

## BETROKKEN BURGERS

**Afhandeling van klachten en bezwaren gezien door  
de ogen van de inwoners van de gemeente Soest**



Eindrapport  
Rekenkamercommissie Soest

Augustus 2011

## Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Onderzoeksvragen onderzoeksmethoden	2
2	Afhandeling van bezwaarschriften	3
2.1	Bevindingen en conclusies	3
2.1.1	Afwegingen	4
2.1.2	Informatievoorziening	4
2.1.3	Tevredenheid over de afhandeling van bezwaren	6
2.1.4	Terugkoppeling vanuit de bezwaarprocedure	9
3	Afhandeling van klachten	10
3.1	Bevindingen en conclusies	10
3.1.1	Afwegingen	11
3.1.2	Informatievoorziening	12
3.1.3	Tevredenheid over de afhandeling van klachten	14
3.1.4	Terugkoppeling vanuit de klachtprocedure	15
4	Conclusies en aanbevelingen	16
4.1	Afhandeling van bezwaarschriften: conclusies	16
4.2	Afhandeling van bezwaarschriften: aanbevelingen	17
4.3	Afhandeling van klachten: conclusies	18
4.4	Afhandeling van klachten: aanbevelingen	19

Afzonderlijke bijlage

Bestuurlijke reactie van het College van burgemeester en wethouders

## **1 Inleiding**

Dit Eindrapport is gebaseerd op het Verslag van bevindingen dat in bijlagen bij dit eindrapport is gevoegd. In dit Eindrapport wordt de hoofdlijn van het onderzoek weergegeven met in het tweede hoofdstuk de afhandeling van bezwaarschriften en in het derde hoofdstuk de afhandeling van klachten. Het afsluitende vierde hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen.

### **1.1 Aanleiding**

Het motto voor de gemeentelijke organisatie in Soest is 'van buiten naar binnen'. Volgens het directieplan 2009-2010 is één van de belangrijkste doelen excellente publieke dienstverlening. Dit betekent dat de organisatie zoveel mogelijk klachten en bezwaren wil voorkomen. Als niettemin toch klachten en bezwaarschriften worden ingediend kenmerkt excellente publieke dienstverlening zich door een adequate afhandeling van klachten en bezwaren. Daartoe hoort ook een zodanige terugkoppeling naar de organisatie en de processen daarbinnen dat de afhandeling van klachten en bezwaren leereffecten heeft. De organisatie van het proces van klachtafhandeling is de afgelopen jaren gewijzigd. Uit een onlangs uitgevoerde Legal Quick Scan<sup>1</sup> is gebleken dat de bezwaarafhandeling adequaat is georganiseerd. Termijnoverschrijdingen en het vermelden van de mogelijkheid van bezwaar en beroep vragen aandacht.

Tegen de achtergrond van het organisatiemotto past het toetsen van de ervaringen van burgers, bedrijven en instellingen met de klacht- en bezwaarafhandeling goed bij de ontwikkeling naar excellente dienstverlening. De manier waarop de afhandeling plaatsvindt, bepaalt ook voor een deel het beeld dat burgers hebben van de gemeente. Een relevant aanvullend perspectief is daarbij hoe het indienen van klachten en bezwaren kan worden voorkomen. En wellicht is er een blinde vlek: mogelijk worden in situaties die zich daarvoor zouden lenen geen bezwaar- of klaagschriften ingediend. Als dat zo is, is het de vraag welke afwegingen de betreffende burgers, bedrijven en instellingen maken. Ook dat aanvullende burgerperspectief wordt in dit onderzoek betrokken.<sup>2</sup>

De rekenkamercommissie heeft Pro Facto opdracht gegeven onderzoek te doen naar het burgerperspectief op de afhandeling van klachten en bezwaren, waarbij het niet alleen gaat om de wijze van afhandeling van klachten en bezwaren, maar ook om wat daaraan vooraf gaat – de vraag hoe potentiële indieners van klachten en bezwaren worden geïnformeerd over die procedures en welke afwegingen zij daaromtrent maken – en wat daarop volgt; het leereffect van de behandeling van bezwaren en klachten.

Het doel van de onderzoeken die de rekenkamercommissie uitvoert, is inzicht bieden in de werkwijze en prestaties van de gemeente en aanbevelingen formuleren voor de toekomst. Ook dit onderzoek is daarop gericht.

### **1.2 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden**

De centrale vraag van dit onderzoek is:

*Op welke wijze worden burgers geïnformeerd over het indienen en afhandelen van klachten en bezwaarschriften, hoe verloopt de afhandeling van klachten en bezwaren in hun ogen en hoe ervaren burgers de terugkoppeling vanuit de klacht- en bezwaarschriftprocedure naar de organisatie?*

Aan de hand van deze vraag is een aantal vragen geformuleerd die gaan over de informatievoorziening, afwegingen, de tevredenheid over de procedures en de terugkoppeling vanuit beide procedures. Tevens is een normenkader<sup>3</sup> met criteria opgesteld waaraan de bevindingen zijn getoetst. Dit onderzoek beoogt niet een antwoord te geven op de vraag of de afhandeling van klachten en bezwaren conform de toepasselijke wet- en regelgeving verloopt. Het doel is te achterhalen wat de mening van burgers is over de afhandeling van klachten en bezwaren en of deze afhandeling, vanuit dat oogpunt, kan worden verbeterd.

Het onderzoek beperkt zich tot de klachten en bezwaarschriften die zijn ingediend in 2008 en 2009. Er is voor deze periode gekozen omdat aangenomen mag worden dat klachten en bezwaarschriften die zijn ingediend in die periode inmiddels zijn afgehandeld. De rekenkamercommissie heeft eveneens een inhoudelijke afbakening aangebracht. Daarbij is er voor gekozen bezwaarschriften die zijn gericht tegen WOZ-beschikkingen en bezwaarschriften die zijn ingediend tegen besluiten van de intergemeentelijke sociale dienst niet in het onderzoek te betrekken.<sup>4</sup>

De bevindingen zijn verkregen door middel van een telefonische enquête onder alle klagers en bezwaarmakers uit 2008 en 2009 en onder 184 personen waarvan een aanvraag is afgewezen, maar die geen bezwaar of klacht hebben ingediend. 42% van de personen waarmee contact is gelegd, werkte mee aan de enquête. Voor een telefonische enquête is dat een goede respons. Daarnaast zijn interviews gehouden met de secretaris van de bezwaarcommissie, de klachtencoördinator, de gemeentelijke ombudsman en een drietal medewerkers van de gemeente en is een beperkte documentstudie verricht.

