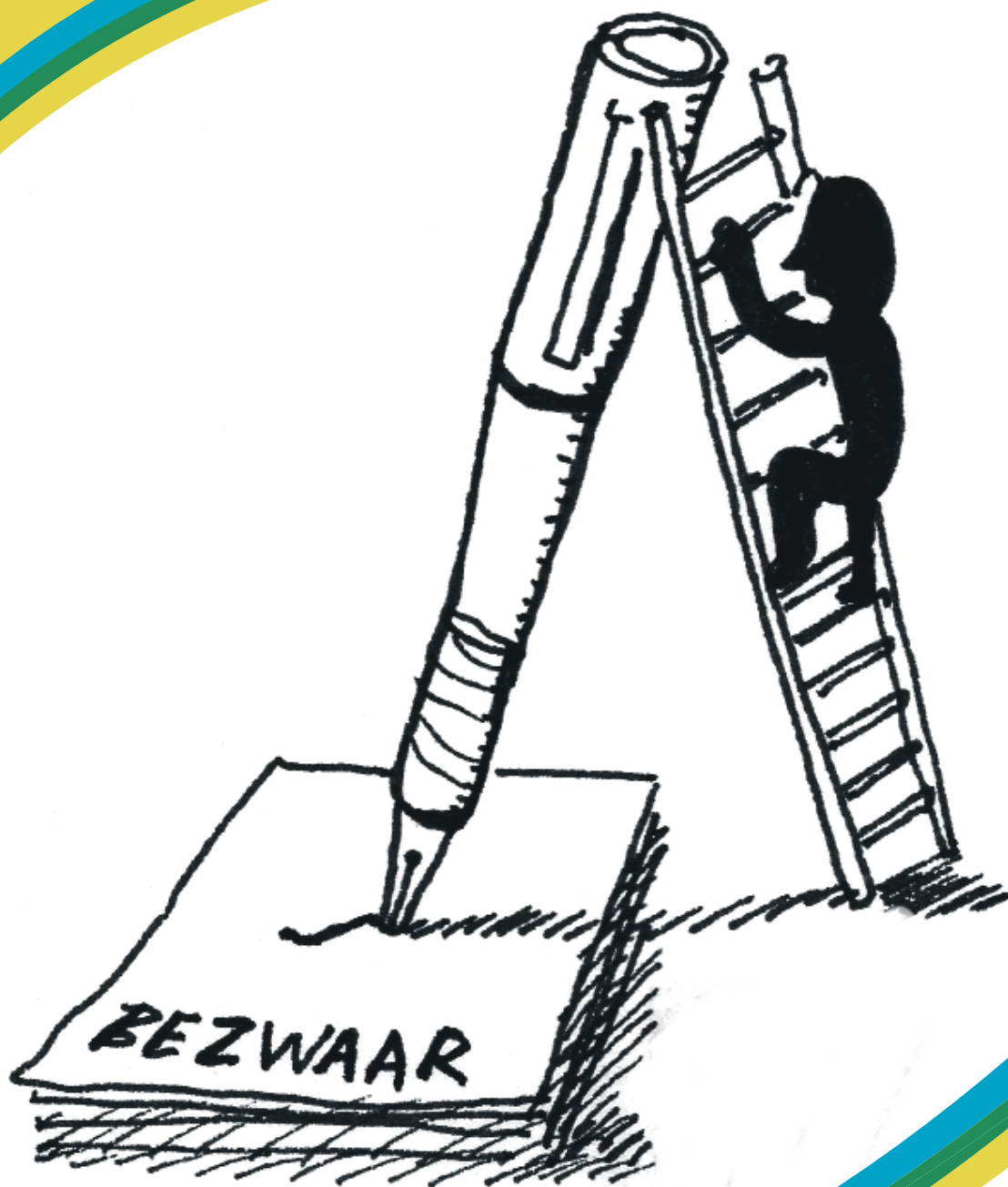


Onderzoek naar een effectieve behandeling van bezwaarschriften in de gemeente Ede

Rekenkamercommissie Ede



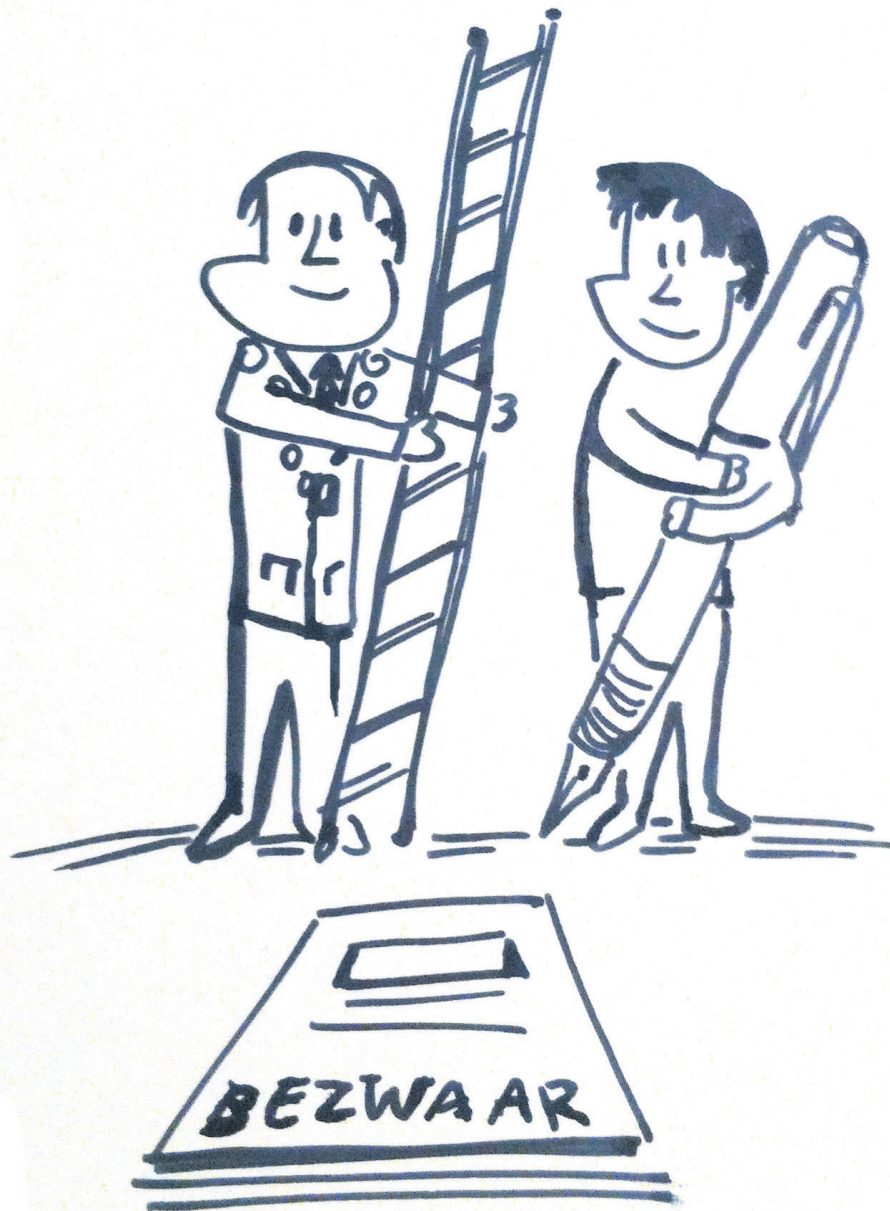
Onderzoek naar een effectieve behandeling van bezwaarschriften in de gemeente Ede

Het algemeen belang als drijfveer voor het overheidshandelen.

De overheid is er om het algemeen belang te dienen. Wat houdt dat in? Een ideaaltypische ambtenaar zal waarschijnlijk zeggen: 'De regels correct toepassen.' Geen onjuist antwoord, maar enigszins kort door de bocht. Als drie kritische collega's het antwoord horen, is de kans groot dat de eerste zal vragen: 'Welke regels?', de tweede: 'Wat is correct?' en de derde: 'Wat is dat eigenlijk: toepassen?' Zijn er nog andere ambtenaren in de buurt, dan valt er een levendige discussie te verwachten over de taak van de overheid, de gebondenheid van het bestuur aan wetten en regels, de talloze en vaak conflicterende belangen waar overheidsorganen recht aan moeten doen, de schijnbare onmogelijkheid voor de overheid om zowel rechtmatig, behoorlijk, effectief en efficiënt te opereren en over nog veel meer. Als aan deze overheidsdienaren vervolgens gevraagd zou worden of ze op basis van wat ze tegen elkaar hebben gezegd en van elkaar hebben gehoord opnieuw een omschrijving van het begrip 'algemeen belang' kunnen geven, zou het antwoord wel eens als volgt kunnen luiden:

Besluitvorming door de overheid ter behartiging van het algemeen belang houdt veelal in dat concrete problemen moeten worden opgelost met toepassing van rechtsregels waar de overheid aan gebonden is. De overheid behartigt het algemeen belang het beste als die oplossingen in overeenstemming zijn met de regels en door de betrokkenen worden aanvaard.

Uit: Inleiding, "Prettig contact met de overheid 3, juridische handreiking informele aanpak.



Voorwoord

Burgers maken niet zomaar bezwaar tegen een besluit van de gemeente. Soms wil een bezwaarmaker de gemeente wijzen op een fout die in zijn ogen is gemaakt. Een andere keer vindt de bezwaarmaker dat de gemeente zich niet goed verplaatst in de omstandigheden waarin hij verkeert. Het doel van een bezwaarmaker kan ook zijn dat de gemeente nog eens goed kijkt of er met een wijziging niet toch (deels) tegemoet kan worden gekomen aan zijn behoeften. Een andere burger kan de bezwaarprocedure gebruiken om de gemeente als scheidsrechter te laten fungeren in een eigenlijk heel andere kwestie. Ook zijn er bezwaarmakers die weliswaar weten dat ze geen kans maken, maar onder het motto ‘niet geschoten is altijd mis’, nog eens hun punt willen maken. En andere mensen maken bezwaar, al treft het hen niet direct, omdat het onderwerp hen nauw aan het hart ligt.

Vanuit welk perspectief de bezwaarmaker ook kijkt naar een besluit van de gemeente, hij heeft recht op een fatsoenlijke behandeling. De Rekenkamercommissie heeft op verzoek van alle raadsfracties de behandeling van bezwaarschriften, waaronder de ervaring van bezwaarmakers, in gemeente Ede onderzocht.

Het onderzoek laat zien dat de doelen en functies van de bezwaarprocedure niet altijd goed uit de verf zijn gekomen en niet genoeg voorzien in de behoeften van de burgers. Burgers hebben niet alleen maar behoefte - zo blijkt uit onderzoek - aan gelijk krijgen, maar ook behoefte aan een luisterend oor en goede communicatie. Uit de bevindingen van dit rekenkamerrapport blijkt dat er inderdaad voldoende aanleiding was voor de raad om de Rekenkamercommissie te vragen een onderzoek te verrichten. Gedurende de afrondende fase van het onderzoek neemt de commissie binnen de gemeente een positieve ontwikkeling waar en stelt zij vast dat er belangrijke stappen zijn gezet in het behandelen van bezwaarschriften.

Eén zwaluw maakt echter nog geen zomer. Uit het onderzoek komt naar voren dat de verbetering van de bezwaarbehandeling niet vanzelf gaat en een goede borging nodig is van de belangrijke stappen die reeds zijn gezet.

De Rekenkamercommissie spreekt de hoop uit dat dit rapport bijdraagt aan een goede behandeling van bezwaarschriften in de gemeente. Het perspectief van de bezwaarmaker mag een prominentere plaats krijgen in het proces. Er zijn twee partijen nodig om een succesvolle bezwaarschrift -procedure te doorlopen. Los van de uitkomst van de procedure, kan de gemeente er alles aan doen om de procedure zo prettig en succesvol mogelijk te laten verlopen. Misschien wel meer doen dan strikt noodzakelijk is? De burger klimt immers niet zomaar in de pen.

Jos van Kroonenburg
Voorzitter Rekenkamercommissie Ede

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Bestuurlijke Nota	11
1. Inleiding	13
2. Beeld vanuit het onderzoek	14
3. Beeld vanuit de rondetafelbijeenkomst.	15
4. Aandachtspunten	17
5. Slotbeschouwing	17
6. Reactie College	19
7. Nawoord Rekenkamercommissie	22
Nota van bevindingen	23
1. Inleiding	25
1.1. De Algemene wet bestuursrecht en de bezwaarprocedure	25
1.2. Aanleiding en achtergrond	26
1.3. Doelstelling en onderzoeksvragen	27
1.4. Onderzoeksmethode en aanpak	28
2. Beantwoording deelvragen	29
2.1. Welke beleidsontwikkelingen hebben zich landelijk ten aanzien van de bezwaarschriftenprocedure voorgedaan?	29
2.2. Welke beleidsontwikkelingen hebben zich in Ede voorgedaan ten aanzien van de bezwaarschriftenprocedure?	30
2.3. Hoe zijn de processen van de bezwaarbehandeling vormgegeven?	33
2.4. Wordt de procesbeschrijving in de praktijk gevolgd?	35
2.5. Hoe vindt de heroverweging van het primaire besluit plaats?	36
2.6. Hoe ervaren bezwaarmakers de bezwaarschriftenprocedure alsmede de afwegingen die in de besluitvorming bij de afwikkeling van bezwaren worden gemaakt?	37
2.7. Wordt lering getrokken uit gebreken in de procedures en besluitvorming inzake de bezwaarbehandeling?	41
Bijlage	43

Bestuurlijke Nota

*Onderzoek naar een effectieve behandeling van bezwaarschriften
in de gemeente Ede*

Rekenkamercommissie

1. Inleiding

Op verzoek van alle raadsfracties heeft de Rekenkamercommissie in 2012 onderzoek gedaan naar de behandeling van de bezwaarschriften in de gemeente.¹ De gemeenteraad was van mening dat een onafhankelijk onderzoek van de Rekenkamercommissie zinvolle en bruikbare aanbevelingen kan opleveren om het proces binnen de gemeentelijke organisatie te helpen verbeteren.

Een bezwaarschrift vormt een belangrijk (nieuw) moment in de gedachtewisseling tussen burger en gemeente over het besluit van de gemeente.² De burger kan de juistheid van het besluit aan de orde stellen. De gemeente heeft de kans om eventuele fouten te herstellen. Het is uitdrukkelijk de bedoeling van de wetgever dat de behandeling van een bezwaarschrift gericht moet zijn op een inhoudelijke heroverweging en niet verengd moet worden tot een toets of het besluit rechtmatig tot stand is gekomen. De bezwaarprocedure biedt daarmee voor zowel gemeente als burger een (nieuwe) kans om een eventueel probleem/ conflict op te lossen.

Het onderzoek heeft zich vooral gericht op de vraag of de wijze waarop de behandeling van bezwaren in de gemeente Ede plaatsvindt, voldoet om de oorspronkelijke bedoeling van de bezwaarprocedure te bereiken, te weten: *“waar mogelijk oplossen van problemen en conflicten, die de burger ervaart”*.³

Voor uw beeld

Waarom bestaat er ook al weer een bezwaarprocedure?

De invoering van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) had als belangrijk doel de burger rechtsbescherming te bieden tegenover overheden en overheden de opvattingen van burgers te laten betrekken bij besluitvorming. De bezwaarschriftenprocedure is in de Awb opgenomen om bestuur en burger in de gelegenheid te stellen een verschil van mening in een eenvoudige, weinig formele procedure op te lossen voordat een gang naar de bestuursrechter wordt gemaakt.

Doelen

Rechtsbescherming van de burger
Oplossen van gerezen geschil
Betere zaken bij de rechter

Functies

Zeeffunctie: herstellen van individuele fouten
Signaalfunctie: opsporen structurele fouten
Contactfunctie: contact voor burgers met gemeente

Zichtbaarheid van gebreken

Zie hierna ook nota van bevindingen paragraaf 1.1.2.

¹ Aanbeveling van de raad van gemeente Ede aan de lokale Rekenkamercommissie om een onderzoek te starten naar het proces binnen de gemeentelijke organisatie voor het behandelen van klachten en bezwaren van inwoners (zie bijlage III en VR2010/88).

² Het onderzoek concentreerde zich op de behandeling van bezwaarschriften. Uiteraard zal in veel gevallen aan een besluit de nodige (informele) contacten met de burger vooraf zijn gegaan. In welke mate de (informele) contacten in het primaire proces succesvol zijn (geweest) in het voorkomen van bezwaren, heeft de Rekenkamercommissie niet onderzocht.

³ Uit: “Prettig contact met de overheid 3, juridische handreiking informele aanpak.

Belangrijk onderdeel van het onderzoek is de enquête die gehouden is onder burgers die gebruik hebben gemaakt van de bezwaarschriftenprocedure. Uit het onderzoek komt een aantal bevindingen naar voren. In deze Bestuurlijke Nota presenteert de Rekenkamercommissie u het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt en enkele aandachtspunten. In de Nota van bevindingen treft u o.a. de onderzoeksvragen en de beantwoording daarvan aan.

2. Beeld vanuit het onderzoek

- A) Er is een terugkerende discussie tussen ambtenaren en de Commissie voor de Bezwaarschriften⁴ (hierna: de Commissie, of specifiek Kamer I en Kamer II) over wat een ‘goede’ behandeling van de bezwaarschriften is. Dit betreffen vragen als wie waarover gaat, hoe het contact met de burger plaats dient te vinden, wie dat organiseert en bewaakt en op welke wijze er geleerd moet worden. De afgelopen jaren zijn er verscheidene rapporten, voorstellen en aanbevelingen geweest en onderlinge afspraken gemaakt om met name de tijdigheid en doelmatigheid van de behandeling van bezwaarschriften te verbeteren en de afspraken ook na te komen. Verbetervoorstellen gaan in op een meer eenduidige registratie, verslaglegging en verbetering van de behandeling door bijvoorbeeld het digitaliseren van bezwaarschriften en gaan in op het etiketteren van conceptadviezen voor Kamer I met de status ‘juridische verkenning’. Door het ontbreken van een persoon die de coördinatie heeft over de afspraken zijn de verbeteringen afgelopen jaren onvoldoende uit de verf gekomen en was het onduidelijk welke richting gekozen is naar aanleiding van discussies, over bijvoorbeeld het adviesrapport van Eiffel.⁵ Hierdoor blijven discussies over o.a. de (on)mogelijkheden van een integrale heroverweging van een casus en wie deze moet toetsen in het ongewisse.
- B) Dat het ontbreken van een duidelijke regiefunctie, een coördinator, voor de bezwaarschriften een knelpunt is, komt uit het onderzoek meermaals naar voren. De behandeling van bezwaarschriften vindt organisatiebreed plaats binnen de gemeente. Alle vakafdelingen hebben er in meer of mindere mate mee te maken. In de praktijk zijn de secretarissen van de Commissie een spin in het web voor een correcte (formele) behandeling. Die heeft contact met alle partijen: de vakafdeling, de burger, de Commissie voor de bezwaarschriften en het college.
- C) De signaal- en leerfunctie van de bezwaarprocedure is niet goed uit de verf gekomen. Jaarlijks stelt bijvoorbeeld de secretaris van de Bezwaarschriftencommissie van Kamer I een jaarverslag op. Dit wordt niet inhoudelijk besproken in de commissie. Ook wordt het jaarverslag niet besproken met de portefeuillehouder (Burgemeester), de ambtelijke organisatie of in de raadscommissie. Het jaarverslag wordt dus niet aangegrepen om bezwaarschriften en de wijze van behandeling met elkaar te evalueren en hierop te reflecteren. Hierdoor stelt de commissie noch de organisatie zichzelf in de gelegenheid om te leren van de bezwaren en de wijze waarop bezwaarschriften zijn behandeld.

