten op grond van belastingen en WOZ-waarderingen.

⁵ Bron: Bezwaren afhandelen door middel van overleg (Schwartz), pag. 90



Vorbereiding hoorzitting

Norm: De gemeente Heemstede stuurt een uitnodiging voor de hoorzitting ten minste twee weken voor de hoorzitting. Daarnaast worden de termijnen voor het indienen van nieuwe stukken duidelijk gemaakt. De indiener ontvangt ten minste één week voor de zitting het dossier wat tevens naar de commissie bezwaarschriften wordt gestuurd.

De commissie bezwaarschriften voldoet aan de eis dat de uitnodiging ten minste twee weken van tevoren wordt verstuurd. In de uitnodiging voor de hoorzitting wordt vermeld dat men tot tien dagen voor de zitting nieuwe stukken kan indienen. De commissie staat toe dat deze termijn licht wordt overschreden. Ongeveer een week voor de zitting krijgen de indieners hetzelfde dossier als de leden van de commissie, waarmee ze zich kunnen voorbereiden op de hoorzitting. Dit dossier wordt door AJZ gemaakt en bevat alle inhoudelijk relevante stukken. Inclusief een samenvatting van de belangrijkste punten. Dit dossier is puur inhoudelijk; de niet ter zake doende communicatie tussen gemeente en indiener zit hier niet in. Dat dossier gaat naar de commissie en naar de indiener van het bezwaar. Het gebeurt zeer zelden dat de commissieleden iets inhoudelijks missen in een dossier.

Hoorzitting

Norm: De commissie bezwaarschriften organiseert de hoorzittingen, waarbij belanghebbenden in elkaars aanwezigheid worden gehoord. Alleen op verzoek van de belanghebbenden kan men apart worden gehoord. Op verzoek van de belanghebbenden kunnen meegebrachte getuigen en deskundigen worden gehoord. Van de hoorzitting wordt een verslag gemaakt. Voor de hoorzittingen wordt over het algemeen een half uur ingepland. Alleen bij omvangrijke zaken wordt er meer tijd vrijgemaakt voor de hoorzitting.

De organisatie van de hoorzitting heeft nooit problemen opgeleverd. De hoorzittingen zijn meestal openbaar en worden gehouden in het gemeentehuis van de gemeente Heemstede. De afgelopen jaren is het niet voorgekomen dat een belanghebbende aangaf apart te worden gehoord, dus alle hoorzittingen vonden plaats in de aanwezigheid van alle belanghebbenden. Wanneer men apart gehoord wil worden, is hier wel de mogelijkheid toe. Zo kunnen er ook getuigen en deskundigen worden meegebracht.

De commissie poogt de hoorzittingen gestructureerd te houden, maar niet onnodig formeel te maken. Dit heeft te maken met de spanning die de burgers ervaren tijdens een hoorzitting. De commissieleden krijgen soms met geëmotioneerde mensen te maken. Daarom wordt men zoveel mogelijk op het gemak gesteld bij binnenkomst. Hierbij hoort het schudden van handen en kennismaken, het aanbieden van koffie en thee en het uitleggen van de procedure. Er wordt altijd duidelijk gemaakt dat de stukken goed zijn gelezen en dat de indieners van het bezwaar de ruimte krijgen om hun verhaal te doen. Toch is er ook sprake van een strakke structuur en een duidelijke gespreksleiding.



Het kan voorkomen dat iemand wordt afgekapt als de voorzitter van mening is dat de spreker zaken bespreekt die niet terzake doen. Het blijft een formele procedure en een zakelijke aangelegenheid. Er moet worden gewaakt voor valse verwachtingen, die eventueel kunnen worden opgeroepen met een te informele sfeer.

De vaste structuur is dat eerst de indiener zijn bezwaar toelicht. Vervolgens mag de afgevaardigde van de gemeente het besluit toelichten. Daarna gaat de commissie vragen stellen. De hoorzitting wordt afgesloten met een ronde langs alle betrokkenen. Dit alles wordt over het algemeen binnen een half uur afgerond. Er wordt zelden afgeweken van dit concept. Zo wordt er nooit apart gehoord, hoewel hier wel de mogelijkheid voor wordt geboden als dit gewenst wordt. In een enkel geval, bijvoorbeeld als er meerdere bezwaarmakers zijn op één besluit, wordt er meer tijd uitgetrokken. Wel is het zo dat in een bezwaar tussen gemeente en burger er meestal vanzelf een dialoog ontstaat. Als er sprake is van meer partijen, bijvoorbeeld bij een bouwvergunning met verschillende bezwaarmakende bureaus, dan wordt de spreektijd veel meer gereguleerd en het gesprek is dan meer geregisseerd. Van de gehele hoorzitting wordt altijd een verslag gemaakt door de secretaris van de commissie.

De hoorzitting wordt altijd afgesloten met een mededeling over het verdere verloop. Er wordt in de hoorzitting niet gerefereerd aan de mogelijkheid voor (hoger) beroep. Dit is pas aan de orde na het besluit van het college. Er worden vrijwel nooit indicaties gegeven over de inhoud van het advies. Alleen als het duidelijk is dat het bezwaar geen kans van slagen heeft en zeker ongegrond verklaard zal gaan worden, wil dit nog wel eens gebeuren.

Onafhankelijkheid commissie voor bezwaarschriften

Norm: De samenstelling van de commissie ligt vast in de 'verordening commissie bezwaarschriften' en bestaat uit een voorzitter en tenminste twee leden. Zij worden door het college benoemd, maar hebben geen functie binnen de gemeente. De commissie wordt bijgestaan door een secretaris, die is aangewezen door het college. Deze ambtenaar heeft geen spreek- of stemrecht gedurende de hoorzitting.