---

<sup>3</sup> Het normenkader is opgenomen in het Verslag van bevindingen, bijlage II.

<sup>4</sup> De rekenkamercommissie heeft hiervoor gekozen omdat belastingszaken zaken zijn die vaak technisch worden afgedaan. De gemeentelijke sociale dienst is gebaseerd op een gemeenschappelijke regeling en de rekenkamercommissie is beperkt bevoegd om daar onderzoek naar te doen.

## 2 Afhandeling van bezwaarschriften

Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van de bevindingen en de analyse daarvan over de wijze waarop bezwaarschriften worden afgehandeld door de gemeente Soest.

### 2.1 Bevindingen en conclusies

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen die gaan over de bezwaarfase kort beantwoord aan de hand van de vier onderwerpen die centraal staan in dit onderzoek: informatievoorziening, afwegingen om al dan niet een bezwaar in te dienen, tevredenheid en terugkoppeling.

De bezwaarfase kan als volgt vereenvoudigd schematisch worden weergegeven.

bestuur	burger	secretaris commissie		commissie	bestuur
besluit →	bezwaar →	ontvangst- bevestiging ↓			
		premediation → ↓	uitnodiging hoorzitting→	hoorzitting ↓	
		intrekking		advies →	besluit op bezwaar

Tegen de meeste besluiten van bestuursorganen kan bezwaar worden aangetekend. De besluiten worden bekendgemaakt door verzending daarvan aan de aanvrager of publicatie in het huis-aan-huis blad (als er derde-belanghebbenden zijn, zoals bij kapvergunningen, bouwvergunningen en verkeersbesluiten). De secretaris van de bezwaarcommissie bevestigt de ontvangst van het bezwaar schriftelijk. In de meeste gevallen neemt de secretaris telefonisch contact op met de bezwaarmaker om te verkennen of het bezwaar door middel van premediation kan worden opgelost. Er liggen geen criteria vast voor de afweging om tot premediation over te gaan. De secretaris beslist op basis van zijn ervaring en weet dat bijvoorbeeld premediation meer kans van slagen heeft als er één partij bij betrokken is. De premediation heeft tot doel de klanttevredenheid te vergroten<sup>5</sup> en te voorkomen dat zaken op zitting worden behandeld, terwijl ze op een andere manier kunnen worden opgelost. Soms kan dat door wijziging van het besluit. In andere gevallen neemt de bezwaarmaker genoegen met een uitleg van het genomen besluit. In 2008 en 2009 is rond de 30% van de zaken ingetrokken voorafgaand aan de zitting.

---

<sup>5</sup> Zo blijkt uit het jaarverslag 2008 van de commissie bezwaarschriften

Aan de hand van de onderzoeksgegevens kunnen geen conclusies worden getrokken over de tevredenheid van burgers over de premediation omdat slechts twee van de bevroegde respondenten hun bezwaar hebben ingetrokken na premediation.<sup>6</sup>

Als een burger het bezwaar handhaaft na de premediation ontvangt hij een uitnodiging voor de hoorzitting. Nadat de hoorzitting heeft plaatsgevonden brengt de bezwaarcommissie een advies uit. Op basis van het advies van de bezwaarcommissie neemt het bestuursorgaan een besluit op het bezwaarschrift.

### 2.1.1 Afwegingen

Waarom tekenen burgers bezwaar aan of waarom zien zij daar juist vanaf? Burgers blijken het indienen van bezwaren niet lastig te vinden. Weinig burgers zullen dus om die reden afzien van het indienen van een bezwaar. Bezwaar aantekenen wordt, naast de persoonlijke aanleiding, door 88% van de respondenten beschouwd als een manier om de gemeente attent te maken op fouten. Maar liefst 93% meent dat de organisatie hierdoor in staat wordt gesteld iets aan het probleem te doen dat ten grondslag ligt aan het bezwaar. Van de respondenten is 75% van mening dat door het indienen van een bezwaar kan worden voorkomen dat anderen de dupe worden van dezelfde fout. De informatievoorziening van de gemeente speelt nauwelijks een rol bij de afweging om wel of geen bezwaar aan te tekenen. Ook telefonisch contact met de betrokken ambtenaar heeft daar geen invloed op.

Burgers dienen het bezwaar in om 'hun gelijk te halen' en vinden het duidelijk ook een nuttig instrument om de gemeente attent te maken op fouten. Ze hopen dat de gemeente daar wat van zal leren.

Telefonisch contact met de gemeente zorgt er niet voor dat er geen bezwaar wordt ingediend.

### 2.1.2 Informatievoorziening

Van de bezwaarmakende burgers die hebben meegewerkt aan de enquête meent 64% dat de informatievoorziening tijdens de bezwaarprocedure toereikend was. De andere respondenten waren niet tevreden. Zo was in een zaak het verweer<sup>7</sup> van de gemeente niet toegestuurd, in andere gevallen misten de respondenten een duidelijke toelichting en informatie in het dossier. Onderzocht is op welke manier burgers zijn geïnformeerd over het indienen van een bezwaarschrift en de afhandeling daarvan. Hieronder worden per onderdeel van de bezwaarfase de bevindingen weergegeven.

---

<sup>6</sup> Zie jaarverslag 2009 van de commissie bezwaarschriften.

<sup>7</sup> De relevante stukken liggen, inclusief het verweerschrift van de gemeente, voorafgaand aan de zitting ter inzage. Dit staat in de uitnodiging voor de hoorzitting. In 2008, 2009 werd het verweerschrift vooraf niet toegestuurd. Vanaf medio 2010 wordt uit het oogpunt van service het verweerschrift toegestuurd aan belanghebbenden.

### *Bekendmaking bestreden besluit*

Burgers geven aan dat zij via een brief of de krant op de hoogte werden gesteld van de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen. De website vervult een zeer beperkte functie bij de bekendheid van de bezwaarmogelijkheid. Deze uitkomst is niet opmerkelijk aangezien:

- De gemeente Soest onder ieder besluit een rechtsmiddelenverwijzing plaatst, ook als het besluit wordt gepubliceerd in het huis-aan-huis blad.
- De gemiddelde respondent van de enquête een man van 59 jaar oud is en daarmee niet behoort tot een generatie die is opgegroeid met digitale mogelijkheden.

