

Reactie op Jaarverslag bezwaar- en klaagschriften 2023

1 Aanleiding

De commissie bezwaarschriften en de klachtcoördinator hebben een gecombineerd jaarverslag gemaakt. In deze reactie wordt het jaarverslag geduid en gekeken wat hieruit geleerd kan worden.

2 Bezwaarschriften

2.1 Ingediende bezwaarschriften

In het jaarverslag zijn de cijfers en uitkomsten van de Algemene kamer (Ak) en Sociale kamer (Sk) van de commissie bezwaarschriften afzonderlijk gepresenteerd. Maar in deze reactienotitie zijn voor een goed totaaloverzicht de gegevens van beide kamers samengevoegd.

Aantal

In 2023 zijn 75 bezwaarschriften ingediend, gericht tegen 67 besluiten. In 2022 zijn 109 bezwaarschriften ontvangen, gericht tegen 66 besluiten. Het verschil in aantal bezwaren komt door het feit dat in 2023 tegen 1 besluit (omgevingsvergunning KFC) 9 bezwaarschriften zijn ingediend en in 2022 tegen 1 besluit (vaarvergunning Giethoorn) 44 keer bezwaar is gemaakt. Maar het aantal aangevochten besluiten is ten opzichte van 2022 vrijwel gelijk gebleven.

Onderwerpen

In 2023 is vaker bezwaar gemaakt tegen omgevingsvergunningen dan in 2022 (30 respectievelijk 20). Een duidelijke oorzaak voor deze verschuiving is niet gevonden. Het aantal bezwaarschriften tegen besluiten op grond van de Participatiewet (Pw) is in vergelijking tot 2022 afgenomen (van 19 naar 5). Een verklaring hiervoor is dat in 2022 relatief veel bezwaar is gemaakt in verband met de toen geldende regeling voor de energietoeslag.

Aantal bezwaren vs. totaal aantal besluiten

Het aantal bezwaarschriften wordt in perspectief geplaatst als het wordt gerelateerd aan het totaal aantal besluiten waartegen bezwaar had kunnen worden gemaakt. Zo zijn in 2023 2865 Wmo-besluiten en 3342 Pw-besluiten genomen, waartegen 4 (= 0,14%) respectievelijk 5 (= 0,15%) bezwaarschriften zijn ingediend. En zo zijn in 2023 439 omgevingsvergunningen voor bouwen verleend en is tegen 30 besluiten (= 6,8%) bezwaar gemaakt.

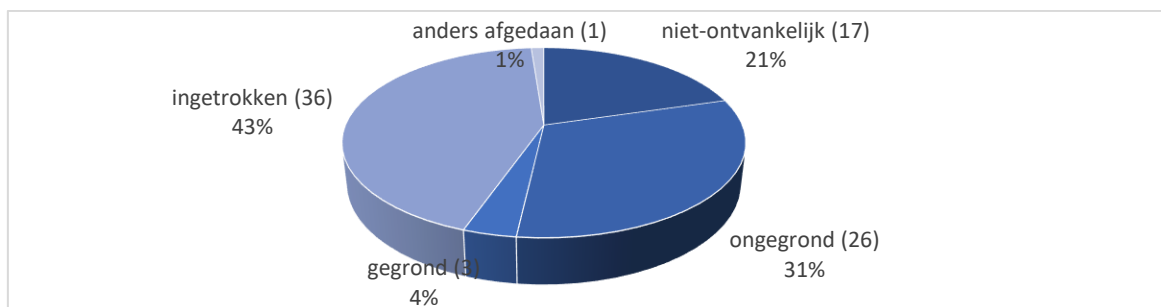
Het verschil in bezwaarpercentages tussen de verschillende soorten besluiten hangt voor een belangrijk deel samen met de aard van en het aantal belanghebbenden bij dat besluit. In het sociaal domein gaat het grotendeels om begunstigende besluiten en zijn er geen derde-belanghebbenden. In het ruimtelijk domein is een verleende bouwvergunning weliswaar begunstigend voor de aanvrager, maar kan belastend zijn voor omwonenden. Een andere verklaring voor het zeer geringe aantal bezwaren in het sociaal domein is dat een persoonlijk gesprek met de aanvrager vast onderdeel is van de werkwijze. In dat gesprek is ruimte voor uitleg, waardoor vaak begrip wordt gekweekt, ook als de beslissing anders is dan gehoopt. Ook kan dan duidelijk worden dat sprake is van een alternatief 'ja' in de vorm van verwijzing naar een andere mogelijkheid, zoals een maatwerkbudget. In het ruimtelijke domein wordt een dergelijke werkwijze ook toegepast – zoals de inzet van pre-mediation om handhavingsbesluiten te voorkomen –, maar gebeurt het minder structureel.