Uit de enquête onder indieners blijkt dat de onafhankelijkheid van de bezwarencommissie wel eens in twijfel wordt getrokken door de indieners van bezwaren. De huidige constructie voldoet echter aan alle wettelijk gestelde eisen voor onafhankelijkheid. Om de schijn van partijdigheid te voorkomen wordt de hoorzitting altijd pas geopend als alle partijen aanwezig zijn. De onafhankelijkheid van de commissie wordt tevens bij aanvang van elke zitting nog eens uitgesproken.

Desondanks is ongeveer de helft van de indieners van mening dat de commissie onvoldoende onafhankelijk is. Volgens de commissie zelf zouden er nog stappen gezet kunnen worden om de schijn van afhankelijkheid weg te nemen. De grootste spanning zit volgens de leden van de commissie bij het secretariaat. In de presentatie naar de burgers toe blijft dit een punt waar burgers herhaaldelijk over vallen. Bij het voorstelrondje wordt duidelijk gesteld dat de leden van de commissie worden bijgestaan door de secretaris, maar dit is in de praktijk nog wel eens onduidelijk voor de burger. Overigens worden er in de referentiegemeenten geen andere methoden gebruikt.



Snelheid en verdaging

Norm: De termijn in de Awb voor de afhandeling met een adviescommissie is 12 weken, met een eventuele verdaging van 6 weken. Als er wordt verdaagd heeft dit altijd een reden en wordt dit schriftelijk gemeld. Sinds de invoering van de ‘wet dwangsom’ in 2010 gaat de beslistermijn pas lopen als de bezwaartermijn is afgelopen.

Sinds de invoering van de ‘wet dwangsom’ loopt de beslistermijn pas vanaf het moment dat de bezwaartermijn is afgelopen. Dit wil zeggen dat de 12 weken die de gemeente heeft voor de afhandeling pas van start gaan als er geen bezwaren meer mogen worden ingediend op het betreffende besluit. Door deze aanpassing zijn in 2010 de bezwaarschriften allemaal binnen de termijn afgehandeld. In 12 gevallen moest er verdaging worden aangevraagd. Hierbij is in alle gevallen een verdagingsbrief uitgegaan. In twee gevallen is in onderling overleg met de indiener de termijn verlengd.

Zoals eerder al is behandeld⁶ is tussen 2006 en 2009 de termijn van 12 weken vaak niet gehaald. Dit had te maken met het feit dat de beslistermijn startte bij het indienen van het bezwaar. Er werd echter noodgedwongen gewacht op de afloop van de bezwaartermijn om met de behandeling van het bezwaar te beginnen. Dit om te voorkomen dat later ingediende, identieke bezwaren los zouden worden behandeld. Hierdoor kon het zo zijn dat de effectieve beslistermijn gehalveerd werd, waardoor een tijdige afhandeling praktisch onmogelijk werd.

Daarnaast is in 2009 ook de interne werkwijze verbeterd: er zijn strikte termijnen ingesteld, bijvoorbeeld voor het aanleveren van het dossier door de vakafdeling en voor de reactietermijn voor de leden van de commissie. Hierdoor is ook de registratie verbeterd.

Afhandeling en afdoeningsbrief

Norm: De Awb schrijft voor dat de commissie bezwaarschriften advies uitbrengt aan het college. Het advies van de commissie wordt, als het wordt toegezonden aan het bestuursorgaan, ook toegezonden aan de belanghebbenden. Het verslag van de hoorzitting zit hierbij. In een begeleidende brief wordt gemeld dat het bestuursorgaan nog een besluit moet nemen en dat daarvan apart bericht wordt ontvangen. Wanneer het college een besluit neemt wordt dit in de vorm van een afdoeningsbrief naar de indiener van het bezwaar gestuurd. Hierin wordt, als de procedure is afgerond, een uitspraak gedaan over of het bezwaar gegrond is en de eventuele gevolgen hiervan. Deze uitspraak dient duidelijk en niet voor meer meerdere uitleggen vatbaar te zijn. Daarnaast is het verplicht in deze afdoeningsbrief te verwijzen naar de mogelijkheid tot beroep.

Bij het advies van de commissie bezwaarschriften aan het college wordt zoals wettelijk voorgeschreven ook een kopie naar de belanghebbenden gestuurd. Hierbij wordt altijd het verslag van de hoorzitting meegestuurd.

⁶ Zie hoofdstuk 3



De afdoening vindt altijd schriftelijk plaats en komt daarmee altijd in het dossier. Alleen wanneer een bezwaar in een vroege fase informeel wordt afgedaan –en het bezwaar wordt ingetrokken– wordt er wel eens gekozen voor een korte interne notitie. In de afdoeningsbrief wordt normaliter gewezen op de mogelijkheid tot (hoger) beroep, door middel van de beroepsclausule.

Er zijn geen signalen dat helderheid van de afdoeningsbrieven te wensen overlaat. De indieners zijn positief over de inhoud van de brieven. Ook is er waardering voor de toon en de lengte van de brieven. Wel gaven meerdere betrokkenen -zowel binnen als buiten de gemeente- aan dat er nog een slag te halen is op het gebied van taalgebruik. De zinnen kunnen vaak korter en toegankelijker zijn.

Vergoeding kosten

Norm: Volgens de Awb kan een indiener van een bezwaar om een vergoeding van kosten vragen die redelijkerwijs bij de behandeling van het bezwaarschrift zijn gemaakt. Als dit verzoek tijdig, uiterlijk tijdens de hoorzitting van de commissie wordt gedaan, gaat de commissie in haar advies op dit verzoek in. Wanneer er sprake is van onrechtmatigheid in het besluit van het bestuursorgaan, wordt door de commissie geadviseerd de kosten te vergoeden. Tegelijk met de beslissing op het bezwaarschrift bepaalt het college of de kosten ook daadwerkelijk worden vergoed.