Een aantal respondenten merkt op dat het wenselijk is dat omwonenden voorafgaand aan de vergunningverlening worden ingelicht en niet achteraf via de krant. Bij projecten die onder de bevolking op weerstand kunnen rekenen, is het verstandig vooraf te communiceren over de aanstaande vergunningverlening in het huis-aan-huis blad en op informatieavonden. Daar staat tegenover dat voor de gemeente al de wettelijke verplichting bestaat alle aanvragen om bouwvergunning (thans omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen) te publiceren.<sup>8</sup>

Bij projecten die op weerstand kunnen rekenen, worden omwonenden onvoldoende in een vroegtijdig stadium betrokken bij de planvorming.

### *Ontvangstbevestiging en uitnodiging hoorzitting*

Vaste schriftelijke informatiemomenten tijdens de bezwaarprocedure zijn de ontvangst-bevestiging en in de meeste gevallen een uitnodiging voor de hoorzitting. De meeste respondenten zeggen een ontvangst-bevestiging te hebben ontvangen (90%) en de rest kan zich dit niet meer herinneren. Als het bezwaarschrift niet wordt ingetrokken na de premediation vindt in principe een hoorzitting plaats. Van de respondenten zegt 63% te zijn uitgenodigd voor de hoorzitting. Als sprake is van kennelijke niet-ontvankelijkheid, gegrondheid of ongegrondheid van het bezwaar hoeft een bezwaarmaker niet te worden uitgenodigd.

De informatievoorziening tijdens de procedure is niet altijd adequaat, zoals blijkt uit de volgende citaten:

***“Achtergrondinformatie werd voorafgaand aan de zitting niet wederzijds uitgewisseld”.***

***“Ik moest overal zelf achteraan en werd niet goed op de hoogte gehouden”.***

---

<sup>8</sup> In het jaarverslag over de klachtbehandeling in 2009 wordt in dit verband gewezen op de publicatie van de Nationale ombudsman uit 2009 *“We gooien het de inspraak in”*. Dit betreft een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie bij gemeenten.

### *Besluit op bezwaar*

De toelichting bij een besluit is niet altijd duidelijk. Een aantal personen heeft aangegeven dat ze wel een toelichting hebben gekregen maar dat deze onjuist, onvolledig of ingewikkeld was. Voor bijna 90% van de personen die een toelichting hadden gekregen, was deze toelichting wel begrijpelijk.

De gemeente gebruikt verschillende bronnen om de burger te informeren over de bezwaarprocedure. Deze informatievoorziening is niet adequaat: meer dan een derde van de respondenten vindt de informatie ontoereikend en de informatie wordt soms niet begrepen.

Naast het gebruik van de gemeentelijke website en andere digitale kanalen blijft de communicatie via brieven en krant belangrijk.

### **2.1.3 Tevredenheid over de afhandeling van bezwaren**

Bezwaarmakers geven de gemeente Soest gemiddeld een 5,6 voor de afhandeling van hun bezwaar<sup>9</sup>. Dit cijfer is laag, ook als het wordt vergeleken met het cijfer dat burgers in andere klanttevredenheidsonderzoeken hebben gegeven voor alle contacten met de gemeente Soest. Daar moet bij worden opgemerkt dat de vergelijking van deze cijfers een beperkte waarde heeft omdat het contact in het kader van de klacht- en bezwaarprocedure slechts een klein onderdeel uitmaakt van alle contacten met de gemeenten die in die onderzoeken zijn onderzocht.<sup>10</sup>

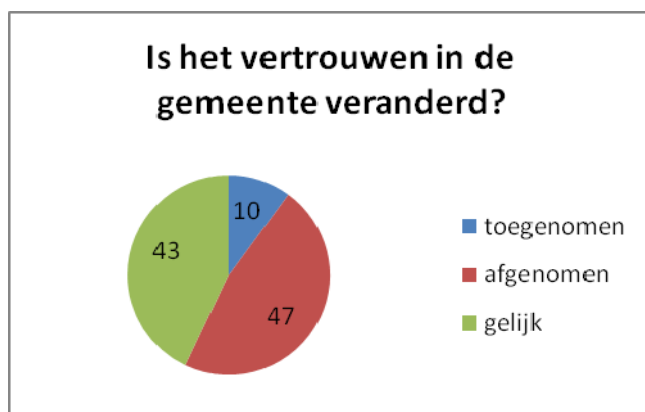
Wel is 60% van de bezwaarmakers tevreden over het procedurele gedeelte van de afhandeling van hun bezwaar. Dat zij toch een laag rapportcijfer geven voor de afhandeling als geheel wordt met name verklaard door het feit dat het vertrouwen in de gemeente nauwelijks toeneemt (10% krijgt meer vertrouwen door de afhandeling) en dat 47% heeft aangegeven dat het vertrouwen zelfs is afgenomen. Verder blijkt uit de statistische analyse dat er een sterk verband bestaat tussen de tevredenheid over de procedure en het vertrouwen. Alle personen die erg ontevreden zijn, hebben na het doorlopen van de procedure ook minder vertrouwen in de gemeente.

---

<sup>9</sup> Dit rapportcijfer voor Soest past in het landelijke beeld. Recent bracht het Ministerie van Justitie een WODC rapport uit ( 25 maart 2011). Het merendeel van de respondenten heeft een negatief oordeel over de bezwaarprocedure.

<sup>10</sup> Uit het klanttevredenheidsonderzoek dat in 2007 is uitgevoerd in de gemeente Soest blijkt dat burgers de gemeente voor telefonische, schriftelijke en e-mailcontacten gemiddeld een 6,6 geven. Uit de rapportage over 2008 van Waar staat je gemeente.nl, waarin gebruik gemaakt is van gegevens van het klanttevredenheidsonderzoek uit oktober 2008 geven burgers in hun rol als klant de gemeente Soest een 7,6.