Het beperkte aantal bezwaren betekent overigens niet dat bijna iedereen het ook eens is met de besluiten. Het kan zijn dat betrokkenen begrip hebben voor de weigering, maar het kan ook betekenen dat men de weg van bezwaar niet kent of durft te bewandelen.

2.2 Behandelde bezwaarschriften

In 2023 zijn 83 bezwaarschriften behandeld, waarmee in totaal 75 besluiten tegen het licht zijn gehouden. De commissie heeft over 46 bezwaarschriften (= 55%), gericht tegen 38 besluiten, een advies geschreven. De andere bezwaarschriften zijn vrijwel allemaal 'weggevangen' door toepassing van de 'informele aanpak'. Dit is de werkwijze waarbij eerst met bezwaarmaker en (eventuele) andere belanghebbenden in gesprek wordt gegaan om tot een oplossing te komen. Bij Ak-zaken – waarin er vaak meerdere belanghebbenden zijn – heeft de interne mediator van team OAD een belangrijke rol. Bij zaken van de Sk proberen de medewerkers van team USD met toepassing van mediation-vaardigheden tot een oplossing van het geschil te komen. De 'informele aanpak' heeft ertoe geleid dat 36 bezwaarschriften (= 43%), gericht tegen evenzoveel besluiten, zijn ingetrokken.

De uitkomsten van de 83 behandelde bezwaarschriften:



2.3 Uitkomsten

Gegronde bezwaren

Vooraf van gegronde bezwaren kan geleerd worden, omdat dit betekent dat een besluit onrechtmatig is. Van alle 83 bezwaarschriften zijn 3 (deels) gegrond verklaard. Daarnaast heeft de rechtbank Overijssel in 2024 het beroep tegen een beslissing op bezwaar uit 2023, die door het college ongegrond is verklaard, wél gegrond geoordeeld. Dit betekent dat 4 van de 75 (= 5%) aangevochten besluiten niet aan de vereiste (juridische) kwaliteit voldoen.

Leerpunten

Van de onrechtmatige besluiten hadden 3 betrekking op handhaving en 1 op subsidie.

In een van de handhavingzaken is een preventieve last onder dwangsom opgelegd. Een preventieve last is alleen toegestaan als de overtreding zich met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal voordoen. Daar was in deze zaak geen sprake van. Dit leerpunt is teruggekoppeld binnen het betreffende team.

In een andere handhavingzaak is vastgesteld dat de last onder dwangsom weliswaar terecht is opgelegd, maar dat de gegunde periode, waarbinnen de overtreding ongedaan moest worden gemaakt, te lang was. Dit leerpunt is binnen het team besproken, waardoor nog eens onder de aandacht is gebracht dat de begunstigingstermijn maatwerk is en niet langer mag duren dan redelijkerwijs nodig is om de overtreding te beëindigen.

De derde, door de rechtbank gegrond bevonden handhavingzaak alsook het (deels) gegronde bezwaar tegen het subsidiebesluit zijn dermate casuïstisch, dat hieruit geen algemene leerpunten kunnen worden gehaald.