⁴ De Commissie voor de bezwaarschriften bestaat uit twee kamers: een algemene kamer (Kamer I) en een kamer voor sociale zaken (Kamer II), en wordt ondersteund door secretarissen. De wijze van behandeling van bezwaarschriften in Ede wordt behandeld in de Nota van Bevindingen, hoofdstuk 2, beantwoording deelvraag 3.

⁵ In het adviesrapport, dat extern bureau Eiffel op verzoek van de afdeling Veiligheid en Recht opstelde, werd gewezen op een aantal gevoeligheden in de organisatie die weggenomen moeten worden, waarna naar verwachting de doelmatigheid en klantgerichtheid van de behandeling van bezwaarschriften zal verbeteren. Zie verder Nota van Bevindingen, hoofdstuk 2, beantwoording deelvraag 2

Uit de enquête onder bezwaarmakers blijkt dat de behandeling van bezwaarschriften van Ede in 2011 onvoldoende tegemoet komt aan de behoeften van de burgers.⁶

Voorbeeld I

“Kleinere commissie. Voelde me alsof ik een rechtszaak zat. Er waren 6 personen aanwezig.”

Verbeterpunt respondent Kamer II

Voorbeeld II

“Het hele traject is puur juridisch, terwijl de schijn wordt gewekt dat er naar inhoudelijke argumenten wordt gekeken. Er vindt geen daadwerkelijke afweging van belangen plaats. In de Commissie wil je ‘gehoord’ en serieus genomen worden, maar beter nog wil je dat dit aan het begin van het besluitvormingstraject gebeurt. Nu was alles al in kannen en kruiken en sta je aan het eind, waardoor het vanuit de gemeente ook moeilijk is om te bewegen”.

Respondent Kamer I

Veel bezwaarmakers beoordelen de bezwarenprocedure bij gemeente Ede als onvoldoende. Voor Kamer I is dit circa driekwart van de respondenten, voor Kamer II ongeveer 60%. Verschillende respondenten geven aan dat mensen zich onvoldoende gehoord voelen. De geënquêteerde bezwaarmakers hebben verbeterpunten genoemd zoals het beter luisteren, de bezwaarmaker serieus nemen en het verbeteren van de communicatie en de informatievoorziening.

3. Beeld vanuit de rondetafelbijeenkomst.

Ter afsluiting van het rekenkameronderzoek heeft de Rekenkamercommissie het beeld, dat uit het onderzoek naar voren kwam, op 11 december 2012 in een rondetafelbijeenkomst besproken. De deelnemers aan de rondetafelbijeenkomst waren de sleutelfunctionarissen die betrokken zijn bij de bezwaarbehandeling.⁷ Doel van de bijeenkomst was om te bezien of er een gedeeld beeld is over de bezwaarbehandeling, de onderzoeksbevindingen te complementeren, te actualiseren en te inventariseren welke ruimte er is voor mogelijke verbeteringen.

- A) In de bijeenkomst werd duidelijk dat verschillende functionarissen betrokken bij kamer I in de 2^e helft van 2012 - naar aanleiding van misnoegen over de behandeling van bezwaarschriften in de afgelopen jaren - contact met elkaar hebben gezocht om het proces te verbeteren.

⁶ Voor meer informatie over de enquête zie ook de Nota van Bevindingen, paragraaf 2.6

⁷ In bijlage IX is de deelnemerslijst opgenomen.

Dit heeft geleid tot een aantal aanpassingen in het proces waar in het laatste kwartaal van 2012 mee is gestart, zoals:

- De ambtenaar zet eerst in op persoonlijk contact met de indiener van het bezwaar, de zogenoemde informele aanpak*. Hierbij worden mogelijke misverstanden opgespoord en zo mogelijk opgelost.⁸
- Er wordt een 'juridische verkenning' opgesteld die ook aan de bezwaarmaker wordt toegezonden. De eerste keer dat dit is gebeurd was begin december 2012.

***Informele aanpak**

Naast de verbetering van de procedures is een (landelijke) trend zichtbaar naar aanvullende communicatie- en overlegmogelijkheden tussen overheid en burger, die van belang zijn om de bezwaren van de burger beter en sneller te bespreken en te behandelen. De aanvullende mogelijkheden worden samengevat onder de term 'informele aanpak'.

Bedacht moet worden dat de informele aanpak niet één specifieke aanpak is, maar een verzameling van niet juridische mogelijkheden voor de burger om in direct contact te komen met de overheid. Het kan bijvoorbeeld gaan om het bellen van de burger door een ambtenaar, maar ook om een keukentafelgesprek of een informeel overleg, al dan niet met een onafhankelijke gespreksleider. Daarnaast worden er in de bestuurspraktijk experimenten ondernomen met vormen van mediation.

Voor meer informatie zie ook Nota van Bevindingen, paragraaf 2.1

- B In de bijeenkomst werd (nogmaals) duidelijk dat de bezwaarbehandeling van kamer I en kamer II qua proces en aard van de bezwaren van elkaar afwijken. In kamer II, in het kader van de 'sociale wetgeving', is minder ruimte in het toepassen van wet- en regelgeving dan in Kamer I. In kamer II was het reeds gebruikelijk om met de indiener van het bezwaar allereerst contact te zoeken en tot een oplossing te komen. Ook was het al gebruikelijk om een juridische verkenning op te stellen. Door de aanpassingen die in het laatste kwartaal van 2012 zijn doorgevoerd in kamer I zijn de processen van beide kamers gelijk getrokken. De aanpassingen in kamer I hebben in die periode geleid tot constructief overleg tussen de secretarissen en de vakafdelingen, waardoor de gegrondverklaringen en het grote aantal te wijzigen besluitvormingsformuleringen zou zijn gedaald. Dit heeft de Rekenkamercommissie niet onderzocht.
- C) Uit de bijeenkomst komt het beeld naar voren dat de behandeling van bezwaarschriften bij handhaving- en vergunningszaken van andere aard is dan de overige zaken in kamer I. Dit komt door de sterk gejuridiseerde procedure bij bouwvergunningen, waar in het voortraject veelvuldig overleg plaats heeft tussen de gemeente en de indiener van het verzoek. De functionarissen die betrokken zijn bij kamer I wijzen erop dat hierbij dus reeds sprake is van een vorm van informele aanpak. Mocht een burger alsnog overgaan tot het indienen van een bezwaar bij de commissie tegen een genomen besluit, dan heeft het opnieuw volgen van een informele aanpak geen nut. Hier wordt bij dit soort zaken dan ook vanaf gezien. Dit heeft de Rekenkamercommissie verder niet onderzocht.

⁸ Uit het onderzoek blijken aanwijzingen dat de gemeente bezig is met een meer informele behandeling van de bezwaarschriften. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de kwartaalrapportages over de behandeling van bezwaarschriften die de secretarissen sinds eind 2011 uitbrengen. Hoewel deze rapportages met name de tijdigheid en doelmatigheid behandelen, is in de tweede rapportage van 2012 ook het aantal bezwaarschriften dat informeel is afgedaan opgenomen. Echter, de rapportage biedt geen inzicht in de wijze waarop en wat dat betekent voor de organisatie in termen van de behandeling, dilemma's of leerpunten om meer klantgericht te gaan werken en wat het betekent voor het effect op de 'teuredenheid' van bezwaarmakers over de behandeling.

4. **Aandachtspunten**

Doordat bovengenoemde ontwikkelingen gaande waren ten tijde van het bespreken van de onderzoeksresultaten van de Rekenkamercommissie (eind 2012), liep de perceptie van de Rekenkamercommissie en de functionarissen over de bezwaarschriftenprocedure niet synchroon. In de rondetafelbijeenkomst kwam dit naar voren. Daarbij werd duidelijk dat de functionarissen op constructieve wijze samenwerken om verbeteringen door te voeren. Klaarblijkelijk was het momentum daar om met verbeterpunten aan de slag te gaan. De Rekenkamercommissie is positief over de actuele aanpassingen in de behandeling van bezwaren. Onze onderzoeksbevindingen geven een aantal aandachtspunten die in de huidige ontwikkeling meer aandacht verdienen. De aandachtspunten zijn:

- A) Uit het onderzoek komt een weinig positief beeld naar voren dat de bezwaarmakers hebben over de bezwaarbehandeling door de gemeente. De Rekenkamercommissie adviseert de gemeente periodiek te evalueren hoe dit beeld zich ontwikkelt en of de (meer informele) behandeling beter aansluit bij de behoeften van burgers. Dit betreft met name het punt van 'zich gehoord voelen'. De bezwaarmakers waren hierover weinig tevreden. Dit aspect is bij het verbeteringsproces onderbelicht.
- B) De Rekenkamercommissie is positief over de inzet van functionarissen om het proces te verbeteren. De functionarissen zijn gedreven en betrokken bij het proces. Belangrijk is dat deze gedrevenheid een bredere borging in het proces krijgt. Immers, de afhankelijkheid van hun inzet en doorzettingsvermogen voor het slagen van de verbeteringen is hiermee groot. Evenals ook het onevenredige beroep op enthousiasme. Een steun in de rug van het management van de gemeente en het bestuur kan deze functionarissen helpen om draagvlak te creëren in de hele organisatie.
- C) De Rekenkamercommissie waarschuwt voor het risico dat er op eilandjes wordt gewerkt bij het doorvoeren van verbeteringen in de behandeling van bezwaarschriften. Hoewel meerdere functionarissen verbeteringen in gang gezet hebben, hebben wij geen duidelijke coördinatie/ regiefunctie kunnen waarnemen. Ook hier komt het nu steeds aan op het enthousiasme van de functionarissen zelf. Het zal de functionarissen helpen als duidelijk is wie de coördinerende rol heeft in het geheel. De Rekenkamercommissie adviseert het college om hier het voortouw in te nemen en de regiefunctie goed te beleggen.
- D) De leer- en ontwikkelingsfunctie heeft geen duidelijke plek in de huidige ontwikkelingen. Bezwaarschriften van burgers zijn een belangrijke bron van informatie over onvolkomenheden in de procedures van de gemeente of in de interpretatie van besluiten door burgers. De Rekenkamercommissie wijst erop om structureel gebruik te gaan maken van deze bron.

5. **Slotbeschouwing**

Met dit rapport doen wij verslag van de uitkomst van het rekenkameronderzoek naar een effectieve behandeling van bezwaarschriften. Bij dit onderzoek doet zich de unieke situatie voor dat bevindingen over het verleden - de periode voor medio 2012 - huidige ontwikkelingen in de organisatie kruisen die in de tweede helft van 2012 zijn ingezet. Dit heeft in de afronding van het onderzoek geleid tot verschillende percepties

bij functionarissen en de Rekenkamercommissie over de bezwarenbehandeling. Om die reden heeft de commissie met een rondetafelbijeenkomst op actieve en constructieve wijze samen met de ambtelijke organisatie, de bezwaarcommissie en de portefeuillehouder over de behandeling van bezwaarschriften in de gemeente gesproken.

De Rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de huidige, positieve ontwikkelingen in de bezwaarbehandeling en geeft aandachtspunten mee om de ontwikkelingen verder te stimuleren en gestand te doen. Het initiatief ligt primair in handen van de raad en de portefeuillehouder om de aanpak concreet te maken en te borgen. Een aanpak die moet leiden tot een grotere tevredenheid van de burger.

6. Reactie College

Geachte heer Kohsiek,

Op 28 januari jl. heeft de Rekenkamercommissie het onderzoek naar “Effectiviteit bezwaarbehandeling” aan het college van B&W aangeboden. Hierbij geven wij onze reactie op dit rapport.

Wij hebben waardering voor het gedegen werk dat door de onderzoekers van de Rekenkamercommissie is verricht en het goed leesbare rapport dat is opgesteld. Voor een groot deel herkennen wij ons in de analyse en de uitgebrachte bevindingen en aandachtspunten, die wij zullen gebruiken bij het proces van bezwaarschriftafhandeling.

In het bijzonder heeft het college waardering voor de door de Rekenkamercommissie georganiseerde Rondetafelbijeenkomst van 11 december jl. waarbij een grote opkomst was van diverse sleutelfunctionarissen uit de organisatie op het gebied van bezwaarschriftafhandeling. Het gebruik van de bevindingen tijdens deze bijeenkomst als sluitstuk van het onderzoek van de Rekenkamercommissie, geeft naar de mening van het college een meer compleet beeld van de huidige stand van zaken rondom het bezwaarschriftproces.

In deel 1 van het rapport van de Rekenkamercommissie “Bestuurlijke nota” worden de bevindingen en aandachtspunten genoemd. Deze zijn onderscheiden in:

- Beelden uit het onderzoek
- Beelden uit de rondetafelbijeenkomst
- Aandachtspunten.

Ten aanzien van deze 3 punten willen wij de volgende opmerkingen maken:

Beelden uit het onderzoek

Vooreerst wil het college benadrukken dat het belang hecht aan een goede bezwaarschriftprocedure en aan de behoefte van burgers om gehoord te worden. Mede daardoor is het college van Ede meegegaan in de landelijke ontwikkeling op het gebied van bezwaarschriftafhandeling om in zo veel mogelijk gevallen te kiezen voor een informele aanpak van bezwaren waar dat kan.

Het belang van de burger heeft in deze ontwikkeling een significante rol gespeeld. Wat belangrijk is voor het college, is dat de invoering van deze informele aanpak in Ede niet slechts gedocumenteerd is in een procesbeschrijving, maar dat ambtenaren het ook daadwerkelijk gaan doen.

Daartoe hebben er in 2011 drie trainingen van drie dagen plaatsgevonden voor ambtenaren betrokken bij bezwaarschriftafhandeling. Deze trainingen zijn verzorgd door Merlijn Groep, marktleider en meest deskundig op het gebied van mediationvaardigheden in het bezwaarschriftenproces.

Het beeld van de Rekenkamercommissie dat binnen de ambtelijke organisatie geen duidelijke regiefunctie op het proces is neergelegd, wordt door het college erkend. Dit gaat het college in 2013 organiseren. Daarbij denkt het college aan het aanwijzen van een juridisch controller in de organisatie, die onder meer dit proces zal sturen en monitoren. Deze controller wordt dan ook verantwoordelijk voor het meer inzichtelijk maken, naar burgers, maar ook naar de interne organisatie, van de richting die gekozen is met betrekking tot het bezwarenproces.

De signaal- en leerfunctie is volgens de Rekenkamercommissie niet voldoende uit de verf gekomen. Het college kan dit maar ten dele onderschrijven. Juist vanuit het bezwarenproces worden signalen overgebracht naar de vakafdelingen en naar het college, bijvoorbeeld een aanbeveling om op een bepaald terrein beleid te ontwikkelen waardoor besluiten beter gemotiveerd kunnen worden.

Voor wat betreft de signaalfunctie is er vanaf 2007, het jaar waarin het rapport “Het draait eigenlijk allemaal om communicatie” is uitgebracht, veel veranderd. Volgens dit onderzoek zijn bezwaren vaak een gevolg van onvoldoende of slordige motivering van besluiten. Inmiddels wordt een dergelijk signaal door de bezwarencommissie in de verbeterde communicatie met de vakafdelingen overgebracht. Dit leidt tot een continu proces van verbetering van de kwaliteit van primaire besluitvorming. Daarmee wordt het signaal dat wordt afgegeven middels een bezwaarschriftprocedure, door het college gezien en gebruikt.

Beelden vanuit de rondetafelbijeenkomst

Het college is blij met de constatering dat met name de aanpassingen in Kamer I het afgelopen jaar hebben geleid tot constructief overleg tussen de vakafdelingen en de secretarissen. Dit heeft geresulteerd in een aanpassing van het proces. Daarbij is het contact tussen vakafdelingen en secretarissen verbeterd, wat de kwaliteit van het proces ten goede komt. Zowel de vakafdelingen als de secretaris van de bezwaarschriftafhandeling zet eerst in op persoonlijk contact met bezwaarmaker. Ook wordt door vakafdelingen onderzocht of er een gewijzigd besluit kan worden genomen of dat wellicht overleg met bezwaarmaker mogelijk is om te zoeken naar alternatieve oplossingen voor het geschil. Daar komt bij dat sinds de aanpassing van de procesbeschrijvingen een juridische verkenning wordt opgesteld, die zowel naar de vakafdeling als naar de bezwaarmaker wordt gestuurd in het kader van klantvriendelijkheid. Op deze manier worden onderzoeksvragen van de commissie helder voor alle partijen en kan tijdens een eventuele zitting op constructieve wijze tot de kern van de zaak gekomen worden, waarbij alle partijen voldoende gelegenheid krijgen om het woord te voeren.

Aandachtspunten

Zoals eerder vermeld hecht het college grote waarde aan de behoefte van burgers om gehoord te worden. Ook acht het college het van groot belang dit element periodiek te toetsen. Het college is voornemens om de aanbeveling om periodiek te evalueren welk beeld er bestaat onder bezwaarmakers over de procedure. Dit willen wij doen door zowel als standaard processtap in te bouwen dat telefonisch wordt geïnformeerd naar de ervaringen van bezwaarmakers na iedere zitting. Ook wil het college iedere twee jaar een uitgebreide enquête houden om te onderzoeken wat het beeld is van bezwaarmakers over de bezwaarbehandeling, waarmee we een continu proces van verbeteren kunnen organiseren. Om te borgen dat de ingestoken verbeteringen gevolgd blijven worden is het college ook voornemens om een duidelijke regiefunctie te beleggen, in de vorm van een juridisch controller die onder meer verantwoordelijk wordt voor het hele proces van bezwaarafhandeling in de organisatie. Daarmee toont het college tegelijk ook draagvlak voor de reeds door de ambtenaren ingezette positieve veranderingen.

Samenvattend zijn wij van oordeel dat de Rekenkamercommissie voor het college bruikbare aanbevelingen heeft gedaan op basis van het door haar uitgevoerde onderzoek, die wij over zullen nemen. Wij zullen u op de hoogte houden van onze vorderingen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,

Richard Wielinga	Cees van der Knaap
Secretaris	burgemeester

7. Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft kennisgenomen van de reactie van het College van B&W op het rapport 'Onderzoek naar een effectieve behandeling van bezwaarschriften in de gemeente Ede'. De commissie stelt vast dat het College de onderzoeksresultaten onderschrijft en de aanbevelingen van de commissie overneemt.

Tijdens het onderzoek - al eerder maar met name in de rondetafelbijeenkomst op 11 december 2012 - heeft de Rekenkamercommissie vastgesteld dat de gemeente gestart is met het toepassen van mediationtechnieken. Ongeveer 30 ambtenaren hebben in 2012 een cursus mediationvaardigheden gevolgd. De commissie maakt hieruit op dat de informele aanpak over de gehele linie daadwerkelijk wordt toegepast en dat niet alleen de interne procesbeschrijving hierop wordt aangepast. Inmiddels zijn in de ambtelijke reactie op het conceptrapport de wijzigingen in het proces van bezwaarbehandeling aan de Rekenkamercommissie kenbaar gemaakt. Voor een overzicht van deze wijzigingen wordt verwezen naar bijlage X: Recente wijzigingen proces bezwaarbehandeling gemeente Ede.

Daarnaast waardeert de commissie:

- dat het College voortaan periodiek wil controleren hoe burgers de bezwaarprocedure ervaren, om na te gaan welk beeld bij de bezwaarmaker bestaat over de bezwaarbehandeling;
- het voornemen van het College om de regiefunctie op de bezwaarprocedure in 2013 duidelijk te beleggen en er zo voor te zorgen dat verbeteringen goed geborgd zijn;
- dat het College de leer- en signaalfunctie een belangrijke plek laat innemen in het bezwaarproces. De Rekenkamercommissie hoopt dat deze leer- en signaalfunctie goed wordt geborgd in het bezwaarproces en wordt vastgelegd in een procesbeschrijving.

De commissie heeft de feitelijke toepassing van de wijzigingen in het proces van bezwaarbehandeling niet kunnen vaststellen - aangezien de onderzoeksperiode liep tot half december 2012 - tijdens haar onderzoek.