De lage waardering zal burgers er echter niet van weerhouden in dezelfde situatie opnieuw een bezwaar in te dienen. In een vergelijkbare situatie zal 81% dit opnieuw doen en 70% van de ondervraagden geeft de voorkeur aan de bezwaarfase in plaats van direct beroep bij de rechtbank aan te tekenen. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de bezwaarmogelijkheid wordt gebruikt omdat burgers erop rekenen dat hun bezwaar op een bevredigende wijze zal worden afgehandeld, maar ook om de organisatie iets te laten leren en anderen in de toekomst niet het slachtoffer te laten worden van dezelfde fouten.



Daar moet bij worden aangetekend dat burgers uiteraard in eerste instantie bezwaar aantekenen omdat zij niet tevreden zijn over een besluit van de gemeente.

Er zijn ook burgers die juist heel tevreden zijn over de procedure. Er lijkt een sterke samenhang te bestaan tussen de tevredenheid en de uitkomst van de procedure, want alle personen die expliciet aangeven tevreden te zijn, hebben uiteindelijk ook gelijk gekregen. Ook als het bezwaar in een vroegtijdig stadium is opgelost, dus voor de hoorzitting, zijn de respondenten tevredener dan de personen die de gehele bezwaarprocedure hebben doorlopen.<sup>11</sup>

Burgers geven de gemeente Soest een laag cijfer - gemiddeld 5,6 - voor de afhandeling van hun bezwaar.

<sup>11</sup> Voor een nadere uitleg zie bijlage VI.2 van het verslag van bevindingen dat als bijlage bij dit eindrapport is gevoegd.

Ook is onderzocht welke factoren deze ontevredenheid kunnen verklaren. Bijna de helft (43%) van de burgers die bezwaar hebben aangetekend voelt zich in meer of mindere mate niet serieus genomen.

***“Ik word niet au serieus genomen”***

De veronderstelling van de wetgever is dat uitwisseling van informatie en standpunten tijdens een hoorzitting het vertrouwen van de burger in de overheid kan versterken, ook als hij geen gelijk krijgt. Het horen heeft dus een belangrijke functie in de bezwaarfase. Echter lang niet alle respondenten zijn tevreden over de hoorzitting. De behandelaars worden redelijk vriendelijk gevonden (40% vindt de behandelaars redelijk of erg vriendelijk). De sfeer tijdens de hoorzitting wordt door 80% wel formeel gevonden. De houding van de commissie wordt afstandelijk genoemd.

***“De voorzitter van de commissie vond ik vriendelijk”.***

Een bepaalde mate van formaliteit bij het contact tussen bezwaarmakers en de commissie is uiteraard op zijn plaats, maar formaliteit moet niet omslaan in een afstandelijke houding laat staan in onvriendelijk gedrag. Zeker nu uit de statistische analyse blijkt dat er een sterke samenhang bestaat tussen de tevredenheid over de procedure en de vriendelijkheid. Alle personen die de behandelaars onvriendelijk vonden waren ontevreden over de afhandeling, terwijl bijvoorbeeld het oordeel over de behandeltermijn veel minder van invloed was op de tevredenheid.

Het vertrouwen in de gemeente neemt niet of nauwelijks toe door de afhandeling van bezwaren. Bij 47% van de bezwaarmakers is het vertrouwen zelfs afgenomen door de afhandeling.

Men is ontevreden over de vriendelijkheid van de behandelaars. Ook de formele sfeer tijdens de hoorzitting speelt daarbij een rol. 43% van de bezwaarmakers voelt zich niet of maar ten dele serieus genomen.

#### **2.1.4 Terugkoppeling vanuit de bezwaarprocedure**

De Algemeen wet bestuursrecht bevat geen verplichting tot het opstellen van een jaarverslag over de in dat jaar ingekomen bezwaarschriften. De commissie stelt echter wel ieder jaar een verslag op en dit fungeert, naast de adviezen van de commissie, als het belangrijkste terugkoppelingsmechanisme richting raad en college. Daarnaast brengt de secretaris los van de formele procedure zaken onder de aandacht bij de gemeentelijke organisatie. Gebleken is dat de terugkoppeling vanuit de bezwaarfase niet altijd direct effect heeft. Zo heeft de commissie een aantal keren geadviseerd regelgeving en beleid op te stellen omtrent invalidenparkeerplaatsen en woonurgentie. Dit heeft tot nu toe niet geleid tot het opstellen van dergelijke regels of beleid.

Daar staat tegenover dat de commissie bezwaarschriften een lichte verbetering bespeurt in de motivering van besluiten, nadat de commissie in haar jaarverslagen over 2008 en 2009 vaststelde dat die kwaliteit te wensen over liet.

Zo worden besluiten vaker dan voorheen getoetst aan de hardheidsclausule<sup>12</sup> en vindt een betere belangenafweging plaats.

Voor de rekenkamercommissie was het na de documentstudie lastig greep te krijgen op de terugkoppeling vanuit de bezwaarschriftprocedure. Hoewel tijdens de gevoerde gesprekken is gesteld dat burgers niet geïnteresseerd zouden zijn in het leereffect, wijzen de uitkomsten van de enquête in een andere richting. De ondervraagde burgers vinden juist dat de gemeente heel wat kan leren van ingediende bezwaren. Ook voor de raad is het lastig het leereffect van de bezwaarafhandeling te monitoren. De enige informatiebron die de raad heeft is het jaarverslag van de commissie. Het is niet gebleken dat de raad daarnaast andere instrumenten gebruikt, zoals een periodiek gesprek met de voorzitter van de bezwaarcommissie.

Het leereffect van de bezwaarschriftprocedure is onduidelijk. En de raad krijgt onvoldoende informatie.

---

<sup>12</sup> In dat geval wordt beoordeeld of in afwijking van de geldende regels toch een positief besluit kan worden genomen.

### 3 Afhandeling van klachten

Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van de bevindingen en de analyse daarvan, op grond van het normenkader, over de afhandeling van klachten. Het aantal klachten in de jaren 2008 en 2009 is beperkt. De helft van de groep klagers is in dit onderzoek bevraagd. Gezien het aantal deelnemers (19) is er geen sprake van representativiteit. De uitkomsten zijn daarom indicatief.