De afgelopen vijf jaar is er circa dertig keer gevraagd om een vergoeding van kosten. Deze vraag is in negen gevallen gehonoreerd door de commissie. Bij andere zaken was er geen sprake van onrechtmatigheid in het besluit. Voor zover bekend is het advies van de commissie over proceskostenvergoeding altijd overgenomen door het college.

Beroepsprocedures

Norm: Tijdens de beroepsprocedure krijgt de gemeente een andere rol. De gemeente is dan partij in dat beroep. De gemeente krijgt bericht van het ingediende beroep en zorgt dan dat binnen de termijnen een verweerschrift wordt ingediend met de benodigde stukken.

Bij een beroepsprocedure zorgt de afdeling waar het bezwaar binnenkomt voor het aanleveren van de stukken en een toelichting op de feitelijke gang van zaken. Problemen bij het aanleveren van de juiste stukken voor een beroepszaak komen nooit voor. AJZ heeft de regie en verzorgt de inhoudelijke kant. De vakafdeling wordt altijd op de hoogte gesteld van de uitspraak. In sommige gevallen leidt dit tot een aanpassing in de regelgeving of in het beleid.



6.4 Communicatie tijdens klachtenprocedure

Interne communicatie

Norm: Bij de afhandeling van bezwaren zijn altijd meerdere ambtenaren betrokken. In de meest voorkomende variant zijn dit het hoofd en een betrokken ambtenaar van de afdeling die het besluit waartegen het bezwaar zich richt heeft voorbereid en de medewerker van AJZ die voor die zaak als secretaris van de commissie optreedt. Daarnaast zijn de portefeuillehouders ook altijd op de hoogte van bezwaren. Een goede interne communicatie is hierbij dus van belang.

Door middel van notities in het dossier houden de betrokken ambtenaren elkaar op de hoogte van de voortgang in een procedure. Zo wordt er vrijwel altijd een notitie gemaakt wanneer er stukken worden opgevraagd door AJZ bij de betreffende afdeling. Ook van telefonisch contact met de indiener worden idealiter notities achtergelaten. Het is niet te controleren of dit altijd gebeurt, maar het is wel opgenomen in de werkwijze.

Communicatie tussen de commissie bezwaarschriften en de gemeente loopt vrijwel altijd via de secretaris die aanwezig is bij de hoorzittingen voor de verslaglegging. Wanneer er vragen of opmerkingen zijn gaan deze via de secretaris.

Het college krijgt alle bezwaren al bij binnenkomst te zien. Dan kunnen de collegeleden al reageren, als ze bijvoorbeeld vinden dat de afdeling een fout heeft gemaakt en het zo snel mogelijk recht willen zetten. Dit gaat dan via de gemeentesecretaris.

Na de hoorzitting komt het bezwaar opnieuw onder ogen van het college, omdat het college uiteindelijk een besluit moet nemen. Het beeld bij de bezwarencommissie is dat het college hier secuur naar kijkt. Sporadisch gaat het college tegen het advies van de bezwarencommissie in.

Communicatie met indiener bezwaar

Norm: Tijdens het afhandelingsproces dient de indiener van het bezwaar op de hoogte te worden gehouden van de voortgang. Periodieke terugkoppeling met duidelijke informatie kan bijdragen aan een soepele afhandeling en een uiteindelijk tevreden gestelde indiener.

Over het algemeen worden indieners van bezwaren in de ogen van betrokkenen voldoende op de hoogte gehouden van de voortgang van het proces. Wanneer het afhandelingsproces een meer informeel karakter heeft, is het proces voor een indiener minder transparant.

Door de vaste structuur in de formele afhandeling van bezwaren komt het zelden voor dat de indiener bij de gemeente navraag moet doen in welke fase men zit. Dit komt mede door de informatie die men tijdens de hoorzitting krijgt over het verdere verloop van de afhandeling.



6.5 Afhandeling WOZ-bezwaren

Bij de afhandeling van WOZ-bezwaren zijn er enkele verschillen ten opzichte van een ‘standaard-afhandeling’ van een bezwaar. De belangrijkste verschillen zijn de verschillen in termijnen van afhandeling, de opzet van de hoorzitting en de rolverdeling bij de afhandeling van een WOZ-bezwaar.

Ontvankelijkheid, ontvangstbevestiging en analyse van het bezwaar

Norm: De gemeente is verplicht een ontvangstbevestiging te sturen. De ontvankelijkheid ligt vooral aan de volledigheid van het bezwaar en termijn van indiening. In februari worden de WOZ-waardes bekend gemaakt, waarna men zes weken de tijd heeft om hier op te reageren.

Een ontvangstbevestiging volgt altijd, maar omdat de WOZ-afdeling te maken heeft met piekmomenten kan dit soms een week duren. Hier staan geen termijnen voor.

Wanneer een bezwaar binnenkomt wordt deze gecontroleerd door de Poortwachter, een speciale functie die in- en uitgaande post beheert. De ontvankelijkheid van WOZ-bezwaren hangt in de meeste gevallen af van een tijdige indiening van het bezwaar. Burgers hebben na de bekendmaking in februari zes weken de tijd een bezwaar in te dienen.

Als het bezwaar een dag te laat binnenkomt, wordt er gecontroleerd of dit veroorzaakt is door de verwerking van de post. Aan de hand van het poststempel wordt gecontroleerd of het bezwaar tijdig is verstuurd. Is dit niet het geval dan worden de bezwaren niet-ontvankelijk verklaard.