De Rekenkamercommissie constateert naar aanleiding van de reactie van het College dat het College - net als de commissie - het belang van de burger voorop stelt. Daarnaast constateert de Rekenkamercommissie dat de Bezwaarschriftencommissie meer de nadruk legt op de rol van de overheid als houder en beschermer van het algemene belang en minder het belang van de burger benadrukt. De Rekenkamercommissie is het met de Bezwaarschriftencommissie eens dat het goed is wanneer het gemeentebestuur een duidelijk standpunt inneemt over de rol van de Bezwaarschriftencommissie, zodat de commissie weet wat de verwachtingen vanuit de gemeente ten aanzien van haar werkzaamheden zijn.

Ten slotte. De commissie gaat er vanuit dat het College de Raad informeert over de toepassing van de wijzigingen in het bezwaarproces en de vorderingen die geboekt worden op het terrein van de waardering van de bezwaarbehandeling door de bezwaarmakers.

Nota van bevindingen

*Onderzoek naar een effectieve behandeling van bezwaarschriften
in de gemeente Ede*

Rekenkamercommissie



1. Inleiding

1.1. De Algemene wet bestuursrecht en de bezwaarprocedure

De bezwaarprocedure is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarin is geregeld aan welke algemene procedures moet worden voldaan door bestuursorganen. De Awb regelt tevens de normen waaraan bestuursorganen - zoals het college van burgemeester en wethouders - moeten voldoen bij het voorbereiden en nemen van besluiten. Tevens zijn bepalingen in de Awb opgenomen die regelen hoe een burger, die het met een bepaald besluit niet eens is, dit besluit kan aanvechten. Dat kan als tegen een besluit een mogelijkheid van beroep bij de rechter bestaan; dan is de hoofdregel dat men een bezwaarschriftprocedure dient te doorlopen voordat men naar de rechter kan gaan.

In het geval dat er sprake is van een bezwaarschrift dient het college van een gemeente het oorspronkelijke besluit te heroverwegen. In de literatuur en jurisprudentie wordt deze heroverweging wel aangeduid als een 'volledige' heroverweging. Dit is een andere toetsing dan de rechterlijke toetsing van bestuursbesluiten, die beperkt zich namelijk tot de vraag of het bestreden besluit rechtmatig was. Bij de 'volledige' heroverweging in de bezwaarschriftenprocedure spelen ook andere criteria een rol, zoals beleidsmatige en politieke overwegingen.⁹

De doelen achter de bezwaarschriftenprocedure

Een van de belangrijke doelen van de bezwaarschriftenprocedure is om de burger de gelegenheid te bieden een besluit, dat zijn belangen raakt en waar hij of zij het niet mee eens is, aan te vechten. Dit is de rechtbeschermingsfunctie. Dat is echter niet de enige functie. De Awb kent nog de volgende doelen:

De procedure is een methode om de besluitvorming bevredigend af te ronden c.q. leidt in een aanzienlijk aantal gevallen tot een oplossing van het gerezen geschil;

De voorbehandeling in bezwaar heeft tot gevolg dat een beter afgebakende en duidelijker uitgewerkte zaak bij de rechter komt;

De procedure kent een voordeel van algemeen bestuurlijke aard: gebreken in de organisatie worden beter zichtbaar.¹⁰

⁹ Ervaringen met bezwaar, WODC, pag. 15/16

¹⁰ Ervaringen met bezwaar, WODC, pag. 16

1.2 Aanleiding en achtergrond

Aanleiding

De aanleiding voor dit rekenkameronderzoek naar de effectieve behandeling van bezwaarschriften bij de gemeente Ede is een verzoek van alle fracties in de gemeenteraad. Het verzoek kwam voort uit de behandeling van het voorstel ‘Vaststelling nieuwe verordening inzake de Commissie voor bezwaarschriften gemeente Ede’ in de raadscommissie Algemene Zaken en Middelen in oktober 2010.¹¹ In november 2010 is een herziene Verordening inzake de Commissie voor bezwaarschriften (verder te noemen: Verordening) aangenomen door de gemeenteraad. Rondom de verordening hebben zich een aantal discussies voorgedaan op grond waarvan een raadsbreed verzoek is gedaan aan de Rekenkamercommissie om binnen twee jaar een onderzoek te starten ‘naar het proces binnen de betrokken gemeentelijke afdelingen voor het behandelen van klachten en bezwaren van inwoners van de gemeente Ede’. De gemeenteraad was van mening dat een onafhankelijk onderzoek van de Rekenkamercommissie zinvolle en bruikbare aanbevelingen kan opleveren om het proces binnen de gemeentelijke organisatie te helpen verbeteren.

Vooronderzoek

De Rekenkamercommissie heeft de initiatiefnemers van het voorstel uitgenodigd in haar vergadering voor een toelichting op de achtergronden van het verzoek. Aansluitend heeft de Rekenkamercommissie in 2011 een vooronderzoek uitgevoerd naar het proces van het behandelen van klachten en bezwaren. Dat vooronderzoek bestond uit het analyseren van relevante documenten en literatuur en uit het voeren van een aantal informerende gesprekken. De Rekenkamercommissie heeft na afsluiting van het vooronderzoek besloten aan het verzoek van de gemeenteraad gehoor te geven. De commissie heeft daarbij besloten niet alleen de processen te onderzoeken, maar uitdrukkelijk ook of met die processen de doelstelling van de wetgever wordt bereikt. Het vormgeven van de processen in overeenstemming met de Awb garandeert immers niet dat de doelstelling van de wetgever wordt bereikt. Het onderzoek is in 2012 uitgevoerd.

Afbakening

Het verzoek van de gemeenteraad was om de bezwaarprocedure én de klachtenprocedure te onderzoeken. Omdat de doelstellingen van het klachtrecht en de bezwaarbehandeling inhoudelijk van elkaar verschillen (het klachtrecht gaat over bejegening, bezwaarschriften hebben betrekking op besluiten van de gemeente), zou er sprake zijn van twee separate onderzoeken. Omdat de gemeente in 2011 al had besloten een evaluatie van de Ombudscommissie uit te voeren, is de Rekenkamercommissie overgegaan tot het als eerste onderzoeken van (het effect van) de bezwaarbehandeling. Of een onderzoek van de klachtenbehandeling nog opportuun is na de evaluatie van de Ombudscommissie, zal te zijner tijd worden beoordeeld.

Het onderzoek richt zich op de bezwaarschriften die behoren tot het werkgebied van de Bezwaarschriftencommissie en die vallen onder de Awb. Verder beperkt het onderzoek zich tot het moment dat er een besluit (beslissing) op bezwaar is genomen door het bestuursorgaan.

¹¹ Bron: brief fractievoorzitters gemeenteraad aan de Rekenkamercommissie, d.d. 11 november 2010.

De processen in geval van een beroepsprocedure zijn in dit onderzoek dan ook niet bekeken. Evenmin is vooruit gelopen op de ontwikkeling van de inrichting van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD) in relatie tot de omgevingsvergunningen.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Hoofdvraag en doelstelling

Het doel van het onderzoek is inzicht te verschaffen in:

- of de processen van het behandelen van bezwaarschriften ertoe leiden dat de doelen van het bezwaarrecht worden gehaald;
- hoe deze processen zijn georganiseerd;
- hoe het proces van bezwaarbehandeling in de praktijk verloopt;
- hoe het door inwoners van Ede wordt ervaren.

De doelstelling van het onderzoek is:

Het onderzoek beoogt vast te stellen of de procedures en uitvoeringspraktijk van de gemeente Ede voldoen om de doelstellingen van de bezwarenbehandeling te bereiken.

Het onderzoek richt zich hiermee in hoofdzaak op een effectieve behandeling van de bezwaarschriften in relatie tot de doelen die de wetgever met de procedure heeft beoogd. Het onderzoek richt zich nauwelijks op de rechtmatigheid van de bezwaarschriftenprocedure van de gemeente Ede.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Hoe is het proces van het behandelen van bezwaarschriften ingericht en ingebed, hoe verloopt de behandeling in de praktijk en hoe wordt dit door inwoners ervaren?

De Rekenkamercommissie heeft het onderzoek in verschillende delen uitgewerkt. De volgende onderzoeksvragen waren daarbij leidend bij de uitvoering van het onderzoek:

1. Welke beleidsontwikkelingen hebben zich landelijk ten aanzien van de bezwaarschriftenprocedure voorgedaan?
2. Welke beleidsontwikkelingen hebben zich in Ede voorgedaan ten aanzien van de bezwaarschriftenprocedure?
3. Hoe zijn de processen van de bezwarenbehandeling vormgegeven?
4. Wordt de procesbeschrijving in de praktijk gevolgd?
5. Hoe vindt heroverweging van het primaire besluit plaats?
6. Hoe ervaren bezwaarmakers de bezwaarschriftenprocedure alsmede de afwegingen die in de besluitvorming bij de afwikkeling van het bezwaar worden gemaakt?
7. Wordt lering getrokken uit gebreken in de besluitvorming, die in de bezwaarschriftenprocedure worden geconstateerd?

1.4 **Onderzoeksmethode en aanpak**

Onderzoeksmethode

De Rekenkamercommissie heeft voor het verzamelen van de bevindingen gebruik gemaakt van vier onderzoeksmethoden:

- Deskresearch: rapporten en documenten die direct of indirect met de bezwaarschriftprocedure te maken hadden, zijn bestudeerd. Verwezen wordt naar bijlage I.
- Interviews: de Rekenkamercommissie heeft interviews gevoerd met voorzitters, secretarissen en leden van de bezwaarschriftencommissie en met betrokkenen uit de ambtelijke organisatie. In bijlage II is een lijst met geïnterviewde personen opgenomen. Van de interviews zijn verslagen gemaakt die ter verificatie aan de geïnterviewden zijn aangeboden.
- Enquête: het in beeld brengen van de waardering van bezwaarmakers voor de bezwaarprocedure vormt een belangrijk onderdeel van dit onderzoek. De Rekenkamercommissie heeft onder de bezwaarmakers uit 2011 een vragenlijst verspreid.
- Dossierstudie: de Rekenkamercommissie heeft een twintigtal individuele bezwarendossiers ingezien om een indruk te krijgen van de onderwerpen waarop de bezwaren betrekking hebben en hoe de bezwarenbehandeling verloopt.

Normenkader

De commissie heeft bij de uitvoering van het onderzoek gebruikt gemaakt van een normenkader. Voor het normenkader is gebruik gemaakt van de Verordening inzake de Commissie voor bezwaarschriften, de gemeentelijke procesbeschrijving, 'Handreiking bezwaarschriftprocedure Algemene wet bestuursrecht' vanuit het Rijk uit 2004, de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale Ombudsman alsmede de recente onderzoeksrapporten en handreikingen zoals "Beter contact met de burger". Het normenkader is verbonden met de onderzoeksvragen 3 t/m 7. Deelvragen 1 en 2 betreffen beschrijvingen van landelijk en gemeentelijk beleid. Het normenkader is opgenomen in bijlage IV.

Afronding onderzoek: Rondetafelbijeenkomst en wederhoor

Bij dit onderzoek doet zich de 'unieke' situatie voor dat bevindingen over het verleden (2011 en eerder) huidige ontwikkelingen in de organisatie kruisen die in 2012 zijn ingezet. Dit heeft in de afronding van het onderzoek geleid tot verschillende percepties bij functionarissen en Rekenkamercommissie over de bezwarenbehandeling. Om die reden heeft de Rekenkamercommissie met een rondetafelbijeenkomst op actieve en constructieve wijze samen met de ambtelijke organisatie, de bezwaarcommissie en portefeuillehouder over de behandeling van bezwaarschriften in de gemeente gesproken.

In deze Nota van Bevindingen zijn de bevindingen opgenomen over de wijze van bezwaarbehandeling zoals dit tot een jaar terug plaatsvond, met name over de uit de enquête naar voren gekomen grote onvrede van bezwaarmakers. In de Bestuurlijke nota is de uitkomst van de rondetafelbijeenkomst opgenomen alsmede de reactie van het College en de Commissie voor de Bezwaarschriften naar aanleiding van de gebruikelijk procedure van hoor- en wederhoor.

2. Beantwoording deelvragen

2.1. Welke beleidsontwikkelingen hebben zich landelijk ten aanzien van de bezwaarschriftenprocedure voorgedaan?

De bezwaarschriftenprocedure is in de Awb opgenomen om bestuur en burger in de gelegenheid te stellen een verschil van mening door middel van een eenvoudige, weinig formele procedure op te lossen. Zo kan wellicht een gang naar de bestuursrechter worden voorkomen. Dit heeft tevens tot gevolg, dat wanneer een zaak voor de bestuursrechter komt, deze beter is afgebakend én het geeft de organisatie tegelijkertijd de mogelijkheid gebreken in de organisatie zichtbaar te maken. Na de invoering van de Awb is het op het terrein van de bezwarenprocedure lange tijd stil geweest.

Na 2007 komt daarin verandering. Bij de derde evaluatie van de Awb wordt geconstateerd dat er weinig bekend is hoe de burger diverse procedures - waaronder de bezwaarbehandeling - uit de Awb ervaart. In 2010 verschijnt een onderzoek van de Universiteit van Tilburg in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. In het onderzoek staat onder meer vermeld dat de bezwaarschriftenprocedure is gaan lijken op de werkwijze van de rechter. Er verschijnen de rapporten “Prettig contact met de burger” en een meta-evaluatie van de diverse onderzoeksresultaten. In al deze rapporten wordt bepleit om in zoveel mogelijk gevallen te kiezen voor een informele aanpak van bezwaren. Ten minste daar waar dat kan.

Voor uw beeld

De informele aanpak houdt in dat het bestuur in reactie op **bezwaren** die bij hem binnenkomen niet als automatisme de formele in de Awb voorgeschreven procedure in gang zet, maar zich in plaats daarvan allereerst de volgende twee vragen stelt:

- welke vraag of welk probleem ligt aan het bezwaar ten grondslag?
- op welke manier kan die vraag het beste worden beantwoord of het probleem het beste worden aangepakt?

Bij het zoeken naar een antwoord op die beide vragen wordt vervolgens een werkwijze gekozen waarvan te verwachten valt dat de kans op succes het grootst is. Dat kan betekenen dat wordt volstaan met het behandelen van het bezwaar volgens de regels van de formele Awb-procedure, maar ook dat in plaats daarvan allereerst informeel contact wordt gezocht met de betrokken burger(s), om een beter beeld te krijgen van de aan het bezwaar ten grondslag liggende vragen en/of problemen en/of om te kijken hoe die het beste kunnen worden benaderd.

De informele aanpak betreft niet een vastgelegd protocol, maar een gevarieerde werkwijze ten bate van een eenduidig doel: het oplossen van geschillen die aan de orde zijn in bezwaarprocedures. De werkwijze is gevarieerd omdat de problemen die ten grondslag liggen aan bezwaren sterk van elkaar kunnen verschillen. Echter, als het goed is kenmerkt de werkwijze zich ook door uniformiteit, vanwege het feit dat het bestuur bij zijn handelen steeds de voor hem geldende rechtmatigheids- en behoorlijkheidsnormen in acht neemt.

Uit de handreiking ‘prettig contact met de overheid 3’

Burgers blijken, ongeacht de uitkomst van de procedure, vaker tevreden wanneer een informele aanpak wordt gehanteerd. 90% van de ingediende bezwaarschriften leent zich voor een informele behandeling. Uiteindelijk kan 60% met een informele aanpak worden behandeld en wordt 40% via de formele weg behandeld. Het Rijk heeft een handreiking voor de informele aanpak opgesteld.¹²

Voor uw beeld

Bedacht moet worden dat de informele aanpak niet één specifieke aanpak is, maar een verzameling van niet juridische mogelijkheden voor de burger om in direct contact te komen met de overheid. Het kan bijvoorbeeld gaan om het bellen van de burger door een ambtenaar, maar ook om een keukentafelgesprek of een informeel overleg, al dan niet met een onafhankelijke gespreksleider. Daarnaast worden er in de bestuurspraktijk experimenten ondernomen met vormen van mediation.

Voor een uitgebreid overzicht van de landelijke beleidsontwikkelingen wordt verwezen naar bijlage VII.

Opvallend was dat in de interviews met ambtenaren van de vakafdeling en met de leden van de Bezwaarschriftencommissie geen enkele keer is verwezen naar deze landelijke rapporten over een informele behandeling van bezwaren.

2.2. Welke beleidsontwikkelingen hebben zich in Ede voorgedaan ten aanzien van de bezwaarschriftenprocedure?

De afgelopen jaren is bij gemeente Ede een groot aantal onderzoeksrapporten en notities op het gebied van de publieke dienstverlening - onder meer over het afhandelen van klachten en bezwaren - verschenen.

In 2004 heeft de Rekenkamercommissie een onderzoek gedaan naar de afhandeling van aanvragen van burgers door de hoofdafdelingen Vergunningen en Handhaving en Werk, Inkomen en Zorg. Het onderzoek ging weliswaar niet over bezwaren maar wel over de benadering van burgers en de processen daarom heen.

Drie jaar later, in 2007, heeft de onderzoeksafdeling van de gemeente (Strategie en Ontwikkeling), twee onderzoeken uitgevoerd die met bezwaarbehandeling te maken hebben. Het onderzoek "Het draait eigenlijk allemaal om communicatie" gaat over de kwaliteit van de afhandeling van klachten en bezwaren. Volgens dit onderzoek zijn bezwaren vaak een gevolg van onvoldoende c.q. slordige motivering van besluiten. Uit het onderzoek kwam verder naar voren dat de vakafdelingen en de Bezwaarschriftencommissie zich onvoldoende houden aan de afhandelingstermijnen. Hiervoor wordt in het rapport als oorzaken genoemd: de moeilijke planning van hoorzittingen, capaciteitsproblemen bij de commissie en relevante informatie bij de vakafdelingen was onvoldoende beschikbaar. Bezwaarmakers waren positief over de bejegening door de commissieleden, maar minder te spreken over de communicatie tijdens de procesgang en de termijnen van afhandeling.

¹² Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/07/15/prettig-contact-met-de-overheid-3.html>. Nadat het rapport van de universiteit van Tilburg in het kader van het landelijk project Prettig Contact met de overheid is verschenen, is er proefgedraaid in verschillende gemeenten. Het betrof de gemeenten: Alphen aan den Rijn, Amstelveen, Apeldoorn, Breda, Capelle aan den IJssel, Den Bosch, Den Haag, Eindhoven, Enschede, Gouda, Hof van Twente, Steenwijkerland, Tilburg, Wijchen en Zwolle. De bovenstaande cijfers 90 en 60 % bleven hierna overeind.

De volgende aanbevelingen worden in het rapport gedaan:

- Gebruik de uitkomsten van het onderzoek voor maatregelen om de doorlooptijden van de bezwaarschriftenprocedures te verkorten.
- Besluiten zorgvuldiger en duidelijker motiveren.
- De commissie moet zich meer als een onafhankelijke instantie profileren.
- Investeer in deskundigheidsbevordering en borging van deskundigheid, bijvoorbeeld door kennisdeling tussen commissie en vakafdelingen.
- Zorg dat voorafgaand aan de hoorzitting alle relevante documenten en informatie overlegd zijn.

In 2007 heeft de afdeling Strategie en Ontwikkeling ook een onderzoek uitgevoerd naar zienswijzen, zoals deze bij aanvragen naar een bouwvergunning zijn ingediend. De vraagstelling van het onderzoek luidde: “Welke factoren spelen een rol bij het indienen van zienswijzen en wat bepaalt de tevredenheid van de burger daarbij?”. Uit dit onderzoek bleek onder meer dat er bij de respondenten veel kritiek was op het verloop en de verslaglegging van de hoorzitting. Zij voelden zich niet gehoord, herkenden zich niet in het verslag en ervoeren de gemeente als partijdig. Ook over de handelswijze van de gemeente waren de meningen verdeeld. Een belangrijk deel voelde zich niet serieus genomen en ervoer de gemeente niet als een goede bemiddelaar. Deze conclusies - zo blijkt uit de interviews en de enquête - spelen nog steeds.