#### 3.1 Bevindingen en conclusies

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen betreffende de afhandeling van klachten kort beantwoord aan de hand van de vier onderwerpen die centraal staan in dit onderzoek: informatievoorziening, afwegingen om al dan niet te klagen, tevredenheid en terugkoppeling. In het onderstaande schema wordt de procedure die wordt gevolgd bij de afhandeling van klachten vereenvoudigd weergegeven:

interne procedure				externe procedure	
ambtenaar <sup>13</sup>	burger	klachten-coördinator	vakafdeling	klachten-coördinator	gemeentelijke ombudsman <sup>14</sup>
gedraging →	klacht →	ontvangst-bevestiging aan klager ↓			
		klacht naar → vakafdeling	gesprek → met klager of ↓	klacht niet opgelost, doorsturen naar ombudsman →	behandeling klacht ↓
			klacht opgelost ↓		advies
			afhandelings-bericht		

In de Algemene wet bestuursrecht is het begrip klacht niet precies gedefinieerd. Een klacht moet gaan over een bepaalde aangelegenheid en betreft vaak een gedraging of juist het nalaten van bepaald handelen. De ontvangst van een klacht wordt door de klachtencoördinator bevestigd aan de klager<sup>15</sup>. Vervolgens stuurt hij de klacht door aan de vakafdeling waar de ambtenaar, waartegen de klacht zich richt, werkzaam is. De klacht wordt dan afgehandeld door de leidinggevende van de betreffende ambtenaar.

<sup>13</sup> Een klacht kan ook gericht zijn tegen het bestuur. De brief met de klacht die via de interne procedure moet worden behandeld, wordt altijd gericht aan het college van burgemeester en wethouders.

<sup>14</sup> Soest heeft een eigen Gemeentelijke Ombudsman.

<sup>15</sup> In 2008 heeft er een wijziging plaatsgevonden. Op 1 juli 2008 is er een nieuwe klachtencoördinator gekomen. De eerste 12 klachten (van de 32 in 2008) zijn nog door de vorige klachtencoördinator uitgevoerd. Vanaf 1 juli 2008 worden alle klachten centraal geregistreerd, eerder gebeurde dat niet.

Vaak wordt een gesprek georganiseerd met de klager; de beklagde ambtenaar is hierbij aanwezig. De klachtencoördinator is, door de gekozen rolinvulling in Soest, daarbij niet aanwezig.

Als de klager na deze interne procedure aangeeft dat de klacht wat hem betreft is afgehandeld, verstuurt de klachtencoördinator een afdoeningsbericht.

Als de klager aangeeft dat zijn klacht nog niet voldoende is behandeld, stuurt de klachtencoördinator de klacht door aan de gemeentelijke ombudsman en wordt de externe klachtprocedure doorlopen. In 2008 en 2009 is dat respectievelijk vijf en vier keer gebeurd. De door de gemeenteraad geïnstalleerde ombudsman bestudeert het dossier en gaat of een gesprek aan met de klager thuis of hij belegt een hoorzitting. De gemeentelijke ombudsman kiest voor een gesprek bij de klager thuis als hij vermoedt dat de klacht nog op een meer informele wijze kan worden opgelost. Hij neemt dan ook altijd telefonisch contact op met de beklagde ambtenaar. In alle gevallen brengt de gemeentelijke ombudsman een advies uit. Naar aanleiding van dit advies doet het bestuur een uitspraak over de (on)gegrondheid van de klacht.

Uit het schriftelijke onderzoeksmateriaal blijkt niet of wel eens gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om de interne procedure over te slaan. Deze mogelijkheid biedt artikel 9:20 van de Algemene wet bestuursrecht. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat dit bijvoorbeeld mogelijk is als bij een ernstig verstoorde verhouding tussen klager en bestuursorgaan en bij klachten waarvan het de ombudsman uit eerder onderzoek bekend is dat sprake is van een structureel knelpunt. Uit aanvullende bronnen werd duidelijk dat dit in 2009 twee maal is gebeurd. Het motief daarbij was dat van een interne procedure geen vruchtbare behandeling te verwachten viel.

De klachtencoördinator vervult geen inhoudelijke rol tijdens de procedure. Tijdens de interne procedure heeft de klager alleen te maken met de ambtenaar waar de klacht tegen is gericht en diens afdelingshoofd. De gemeentelijke ombudsman komt jaarlijks in een beperkt aantal zaken aan bod.

### 3.1.1 Afwegingen

Een klacht wordt ingediend als iemand ontevreden is over de manier waarop hij is behandeld. Klachten hebben net als bezwaren ook bijeffecten. Klagers menen net als bezwaarmakers dat het indienen van een klacht een nuttig instrument is voor de gemeente om de dienstverlening te verbeteren. De afwegingen van klagers voordat zij besluiten om al dan niet een klacht in te dienen zijn vrijwel gelijk aan de afwegingen die bezwaarmakers maken.

Ook ten aanzien van de klagers was de veronderstelling dat de telefonische uitleg van een ambtenaar over een gedraging een rol speelt bij de beslissing om al dan niet een klacht in te dienen. Uit de enquête blijkt dat deze rechtstreekse telefonische informatievoorziening richting potentiële klagers echter nauwelijks een rol speelt bij de beslissing om een klacht in te dienen.

***“Het gebrek aan informatie heeft een rol gespeeld en daarnaast het gevoel dat werd gegeven dat het indienen van een klacht zinloos is.”***

Slechts 10% van de ondervraagden die geen klacht hebben ingediend geven aan dat zij als gevolg van de telefonische informatievoorziening hebben afgezien van het indienen van een klacht. Dit betekent dat er meer winst te behalen valt bij een juiste bejegening aan de 'voorkant' bijvoorbeeld voor een afwijzing, zodat er in het geheel geen aanleiding bestaat voor het indienen van een klacht.

Burgers dienen een klacht in om hun eigen ongenoegen duidelijk te maken en willen nadrukkelijk ook een breder belang dienen door de gemeente attent te maken op fouten. Ze hopen dat de gemeente daar wat van zal leren.

Telefonisch contact met de gemeente zorgt er niet voor dat er geen klacht wordt ingediend. Het aantal klachten zal afnemen door een adequate informatievoorziening, maar nog veel meer door meer aandacht en een betere bejegening in het klantcontact met de burger.