Een andere reden voor het niet-ontvankelijk verklaren van een WOZ-bezwaar is het ontbreken van de vereiste informatie. Als er stukken ontbreken wordt er naar de indiener een verzoek gestuurd deze binnen 2 à 3 weken toe te sturen. Anders wordt het bezwaar niet ontvankelijk verklaard. Als er inhoudelijk iets niet klopt wordt dit door de behandelend ambtenaar opgevraagd bij de indiener.

Formele afhandeling

Norm: Hoorzittingen over WOZ-bezwaren vinden niet plaats bij de bezwarencommissie, maar met de beleidsambtenaar. Hierbij kan de indiener van het bezwaar zijn verhaal doen.

Als bij binnenkomst van het bezwaar blijkt dat er sprake is van een fout aan de kant van de gemeente, wordt de situatie zo snel mogelijk rechtgezet. In dit geval vervallen de vervolgstappen in de afhandeling. Als dit niet zo is volgt er een formele procedure. Informele afhandeling komt niet veel voor bij WOZ-bezwaren, omdat dit gevoelig is voor willekeur. Er mogen in het geval van financiën absoluut geen verschillen in behandeling zijn. Dit manifesteert zich in een formele procedure. Hierbinnen zit wel een klein grijs gebied; de ‘discussiefase’ in de hoorzittingen. Hoorzittingen over WOZ-bezwaren zijn met de indiener van het bezwaar en een beleidsambtenaar. Verder is er alleen een notulist aanwezig. Als het een zeer inhoudelijk punt betreft is er ook een taxateur aanwezig. Anders dan bij de hoorzittingen door de commissie voor bezwaarschriften worden niet beide partijen gehoord. In dit geval kan vooral de indiener van het bezwaar zijn verhaal kwijt. Overigens heeft dit systeem van horen nooit geleid tot klachten over onafhankelijkheid.



De indiener ervaart het als prettig dat men het eigen verhaal kwijt kan. Na afloop van de hoorzitting wordt het verslag altijd meegegeven. Het verslag wordt ook in de uiteindelijke uitspraak meegenomen.

Termijnen

Norm: De normale termijnen voor bezwaren gelden niet voor WOZ-bezwaren. De wet schrijft voor dat alle bezwaren voor 1 januari worden afgehandeld. Als dit niet lukt volgt er een verdagingsperiode van 6 weken. Net als bij de overige bezwaren heeft de gemeente op grond van de wet Dwangsom vervolgens nog 2 weken om de zaak af te handelen. Daarnaast is er een intern doel om voor 1 juli 80% van de bezwaren afgehandeld te hebben.

De GBKZ heeft te maken met een enorme piekbelasting van bezwaren. De meeste WOZ-bezwaren worden niettemin al voor 1 juli afgerond. In drukke jaren -zoals het jaar 2010- komt het voor dat er een aantal WOZ-bezwaren niet voor 1 januari van het volgend jaar zijn afgerond. Hier is de verdagingsprocedure gebruikt.

Interne communicatie en rolverdeling

Norm: Bij de afhandeling van WOZ-bezwaren zijn altijd meerdere ambtenaren betrokken. In de meest voorkomende variant bij het GBKZ zijn dit op papier de Poortwachter, de senior medewerker WOZ en de beleidsmedewerker die de hoorzitting verzorgt. Het is van belang dat zij elkaar goed op de hoogte houden van de inhoud en de voortgang van de afhandeling.

De interne communicatie verloopt volgens de betrokkenen goed, omdat het een gestandaardiseerd proces is. Bovendien zijn er korte lijnen binnen de afdeling. De poortwachter ontvangt het bezwaar. Dan wordt de senior medewerker WOZ ingeschakeld, vervolgens de taxateur en tot slot een beleidsmedewerker om de indiener te horen. Deze rolverdeling ligt al lang vast en zorgt nooit voor problemen.

6.6 Kosten bezwaarprocedure

Net als bij de afhandeling van klachten wordt de hoeveelheid tijd die besteedt wordt in de afhandeling van bezwaarschriften niet systematisch bijgehouden door de gemeente Heemstede. Hierdoor is het ook niet goed mogelijk een exacte inschatting te maken van de kosten die daarmee gemoeid zijn.

Het aantal bezwaarschriften lijkt echter niet te duiden een hoge kostenpost voor de afhandeling van bezwaren. Er zijn wel kosten verbonden aan de Commissie bezwaar en beroep. Deze commissie is geen wettelijke verplichting.