In 2010 heeft de gemeente Ede het programma Ede Beter opgesteld en vastgesteld. In het kader van dit programma vond een onderzoek plaats naar hoe de Edese burger denkt over de gemeentelijke dienstverlening.¹³ De volgende aanbevelingen - die te maken hebben met de bezwaarbehandeling - kwamen uit dit onderzoek naar voren:

- Ontwikkel een gemeentebreed afhandelingsstelsel voor klachten en bezwaren.
- Het afhandelingsstelsel moet voorzien in een eenduidige registratie en verslaglegging van klachten en bezwaren én moet een verdere analyse gericht op vermindering van het aantal en verbetering van de afhandeling van klachten en bezwaren mogelijk maken.

Het programma Ede Beter is opgesteld om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verbeteren. In het programma staan enkele doelstellingen die betrekking hebben op de behandeling van bezwaren. Zo verwacht men dat premediation zal leiden tot een vermindering van regels en lasten. Het verkorten van doorlooptijden en het realiseren van een hogere kwaliteit zou moeten worden bereikt door middel van leanmanagement.¹⁴ Men is van mening dat er meer ervaring moet worden opgedaan met premediationvaardigheden.¹⁵ Verder moeten deze vaardigheden intern meer bekend en doorgevoerd worden in werkprocessen.

13 “Wat vindt de burger van onze dienstverlening”, 2011

14 Het belangrijkste doel van lean management is het terugbrengen van verspilling. Maar naast verspilling wil lean management ook de inflexibiliteit en variabiliteit in het proces terugdringen. Flexibiliteit staat voor het vermogen de juiste hoeveelheid op het juiste moment af te stemmen. De productie (het aanbod) is dan gemakkelijk af te stemmen op de vraag, waardoor voorraden – een kostenpost en één van de acht verspillingen volgens lean management – grotendeels tot het verleden zullen behoren en de ‘stroom’ in het proces blijft. Minder variabiliteit staat voor een hogere betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van het proces en de werkmethode. Dat houdt in dat de organisatie gemakkelijker nakomt wat zij belooft. Hierdoor nemen de kwaliteit, productiviteit en klanttevredenheid toe.

15 De Rekenkamercommissie vindt de term premediation geen adequate term. Mediation veronderstelt bemiddeling door een onafhankelijke derde. Daar is in dit geval geen sprake van. De Rekenkamercommissie neemt aan dat er bedoeld wordt op de informele aanpak zoals deze in landelijke rapporten wordt omschreven, waarbij wordt aangegeven dat ambtenaren moeten beschikken over mediationvaardigheden. Omdat al enige tijd in de gemeente Ede de term premediation wordt gebruikt en bekend is bij ambtenaren en leden van de Bezwaarschriftencommissie, wordt de term in dit rapport toch gebruikt. Tenminste zolang er sprake is van de processen in de gemeente Ede.

Inzet van ‘mediationvaardigheden’

“Met de inzet van ‘mediationvaardigheden’ wordt bedoeld dat een ambtenaar in geval van een aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaarschrift, snel en persoonlijk – telefonisch – contact opneemt met de betrokken burger(s) vanuit een open, geïnteresseerde en oplossingsgerichte houding. Daarbij past hij eventueel de-escalerende en de-juridiserende interventies toe. De ambtenaar onderzoekt wat er aan de hand is en overlegt samen met de burger wat de beste wijze van behandeling van de aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaar is. Ook zoekt hij waar mogelijk samen met de burger naar een oplossing binnen de kaders van de wet. De inzet van mediationvaardigheden dient niet verward te worden met mediation. In geval van mediation wordt gewerkt met een externe, onafhankelijke mediator, die conform het NMI reglement bemiddelt tussen twee conflictpartijen zoals bijvoorbeeld overheid-burger”.

Uit: Prettig contact met de overheid 2

Eind 2010 wordt de Verordening inzake de Commissie op de bezwaarschriften gemeente Ede aangepast. Zo wordt de maximale zittingsduur van de leden vastgesteld op 8 jaar. Bij de vaststelling van de verordening vindt een discussie plaats over het gebruik van verweerschriften. Het College is in tegenstelling tot de Bezwaarschriftencommissie geen voorstander van het gebruik van verweerschriften maar wil wel met pleitnota's gaan werken. Verder wil het College vormen van premediation invoeren.

In 2011 verschijnen er twee belangrijke notities van het hoofd van de afdeling Veiligheid en Recht. De notitie uit februari 2011, die op verzoek van het College is gemaakt, bevat interessante gegevens. Er wordt onder andere melding gemaakt van een onderzoek dat in 2009 door collega's uit andere gemeenten is gedaan naar gegrondverklaringen uit 2008 bij Kamer I. De door externen gemaakte opmerkingen betreffen de matige motivering van bestreden besluiten, de goede kwaliteit van de werkzaamheden van de commissie en dat de commissie niet gericht is op het gelijk geven van de bezwaarde (een van de discussies die binnen de gemeente speelde) en dat het verweer bij de hoorzitting mager is.

Verder vermeldt de notitie dat sinds het onderzoek “Het draait allemaal om communicatie” de nodige stappen zijn gezet om de behandelingstermijnen voor bezwaarschriften te bekorten. En dat dit ook daadwerkelijk tot resultaten heeft geleid. In 2007 lag het percentage bezwaarschriften dat binnen de wettelijke termijn werd behandeld op 54 %, in 2009 was dat 88,5 %.

In 2011 heeft Eiffel op verzoek van de afdeling Veiligheid en Recht het procesmanagement voor de behandeling van bezwaarschriften doorgelicht. Gekeken is of de processen vanuit het oogpunt van klantgerichtheid en doelmatigheid beter kunnen worden ingericht. Het onderzoek maakt deel uit van het programma Ede Beter. Er zijn vijf aanbevelingen gedaan op het terrein van de klantgerichtheid en twee op het terrein van de doelmatigheid. Bij de klantgerichtheid gaat het vooral over het verbeteren van de informatievoorziening en het (verder) toepassen van mediationstechnieken. Bij de doelmatigheid gaat het onder meer over het digitaliseren van bezwaarschriften en het conceptadvies voor Kamer I de status geven van een juridische verkenning. De processen van Kamer II blijven ongewijzigd.

Eiffel constateert een aantal gevoeligheden in de organisatie die van belang kunnen zijn bij de implementatie van de aanpassingen:

- Tijdens de discussie kwamen duidelijk gevoeligheden in de organisatie en van personen naar boven, met name op het gebied van verantwoordelijkheden,
- Verschillen van inzicht over het wel of niet veranderen van in het verleden genomen besluiten blijven in de discussie een rol spelen;
- Er is geen consensus over wat de inhoud en transparantie van een concept advies van de secretaris van de Bezwaarschriftencommissie nu precies moet zijn en ook of het advies richtinggevend is voor de commissie.

In oktober 2011 wordt door de afdeling Veiligheid en Recht een notitie opgesteld waarin verslag wordt gedaan van het traject met Eiffel en wordt voorgesteld te werken met premediation. Het streven is om in 2013 25% of meer bezwaren af te handelen via premediation. De secretarissen van de Bezwaarschriftencommissie zullen met name premediation gaan toepassen. Eind 2011 zal aan leidinggevenden en medewerkers een cursus toepassen van mediationvaardigheden worden aangeboden. Aan de raad zal een nieuwe verordening worden voorgesteld om bezwaarden de keus te geven hun bezwaar informeel dan wel formeel af te handelen, zo vermeldt de notitie. In 2012 hebben er in totaal zo'n 30 ambtenaren deelgenomen aan een cursus mediationvaardigheden (het ging om drie bijeenkomsten van drie dagen). In juni 2012 is een persbericht uitgebracht dat de secretarissen van de bezwarencommissie premediation gaan toepassen.

Uit het onderzoek blijken ook aanwijzingen dat de gemeente bezig is met een meer informele behandeling van de bezwaarschriften. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de kwartaalrapportages over de behandeling van bezwaarschriften die de secretarissen sinds eind 2011 uitbrengen. Hoewel deze rapportages met name de tijdigheid en doelmatigheid behandelen, is in de tweede rapportage van 2012 ook het aantal bezwaarschriften dat informeel is afgedaan opgenomen. Echter, de rapportage biedt geen inzicht in de wijze waarop en wat dat betekent voor de organisatie in termen van de behandeling, dilemma's of leerpunten om meer klantgericht te werken en wat het betekent voor het effect op de 'tevredenheid' van bezwaarmakers over de behandeling.

2.3. **Hoe zijn de processen van de bezwaarbehandeling vormgegeven?**

Norm:

- De processen zijn helder en eenduidig vormgegeven in een verordening en/of kenbare beleidsregels.

Bij gemeente Ede is een verordening op de behandeling van de bezwaarschriften aanwezig. Deze heet de "Verordening inzake de Commissie voor de Bezwaarschriften" en stamt uit 2010. In de verordening is de samenstelling en de werkwijze van de Bezwaarschriftencommissie geregeld. De commissie bestaat uit twee kamers: een algemene kamer (Kamer I) en een kamer voor sociale zaken (Kamer II).

Kamer I is belast met de behandeling van en advisering over bezwaren die zijn gericht tegen besluiten op het terrein van de ruimtelijke ordening, verkeer, parkeren, openbare orde, veiligheid en bijzondere wetten, het maatschappelijke rechtsverkeer, burgerzaken, subsidies en het milieu. Dit betekent dat o.a. bezwaren tegen omgevingsvergunningen door Kamer I worden behandeld, alsook bezwaren tegen handhavingbesluiten op genoemde terreinen. De zittingen van Kamer I zijn openbaar met uitzondering van de woonurgentie-zaken.

Kamer II is belast met de behandeling van en het adviseren over een bezwaarschrift dat gericht is tegen een besluit in het kader van 'sociale wetgeving'.¹⁶ De hoorzittingen van Kamer II hebben in verband met de privacygevoeligheid van de te behandelen zaken altijd een besloten karakter.

De processen van de bezwaarbehandeling kunnen grofweg verdeeld worden in een eerste traject binnen de ambtelijke organisatie, een behandeling in de bezwarencommissie en tenslotte een traject in de ambtelijke organisatie ter voorbereiding van het uiteindelijke besluit van het College op het bezwaarschrift. Van deze processen is een procesbeschrijving aanwezig. Voor deze procesbeschrijving uit 2011 zie bijlage V.

Deze procesbeschrijving maakt een onderscheid tussen de processen voor Kamer I en Kamer II. Dat onderscheid betreft zowel het voortraject als het natraject in de ambtelijke organisatie. De verschillen hebben vooral betrekking op de rolverdeling tussen het secretariaat van de commissie en de vakafdeling. Bij de binnenkomst van een bezwaarschrift dat valt onder Kamer II heroverweegt de vakafdeling het besluit en informeert daarover het secretariaat van de commissie. Het secretariaat stelt vervolgens een uitgebreide notitie op voor de bezwarencommissie. De bezwaarde ontvangt deze notitie voorafgaande aan de behandeling van zijn bezwaar in de commissie en beschikt hiermee dus feitelijk over alle informatie zoals die ook in een verweerschrift zou staan.

Bij bezwaarschriften die vallen onder Kamer I neemt de vakafdeling kennis van het bezwaarschrift en onderneemt geen stappen tot aan de aankondiging van de hoorzitting. Dan wordt meestal, maar niet altijd, een pleitnota¹⁷ opgesteld. De pleitnota wordt uitgereikt en voorgelezen tijdens de hoorzitting en is vooraf bij de bezwaarde niet bekend. Ook na het advies van de Bezwaarschriftencommissie zijn er bij de vakafdelingen behorende bij Kamer I of Kamer II verschillende trajecten, waarbij vooral de archivering afwijkt.

De processen van de bezwaarbehandeling zijn helder en eenduidig beschreven in de centrale procesbeschrijving. Uit de beschrijving is op te maken dat bezwaarbehandeling bij Kamer I wezenlijk verschilt van die van Kamer II. De verschillen hebben met name betrekking op de rolverdeling tussen het secretariaat van de commissie en de vakafdeling.

Uit de interviews in februari en maart 2012 is naar voren gekomen dat vakafdelingen de centrale procesbeschrijving nauwelijks kennen. In praktijk hanteren zij binnen de afdeling een eigen procesbeschrijving. De leden van de Commissie voor de bezwaarschriften kennen de centrale procesbeschrijving in het geheel niet. De centrale procesbeschrijving wordt feitelijk alleen geraadpleegd door de afdeling Veiligheid en Recht, die voor Kamer I-bezwaren niet alleen het secretariaat maar ook de regie voert.

¹⁶ Het gaat om bezwaren tegen besluiten die zijn genomen in het kader van de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Ioaw) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Ioaz), Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), de Wet investeren in jongeren (Wij), de Wet konderopvang (Wk), de Regeling Gehandicaptenkaart (GPK) en het Besluitbijstandverlening zelfstandigen (Bbz).

¹⁷ Onder een pleitnota wordt verstaan een schriftelijke weergave van een pleidooi. De pleitnota wordt voorgelezen en eventueel onder de aanwezigen verspreid tijdens de hoorzitting. Een pleitnota wordt niet tevoren aan de commissie en de bezwaarde toegezonden. De status van een pleitnota van verweerder wijkt in zoverre af van die van een (tijdig ingebracht) verweerschrift dat het aan de Bezwarencommissie is om - in adviserende zin - te bepalen of met eventueel nieuw ingebrachte informatie - met het oog op procesbelangen - nog rekening dient te worden gehouden als het gaat om de heroverweging van het primaire besluit..

In de Verordening inzake de Commissie voor de Bezwaarschriften is de samenstelling en werkwijze van de commissie beschreven c.q. geregeld.

2.4. Wordt de procesbeschrijving in de praktijk gevolgd?

Norm:

- De procesbeschrijving wordt in de praktijk gevolgd.

De vakafdelingen hanteren, zoals gezegd, hun eigen procesbeschrijving en gebruiken niet de centrale procesbeschrijving. Uit interviews is naar voren gekomen dat de betreffende vakafdelingen en secretariaten voorkeur geven aan hun eigen werkwijze. Zo is de archivering bij Kamer I gesplitst. Het secretariaat zorgt voor archivering van de stukken tot en met de hoorzitting; de vakafdeling zorgt voor archivering van de overige stukken. Bij Kamer II is het secretariaat bij de gehele bezwaarprocedure betrokken en is geen sprake van een gesplitste archivering. Bij Kamer II is bij het proces van bezwaarbehandeling een kwaliteitsmedewerker betrokken. Deze medewerker evalueert de bezwaarprocedure. De afdeling Veiligheid en Recht raadpleegt de centrale procesbeschrijving.

Naar aanleiding van het leanmanagementtraject met Eiffel heeft de procedure bij Kamer I als gevolg van het streven naar een efficiëntere afhandeling van bezwaren enkele aanpassingen ondergaan. Zo is het advies - dat de secretaris van Kamer I voorafgaande aan de zitting van de commissie toezendt aan de leden van de commissie - al opgesteld in de vorm van een advies aan het college van B&W. Deze werkwijze is niet terug te vinden in de huidige procesbeschrijving.

Uit de interviews met ambtenaren is gebleken dat niet altijd duidelijk is wie voor welke procesfase verantwoordelijk is en wie verantwoordelijk is voor het totale proces. Uit de procesbeschrijving blijkt wel dat het hoofd van de afdeling Veiligheid & Recht eindverantwoordelijk is voor het totale proces van bezwaarbehandeling bij Kamer I. Het hoofd Veiligheid & Recht zei tijdens een interview dat hij zich wel verantwoordelijk voelt voor het totale proces, maar dat hij daartoe niet over de formele bevoegdheden beschikt.

Ook blijkt uit de interviews dat verschillende functionarissen andere gedachten (kunnen) hebben bij de (on)mogelijkheden van een integrale heroverweging en wie dat moet toetsen. Hierover bestaat geen eenduidig beeld bij de gesprekspartners. In de praktijk zien we de secretaris als spin in het web voor een correcte (formele) behandeling. Die heeft contact met alle partijen: de vakafdeling, de burger, de Commissie voor de bezwaarschriften (hierna: de Commissie) en het college. De Rekenkamercommissie constateert dat de secretaris geen aparte status of functieomschrijving kent waarmee de organisatie en kwaliteit wordt geborgd.

Het management stuurt met name op het halen van termijnen en minder op inhoud. De vakafdeling Handhaving heeft, zo geeft zij aan, soms meer tijd nodig om een dossier voor de hoorzitting voor te bereiden. In de procesbeschrijving staat niets over het gebruik van verweerschriften, omdat gemeente Ede niet gebruik gemaakt van dit instrument. De Bezwaarschriftencommissie is overigens - zoals onder meer blijkt uit het voorwoord bij het jaarverslag 2010 van de commissie¹⁸ - wel een voorstander van het werken met verweerschriften. Binnen de ambtelijke organisatie zijn de meningen verdeeld over het wel of niet hanteren van verweerschriften.

2.5. Hoe vindt de heroverweging van het primaire besluit plaats?

Norm:

- De bezwaarbehandeling beperkt zich niet tot juridische aspecten, maar bij de behandeling van het bezwaar wordt ook gekeken naar de beleidsmatige en politieke aspecten van de oorspronkelijke besluitvorming.

Zodra een bezwaarschrift wordt ingediend zou er idealiter een integrale heroverweging van het primaire besluit plaats moeten vinden. Dat betekent dat de toetsing zich niet beperkt tot vragen van rechtmatigheid, maar binnen de grenzen van de wet zich ook zou dienen uit te strekken tot beleidsmatige en bestuurlijke aspecten.

Door ambtenaren van de afdeling Vergunning en Handhaving - Kamer I - is aangegeven dat op het moment dat het bezwaarschrift wordt ingediend er al meerdere keren met betrokkene is overlegd. De standpunten en argumenten van partijen zijn dan uitgewisseld en de bezwarencommissie hoeft dan alleen nog naar de casus te kijken en te bezien of er invalshoeken zijn overgeslagen.

Bij Kamer II vindt er bij binnenkomst van een bezwaarschrift overleg plaats tussen de afdeling, het secretariaat van de bezwarencommissie en de consulent die het oorspronkelijke besluit heeft opgesteld om te bezien of het oorspronkelijke besluit wellicht kan worden herzien.¹⁹

In de interviews is ook de integrale heroverweging aan de orde geweest. Op basis van de bevindingen uit deze interviews kan geen eensluidend oordeel worden getrokken. Sommigen vinden dat de bezwarenprocedure daadwerkelijk bijdraagt aan een integrale heroverweging van het besluit. Anderen vinden echter dat dit niet tot de mogelijkheden van de commissie behoort en veel meer thuis hoort bij de vakafdelingen. Of anders gezegd: de commissie kan niet op de stoel van het College gaan zitten en een andere beleidsafweging maken. Er is geen eenduidige opvatting bij betrokkenen of in de bezwaarbehandeling het primaire besluit wordt heroverwogen.

18 In het voorwoord van het jaarverslag 2010 van de Bezwaarschriftencommissie worden de volgende voordelen genoemd. De ambtelijke organisatie kijkt op deze wijze van te voren naar alle aspecten die aan de zaak verbonden zijn; de bezwaarde kan zich met behulp van het verweerschrift gericht op de zaak voorbereiden; partijen en de commissie hebben zo de gelegenheid om zich beter op de geschilpunten te concentreren; en het gebruik van verweerschriften voorkomt c.q. beperkt discussie over allerlei niet ter zake doende aspecten.

19 Procesbeschrijving 'bezwaarschrift behandelen', concept 3b, 14 december afdeling H&F

2.6. Hoe ervaren bezwaarmakers de bezwaarschriftenprocedure alsmede de afwegingen die in de besluitvorming bij de afwikkeling van bezwaren worden gemaakt?