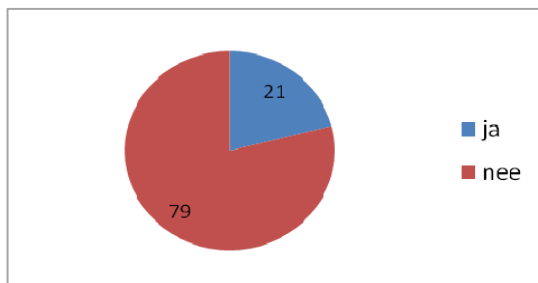
### **3.1.2 Informatievoorziening**

Op de website van de gemeente Soest kunnen burgers informatie vinden over het indienen van een klacht. Bij de balie van het gemeentehuis staan folders over de klachtenbehandeling en de gemeentegids bevat informatie over de klachtenprocedure. Op de site en in de folder staat aangegeven in welke gevallen een klacht kan worden ingediend en op welke manier dat kan. Uit de resultaten blijkt dat de respondenten op alle verschillende manieren die hierboven genoemd zijn bekend zijn geraakt met deze mogelijkheid. In bijna 70% van de gevallen zijn de klagers via een gemeentelijke bron geïnformeerd over de klachtenprocedure. Tijdens de procedure kan de klager met zijn vragen terecht bij de klachtencoördinator.

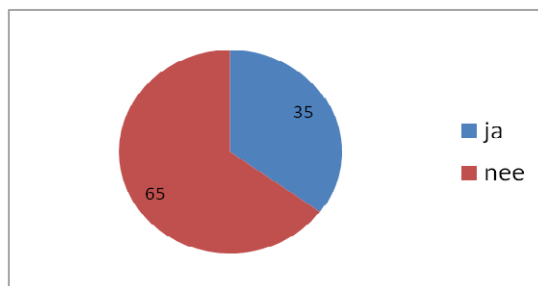
Hoewel de gemeente de (potentiële) klagers op verschillende manieren informeert over de procedure kan deze informatievoorziening niet adequaat worden genoemd. Gemiddeld 35% van de klagers geeft aan dat zij niet zijn geïnformeerd over wie de klacht behandelt, wat de behandelingstermijn is en wat de stand van zaken gedurende de procedure is. Deze citaten betekenen niet dat de informatievoorziening ook daadwerkelijk en in alle gevallen niet juist is verlopen, maar ze geven wel een beeld van de gevoelens die leven bij de klagers.

Uit de enquête blijkt verder dat de bekendheid van de klachtencoördinator en de gemeentelijke ombudsman klein is. 21% van de ondervraagden is bekend met het bestaan van de klachtencoördinator en in het geval van de gemeentelijke ombudsman is dat 35%.

**Diagram 3.1 Kent u de klachtencoördinator?**



**Diagram 3.2 Kent u de gemeentelijke ombudsman?**



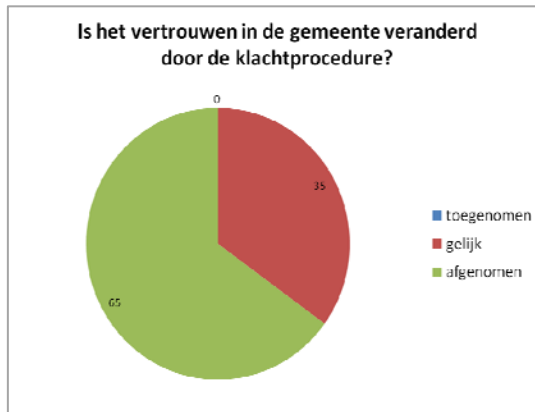
Verder kan op basis van de documentstudie worden opgemerkt dat het onderscheid tussen de interne en de externe klachtafhandeling door elkaar loopt in het beschikbare materiaal. In de informatiebrochure staat dat een klacht moet worden gericht aan de gemeentelijke ombudsman, maar dat klopt niet en ook het jaarverslag is hier niet volledig duidelijk in. Pas als een klacht niet in de interne procedure is opgelost, komt de gemeentelijke ombudsman in beeld en de ombudsman zou dus ook alleen verslag moeten doen van de door hem behandelde zaken.

Het ontbreken van een duidelijk onderscheid in de jaarverslagen en het informatiemateriaal is niet alleen op papier een gebrek maar kan ook in de praktijk van de klachtbehandeling tot verkeerde verwachtingen leiden. De indruk wordt gewekt dat alle klachten door een onafhankelijke persoon worden behandeld, terwijl dat niet zo is. Tijdens de interne procedure krijgt de klager immers alleen te maken met medewerkers van de gemeente in de persoon van de klachtencoördinator, de betrokken ambtenaar en zijn afdelingshoofd.

Klagers voelen zich onvoldoende geïnformeerd over de klachtprocedure. De bekendheid van de klachtencoördinator en de gemeentelijke ombudsman is beperkt.

### 3.1.3 Tevredenheid over de afhandeling van klachten

Klagers geven de gemeente Soest het rapportcijfer 5,3 voor de afhandeling van hun klacht. Klagers voelen zich niet serieus genomen (80% voelt zich niet serieus genomen) en de term “zinloos” is vaak gevallen tijdens de enquêtes. Van de klagers is 63% ontevreden over de doorlopen procedure en bij 65% van de klagers is het vertrouwen in de gemeente afgenomen door de behandeling van hun klacht. Opgemerkt moet worden dat 10% van de ondervraagde klagers de behandelaars onvriendelijk vonden.



Er zijn verschillende zaken die deze ontevredenheid verklaren, zoals de ontevredenheid over de deskundigheid (57% vindt de behandelaars niet deskundig) en de snelheid (bijna 60% is ontevreden over het afhandelingstempo). Dat klagers de procedure zinloos vinden en zich niet serieus genomen voelen, kan vermoedelijk voor een groot deel worden verklaard door het verloop van de interne procedure. Tijdens deze interne fase hebben klagers, op basis van de procesbeschrijving, alleen schriftelijk contact met de klachtcoördinator en het verdere contact verloopt met de vakafdeling en dus met de persoon waar de klacht tegen is gericht en zijn leidinggevende. In de praktijk zal er trouwens wel telefonisch contact met de klachtcoördinator zijn wanneer de klager of klachtcoördinator nog vragen heeft. Klagers krijgen pas te maken met een volledig onafhankelijke persoon (de gemeentelijke ombudsman) als zij hun klacht doorzetten naar de externe procedure. De interne procedure wordt daarom als zinloos ervaren en als een herhaling van zetten beschouwd. Een klager gaat immers in discussie met degene tegen wie zijn klacht is gericht en er is geen onafhankelijke derde bij aanwezig, zelfs niet om het verslag op te stellen.