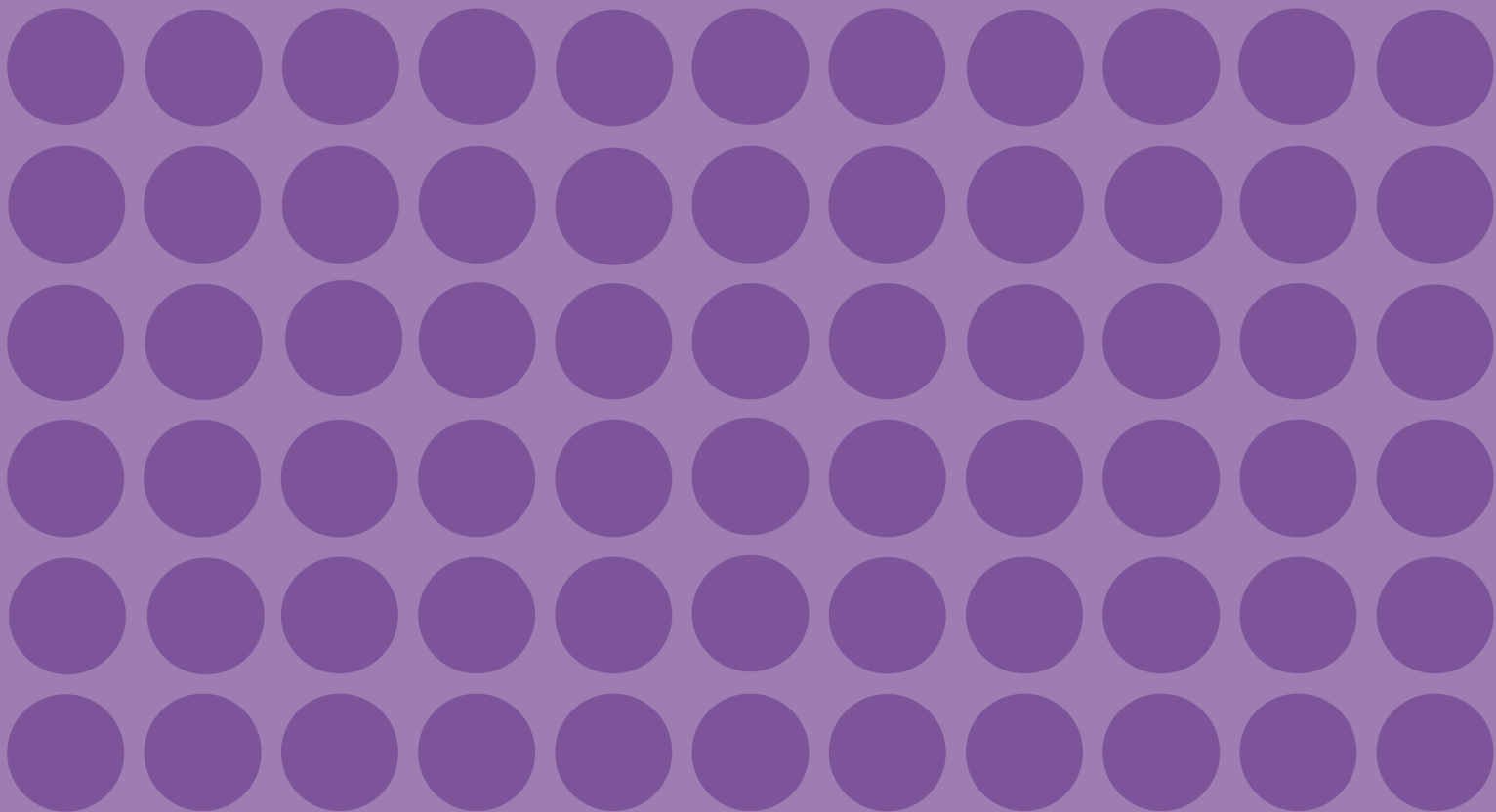
Hoewel de gemeente Heemstede het beroep dat gedaan wordt op de commissie zoveel mogelijk beperkt door waar mogelijk aan te sturen op informele afhandeling, zijn er structurele kosten verbonden aan het in stand houden van de commissie.

Als het opheffen van de commissie al een optie zou zijn, is het de vraag of dat leidt tot een werkelijke kostenbesparing omdat de werklast bij ambtenaren wellicht wordt vergroot.

7

Hoofdstuk

Lering trekken uit klachten en bezwaren





7. Lering trekken uit klachten en bezwaren

7.1 Inleiding

Wanneer een klacht of bezwaar is afgehandeld, betekent dit niet dat hiermee niets meer gebeurt. Door de klachten en bezwaren te registreren ontstaat er een overzicht. Hiervan wordt jaarlijks verslag gedaan. Waar mogelijk kunnen er door analyse van de jaarlijkse cijfers leerpunten uit de klachten en bezwaren naar voren komen. De Awb stelt dat de raad jaarlijks op de hoogte gehouden dient te worden door middel van het algemene jaarverslag over het aantal en de aard van de klachten. Daarnaast controleert de raad ook wat er met de eventuele leerpunten wordt gedaan. Dit hoofdstuk gaat over deze procesanalyse, terugkoppeling en lering trekken uit de afgehandelde klachten.

7.2 Het trekken van lering uit afgehandelde klachten en bezwaren

Registratie en dossiervorming van klachten

Norm: Klachten kunnen op verschillende manieren bij de gemeente binnenkomen. De registratie van deze klachten is dan ook per communicatiekanaal verschillend. Idealiter worden alle klachten geregistreerd. Het registratiesysteem biedt idealiter een compleet en helder inzicht in de binnengekomen en afgehandelde klachten. Dit is niet alleen van belang vanuit archiveringsoogpunt maar ook om op basis van een analyse van de klachten leerpunten te kunnen formuleren.

In de praktijk blijkt dat alleen de schriftelijke klachten altijd worden geregistreerd. Dit gebeurt wanneer zij bij de post binnenkomen door middel van Verseon. De gemeente heeft geen separaat registratiesysteem waarin de uitkomsten van de afhandeling worden vastgelegd.

Klachten die telefonisch of mondeling binnenkomen worden vaak direct opgelost. Dat is op zichzelf prima vanuit het perspectief van de indiener, maar maakt het tegelijkertijd moeilijker een goed overzicht te krijgen van de aard en de omvang van de onvrede die burgers aan het adres van de gemeente uiten. Dit komt omdat niet alle ambtenaren deze vorm van afhandeling registreren. Al met al is het functioneren van het registratiesysteem sterk afhankelijk van de mate en manier waarop het wordt gebruikt door de betrokken ambtenaren.

Op basis van de uitgevoerde dossieranalyse is inzicht verkregen in de volledigheid van de klachtdossiers. In alle geanalyseerde klachtdossiers was de inkomende brief of mail van de klachtindiener aanwezig. Bij enkele klachtdossiers ontbrak de afdoeningsbrief. Na navraag blijkt dat het hier gaat om informeel afgehandelde klachten. Hiervan is geen notitie aanwezig in de klachtdossiers.