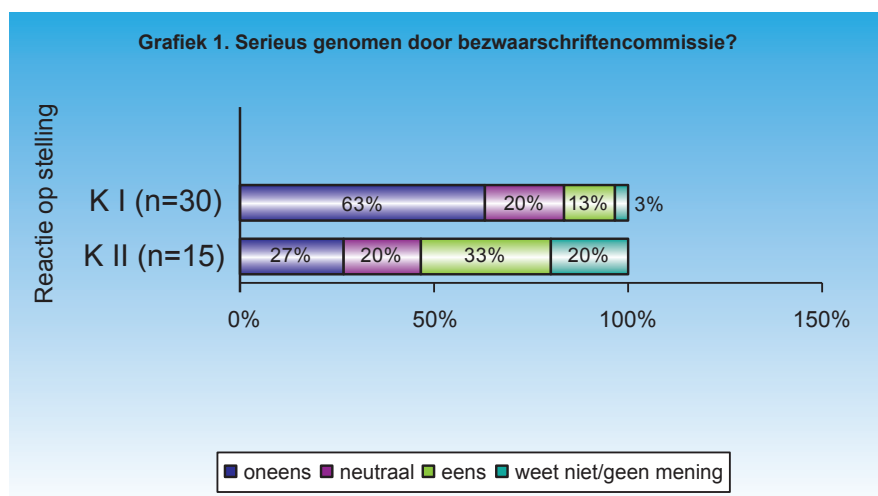
De ervaringen van de bezwaarmakers hebben in dit rekenkameronderzoek een centrale plaats. Hun ervaringen zijn in kaart gebracht door middel van een schriftelijke enquête. De enquête heeft plaatsgevonden in de eerste helft van maart 2012.

Het responspercentage van Kamer I is voldoende. Zeker gezien het feit dat alle bezwaarmakers die de bezwaarprocedure hebben doorlopen zijn aangeschreven. De resultaten uit de enquête geven dan ook een goed beeld van hoe de bezwaarprocedure bij gemeente Ede door de bezwaarmakers bij Kamer I wordt ervaren. Het responspercentage bij Kamer II is daarentegen aan de lage kant. Dit betekent dat er geen echt harde conclusies uit de enquêteresultaten van Kamer II kunnen worden getrokken. Wel geven de resultaten een voldoende indicatie om een beeld te schetsen van de wijze waarop bezwaarmakers de behandeling van hun bezwaarschrift hebben beleefd. Overigens wijkt het beeld van Ede niet af van de uitkomst uit de landelijke onderzoeken over de ervaring van burgers met de behandeling van hun bezwaarschriften (zie ook paragraaf 2.1.). Voor meer informatie over de opzet van de enquête, de respons, het soort besluit waar het bezwaar betrekking op heeft, de redenen voor het indienen van het bezwaar en de beslissing op het bezwaar wordt verwezen naar bijlage VIII.

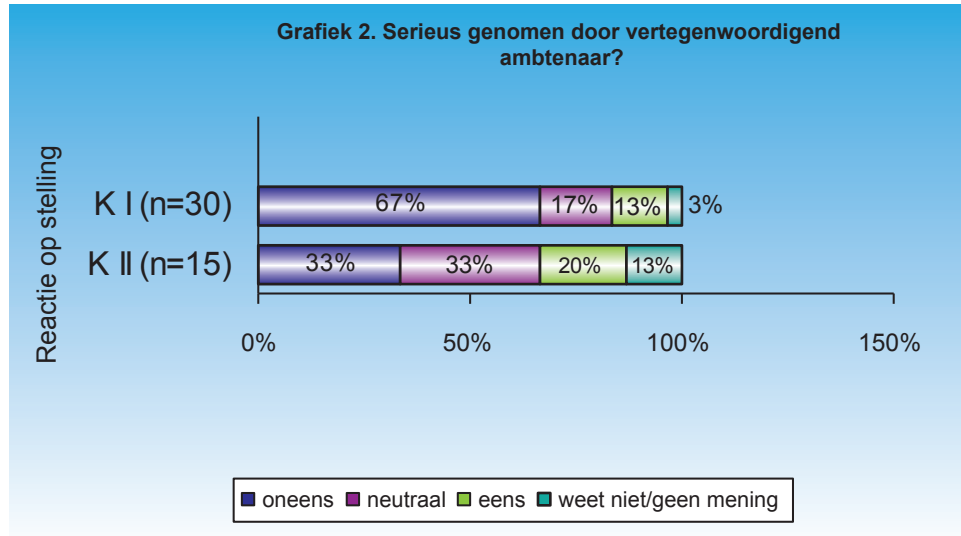
Normen:

- De meerderheid van de respondenten waardeert de bezwaarbehandeling als voldoende of goed
- De meerderheid van de respondenten voelt zich serieus genomen door de Bezwaarschriftencommissie
- De meerderheid van de respondenten voelt zich serieus genomen door de vertegenwoordigende ambtenaar
- De meerderheid van de respondenten kreeg van de gemeente ongevraagd alle informatie die men nodig had voor de procedure
- De meerderheid van de respondenten vindt de bezwaarschriftencommissie onafhankelijk

Bij Kamer I geeft ongeveer tweederde van de respondenten aan dat zij zich niet door de Bezwaarschriftencommissie serieus voelde genomen. Voor Kamer II is dit zo'n kwart van de respondenten. Zie hieronder grafiek 1.



Ongeveer tweederde van de bezwaarmakers bij Kamer I voelde zich niet door de vertegenwoordigende ambtenaar serieus genomen, voor Kamer II is dit een derde van de respondenten. Zie hieronder grafiek 2..

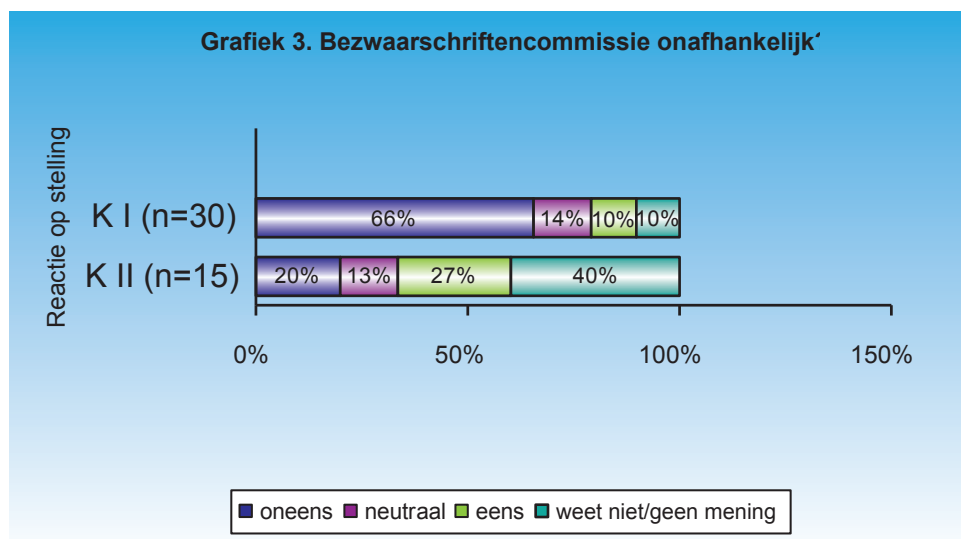


Beschikt de Bezwaarschriftencommissie over conflictoplossend vermogen volgens de geënquêteerden? Zo'n 60% van de respondenten bij Kamer I vindt dat de commissie niet over conflictoplossend vermogen beschikt, een kwart weet het niet of heeft geen mening. Bij Kamer II heeft 40% geen mening.

De helft van de respondenten bij Kamer I is het oneens met de stelling "ik kreeg van de gemeente ongevraagd alle informatie die ik nodig had voor de procedure". Zo'n 20% van de respondenten van Kamer I is het wel eens met deze stelling. Kamer II geeft een tegengesteld beeld te zien: de helft van de respondenten is het eens met de stelling, een kwart niet.

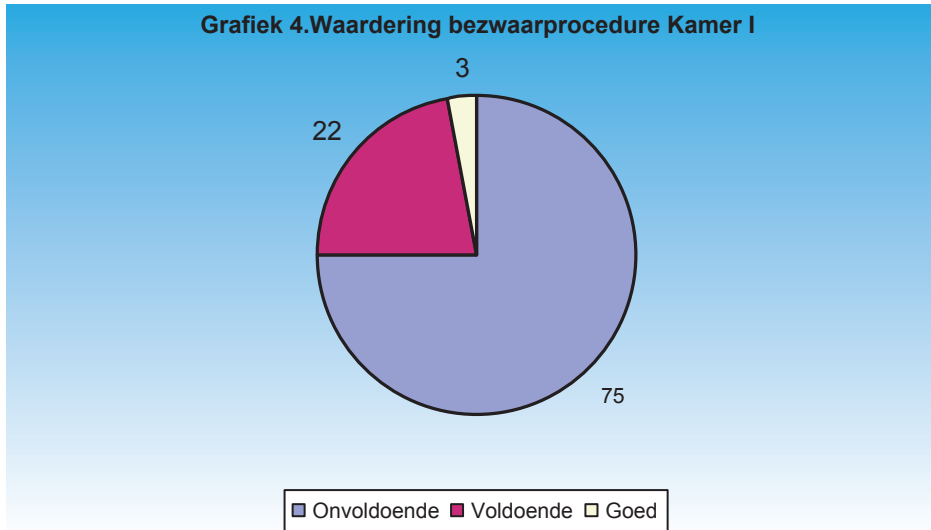
Op de stelling "de Bezwaarschriftencommissie is onafhankelijk" heeft tweederde van de respondenten bij Kamer I aangegeven het niet eens te zijn met deze stelling, bij Kamer II valt het grote aantal personen op dat geen mening heeft.

Zie hieronder grafiek 3.

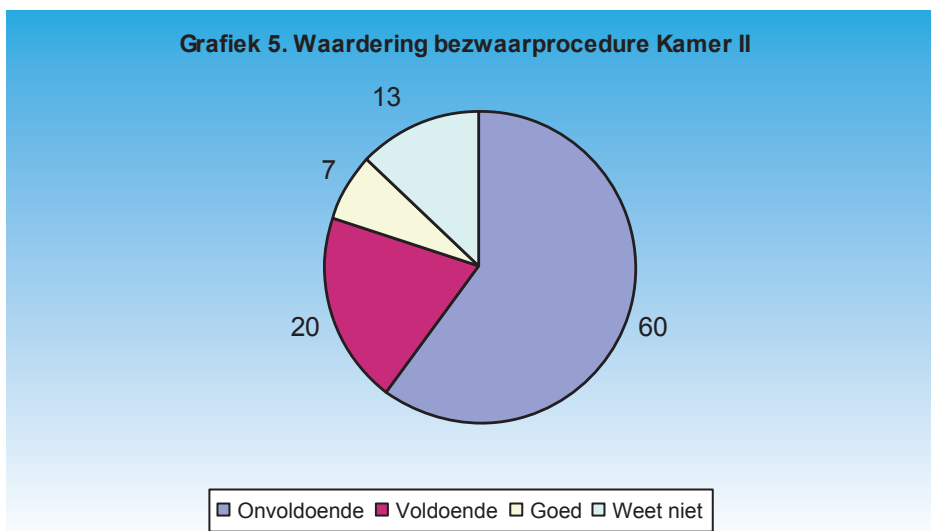


Aan de geënquêteerde is gevraagd hoe hij samenvattend de bezwaarprocedure van gemeente Ede heeft ervaren. En indien hij deze procedure als onvoldoende heeft ervaren, wat zijn dan de redenen hiervoor?

Driekwart van de respondenten van Kamer I geeft de bezwaarprocedure een onvoldoende. Zie hieronder grafiek 4.



Bij Kamer II is 60% van respondenten ontevreden over de bezwaarprocedure. Zie hieronder grafiek 5.



De meest voorkomende redenen die door de respondenten van Kamer I en II worden genoemd zijn: “er is niet echt naar mijn bezwaren geluisterd”, “de gemeente gebruikte de door mij ingebrachte informatie niet of niet voldoende” en “ik vond de Bezwaarschriftencommissie niet neutraal”. De eerste reden werd verre weg het vaakst genoemd (40% van de respondenten van Kamer I noemde die reden, een derde van de respondenten van Kamer II). Een lange duur van de procedure of ik begreep de argumenten die ten grondslag lagen aan de beslissing op bezwaar niet werden nauwelijks als redenen voor ontevredenheid aangekruist.

Van de geënquêteerde bezwaarmakers bij Kamer I hebben in totaal 23 personen circa 40 verbeterpunten c.q. klachten aangegeven, voor Kamer II zijn dit 10 respondenten die 14 verbeterpunten dan wel klachten hebben genoteerd. Bij Kamer I werden de volgende twee verbeterpunten het meest genoemd: beter luisteren c.q. serieus nemen van de bezwaarde. Verder wordt er vier of vijf maal geklaagd over de communicatie en/of informatievoorziening, de wijze waarop de hoorzitting plaatsvond en de neutraliteit van de bezwaarschriftencommissie. Bij Kamer II zijn de verbeterpunten meer divers en is het lastiger om die in een categorie in te delen.

“Kleinere commissie. Voelde me alsof ik een rechtszaak zat. Er waren 6 personen”
Verbeterpunt respondent Kamer II

2.7. Wordt lering getrokken uit gebreken in de procedures en besluitvorming inzake de bezwaarbehandeling?

Normen:

- Er is een intern proces dat borgt dat lering wordt getrokken uit geconstateerde gebreken;
- De bezwaren worden gebruikt om de algemene werking van de organisatie te verbeteren.

Uit de gevoerde interviews en bestudering van de relevante documenten blijkt dat er bij gemeente Ede niet sprake is van een gecoördineerd proces om lering te trekken uit de behandeling van bezwaren. De vakafdelingen, de afdeling Veiligheid en Recht en de bezwarencommissie bepalen op dit terrein veelal hun eigen koers. Zo beperkt de samenwerking tussen de vakafdelingen en de secretaris bij Kamer I zich voornamelijk tot de procesmatige kant van de bezwaarbehandeling. Bij Kamer II ligt dit anders. Bij de voorbereiding van de hoorzitting wordt daar tussen het secretariaat en de vakafdeling nauw samengewerkt. Bij deze kamer is ook sprake van een kwaliteitsmedewerker die de bezwaarprocedure evalueert.

Het jaarverslag van de Bezwaarschriftencommissie wordt opgesteld door de secretarissen van de commissie en wordt vervolgens ondertekend door de voorzitter. Het jaarverslag wordt inhoudelijk niet besproken in de kamers c.q. het wordt daar niet vastgesteld. Er worden geen conclusies getrokken uit het voorgaande jaar. Het jaarverslag wordt ook niet besproken met de verantwoordelijke portefeuillehouder.

Uit interviews is gebleken dat er geen terugkoppeling vanuit de ambtelijke organisatie over de afloop van een advies richting de bezwarencommissie plaatsvindt. Ook niet bij een contrair advies.²⁰ De bezwarencommissie ontvangt niet het besluit op bezwaar.

De gemeente Ede heeft wel enkele landelijke beleidsontwikkelingen op het gebied van de informele aanpak vertaald naar de eigen organisatie. Zo stelt het hoofd van de afdeling Veiligheid en Recht voor om te gaan werken met premediation. In juni 2012 brengt de gemeente Ede een persbericht uit dat de secretarissen van de bezwarencommissie premediation gaan toepassen.

Sinds eind 2011 stelt de afdeling Veiligheid en Recht ten behoeve van het College en het management kwartaalrapportages over de behandeling van bezwaarschriften op. In deze kwartaalrapportages zijn in tegenstelling tot het jaarverslag van de bezwarencommissie wel gegevens opgenomen over behandelingstermijnen, contraire adviezen en beroepen. De rapportage bevat alle noodzakelijke beleidsinformatie voor het evalueren en volgen van de bezwaarbehandeling. De jaarverslagen van de Bezwaarschriftencommissie bevatten alleen kwantitatieve gegevens over het traject bij de commissie zelf. Kwalitatieve gegevens over de bezwaarbehandeling heeft de Rekenkamercommissie aangetroffen in een enkele notitie van de gemeente Ede, maar is zover de commissie heeft kunnen nagaan niet structureel beschikbaar.

²⁰ Een contrair advies wil zeggen dat de vakafdeling het college adviseert het advies van de bezwaarschriftencommissie niet op te volgen, maar het oorspronkelijke besluit te handhaven.

Bijlage

*Onderzoek naar een effectieve behandeling van bezwaarschriften
in de gemeente Ede*

Rekenkamercommissie



Bijlagen

- I Literatuur
- II Onderzoeksverantwoording en lijst van geïnterviewde personen
- III Verzoek gemeenteraad tot het doen van onderzoek
- IV Normenkader
- V Procesbeschrijving procedure bezwaarschriften november 2011
- VI Landelijke beleidsontwikkelingen ten aanzien van de bezwaarschriftenprocedure
- VII Begeleidende brief bij vragenlijst en vragenlijst
- VIII Het aanschrijven van de bezwaarmakers, de respons op de enquête en enkele introductievragen
- IX Genodigde rondetafelbijeenkomst
- X Recente wijzigingen proces bezwaarbehandeling gemeente Ede

Bijlage I: Literatuur

- Commissie Evaluatie Awb III, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006, Den Haag, Boom Juridische Uitgeverij, 2007
- Commissie voor de Bezwaarschriften gemeente Ede, 2011. Jaarverslag 2010.
- Commissie voor de Bezwaarschriften gemeente Ede 2012, Jaarverslag 2011
- Eiffel, 2011. Procesmanagement procedures bezwaarschriften (voor gemeente Ede).
- Gemeente Ede, Memo hoofd afdeling V&R, 2011. Bezwaarafhandeling (Kamer I). (Memo aan het College van b&w, d.d. 11 februari 2011).
- Gemeente Ede, Memo hoofd afdeling V&R, 2011. Project betere bezwaarschriftenafhandeling met behulp van premediation. (Memo aan het DT, 27 oktober 2011).
- Gemeente Ede, Memo hoofd afdeling V&R, 2011. Aanvullende onderbouwing 25% norm. (Memo aan het DT, 7 december 2011).
- Gemeente Ede, 2011. Verslag vergadering Directieteam d.d. 23 november 2011.
- Gemeente Ede, 2011. Rapportage bezwaar & beroep 4e kwartaal 2011 (april 2012)
- Gemeente Ede, resultaten werkgroep benchmarks en onderzoek, 2011. Wat vindt de burger van onze dienstverlening?
- Gemeente Ede, afdeling S&O, 2011. Inwoners aan het Woord 2011.
- Gemeente Ede, 2010. Verordening inzake de Commissie voor de Bezwaarschriften.
- Gemeente Ede, afdeling Handhaving & Financiën, 2009. Procesbeschrijving 'bezwaarschrift behandelen' (concept 3b, 14 december 2009)
- Gemeente Ede, afdeling Handhaving & Financiën, 2009. Procesbeschrijving 'uitvoeren reguliere bezwaarprocedure' (concept 3b, 15 december 2009)
- Gemeente Ede, hoofd afdeling AJZ, 2008. Verslag overleg van het college van b&w met vertegenwoordigers vanuit de bezwaarschriftcommissie en het het ambtelijk secretariaat (25 februari 2008).
- Gemeente Ede, b&w-besluit d.d. 4 maart 2008. Onderwerp: onderzoek afhandeling klachten en bezwaren (nr.: AJZ/2008/2475).
- Gemeente Ede, Evaluatie Zienswijzen bouwvergunning, Afdeling Ontwikkeling en Statistiek, 2008
- Gemeente Ede, afdeling O,O&S, 2007. Het draait eigenlijk altijd om communicatie.
- Gemeente Ede, afdeling Vergunningen en Handhaving, 2005. Procesbeschrijving 'beroep en bezwaar' (versie 1.4, mei 2005).
- Gemeente Ede, Inwoners aan het woord, Ede 2012
- Herwijer, dr M en Mr drs J.R. Lunsing, Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie beleving door bezwaar, uitgave Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011
- Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handreiking Bezwaarschriftprocedure Algemene wet bestuursrecht, Den Haag 2004.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Prettig contact met de overheid 2, Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden. Resultaten, analyses en aanbevelingen. Den Haag, 2010
- Ministerie van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Prettig contact met de overheid 3, Juridische handreiking informele aanpak, Den Haag 2011
- Nationale Ombudsman, 2011. Behoorlijkheidswijzer (versie december 2011).
- Rekenkamercommissie Ede, 2004. Afhandeling aanvragen burger. Rekenkamercommissie gemeente Helmond, Evaluatie bezwaarschriftenprocedure, 2010 Rekenkamercommissie gemeente Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout, Behandeling bezwaarschriften gemeente Noordwijkerhout, 2010