Veel klagers zijn ontevreden over de afhandeling van hun klacht (gemiddeld rapportcijfer 5,3), waarden de procedure negatief en vinden deze zinloos. De behandelaars worden wel vriendelijk gevonden.

Tijdens de normale (interne) procedure heeft de klager alleen te maken met de ambtenaar waar de klacht tegen is gericht en diens afdelingshoofd. Er is geen onafhankelijke derde betrokken bij de behandeling van hun klacht (de klachtencoördinator vervult geen inhoudelijke rol tijdens de procedure) waardoor klagers deze procedure zinloos vinden. Het onderscheid tussen de verschillende klachtenprocedures is onvoldoende duidelijk, waardoor men niet weet dat de gemeentelijke ombudsman niet betrokken is (bij de interne klachtprocedure). De gemeentelijke ombudsman wordt jaarlijks in een beperkt aantal zaken betrokken.

### **3.1.4 Terugkoppeling vanuit de klachtprocedure**

De ombudsman kan een spreekwoordelijke 'luis in de pels' zijn van het bestuur en de gemeentelijke organisatie. Het jaarverslag van de gemeentelijke ombudsman, dat als het voornaamste terugkoppelingsmechanisme moet worden beschouwd, geeft in 2009 wel een korte analyse van de klachten maar heeft verder een milde toon. Dat de gemeentelijke ombudsman zich weinig over misstanden uitspreekt is niet zo vreemd als daarbij in acht wordt genomen dat hij jaarlijks maar bij weinig zaken aan bod komt. Hij heeft vooralsnog geen andere middelen gebruikt om vermeende misstanden onder de aandacht te brengen bij het bestuur en de raad. De ombudsman die sinds december 2010 is geïnstalleerd heeft aangegeven nog geen aanleiding te hebben gehad om de publiciteit te zoeken omdat het bestuur tot nu toe zijn aanbevelingen heeft overgenomen. Hij zal echter niet schromen dat te doen als daar aanleiding voor bestaat.

Uit de jaarverslagen van 2008 en 2009 blijkt wel dat concrete zaken zijn aangepakt zoals het verhogen van de frequentie waarmee de gemeentelijke website wordt geactualiseerd. Verder is uit de gevoerde gesprekken gebleken dat veel aandacht bestaat voor een klantvriendelijke benadering, waaraan ondermeer wordt gewerkt door het trainen van medewerkers. Of de terugkoppeling vanuit de klachtenprocedure hieraan heeft bijgedragen kan niet uit het onderzoeksmateriaal worden afgeleid.

Er zijn terugkoppelingsmechanismen in de klachtprocedure maar het is onduidelijk of er leereffecten zijn. En de raad krijgt onvoldoende informatie hierover.

## 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Afhandeling van bezwaarschriften: conclusies

In de tekst van hoofdstuk 2 zijn bij de weergave van de bevindingen de conclusies opgenomen. Voor alle duidelijkheid zijn de conclusies in dit onderdeel nogmaals op een rijtje gezet.

#### 1. *Reden, aanleiding bezwaarschrift breder dan eigen bezwaar*

Burgers dienen het bezwaar in om 'hun gelijk te halen' en vinden het duidelijk ook een nuttig instrument om de gemeente attent te maken op fouten. Ze hopen dat de gemeente daar wat van zal leren.

Telefonisch contact met de gemeente zorgt er niet voor dat er geen bezwaar wordt ingediend.

#### 2. *Informatie aan burgers herzien*

Bij projecten die op weerstand kunnen rekenen, worden omwonenden onvoldoende in een vroegtijdig stadium betrokken bij de planvorming.

De gemeente gebruikt verschillende bronnen om de burger te informeren over de bezwaarprocedure. Deze informatievoorziening is niet adequaat: meer dan een derde van de respondenten vindt de informatie ontoereikend en de informatie wordt soms niet begrepen.

Naast het gebruik van de gemeentelijke website en andere digitale kanalen blijft de communicatie via brieven en krant belangrijk.

#### 3. *Ontevredenheid over afhandeling bezwaar*

Burgers geven de gemeente Soest een laag cijfer - gemiddeld 5,6 - voor de afhandeling van hun bezwaar. 43% van de bezwaarmakers voelt zich niet of maar ten dele serieus genomen.

Het vertrouwen in de gemeente neemt niet of nauwelijks toe door de afhandeling van bezwaren. Bij 47% van de bezwaarmakers is het vertrouwen zelfs afgenomen door de afhandeling.

Men is ontevreden over de vriendelijkheid en objectiviteit van de behandelaars. Ook de formele sfeer tijdens de hoorzitting speelt daarbij een rol.

#### 4. *Leereffect behandeling bezwaar onduidelijk*

Het leereffect van de bezwaarschriftprocedure is onduidelijk. En de raad krijgt hierover onvoldoende informatie.

## 4.2 Afhandeling van bezwaarschriften: aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies heeft de rekenkamercommissie enkele aanbevelingen opgesteld. Per aanbeveling is aangegeven op wie de aanbeveling vooral betrekking heeft (raad, college van B &W of organisatie).

1. *Informeer burgers veel beter over alle aspecten van de bezwaren-procedure/College van B &W en organisatie.*

Zorg voor een adequate informatievoorziening aan mensen die een bezwaar willen indienen. Zorg dat informatie over onderwerpen waar veel standaardvragen over zijn, zoals de termijnen, de procedure en verloop hoorzitting, vooraf wordt bekend gemaakt. Dit kan door een lijst met veelgestelde vragen over de bezwaarprocedure toe te zenden en op de gemeentelijke website op te nemen.

Maak, om bezwaren te voorkomen bij projecten die op weerstand kunnen rekenen bij omwonenden, een beoordeling per project of en hoe omwonenden in een vroegtijdig stadium worden betrokken bij de planvorming.

2. *Leer van bezwaren/ Raad, College van B &W en organisatie.*

Zorg voor leereffect uit de bezwarenprocedure en verbeter de klantgerichtheid. Neem adviezen van de bezwarencommissie ter harte. Geef aan welke wijzigingen in beleid, procedures, organisatie en klantvriendelijkheid daaruit zijn gevolgd. Informeer inwoners van de gemeente regelmatig over de resultaten en de leereffecten van de afhandeling van bezwaarschriften. Publiceer deze ook in bijvoorbeeld een huis-aan-huis blad.