In de klachtdossiers zitten ook geen notities over telefonisch contact met de klachtindiener, ook als uit de correspondentie wel blijkt dat deze er is geweest. Daarnaast ontbreekt er ook bij enkele klachtdossiers een ontvangstbevestiging. Hierbij is onduidelijk of deze bewust is weggelaten omdat deze inhoudelijk niets toevoegt aan het dossier.



Registratie en dossiervorming van bezwaren

Norm: Idealiter worden alle bezwaren geregistreerd.

Bezwaren komen per definitie schriftelijk de gemeentelijke organisatie binnen. In de meeste gevallen zijn bezwaren goed te herkennen en kunnen ze automatisch naar AJZ gestuurd worden. Bij twijfel wordt er navraag gedaan bij de indiener. AJZ verzorgt de verdere dossiervorming.

Op basis van de uitgevoerde dossieranalyse is inzicht verkregen in de opbouw van de dossiers. De dossiers worden digitaal bewaard. De inkomende brief wordt opgeslagen en alle daaropvolgende documenten worden hieraan gekoppeld, zodat er een dossier ontstaat. Hierbij worden ook interne notities opgeslagen. Ook bij WOZ-bezwaren werkt de gemeente momenteel met dossiers die worden gevormd door alles te koppelen aan het initieel document.

Bij bestudering van de dossiers bleek dat deze zeer volledig zijn. In de vier onderzochte dossiers waren in alle gevallen de inkomende brief en de ontvangstbevestiging aanwezig. In één geval ontbrak een afdoeningsbrief, maar zat wel een notitie waarin stond dat het bezwaar 'mondeling was afgehandeld'. Over de inhoud van deze afhandeling werd geen uitspraak gedaan. In de dossiers waarbij wel de formele procedure is doorlopen is in alle gevallen te zien dat er een notitie wordt gemaakt waarbij stukken worden opgevraagd. Daarnaast is het dossier altijd voorzien van de uitnodiging voor de hoorzitting, het 'voorblad' met informatie voor de hoorzitting, een verslag van de hoorzitting en een verzonden advies van de commissie. In twee van de dossiers was er sprake van een verdaging. In één geval is er ook een verdagingsbrief terug te vinden. In één van de dossiers is er een beroepszaak uit het bezwaar voortgekomen. Ondanks dat in de administratie staat vermeld dat dit beroep ongegrond is verklaard, is hiervan geen direct bewijs terug te vinden in het dossier.

Jaarlijks verslag en leerpunten klachten

Norm: De gemeente is verplicht om jaarlijks verslag te doen van de aard en het aantal klachten. Eventueel kan hieruit een aangepast beleid voortvloeien.

Het jaarlijkse verslag is vormvrij en in 2010 geïncorporeerd in het burgerjaarverslag. Het gaat hierbij om een kort stukje tekst over het aantal klachten en de afhandeling hiervan. Tot 2008 werd er een ander format gebruikt voor het burgerjaarverslag, waarbij er een apart hoofdstuk aan klachten en bezwaren werd gewijd. Opvallend is dat in het burgerjaarverslag van 2009 er helemaal geen melding wordt gedaan over het aantal klachten. Dit komt omdat de verplichting om melding te doen van het aantal klachten in het burgerjaarverslag in 2008 is vervallen.

De gemeente heeft geen jaaroverzicht van de aard en aantal klachten om een goede analyse te maken van de klachten. Vanwege het lage aantal klachten is het echter onwaarschijnlijk dat er overkoepelende leerpunten zijn.



Het komt wel voor dat vanuit individuele klachten actiepunten ontstaan. Zo is er wel eens na herhaaldelijke klachten een gesprek georganiseerd met de beklagde ambtenaar.

Overigens is er een voorbeeld bekend van een onderzoek, uitgevoerd door een externe. In eerste instantie was deze beoogd als mediator in een langslpend conflict met een burger. Toen deze burger mediation afwees, heeft de gemeente de extern onderzoeker alsnog ingehuurd om het dossier door te kijken en hieruit aanbevelingen te formuleren om dergelijke problemen zo veel mogelijk te voorkomen. Hoewel het in dit geval niet ging om een officiële klacht, omdat de persoon in kwestie hiervan afzag, tekent het wel de leergierigheid van de gemeente om te leren van conflictsituaties.

Jaarlijks verslag en leerpunten bezwaren

Norm: De gemeente is verplicht om jaarlijks verslag te doen van de aard en het aantal bezwaren. Eventueel kan hieruit een aangepast beleid voortvloeien.

De commissie voor bezwaarschriften Heemstede maakt jaarlijks een verslag van de aantallen en aard van de bezwaarschriften. Dit wordt aangeboden aan het college. Het college buigt zich dan over de aanbevelingen, welke vrijwel altijd worden overgenomen. Een uitzondering hierop was een aanbeveling van de bezwarencommissie die stelde dat bij zware zaken de hoorzitting niet door een ambtenaar, maar door een portefeuillehouder moet worden bijgewoond. Het college acht het ambtelijke apparaat deskundig genoeg om standpunten van het college te verwoorden.

Vanaf 2008 zit een verslag van het aantal bezwaarschriften niet meer systematisch in elk burgerjaarverslag. Dit komt omdat de verplichting om melding te doen van de aard en het aantal bezwaren in het burgerjaarverslag in 2008 is vervallen. Vanwege de dubbeling met het verslag van de commissie voor bezwaarschriften is ervoor gekozen deze informatie niet meer standaard in het burgerjaarverslag te vermelden.