- Rekenkamercommissie gemeente Soest, Betrokken burgers. Afhandeling van klachten bezwaren gezien door de ogen van de inwoners van de gemeente Soest, 2011
- Waard, de B.W.N. (red.), Ervaringen met bezwaar: Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht, Universiteit van Tilburg, uitgave WODC Den Haag, 2011

Bijlage II: Geïnterviewde personen

- dhr. H.H. van den Berg, senior bestuurlijk juridisch medewerker, afdeling Vergunningen (hoofdafdeling Vergunningen & Handhaving)
- dhr. A.O.R. Broek, secretaris Kamer I, juridisch adviseur afdeling Veiligheid & Recht, team Recht.
- dhr. A. Brouwer, secretaris Kamer II, juridisch medewerker bezwaar en beroep team Handhaving (afdeling Handhaving & Financiën).
- dhr. R. Doorackers, bestuurlijk juridisch medewerker, afdeling Vergunningen (hoofdafdeling Vergunningen & Handhaving)
- dhr. O. Dijkstra, algemeen voorzitter en voor Kamer I Commissie voor de Bezwaarschriften gemeente Ede.
- dhr. H.O. Franken, lid Kamer II Commissie voor de Bezwaarschriften gemeente Ede
- dhr. G.A.IJ. van Ginkel, voorzitter Kamer II Commissie voor de Bezwaarschriften gemeente Ede
- mw D.W. Hasselaar, lid Kamer I Commissie voor de Bezwaarschriften gemeente Ede
- dhr. E. Jansen, lid Kamer I Commissie voor de Bezwaarschriften gemeente Ede
- mevr. C. El Kaddouri, lid Kamer II Commissie voor de Bezwaarschriften gemeente Ede
- dhr. R. Klaassen, afdelingshoofd Handhaving & Financiën (hoofdafdeling Werk, Inkomen en Zorg)
- dhr. R.D. Lotte, hoofd afdeling Veiligheid & Recht (t/m april 2012)
- dhr. A.M.J. Ruitenbeek, lid kamer I Commissie voor de Bezwaarschriften gemeente Ede
- mevr. L. Scheuter: senior bestuurlijk juridisch medewerker/werkleider, afdeling Handhaving (hoofdafdeling Vergunningen & Handhaving)
- dhr. Th. Thijse, voorzitter Kamer I Commissie voor de Bezwaarschriften gemeente Ede
- dhr. G. van der Wal, teamleider team Handhaving afdeling Handhaving & Financiën (hoofdafdeling Werk, Inkomen en Zorg)
- dhr. R. Wielinga, gemeentesecretaris/algemeen directeur.
- mevr. M. Zichem: senior bestuurlijk juridisch medewerker, afdeling Handhaving (hoofdafdeling Vergunningen & Handhaving)

Bijlage III: Verzoek gemeenteraad

Staatkundig
Gereformeerde
Partij

ChristenUnie



Aan de Rekenkamercommissie
van de gemeente Ede

Ede, 11 november 2010

Onderwerp:

Aanbeveling aan de lokale rekenkamercommissie om een onderzoek te starten naar het proces binnen de gemeentelijke organisatie voor het behandelen van klachten en bezwaren van inwoners.

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Vandaag donderdag 11 november 2010 staat het agendapunt "Vaststelling van de nieuwe Verordening inzake de commissie voor de Bezwaarschriften" op de agenda van de raadsvergadering. (VR 2010/88)

Naar aanleiding van de behandeling van deze verordening in de raadscommissie Algemene Zaken en Middelen op 11 oktober jl. is door diverse raadsfracties geconstateerd dat in bredere zin:

- De gemeente Ede zich steeds meer toelegt op de relatie met haar inwoners.
- De gemeente kan leren van binnengekomen klachten en bezwaren van inwoners die zich onbegrepen voelen of het gemeentelijk beleid niet kunnen plaatsen.
- De wijze waarop de gemeente Ede omgaat met de afhandeling van klachten en bezwaren een factor van belang is in de beeldvorming van inwoners naar de gemeente.
- Naar aanleiding van de nieuwe Verordening inzake de commissie voor de Bezwaarschriften van de gemeente Ede, de gemeente Ede zich heeft voorgenomen om komende tijd, door middel van onder meer het inzetten van (pre)mediation en het gebruik van pleitnota's bij zittingen, het gemeentelijk proces voor het behandelen van klachten en bezwaren te verbeteren.

Deze constatering hebben geleid tot de volgende overwegingen:

- Een onafhankelijk onderzoek van de lokale rekenkamercommissie naar het gemeentelijk proces voor het behandelen van klachten en bezwaren kan zinvolle en bruikbare aanbevelingen opleveren, die dit proces kunnen helpen verbeteren binnen alle betrokken gemeentelijke afdelingen.
- Wanneer dit onderzoek binnen de komende twee jaar plaats vindt, dit min of meer gelijk oploopt met de voornemens die de gemeente Ede zelf de komende tijd heeft, ten aanzien van het verbeteren van het gemeentelijk proces voor het behandelen van klachten en bezwaren.
- In diverse andere gemeenten een onderzoek naar het gemeentelijk proces voor het behandelen van klachten en bezwaren zeer bruikbare en nuttige informatie heeft opgeleverd, die deze gemeenten heeft geholpen dit proces te verbeteren.
- De lokale rekenkamercommissie vrij is in de keuzes van haar onderzoek.

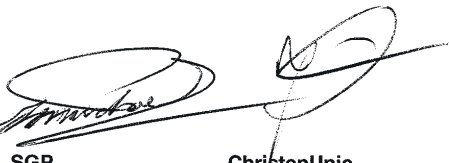
Hierbij willen wij u als rekenkamercommissie de aanbeveling doen om de komende twee jaar een onderzoek te starten naar het proces binnen de betrokken gemeentelijke afdelingen voor het behandelen van klachten en bezwaren van inwoners van de gemeente Ede. Hierbij kunt u de ervaringen van andere lokale rekenkamercommissies met soortgelijk onderzoek betrekken. Wij vernemen graag van u of u concreet iets gaat doen met deze aanbeveling.

In afwachting van uw reactie verblijven wij,
met vriendelijke groet,

Namens de fracties:


CDA
Willemien Hasselaar


D'66
Sina Salim

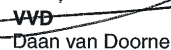

SGP
Nico van der Poel

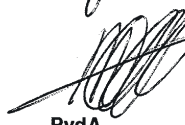

ChristenUnie
Jos van Heuveln


GemeenteBelangen
Koos van Boven


Groen Links/PE
Eric Leltz


Burgerbelangen
Ruben van Druiten


VVD
Daan van Doorne


PvdA
mw. M. Eleveld

Bijlage IV: Normenkader

Onderzoeksvragen	Norm(en)	Toetsvragen
3. Hoe zijn de processen van de bezwaarbehandeling vormgegeven?	<ul style="list-style-type: none"> De processen zijn helder en eenduidig vormgegeven in een verordening en/of kenbare beleidsregels. 	<ul style="list-style-type: none"> Is er een verordening op de behandeling van de bezwaarschriften? Zijn er beleidsregels of procesbeschrijvingen voor wat betreft de behandeling van ingekomen bezwaren? Zijn alle betrokkenen bij de behandeling van de bezwaarschriften bekend met de verordening, de beleidsregels en/of procesbeschrijvingen die vorm geven aan de behandelingsprocedure?
4. Wordt de procesbeschrijving in de praktijk gevolgd?	<ul style="list-style-type: none"> De procesbeschrijving wordt in de praktijk gevolgd. 	<ul style="list-style-type: none"> Worden de processen door alle betrokkenen als werkbaar beschouwd? Worden alle processen door alle betrokkenen in de praktijk daadwerkelijk toegepast?
5. Hoe vindt de heroverweging van het primaire besluit plaats?	<ul style="list-style-type: none"> De bezwaarbehandeling beperkt zich niet tot juridische aspecten, maar bij de behandeling van het bezwaar wordt ook gekeken naar de beleidsmatige en politieke aspecten van de oorspronkelijke besluitvorming. 	<ul style="list-style-type: none"> In hoeverre is binnen de bezwaarschriftenprocedure ruimte voor een "volledige" heroverweging van het primaire besluit? Beschikken behandelaars van bezwaarschriften over mandaat om binnen de beleidsmarges afspraken te maken met bezwaarden?
6. Hoe ervaren de bezwaarmakers de bezwaarschriftenprocedure alsmede de afwegingen die in de besluitvorming bij de afwikkeling van het bezwaar worden gemaakt?	<ul style="list-style-type: none"> De meerderheid van de respondenten waardeert de bezwaarbehandeling als voldoende of goed. De meerderheid van de respondenten voelt zich serieus genomen door de Bezwaarschriftencommissie. De meerderheid van de respondenten voelt zich serieus genomen door de vertegenwoordigende ambtenaar. De respondenten kregen van de gemeente ongevraagd alle informatie die men nodig had voor de procedure. De meerderheid van de respondenten vindt de Bezwaarschriftencommissie onafhankelijk. 	<ul style="list-style-type: none"> Waardeert de respondent de bezwaarbehandeling? Voelt de respondent zich serieus genomen door de Bezwaarschriftencommissie? Voelt de respondent zich serieus genomen door de vertegenwoordigende ambtenaar? Kreeg de respondent van de gemeente ongevraagd alle informatie die hij nodig had voor de procedure? Vindt de respondent de Bezwaarschriftencommissie onafhankelijk?
7. Wordt lering getrokken uit gebreken in de procedures en besluitvorming inzake de bezwaarbehandeling?	<ul style="list-style-type: none"> Er is een intern proces dat borgt dat lering wordt getrokken uit geconstateerde gebreken; De bezwaren worden gebruikt om de algemene werking van de organisatie te verbeteren. 	<ul style="list-style-type: none"> Is er sprake van een gecoördineerd proces om lering te trekken uit de behandeling van bezwaren? Zijn er kwantitatieve en kwalitatieve gegevens aanwezig om lering te trekken uit de behandeling van bezwaren? Is er contact tussen de commissie en de vakafdelingen over de afloop van de bezwaarprocedure? Ontvangt de commissie het besluit op bezwaar? Evalueren de vakafdelingen de primaire besluitvorming tegen de achtergrond van het ingediende bezwaar?

Samengevat overzicht stappen algemene procesbeschrijving 'Afhandelen van bezwaarschriften'

V Procesbeschrijving procedure bezwaarschriften november 2011

1. Inboeken	Een bezwaar wordt na ontvangst ingeboekt in het postregistratiesysteem. Het originele bezwaarschrift wordt daarna doorgestuurd naar de desbetreffende vakafdeling (kamer I)/ afdeling Bezwaar en beroep (kamer II). Een afschrift van het bezwaar wordt doorgestuurd naar het secretariaat van de Commissie bezwaarschriften (kamer I).
2. Toetsen juistheid bezwaarschrift	De vakafdeling (kamer I)/ medewerker Bezwaar en beroep (kamer II) toetst of er daadwerkelijk sprake is van een bezwaarschrift en of het niet bijvoorbeeld een zienswijze betreft. Indien het geen bezwaar tegen een besluit in de zin van de Awb betreft, zorgt de vakafdeling/ medewerker Bezwaar en beroep voor de verdere afhandeling en informeert de bezwaarde.
3. Doorzenden bezwaarschrift	De medewerker van de desbetreffende vakafdeling neemt kennis van de inhoud van het bezwaarschrift. Het originele bezwaarschrift wordt binnen tien werkdagen naar het secretariaat van de Commissie Bezwaarschriften doorgestuurd. Bij kamer II heroverweegt de vakafdeling het primaire besluit en koppelt de resultaten hiervan terug naar de afdeling Bezwaar en beroep.
4. Toetsen volledigheid bezwaarschrift	De secretaris van de Commissie Bezwaarschriften (kamer I)/ medewerker Bezwaar en beroep (kamer II) verzamelt de onderliggende stukken. Daarna wordt getoetst of het bezwaarschrift volledig is (art. 6.5 Awb). Indien het bezwaarschrift niet volledig is, wordt de bezwaarde in de gelegenheid gesteld om binnen een termijn van (normaliter) drie weken de aanvullende gegevens aan te leveren.
5. Toetsen ontvankelijkheid bezwaarschrift	De secretaris van de Commissie Bezwaarschriften (kamer I)/ medewerker Bezwaar en beroep (kamer II) toetst of het bezwaarschrift ontvankelijk is (nl. binnen de geldende termijn, ingediend door een belanghebbende, gericht tegen een besluit). Indien het bezwaar kennelijk niet ontvankelijk is, kan van het horen van belanghebbenden worden afgezien (art. 7:3 Awb). In deze gevallen wordt zonder hoorzitting een concept advies opgesteld.
6. Intern registreren	Het bezwaarschrift wordt voorzien van een BS volgnummer en geplaatst op de A4-lijst en het zittingrooster (alleen bij kamer I). Deze werkzaamheden worden verricht door een medewerker van de afdeling Veiligheid & Recht.
7. Verzenden ontvangst-bevestiging	Uiterlijk binnen 5 werkdagen na ontvangst van het bezwaarschrift wordt een ontvangstbevestiging verstuurd naar de bezwaarde door de Administratief medewerker Recht (kamer I)/ medewerker Bezwaar en beroep (kamer II). Aan de ontvangstbevestiging wordt een informatiefolder (alleen bij kamer I) over het verloop van de procedure toegevoegd. De ontvangstbevestiging bevat minimaal de volgende informatie: <ul style="list-style-type: none"> - de beslistermijn, eventueel met verdaging; - informatie over de Commissie Bezwaarschriften (art. 8:13 Awb); - een aanduiding van de datum waarop behandeling plaatsvindt (alleen kamer I). Uitgangspunt hierbij is behandeling binnen maximaal zes weken na sluiting van de bezwaartermijn. Deze termijn is slechts realiseerbaar indien alle benodigde informatie tijdig binnen is; - een aanduiding van de datum waarop behandeling plaatsvindt (alleen kamer I). Uitgangspunt hierbij is behandeling binnen maximaal zes weken na sluiting van de bezwaartermijn. Deze termijn is slechts realiseerbaar indien alle benodigde informatie tijdig binnen is; - naam en telefoonnummer secretaris Commissie Bezwaarschriften. <p>Indien bezwaar wordt gemaakt namens een andere natuurlijke persoon, of namens een rechtspersoon wordt verzocht om toezending van een machtiging en/of de statuten. Een afschrift van het bezwaarschrift met een informatiefolder wordt verzonden aan eventuele derde(n) belanghebbende(n).</p> <p>Een kopie van de ontvangstbevestiging wordt gearchiveerd bij de stukken.</p>

8. Voorbereiden hoorzitting	<p>De secretaris van de Commissie Bezwaarschriften plaatst op basis van het zittingrooster een aantal bezwaarschriften op de agenda. Voorafgaand aan de agendering wordt (eventueel) met de vakafdelingen overleg gevoerd. Dit om te bepalen of zaken rijp zijn voor behandeling en een datum past bij de capaciteitsplanning van de vakafdeling. Vervolgens wordt per bezwaarschrift een dossier samengesteld bestaande uit het bezwaarschrift, het bestreden besluit en de overige relevante stukken. Een kopie van de agenda en het dossier wordt verzonden aan: de leden van de Commissie Bezwaarschriften, de zittingsecretaris, de bezwaarde, derde(n) belanghebbende(n) en de medewerker vakafdeling (kamer I)/ algemeen juridisch medewerker (kamer II).</p> <p>De agenda wordt verstuurd naar de webmaster internet (alleen kamer I), bodebalie Raadhuis, bestuurssecretaris en eventueel de infobalie in De Doelen.</p> <p>Een afschrift van de agenda, het bezwaar en het bestreden besluit wordt verzonden aan de pers (De Gelderlander, EdeStad, Edese Post). Bij kamer II wordt geen set verzonden aan de pers.</p>
9. Opstellen concept-adviezen	<p>De secretaris van de Commissie Bezwaarschriften (kamer I) stelt op basis van de onderliggende stukken per bezwaarschrift een concept-advies op. Bij kamer II stelt de medewerker Bezwaar en beroep een memo met onderzoeksbevindingen op. De concept-adviezen/memo's met onderzoeksbevindingen en een lijst met namen van de optredende ambtelijke vertegenwoordigers van het bestuursorgaan worden uiterlijk drie werkdagen voorafgaand aan de vergadering verzonden aan de voorzitter en leden van de Commissie Bezwaarschriften.</p>
10. Houden hoorzitting	<p>Voorafgaand aan de hoorzitting houdt de Commissie Bezwaarschriften een voorbespreking. De hoorzitting vindt bij kamer I (normaliter) in het openbaar plaats, bij kamer II is dit niet het geval. Bij de hoorzitting wordt het principe van hoor en wederhoor toegepast. De secretaris van de Commissie Bezwaarschriften notuleert (en kan eventueel vragen stellen).</p> <p>Na afloop van de hoorzitting beraadslaat de Commissie Bezwaarschriften en formuleert een advies aan het bestuursorgaan. Eventueel wordt het advies aangehouden om nadere inlichtingen in te winnen, of om nader overleg tussen betrokken partijen mogelijk te maken.</p>
11. Opstellen verslag en advies	<p>De secretaris van de Commissie Bezwaarschriften stelt een kort verslag van de hoorzitting op en redigeert het geformuleerde advies. Aan de adviezen (kamer I)/ het verslag (kamer II) worden eventuele pleitnotities toegevoegd. Het verslag en de adviezen worden binnen vijf werkdagen na de vergadering ter tekening verzonden aan de voorzitter van de Commissie Bezwaarschriften.</p>
12. Ondertekenen verslag en advies	<p>De voorzitter van de Commissie Bezwaarschriften tekent het verslag en de adviezen en stuurt deze binnen vijf werkdagen retour. De secretaris van de commissie tekent daarna de documenten en neemt deze op in het dossier</p>
13. Opstellen B&W-voorstel door secretaris Commissie BS	<p>De secretaris van de Commissie Bezwaarschriften stelt binnen tien werkdagen een B&W-voorstel op, indien het advies is om het bezwaar ongegrond te verklaren. Ook indien er sprake is van een gegrond advies, waarmee de vakafdeling binnen vijf werkdagen akkoord gaat, wordt het B&W-voorstel opgesteld door de secretaris van de Commissie Bezwaarschriften. Een voorwaarde bij dit laatste punt is wel dat er geen wijziging van het besluit nodig is.</p> <p>De secretaris van de Commissie Bezwaarschriften stelt brieven op voor de bezwaarde en eventuele belanghebbenden. Het B&W-voorstel en de brieven worden ter besluitvorming aangeboden aan het College van B&W.</p>
14. Opstellen B&W-voorstel door vakafdeling	<p>Voorafgaand aan het het opstellen van een B&W-voorstel door de vakafdeling boekt de secretaris van de Commissie Bezwaarschriften het volledige dossier over naar de vakafdeling (alleen bij kamer I).</p> <p>De vakafdeling (kamer I)/ Algemeen juridisch medewerker WIZ (kamer II) stelt een B&W-voorstel met contrair advies op bij een gegrond advies waar de vakafdeling niet mee akkoord is. Bovendien stelt de vakafdeling/ Algemeen Juridisch medewerker WIZ een B&W-voorstel op indien men akkoord gaat met een gegrond advies, maar hiervoor een wijziging van het besluit nodig is.</p> <p>Het B&W-voorstel en de brieven worden, via Hoofd Veiligheid & Recht (kamer I)/ Teamleider Handhaving (kamer II), ter besluitvorming aangeboden aan B&W.</p>
15. Uitbrengen aanvullend advies	<p>Het advies van de Commissie Bezwaarschriften en het contrair advies van de vakafdeling worden beoordeeld. Op basis van deze stukken wordt een aanvullend advies vermeld op het B&W-voorstel door Hoofd Veiligheid & Recht (kamer I). Een afschrift van het contrair advies wordt ter archivering aangeboden aan de secretaris van de Commissie Bezwaarschriften.</p>

16. Informeren commissie over contrair advies	Een afschrift van het contrair advies wordt ter kennisneming gestuurd aan de voorzitter en leden van de Commissie Bezwaarschriften (alleen kamer I).
17. Nemen van een besluit	Een besluit inzake het bezwaarschrift wordt binnen vierentwintig weken na ontvangst genomen door het College van B&W.
18. Informeren opsteller voorstel	Na besluitvorming door het College van B&W, of de Raad ontvangt de opsteller van het voorstel de stukken retour. Bovendien worden brieven verzonden aan de bezwaarde en eventuele belanghebbenden. Aan de brieven worden kopieën van het advies, het verslag van de hoorzitting en een folder (bijsluiter) over de mogelijkheid tot het instellen van beroep toegevoegd.
19. Deponeren dossier	Een kopie van het advies en verslag van de hoorzitting wordt aan de voorzitters (en leden) van de Commissies Bezwaarschriften gestuurd (alleen bij kamer I). Het dossier van het bezwaarschrift wordt vervolgens ter deponering aangeboden aan de afdeling Documentaire Informatie (kamer I)/ afdeling Dossierbeheer WIZ (kamer II). Een kopie van het advies en het verslag van de hoorzitting wordt eveneens gearhiveerd in het jaarmap van de Commissie Bezwaarschriften. De afgehandelde bezwaarschriften worden uit de A4-lijst verwijderd en toegevoegd aan de lijst 'historie' (kamer I)

Bron: gemeentelijke procesbeschrijving 'Afhandelen van bezwaarschriften' versie 2.0, 4 november 2011.