3. *Zorg voor betere informatie aan de raad over de leereffecten uit de bezwarenprocedure / College van B &W en organisatie.*

Rapporteer in aanvulling op de jaarverslagen over de bezwaarschriften wat de leereffecten zijn. Geef aan wat men heeft gedaan om soortgelijke bezwaren in de toekomst te voorkomen en welke wijzigingen hebben plaatsgevonden in beleid, procedures, organisatie en klantvriendelijkheid.

4. *Zorg ervoor geïnformeerd te zijn over wat de burgers vinden van de afhandeling van klachten en bezwaar/Raad, College van B &W en organisatie.*

Besteed ook in de algemene klanttevredenheidsonderzoeken expliciet aandacht aan de afhandeling van klachten en bezwaren.

### 4.3 Afhandeling van klachten: conclusies

In de tekst van hoofdstuk 3 zijn bij de weergave van de bevindingen de conclusies opgenomen. Voor alle duidelijkheid zijn de conclusies in dit onderdeel nogmaals op een rijtje gezet.

#### 1. *Procedurele taak voor klachtencoördinator.*

De klachtencoördinator vervult geen inhoudelijke rol tijdens de procedure. De term 'bemiddeling' zoals wordt gebruikt in de procedure heeft in Soest alleen betrekking op het begeleiden van het proces. Tijdens de interne procedure heeft de klager alleen te maken met de ambtenaar waar de klacht tegen is gericht en diens afdelingshoofd. De gemeentelijke ombudsman komt jaarlijks in een beperkt aantal zaken aan bod.

#### 2. *Reden, aanleiding klacht breder dan eigen klacht.*

Burgers dienen een klacht in om hun eigen ongenoegen duidelijk te maken en willen nadrukkelijk ook een breder belang dienen door de gemeente attent te maken op fouten. Ze hopen dat de gemeente daar wat van zal leren.

Telefonisch contact met de gemeente zorgt er niet voor dat er geen klacht wordt ingediend. Het aantal klachten zal afnemen door een adequate informatievoorziening en nog meer aandacht en een betere bejegening in het klantcontact met de inwoners.

#### 3. *Onvoldoende informatie aan burgers over klachtprocedure.*

Klagers voelen zich onvoldoende geïnformeerd over de klachtprocedure. De bekendheid van de klachtencoördinator en de gemeentelijke ombudsman is beperkt.

#### 4. *Ontevredenheid over afhandeling klacht.*

Veel klagers zijn ontevreden over de afhandeling van hun klacht (gemiddeld rapportcijfer 5,3); voelen zich niet serieus genomen, waarderen de procedure negatief en vinden deze zinloos. De behandelaars worden wel vriendelijk gevonden.

Tijdens de normale (interne) procedure heeft de klager alleen te maken met de ambtenaar waar de klacht tegen is gericht en diens afdelingshoofd. Er is geen onafhankelijke derde betrokken bij de behandeling van hun klacht (de klachtencoördinator vervult geen inhoudelijke rol tijdens de procedure) waardoor klagers deze procedure zinloos vinden. Het onderscheid tussen de verschillende klachtenprocedures is onvoldoende duidelijk, waardoor men niet weet dat de gemeentelijke ombudsman niet betrokken is bij de interne klachtprocedure.

De gemeentelijke ombudsman wordt jaarlijks in een beperkt aantal zaken betrokken.

#### 5. *Leereffect behandeling klacht onduidelijk.*

Er zijn terugkoppelingsmechanismen in de klachtprocedure maar het is onduidelijk of er leereffecten zijn. En de raad krijgt onvoldoende informatie hierover.

#### **4.4 Afhandeling van klachten: aanbevelingen**

Op basis van de bevindingen en conclusies heeft de rekenkamercommissie enkele aanbevelingen opgesteld. Per aanbeveling is aangegeven op wie de aanbeveling vooral betrekking heeft (raad, college van B & W of organisatie).

*1. Informeer burgers veel beter over interne en externe procedure/College van B & W, organisatie.*

Zorg voor een adequate informatievoorziening aan mensen die een klacht willen indienen. Maak vooral duidelijk wat het onderscheid is tussen de interne en externe klachtprocedures en in welke gevallen welke klachtprocedure mogelijk is.

Zorg dat informatie over onderwerpen waar veel standaardvragen over zijn, zoals de termijnen en de procedure, vooraf wordt bekend gemaakt. Dit kan door een lijst met veelgestelde vragen toe te zenden en op de gemeentelijke website over de klachtprocedure op te nemen.

Informeer inwoners van de gemeente regelmatig, niet alleen via het jaarverslag, over de (resultaten van de) klachtafhandeling.

*2. Verander de rol van klachtcoördinator/ Raad en college van B & W.*

Geef de klachtcoördinator een meer inhoudelijke taak tijdens de interne klachtprocedure door hem als gespreksleider aanwezig te laten zijn bij het in persoon horen van de klager door het afdelingshoofd. Ook de bemiddelende rol zoals vermeld in de procedure kan meer inhoudelijk worden ingevuld dan nu in de praktijk gebeurt.

*3. Leer van klachten/ College van B & W en organisatie.*

Zorg voor leereffect uit de klachtenprocedure. Leg in ieder geval nadruk op meer aandacht en betere bejegening voor de inwoner als klant en het signaal dat een klager afgeeft met zijn klacht.

*4. Zorg voor een actieve informatie uitwisseling met de raad over de behandelde klachten/ Raad, College van B & W.*

Organiseer een periodiek gesprek tussen de raad en de gemeentelijke ombudsman waarbij de raad wordt geïnformeerd over de zaken die de ombudsman behandelt, de misstanden die hij heeft vastgesteld en de getroffen maatregelen. Geef aan wat de leereffecten van klachten zijn en wat men heeft gedaan om soortgelijke klachten in de toekomst te voorkomen.

**Colofon:**

- Eindrapport Rkc Soest: dr. Robert Elenbaas, ir. Lineke van Bruggen, drs. Joke Grooters, drs. Jan Doorakkers, Dick Wakraven RA en MA en drs. Corine Schuil (secretaris).
- Onderzoek is uitgevoerd door Pro Facto te Groningen, onderzoeker mr. drs. Feikje Visser en projectleider prof. dr. Heinrich Winter.