Het college heeft ook naar aanleiding van bezwaren die binnenkomen geconstateerd dat bepaald beleid niet goed functioneert en heeft toen direct aangestuurd op verbeteringen.

Informereren van de raad

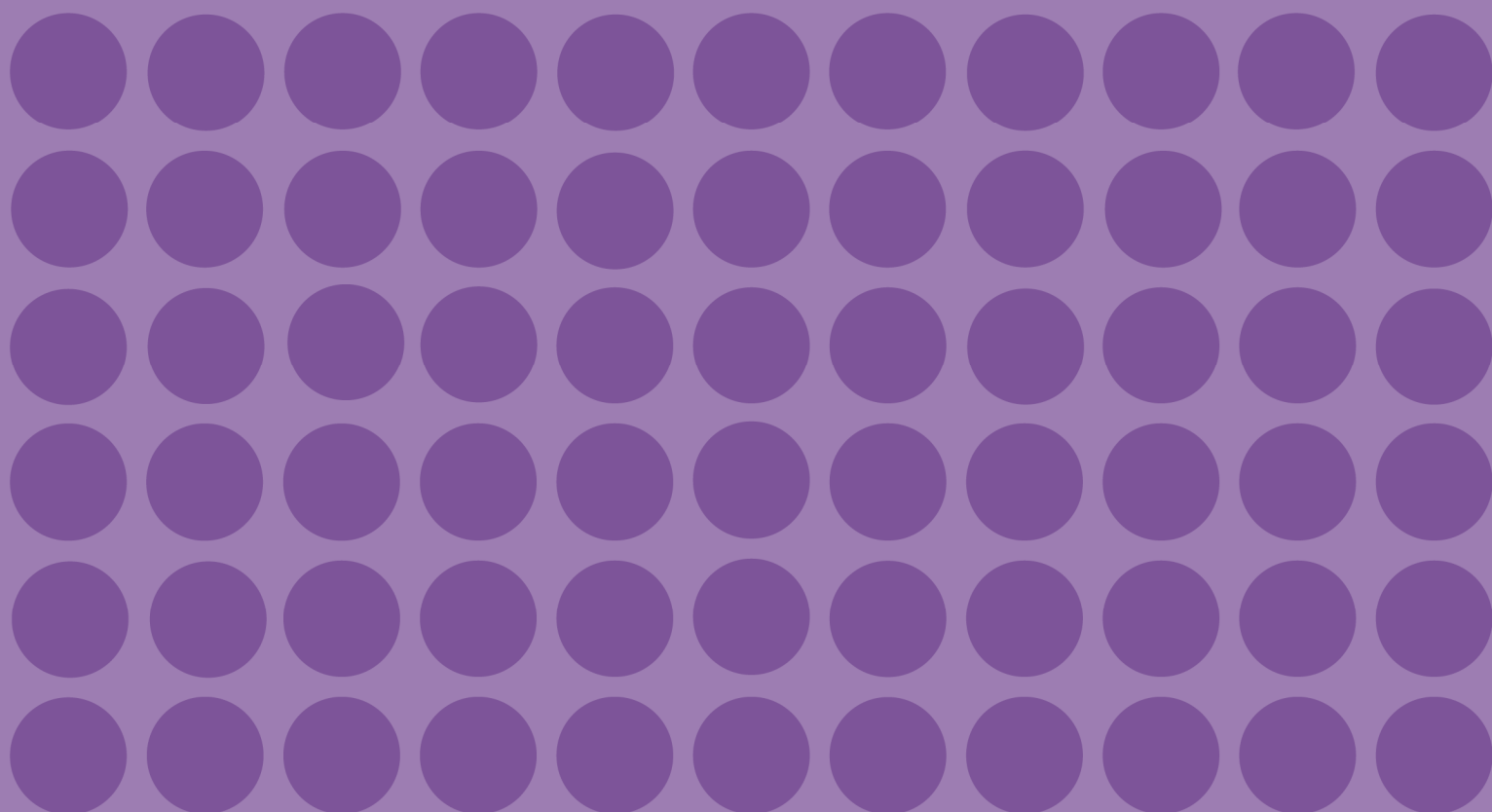
De raad behandelt jaarlijks het verslag over de klachtenafhandeling en de bezwarenafhandeling. De bedoeling is dat de raad op deze manier kennis kan nemen van het aantal en de aard van de klachten en bezwaren, de ontwikkelingen daarin en de daaruit voortvloeiende leerpunten.

De terugkoppeling in de raad over het aantal klachten vindt eens per jaar plaats in het kader van de bespreking van het jaarverslag. De inhoudelijke discussie blijft vanwege de kleine hoeveelheid klachten beperkt. De terugkoppeling van de afgehandelde klachten wordt voor kennisgeving aangenomen.



Het jaarverslag van de bezwarencommissie wordt eveneens eenmalig, inclusief commentaar van het college, gepresenteerd aan de raad. In de raad wordt dit voor kennisgeving aangenomen. Er wordt wel naar gekeken, maar het is geen stof voor debat. Alleen als er signalen komen dat er iets mis is, zal de raad ingrijpen. Dit is één keer voorgekomen, toen een raadslid vroeg om een verkorting van de behandeltermijnen. Er zijn geen signalen vanuit de raad dat zij onvoldoende informatie ontvangen.

bijlagen



Bijlage 1. Vragenlijsten

Vragenlijst

Burgerenquête

Omgang met klachten en bezwaren door de gemeente Heemstede

Inleiding

Deze vragenlijst maakt deel uit van een onderzoek door de rekenkamercommissie van de gemeente Heemstede naar de afhandeling van klachten en bezwaren. Het gaat om uw beeld van de ambtenaren en bestuurders en uw ervaringen met de gemeente, ook als u zelf nog nooit een klacht heeft ingediend of bezwaar of beroep heeft aangetekend.