Bijlage VI: Landelijke beleidsontwikkelingen ten aanzien van de Bezwaarschriftenprocedure

1.1 Inleiding

Na evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) brachten het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties in 2004 de Handreiking bezwaarschriftprocedure Algemene wet bestuursrecht uit. In die handreiking wordt de insteek van de bezwaarprocedure verwoord:

‘De bezwaarschriftprocedure van de Algemene wet bestuursrecht vormt een belangrijk moment in de gedachtewisseling tussen burgers en bestuursorganen over door het bestuur genomen besluiten. De procedure geeft de burger de gelegenheid om de juistheid van een besluit aan de orde te stellen. Het bestuursorgaan kan vervolgens op basis van het bezwaar van de burger mogelijke fouten herstellen, zonder dat daar een rechter aan te pas hoeft te komen. Als daarna toch de rechter wordt ingeschakeld, vormt de uitkomst van de bezwaarprocedure een belangrijk uitgangspunt voor de beroepsprocedure.’

Verder wordt vooral benadrukt dat de behandeling van de bezwaarschriften niet verengd moet worden tot een rechtmatigheidstoetsing van het primaire besluit, maar gericht moet zijn op een inhoudelijke heroverweging. En: “Bestuursorganen zouden meer gebruik moeten maken van het conflictoplossend vermogen van de bezwaarschriftprocedure”. In de handreiking worden vervolgens suggesties gedaan voor een goede behandeling van bezwaarschriften.

Na de 3^e evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht, constateert de commissie IJssink dat er weinig bekend is over hoe burgers de bezwaarprocedure ervaren. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie doet de Universiteit van Tilburg daar onderzoek naar. Vervolgens verschijnen er in het kader van mediationtrajecten en pilots bij de overheid drie rapporten “Prettig contact met de overheid”. En tot slot is de meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar: “Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? uitgegeven door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties van belang. Hieronder worden deze rapporten kort langsgelopen.

1.2 Landelijke ontwikkelingen: informele aanpak

1.2.1 Derde evaluatie Awb en de rapporten “Prettig contact met de overheid”

Bij de derde evaluatie van de Awb werd geconstateerd dat de formele, juridische en hoofdzakelijk schriftelijke wijze waarop de overheid aanvraag-, zienswijze-, klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures behandelt, niet aansluit bij de behoefte van de burger en al jaren slecht wordt gewaardeerd.²¹ Na deze constatering is een reeks van onderzoeken, rapporten en pioniersprojecten gevolgd.

Kenmerkend voor de meeste rapporten en onderzoeken van de afgelopen jaren is²², dat ze – op basis van de voorgaande constatering in de 3^e evaluatie Awb - niet alleen gericht zijn op verbetering van de formele bezwaarprocedures, maar dat ze daarnaast op zoek

²¹ 3^e evaluatie Awb

²² Er wordt hier gedoeld op de volgende rapporten: “Prettig contact met de overheid 3”, “Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie beleving door bezwaar”, “Ervaringen met bezwaar”.

zijn naar aanvullende communicatie- en overlegmogelijkheden tussen overheid en burger, die van belang kunnen zijn om de bezwaren van de burger beter en sneller te bespreken en af te handelen. Die aanvullende mogelijkheden worden samengevat onder de term “informele aanpak”. In meerdere gemeenten zijn pilots uitgevoerd, waarover verslag is gedaan in “Prettig contact met de overheid 2”.

“Na de totstandkoming van de Awb in 1994 is de toepassing van het bestuursrecht geprofessionaliseerd en daarmee versterkt, maar als neveneffect is een forse juridisering opgetreden”...

“Het is niet zo zeer de Awb die zijn doel voorbij schiet, als wel de manier waarop met de wet in de praktijk wordt omgegaan.”

Uit Voorwoord “Prettig contact met de overheid 2”, Alex Brenninkmeijer, Nationale Ombudsman

Het derde rapport uit de serie “Prettig contact met de overheid” is een handreiking in het hanteren van de informele aanpak. Het bespreekt een groot aantal mogelijkheden in detail en gaat tevens na in hoeverre die mogelijkheden benut kunnen worden gezien de procedurele regels van de Awb. Welke speelruimte gunt de Awb aan gemeenten, die een informele aanpak willen hanteren en op welke punten past oplettendheid, omdat er discrepantie kan ontstaan tussen regels, belangen en aanpak?

In de handreiking wordt geconstateerd dat de termijnen, die aan formele bezwaarprocedures gesteld zijn door de Awb, over het algemeen voldoende ruimte bieden aan het bestuur om met betrokkenen in overleg te gaan over hun bezwaren.

De hoorplicht vormt geen “sta in de weg” voor een informele aanpak. Indien een informele aanpak aan de burger voldoende ruimte heeft geboden voor een constructief overleg met het bestuur of zijn vertegenwoordigers is het goed denkbaar dat de burger verder afziet van het recht om aanvullend nog een keer formeel te worden gehoord.

In de handreiking wordt geconstateerd dat transparantie en consistentie punten van grote aandacht moeten zijn. Hoe garandeert een bestuur dat twee ambtenaren vergelijkbare geschilpunten ook vergelijkbaar oplossen? En hoe wordt gegarandeerd dat ambtenaren even bedreven zijn in de informele aanpak, zodat het niet of nauwelijks uitmaakt of de burger met ambtenaar a of b te maken krijgt?

Tot slot wordt de aanbeveling gedaan dat het doel moet zijn dat de overeenstemming tussen partijen, die via de informele aanpak bereikt wordt, ook gestand wordt gedaan door partijen en dat er dus geen juridisch vervolg op het resultaat van deze informele aanpak komt.

1.2.2 Meta-evaluatie

De afgelopen jaren is meerdere malen onderzoek gedaan naar de beleving van de bezwarenprocedure bij de burger. Die onderzoeken zijn in 2011 samengevat in een meta-evaluatie “Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure?” Het daaruit gedistilleerde model kan richtinggevend zijn voor de bestuurspraktijk.

De Awb gaat uit van het principe dat de bezwaarprocedure zou moeten leiden tot een zorgvuldig en aanvaard resultaat. Het verplicht horen van de bezwaarmakende burger is daar een direct uitvloeisel van. In de bestuurspraktijk is dat over het algemeen vertaald in een formele procedure met een commissie, bemenst met in ieder geval

externen en soms raadsleden, die de burger horen en advies uitbrengen aan het bestuur. In het stadium waarin een bezwaar aan de bezwaarschriftencommissie wordt voorgelegd, is er weinig of geen ruimte meer voor een “probleemgerichte benadering”. Dat geldt zéker als die adviescommissie is samengesteld uit externen. Probleemgerichtheid raakt immers de beleidsruimte die ten grondslag heeft gelegen aan het bestreden besluit. Het zoeken naar oplossingen waarbij de marges van de beleidsruimte worden betrokken past goed in een informele aanpak. Maar als dit stadium is gepasseerd rest nog slechts de rechtmatigheidtoets door de commissie met hooguit een marginale toetsing van de beleidsinvulling. Door het te grote accent op de formele afdoening in de gangbare bestuurspraktijk heeft een juridisering van de bezwarenprocedure plaatsgevonden. Het streven naar een informele aanpak, voorafgaand aan of in de plaats van de formele aanpak van bezwaarprocedures, moet dan ook gezien worden als een poging om deze juridisering een halt toe te roepen en met een bredere inhoudelijke heroverweging, recht te doen aan het uitgangspunt van de Awb.

Uit onderzoek blijkt dat de informele aanpak over het algemeen meer waardering krijgt van de bezwaarmakende burgers dan de formele aanpak. Belangrijke punten die daarbij genoemd worden, zijn de persoonlijke benadering, die het mogelijk maakt om de specifieke situatie van de bezwaarmaker beter in beeld te krijgen, het vlottere en directe contact van de informele aanpak, de kortere tijdsperiode, die er meestal mee gemoeid is, en de mogelijkheid voor de ambtenaar om zich beter te kunnen verplaatsen in de positie en belangen van de bezwaarmakende burger.

Bedacht moet worden dat de informele aanpak niet één specifieke aanpak is, maar een verzameling van niet juridische mogelijkheden voor de burger om in direct contact te komen met de overheid. Het kan bijvoorbeeld gaan om het bellen van de burger door een ambtenaar, maar ook om een keukentafelgesprek of een informeel overleg, al dan niet met een onafhankelijke gespreksleider. Daarnaast worden er in de bestuurspraktijk experimenten ondernomen met vormen van mediation.

Uit het onderzoek blijkt dat een meerderheid van de bezwaren het best eerst informeel aangepakt kan worden. Dat is uiteraard afhankelijk van de aard van het bezwaar. De meta-evaluatie onderscheidt daarin vijf categorieën, die een eigen afweging vereisen:

- Als het bezwaar een gevolg is van een gebrek aan informatie bij de burger, dan ligt een direct informeel contact tussen overheid en burger voor de hand.
- Dat geldt evenzo als het bezwaar zijn oorsprong vindt in een administratieve fout.
- Als een bejegeningkwestie aan de orde is, dan zou eigenlijk een klacht moeten worden ingediend, maar vaak kiest de burger dan toch voor een bezwaarprocedure. Voor veel burgers is het verschil tussen klachten en bezwaren bovendien onvoldoende duidelijk. Voor dit type bezwaren is een formele aanpak weinig adequaat.
- Als het bezwaar wordt ingediend, omdat er volgens de burger onvoldoende maatwerk geleverd is en dus onvoldoende rekening is gehouden met de specifieke omstandigheid van de burger, dan is het van belang om na te gaan of de betrokken ambtenaren voldoende speelruimte hebben om eventueel aan het bezwaar tegemoet te komen. Is die speelruimte er wel, dan ligt een start met een informele aanpak voor de hand. In het geval die speelruimte er niet is, dan dient de formele aanpak gevolgd te worden.
- De laatste categorie is die van het principieel geschil tussen overheid en bezwaarmakende burger. In dat geval is er eigenlijk geen andere weg dan de formele bezwaarprocedure.

Uitgaande van deze categorie-indeling en op basis van de resultaten van eerder onderzoek kan geconcludeerd worden dat een overgrote meerderheid van de bezwaren (93% volgens de meta-evaluatie) het best eerst via een informele methode aangepakt kan worden. Uiteindelijk is voor een minderheid van de bezwaren (32%) een vervolg via de formele aanpak aan de orde, wat impliceert dat meer dan 60% informeel afgehandeld kan worden.

Aan het eind van de meta-evaluatie doen de onderzoekers de aanbeveling om een fasegericht interventiemodel te gebruiken voor het contact met de burger. Het kan dan bijv. gaan om:

1. Goede informatie aan burgers en ambtenaren voorafgaand aan de besluitvorming, bijv. via inloopavonden, websites, cursussen e.d.
2. Een zorgvuldige formulering van het besluit, rekening houdend met de belangen van alle partijen.
3. Uitnodiging aan burgers om voorafgaand aan het indienen van een bezwaar contact op te nemen met de contactambtenaren.
4. Na indiening van een bezwaar nemen de ambtenaren zelf contact op met de bezwaarmaker om de inhoud en gronden van het bezwaar goed in kaart te krijgen.

Of een dergelijke aanpak succesvol is hangt niet in de laatste plaats samen met de communicatie- en conflicthanteringsvaardigheden, waar de ambtenaren over beschikken, en met de informatie die zij ter beschikking hebben.

Ook deze meta-evaluatie constateert dat de Awb voldoende mogelijkheden biedt om de informele aanpak in te zetten en beveelt vervolgens aan om daar terdege gebruik van te maken in de bestuurspraktijk. Dat zal naar verwachting ook leiden tot een grotere tevredenheid bij de burger en een grotere acceptatie van genomen besluiten.

Tot slot worden in de meta-evaluatie de volgende vijf aanbevelingen gedaan:

- Bevorder de verdere verspreiding van de informele aanpak van de bezwaarprocedure, ten aanzien van alle vier interventiemomenten (zie boven)
- Richt de aandacht van ambtenaren vooral op respectvolle bejegening van burgers en de rechtsbescherming van burgers.
- Zorg voor goede informatievoorziening aan ambtenaren die betrokken zijn bij het behandelen van bezwaarschriften.
- Blijkt er (bijvoorbeeld uit een eerste telefoongesprek) sprake te zijn van een principieel geschil? Leidt deze dan door naar de formele aanpak, eventueel met inschakeling van een bezwaaradviescommissie.
- Wees selectiever met de inzet van de bezwaaradviescommissie.

1.2.3. Standpunt kabinet

In maart 2011 had de minister de Tweede Kamer laten weten dat het rapport “Ervaringen met bezwaar” aanleiding was om na te gaan of “...de bezwaarschriftprocedure zoals wij die nu in de wetgeving en de praktijk kennen, wel in alle gevallen de aangewezen weg is om te bereiken dat misverstanden en conflicten tussen burger en overheid doelmatig worden aangepakt.”²³

Nadat op de diverse rapporten is ingegaan zoals die hiervoor aan de orde zijn gekomen wordt de vervolginzet en aanpak gemeld. “Om de informele aanpak landelijk in de verschillende overheidsdomeinen te implementeren, moet in de eerste plaats de praktijk van de bezwaarbehandeling aandacht krijgen. Een goede en zorgvuldige communicatie met de burger in het kader van de bezwaarschriftprocedure vraagt om domeinspecifieke verbeteringen en aandachtspunten. In het verlengde daarvan richt ik mij ook op het verbeteren van de primaire besluitvormingsfase”. Daarnaast wordt de nieuwe handreiking aangekondigd.

Bijlage VII: Begeleidende brief bij vragenlijst

Geadresseerde

Betreft	bijlage(n)	Ede,
Enquete afhandeling bezwaarschriften	Enquete	1 maart 2012
	Antwoortenveloppe	

Geachte heer / mevrouw,

De Rekenkamercommissie van de gemeente Ede voert momenteel een onderzoek uit naar de bezwaarschriftprocedures van deze gemeente. Eén van de onderdelen van dit onderzoek is een enquête onder bezwaarmakers over hun ervaringen bij de procedure. Wij willen u vragen deel te nemen aan deze enquête. Allereerst willen wij u echter enige achtergrondinformatie geven.

Wat doet de Rekenkamercommissie?

De Rekenkamercommissie verricht onderzoek naar het door de gemeente Ede gevoerde bestuur. Zo bieden we de gemeenteraad een extra handvat om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. De commissie heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeente Ede en bestaat uit externe leden die geen binding hebben met de gemeentelijke organisatie.

Waarom voert de Rekenkamercommissie dit onderzoek uit?

Het onderzoek wordt uitgevoerd op verzoek van alle partijen in de gemeenteraad van Ede. De gemeenteraad en de Rekenkamercommissie zijn van mening dat een onafhankelijk onderzoek naar de bezwaarschriftprocedures zinvolle en bruikbare aanbevelingen kan opleveren voor verbetering

van de bijbehorende processen binnen de gemeentelijke organisatie. Eén van de uiteindelijke doelstellingen is om meer tevredenheid te krijgen bij bezwaarmakers.

Wat gebeurt er met de resultaten?

De retourenvelop met de door u ingevulde vragenlijst gaat ongeopend naar het onderzoeksbureau dat de antwoorden verzamelt (I&O Research). De Rekenkamercommissie analyseert alle antwoorden en rapporteert hierover in haar onderzoeksrapport. Het rapport wordt aangeboden aan de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie. Na publicatie is het rapport openbaar.

Voor wie is dit onderzoek bedoeld?

Dit onderzoek is bedoeld voor de mensen die in 2011 een bezwaarschrift¹ hebben ingediend tegen een besluit van de gemeente Ede en waarbij de beslissing op het bezwaar reeds is genomen. Uit de registratie van de gemeente blijkt dat u tot deze doelgroep behoort. Mocht dit niet het geval zijn, wilt u dit dan aangeven op het eerste blad van de enquête. U behoort dan niet tot de doelgroep en u hoeft de enquête niet in te vullen. We willen u vragen de enquête wel terug te sturen in verband met de responsverantwoording.

¹ niet zijnde een belastingbezwaarschrift zoals in het kader van de WOZ. Deze bezwaarschriften vallen buiten dit onderzoek.

Inzendtermijn

Wij zouden het zeer op prijs stellen als u de ingevulde vragenlijst binnen twee weken aan ons retourneert, dus vóór 19 maart 2012. U kunt daarvoor de bijgevoegde antwoordenvolop gebruiken.

U hoeft géén postzegel te plakken. Op het voorblad van de vragenlijst zijn invulinstructies opgenomen.

Meer informatie

Als u inhoudelijke vragen heeft over het onderzoek dan kunt u terecht bij de Rekenkamercommissie. Hiervoor kunt u contact opnemen met één van onze leden mw. Marianne Wittebol. Zij is te bereiken op telefoonnummer 06-25044686. De commissie is te bereiken via de raadsgriffie, bij voorkeur per e-mail (griffie@ede.nl) of anders per brief naar Rekenkamercommissie Ede, postbus 9022, 6710 HK Ede.

Vragen over het invullen van de vragenlijst kunt u stellen aan I&O Research, bij voorkeur per e-mail (interviewunit@ioresearch.n) of anders op telefoonnummer (053) 486 47 03.

De Rekenkamercommissie dankt u bij voorbaat voor uw deelname.