Inleiding

1. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?

Ambtenaren en bestuurders van de gemeente..	zeer mee eens	mee eens	niet eens/ niet oneens	mee oneens	zeer mee oneens	weet niet/geen antwoord
.. zijn betrouwbaar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.. handelen zaken snel af	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.. handelen zaken correct af	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.. gaan serieus in op klachten van burgers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Hoe tevreden bent u in het algemeen over de manier waarop de gemeente Heemstede communiceert met haar inwoners?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> zeer tevreden | <input type="checkbox"/> ontevreden |
| <input type="checkbox"/> tevreden | <input type="checkbox"/> zeer ontevreden |
| <input type="checkbox"/> niet tevreden/niet ontevreden | <input type="checkbox"/> weet niet/geen mening |

2a. Kunt u uw antwoord toelichten:

3. Kunt u een inschatting maken hoe vaak het voorkomt dat ambtenaren en bestuurders van de gemeente Heemstede...

	vaak	soms	zelden	nooit	weet niet/ geen antw.
geen interesse tonen in vragen/opmerkingen van burgers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
burgers niet correct behandelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
brieven van burgers niet of te laat beantwoorden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bewust informatie achterhouden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
incorrecte informatie verschaffen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
fouten maken waardoor burgers worden benadeeld	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ten onrechte een aanvraag niet in behandeling nemen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
toezeggingen niet nakomen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. Hoe tevreden bent u in het algemeen over de manier waarop de gemeente Heemstede omgaat met ontevreden inwoners?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 weet niet/ geen antwoord

4a. Kunt u uw antwoord toelichten:

Tot slot

5. Wat is uw geslacht?

- man
 vrouw

6. Wat is uw leeftijd?

jaar

7. Wanneer heeft u voor het laatst contact gehad met de gemeente?

- minder dan 6 maanden geleden
 6 tot 12 maanden geleden
 meer dan 12 maanden geleden
 ik heb nog nooit contact gehad met gemeente Heemstede → ga naar vraag 9

8. Wat was de reden van uw laatste contact met de gemeente?

- aanvraag/ophalen paspoort, rijbewijs, geboorte, verhuizing, uittreksel GBA etc.
 bouwen en wonen (o.a. bouwvergunningen)
 in verband met de gemeentelijke belasting/ WOZ-aanslag
 in verband met een uitkering (bijstand)
 aanvraag zorgvoorziening, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)
 anders, namelijk:

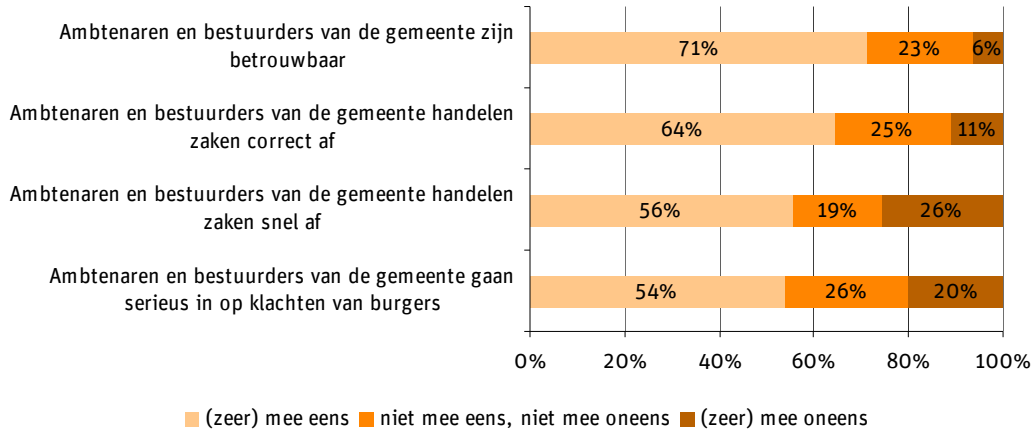
9. Hebt u nog overige opmerkingen over deze vragenlijst? Deze kunt u hieronder kwijt.

*U bent aan het einde gekomen van deze vragenlijst.
Hartelijk dank voor uw medewerking*

Bijlage 2. Resultaten bewonersenquête

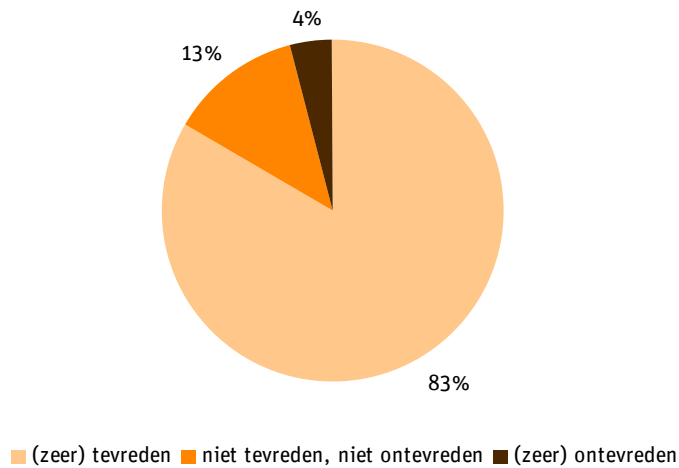
Figuur b.1

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen



Figuur b.2

Hoe tevreden bent u in het algemeen over de manier waarop de gemeente Heemstede communiceert met haar inwoners?



Figuur b.3

Kunt u een inschatting maken hoe vaak het voorkomt dat ambtenaren en bestuurders van de gemeente Heemstede...