Met vriendelijke groet,
namens de Rekenkamercommissie gemeente Ede

Henk Kohsiek



Vragenlijst 'ervaringen bezwaarmakers gemeente Ede'

Beste deelnemer,

Fijn dat u mee wilt doen aan het onderzoek van de Rekenkamercommissie Ede naar de ervaringen van bezwaarmakers!

Het invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 10 minuten. Leest u alstublieft eerst onderstaande toelichting.

Hoe vult u de vragenlijst in?

Wij verzoeken u vriendelijk bij iedere vraag één vakje aan te kruisen (met zwarte of blauwe pen) bij het antwoord dat voor u het meest van toepassing is. Als u meer dan één antwoord kunt geven, dan wordt dit duidelijk vermeld met de opmerking 'Meerdere antwoorden mogelijk'. Indien een vraag niet voor u van toepassing is, kunt u 'n.v.t.' aankruisen.

Heeft u een fout vakje aangekruist? U kunt een antwoord verbeteren door het foute vakje helemaal zwart te maken en vervolgens in het vakje voor het goede antwoord een kruisje zetten.

Als u een antwoord aankruist waar achter staat: ' ga naar vraag ...' dan mag u de tussenliggende vragen overslaan. Er zitten ook zogenaamde open vragen in de enquête. Bij deze vragen vindt u een tekstkader waar u uw antwoord kunt invullen. Hierbij is het van belang dat u met blokletters schrijft en binnen de lijnen van het tekstkader.

Vanwege de leesbaarheid van de enquête wordt bij de vragen gesproken over 'ik'. Hier mag u echter ook lezen 'wij', 'mijn bedrijf', 'onze stichting', enzovoort.

Meerdere bezwaarschriften ingediend?

Mocht u meerdere bezwaren hebben ingediend, dan graag het meest recente bezwaar waarop een besluit is genomen²⁴, bij het invullen als uitgangspunt nemen.

Anonimiteit

Uw antwoorden worden anoniem verwerkt door onderzoeksbureau I&O Research. De antwoordenveloppen gaan ongeopend naar genoemd bureau. De resultaten van het onderzoek kunnen niet herleid worden tot individuele personen.

Waar kan ik terecht voor meer informatie?

Als u **inhoudelijke vragen** heeft over het onderzoek dan kunt u terecht bij de Rekenkamercommissie. De commissie is bij voorkeur te bereiken per e-mail via de raadsgriffie (griffie@ede.nl) of anders op telefoonnummer (06) 250 446 86 of per brief (Rekenkamercommissie Ede, postbus 9022, 6710 HK Ede).

Vragen over het invullen van de vragenlijst kunt u stellen bij I&O Research, bij voorkeur per e-mail (helpdesk@ioresearch.nl) [of anders op telefoonnummer \(053\) 486 47 03](tel:0534864703).

Let op: de vragenlijst dient vóór maandag 19 maart 2012 te worden opgestuurd naar de gemeente Ede. U kunt gebruik maken van bijgevoegde antwoordenvelop. Hiervoor is geenpostzegel nodig.

A. Introductievragen

1. Tegen wat voor soort besluit heeft u bezwaar gemaakt?

- omgevingsvergunning (o.a. bouwvergunning ²⁵)
- handhavingsbesluit
- subsidiebesluit
- horecavergunning
- verkeersbesluit
- parkeervergunning
- besluit n.a.v. Wet werk en bijstand (incl. bijzondere bijstand/loaw/loaz)
- besluit n.a.v. Wet investeren in jongeren
- besluit bijstandsverlening zelfstandigen
- regeling gehandicaptenparkeerkaart/plaats
- besluit n.a.v. Wet Maatschappelijke ondersteuning
- anders, namelijk:

2. Waarom heeft u een bezwaarschrift ingediend?

- ik zou nadeel ondervinden van de uitvoering van het besluit
- ik was het niet eens met de aangegeven redenen voor het besluit
- beide hiervoor genoemde redenen speelden een rol bij het indienen

3. Hoe luidde de beslissing op uw bezwaar?

- (gedeeltelijk) gegrond en het besluit waartegen ik bezwaar maakte is herroepen
- (gedeeltelijk) gegrond maar het besluit waartegen ik bezwaar maakte is niet veranderd. Er is wel een aanvullende motivering aan gegeven.
- geheel ongegrond (bezwaar is geheel afgewezen)
- niet ontvankelijk (bezwaar kwam niet in aanmerking voor behandeling door de bezwaarschriftcommissie)
- n.v.t.: ik heb het bezwaarschrift ingetrokken
- anders afgehandeld, namelijk (kort omschrijven):

B. Ervaringen per fase

B1. Zienswijze

4. Indien er sprake was van een ontwerpbesluit: heeft u een zienswijze ingediend over het door de gemeente voorgenomen besluit?

- ja
- nee → naar vraag 6
- n.v.t.: er was geen sprake van een ontwerpbesluit → naar vraag 6

²⁵ Vanaf 1 oktober 2010 vervangt de omgevingsvergunning veel vergunningen op het gebied van wonen, ruimte, milieu en natuur, waaronder de bouwvergunning, kapvergunning, milieuvergunning en sloopvergunning.

5. Heeft u de informatie die u met de zienswijze hebt ingebracht, ‘terug gezien’ in het genomen besluit of de motivering daarvan?

- ja, de informatie heb ik terug gezien én is meegenomen in het genomen besluit of bij de motivering daarvan
- ja, de informatie heb ik terug gezien maar is niet meegenomen bij het genomen besluit of de motivering daarvan
- nee, de informatie heb ik niet terug gezien
- anders, namelijk:

- weet niet

B2. Hoorzitting

6. Is uw bezwaar behandeld op een hoorzitting van de bezwaarschriftcommissie?

- ja, bij Kamer I
- ja, bij Kamer II
- ja, maar ik weet niet meer bij welke Kamer
- nee → naar vraag 12
- weet niet → naar vraag 12

7. Heeft de gemeente op de hoorzitting gebruik gemaakt van een zogenaamd verweerschrift? In een verweerschrift zet de gemeente haar argumenten voor het besluit uiteen en onderbouwt die argumenten.

- ja, en dat verweerschrift was mij vooraf bekend
- ja, op de hoorzitting is door de gemeente een verweerschrift ingebracht
- nee, op de hoorzitting is door de gemeente geen verweerschrift ingebracht
- weet niet

8. Vindt u dat het gebruik van een verweerschrift het standpunt van de gemeente voor u heeft verduidelijkt of had kunnen verduidelijken?

- ja
- nee
- maakt niet uit
- weet niet

9. Heeft u ten behoeve van de hoorzitting uw argumentatie voor het bezwaar op papier gezet of laten zetten (een ‘pleitnotitie’)?

- ja en dit was zinvol voor de procedure
- ja, maar achteraf was het niet zinvol voor de procedure
- nee
- weet niet

10. Is er op de hoorzitting nieuwe mondelinge informatie ingebracht?

- ja, door mij als bezwaarde (of door mijn advocaat/woordvoerder)
- ja, door de gemeente
- ja, door mij als bezwaarde (of door mijn advocaat/woordvoerder) én door de gemeente
- nee → naar vraag 12
- n.v.t.: ik en/of de verwerende partij was/waren niet op de hoorzitting aanwezig → naar vraag 12

11. Vond u het inbrengen van die nieuwe informatie positief of negatief?

2 ANTWOORDEN MOGELIJK

- ik vond het positief omdat zo de argumenten verduidelijkt werden
- ik vond het positief omdat het bezwaar daardoor snel kon worden afgehandeld
- ik vond het positief om een andere reden, namelijk:

- ik vond het negatief omdat ik mij anders had voorbereid als ik de ingebrachte informatie al had geweten
- ik vond het negatief omdat het de bezwaar daardoor langzamer is afgehandeld
- ik vond het negatief om een andere reden, namelijk:

- weet niet

B3. Beslissing op bezwaar

12. U heeft een brief ontvangen met daarin de beslissing op uw bezwaar. Mogelijk was er als bijlage het advies van de Commissie voor de Bezwaarschriften aan het college van B&W of de gemeenteraad toegevoegd. Kunt u aangeven welke van de volgende onderdelen in de brief of bijlage stonden?

	wel	niet	n.v.t.	weet niet
de wettelijke bepalingen waarop de beslissing is gebaseerd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
van welke feiten is uitgegaan bij de beslissing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
hoe rekening is gehouden met uw belangen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. Vond u de in de brief of bijlage aangegeven redenen voor de beslissing op uw bezwaar begrijpelijk?

- Ja, ik begreep de aangegeven redenen
- Nee, ik begreep de aangegeven redenen niet helemaal
- Nee, ik begreep de aangegeven redenen helemaal niet

C. Stellingen

14. Hieronder zijn 6 stellingen opgenomen over hoe u de bezwaarschriftprocedure hebt beleefd

	oneens	neutraal	eens	weet niet/ geen mening
ik voelde mij serieus genomen door de bezwaarschriftcommissie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ik voelde mij serieus genomen door de vertegenwoordigende ambtenaar (of ambtenaren)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de door mij naar voren gebrachte informatie werd gebruikt om een geheel nieuw besluit te nemen over het plan waartegen ik bezwaar had gemaakt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de bezwaarschriftcommissie beschikt over conflictoplossend vermogen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ik kreeg van de gemeente ongevraagd alle informatie die ik nodig had voor de procedure	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de bezwaarschriftcommissie onafhankelijk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D. Samenvattend oordeel en verbeterpunten

15. Hoe heeft u samenvattend de behandeling van de bezwaarprocedure door de gemeente Ede ervaren?

- als onvoldoende
- als voldoende → naar vraag 17
- als goed → naar vraag 17
- weet niet → naar vraag 17

16. Indien onvoldoende, wat zijn de belangrijkste redenen hiervoor?

LEEST U ZE A.U.B. EERST RUSTIG DOOR, U KUNT MAXIMAAL 2 ANTWOORDEN GEVEN

- de procedure duurde te lang, hoewel de beslissing wel binnen de wettelijke termijn (14 weken) werd genomen
- de procedure duurde te lang en de beslissing werd buiten de wettelijke termijn (14 weken) genomen
- er is niet 'echt' naar mijn bezwaren geluisterd
- ik begreep de argumenten voor de beslissing op mijn bezwaar niet
- de gemeente gebruikte de door mij ingebrachte informatie niet of niet voldoende
- ik vond de bezwaarschriftcommissie niet neutraal
- anders, namelijk:

17. Kunt u eventuele verbeterpunten voor de bezwaarprocedure aangeven?

MAXIMAAL 2 PUNTEN KORT BESCHRIJVEN

ja, verbeterpunten zijn:

1.

2.

nee, ik kan geen specifieke verbeterpunten noemen

EINDE van de vragenlijst

De Rekenkamercommissie Ede dankt u hartelijk voor het invullen!

N. B. De door u ingevulde gegevens zijn niet te herleiden tot individuele personen of huishoudens. De verzamelde gegevens worden uitsluitend gebruikt voor het onderzoek van de Rekenkamercommissie en het rapport zal worden aangeboden aan het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie. Het rapport zal tevens op de website van de gemeente beschikbaar worden gesteld.

Bijlage VIII: Het aanschrijven van de bezwaarmakers, de respons op de enquête en enkele introductievragen

De enquête

In de eerste helft van maart 2012 is een enquête uitgevoerd onder burgers die in 2011 een bezwaarschrift hebben ingediend tegen een besluit van de gemeente Ede (Voor de enquête en begeleidende brief wordt verwezen naar bijlage VII). Alleen die bezwaarmakers zijn aangeschreven waarvoor geldt dat de beslissing op hun bezwaar ook in 2011 is gevallen. Het gaat in dit onderzoek om de mening van bezwaarmakers die de gehele bezwaarprocedure hadden doorlopen. Bezwaarmakers die hun bezwaarschrift hebben ingetrokken of waarvan het bezwaarschrift als niet ontvankelijk is aangemerkt, zijn dus niet aangeschreven. Uit de adresbestanden die zijn aangeleverd door de gemeentelijke afdelingen is niet altijd op te maken of het adres van de bezwaarde of van een gemachtigde is (advocaat of jurist). Dit vermindert de betrouwbaarheid van de adresbestanden, maar een betere registratie is niet voorhanden. In totaal zijn er 214 bezwaarmakers aangeschreven. Van de 214 ingediende bezwaarschriften vielen er 121 onder de verantwoordelijkheid van Kamer I en 93 onder de verantwoordelijkheid van Kamer II.

De respons

54 vragenlijsten kwamen er uiteindelijk retour, waarvan er 48 bruikbaar waren voor analysedoeleinden. Hiermee komt de totale respons op 22 %. Van de 48 bruikbare vragenlijsten hebben er 33 betrekking op Kamer I (een respons van 27%) en 15 op Kamer II (een respons van 16 %). Het responspercentage van Kamer I is voldoende. Zeker gezien het feit dat alle bezwaarmakers die de bezwaarprocedure hebben doorlopen zijn aangeschreven. De resultaten uit de enquête geven dan ook een goed beeld van hoe de bezwaarprocedure bij gemeente Ede door de bezwaarmakers bij Kamer I wordt ervaren. Het responspercentage bij Kamer II is daarentegen aan de lage kant. Dit betekent dat er geen echt harde conclusies uit de enquêteresultaten van Kamer II kunnen worden getrokken. Wel geven de resultaten een voldoende indicatie om een beeld te schetsen van de wijze waarop bezwaarmakers de behandeling van hun bezwaarschrift hebben beleefd.

Het soort besluit waar het bezwaar betrekking op heeft

Het overgrote deel van de bezwaarmakers die gereageerd hebben en een bezwaarschrift bij Kamer I hebben ingediend, heeft betrekking op de omgevingsvergunning (zo'n 60 %); op een handhavingbesluit c.q. subsidiebesluit elk zo'n 15 %. Uit de enquêteresultaten van de bezwaarmakers die bij Kamer II een bezwaarschrift hebben ingediend, blijkt dat zo'n 75 % van de bezwaarschriften betrekking heeft op een besluit in het kader de Wet werk en bijstand (inclusief bijzondere bijstand en Ioaw/Ioaz) en circa 25 % op een besluit in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Ook uit het jaarverslag 2011 van de Commissie voor de Bezwaarschriften blijken dit de meest voorkomende bezwaren te zijn.

De redenen voor het indienen van het bezwaar

Uit het gemeentelijk onderzoek uit 2007 “Het draait eigenlijk altijd om communicatie” blijkt dat de toen geënquêteerde bezwaarmakers de redenen, die gemeente Ede voor een besluit aanvoert, vaak onvoldoende vinden. In het huidige onderzoek geeft een derde van de respondenten van Kamer I aan dat zij nadeel zouden ondervinden van het besluit, een kwart antwoordt dat ze het niet eens zijn met de aangegeven redenen voor het besluit en de helft van de geënquêteerden vermeldt dat beide redenen van toepassing zijn. Voor Kamer II geldt dat meer dan de helft van de respondenten aangeeft dat de beide redenen van toepassing zijn.

De beslissing op het bezwaar

Uit de enquêteresultaten van de bezwaarmakers van Kamer I blijkt dat bijna 80 % van de bezwaren geheel ongegrond is verklaard, in zo'n 10 % van de gevallen is er sprake van een (gedeeltelijke) grondverklaring. Voor deze (gedeeltelijke) grondverklaringen geldt dat het besluit daarna niet is aangepast, maar er is wel sprake van een aanvullende motivering.

Bij Kamer II heeft zo'n tweederde van de respondenten aangegeven dat hun bezwaar geheel ongegrond is verklaard, bij een kwart is het besluit waartegen men bezwaar heeft gemaakt herroepen, omdat het (gedeeltelijk) gegrond is verklaard.

Bijlage IX: Genodigden rondetafelbijeenkomst**Genodigden voor rondetafelbijeenkomst (11 december 2012, van 19.00-21.00 uur)**

Betreeft:	Functie:	Aanwezig
De heer Van der Knaap	Burgemeester/ portefeuillehouder	Ja
De heer Wielinga	Gemeentesecretaris/ algemeen directeur	Ja
De heer Dijkstra	Coördinerend voorzitter en voorzitter Kamer I bezwarencommissie	Ja
Mevrouw Wittebol	Extern lid en vice-voorzitter RKC Ede	Ja
De heer Van Kroonenburg	Extern lid en voorzitter RKC Ede	Ja
De heer Kohsiek	Extern lid RKC Ede	Ja
De heer Janse	Extern lid RKC Ede	Ja
De heer Swinkels	Extern lid van de RKC Ede	Ja
De heer De Jong	Secretaris RKC Ede	Ja
De heer Kuijsters	Senior adviseur bureau Twaalf	Ja
Mevrouw Vree	Senior adviseur bureau Twaalf	Ja
De heer Broek	Secretaris bezwarencommissie (Kamer I)	Ja
Mevrouw Hoos	Secretaris bezwarencommissie (Kamer I)	Ja
Mevrouw de Laat-Letteboer	Teamleider recht	Ja
De heer Theijse	Extern lid en plaatsvervangend voorzitter Kamer I bezwarencommissie	Ja
De heer Kasander	Extern lid en plaatsvervangend voorzitter Kamer I bezwarencommissie	Ja
De heer Van der Heijden	Extern lid en plaatsvervangend voorzitter Kamer I bezwarencommissie	Afgemeld
De heer Van Ginkel	Extern lid en voorzitter Kamer II bezwarencommissie	Ja
De heer Van den Ende	Hoofd afdeling Vergunningen	Ja
De heer Meekes	Hoofd afdeling Handhaving	Vervangen door mevrouw L. Scheuter
Mevrouw Scheuter	Senior bestuurlijk-juridisch medewerker	Ja
De heer Klaassen	Hoofd afdeling Handhaving & Financiën	Ja
De heer Klok	Secretaris bezwarencommissie (Kamer II)	Ja
De heer Brouwer	Idem	Afgemeld
Mevrouw Aaldering	Idem	Ja
De heer De Kok	Voorzitter Kamer bezwarencommissie	Afgemeld

Bijlage X: Recente wijzigingen proces bezwaarbehandeling gemeente Ede

Wijzigingen proces bezwaarbehandeling:

- De vakafdelingen hebben vóór besluitvorming uitvoerig overleg met burgers en stemmen dit met de andere betrokken vakafdelingen af: informeel overleg²⁶
- Mocht hierna een bezwaar volgen, dan kijkt de vakafdeling of er gronden zijn om direct een ander besluit te nemen die aan het bezwaar tegemoet komt. Bezwaren kunnen dan worden ingetrokken.
- Leiden de bezwaargronden niet direct tot een ander besluit, maar is er wel ruimte tot overleg en afspraken met de burger, dan overleggen de secretaris van de bezwaarschriftencommissie en de ambtenaar van de vakafdeling over het toepassen van mediationvaardigheden.
- Worden er geen mogelijkheden gezien voor het nemen van een ander besluit of voor het toepassen van mediationvaardigheden, dan maakt de vakafdeling een verweerschrift zodat bezwaarde een nadere toelichting/motivering krijgt namens het college op zijn bezwaargronden.
- De (voorzitter van de) bezwaarcommissie maakt altijd een juridische verkenning die met de uitnodiging van de zitting wordt gezonden aan de vakafdeling en de bezwaarde, zodat beide op de hoogte zijn van de onderzoeksvragen die de commissie heeft.
- Na de zitting wordt er, in het geval van een gegrondverklaring, een beslissing op bezwaar gemaakt, die wordt altijd door de vakafdeling via de bezwaarschriftencommissie naar het college voor ondertekening gezonden. Er is nu dus altijd kennis van de inhoud van het besluit en wat er gedaan is met het advies van de commissie.
- De vakafdeling en de bezwaarcommissie hebben een eigen proces voor afhandeling van bezwaren. Deze processen zijn echter wel op elkaar afgestemd en volgen elkaar sluitend op.

26 Het gaat hierover de informele aanpak voor besluitvorming; deze fase valt buiten de eigenlijke bezwarenprocedure.