Juridische kwaliteit

Uit het gegeven dat 4 van de 75 behandelde besluiten onrechtmatig zijn, zou kunnen worden afgeleid dat het overgrote deel van de aangevochten besluiten voldoende (juridische) kwaliteit heeft. Maar deze conclusie moet genuanceerd worden:

- in 12 van de 26 (= 46%) van de ongegronde bezwaarschriften blijkt sprake van een motiveringsgebrek. Het bezwaarschrift wordt dan niet gegrond verklaard, omdat het gebrek in de bezwaarprocedure hersteld kan worden. Vaak ligt aan een motiveringsgebrek een onvoldoende zorgvuldige voorbereiding ten grondslag: niet alle feiten en belangen zijn meegewogen of deze zijn niet zorgvuldig tegen elkaar afgewogen. In dat geval is de juridische kwaliteit wel degelijk onvoldoende. In de reactie op het vorige jaarverslag is deze conclusie ook al getrokken. Naar aanleiding hiervan is in het maart- en oktobernummer van de Ju'r up-to-date – de juridische nieuwsbrief op intranet – uitgebreid aandacht besteed aan het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel. In aanvulling hierop zullen deze beginselen van behoorlijk bestuur door het cluster juridisch van team OAD ook mondeling worden toegelicht;
- een tweede nuancering is dat onvoldoende duidelijk is wat aan de intrekkingen – 43% van alle bezwaarschriften – ten grondslag heeft gelegen. Deze informatie blijkt niet systematisch te worden bijgehouden. Navraag leert dat in ieder geval bij een deel van de intrekkingen sprake was van een onjuist besluit. Conform eerdere afspraak houdt het secretariaat van de commissie bezwaarschriften dit jaar de reden(en) van de intrekkingen wèl bij.

Informele aanpak

De 'informele aanpak' blijkt bij zowel het voorkomen – zie vooral de resultaten in het sociaal domein – als het oplossen van bezwaarzaken – in bijna de helft van de gevallen – succesvol. Daarbij past de 'informele aanpak' heel goed bij de gelijkwaardige manier waarop de gemeente met haar inwoners en bedrijven wil omgaan. Ook kan het bijdragen aan vergroting van het vertrouwen in de overheid. Het is daarom van belang om stevig in te (blijven) zetten op deze werkwijze. Momenteel werkt het cluster juridisch van team OAD een plan van aanpak uit om een impuls aan de toepassing van mediation en mediationvaardigheden in met name de primaire fase te geven.

3. Klaagschriften

3.1 Ingediende klaagschriften

Aantal

Klaagschriften hebben betrekking op gedragingen van bestuurders en medewerkers van de gemeente. In 2023 zijn 78 klachten ontvangen, waarvan 8 na bestudering geen klacht in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waren. Dit aantal is hoger dan in 2022, toen 61 klachten zijn ingediend, waarvan 1 geen Awb-klacht bleek te zijn. Voor de stijging van de Awb-klachten is geen specifieke oorzaak aan te wijzen. Meer algemeen lijken het afgenomen vertrouwen, de toegenomen mondigheid en de 'kortere lontjes' de stijging te verklaren. Gerelateerd aan het grote aantal contacten tussen inwoners en medewerkers van de gemeente – volgens het jaarverslag waren er in 2023 meer dan 400.000 klantcontacten – is het aantal klachten zeer beperkt. Dit neemt natuurlijk niet weg dat elke (terechte) klacht er een te veel is.

Conform onze klachtinstructie is de insteek om een klacht eerst informeel te behandelen. Dit houdt in dat de klachtbehandelaar – of degene die hij heeft aangewezen – in het gesprek met de klager het vertrouwen probeert te herstellen en een bevredigende oplossing poogt te vinden. Lukt dit niet, dan wordt de klacht aan het bestuursorgaan voorgelegd, dat een schriftelijke beslissing neemt. Is de klager niet tevreden over de uitkomst, dan kan hij de zaak aan de Nationale ombudsman (No) voorleggen. In 2023 zijn 11 verzoeken bij de No ingediend, maar geen daarvan was een gevolg van een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan op een klacht.

Onderwerpen

Anders dan in voorgaande jaren zijn de onderwerpen waarover is geklaagd, expliciet in het jaarverslag benoemd. 'Geen respons' is de grootste categorie (ruim 1/5), gevolgd door de wat onduidelijke categorieën 'onzorgvuldig handelen' (ongeveer 1/5) en 'in belang geschaad' (ruim 1/10). De categorieën 'bejegening', 'onvoldoende faciliteren', 'afspraak niet nagekomen' en 'foute of onvoldoende informatie' vormen ieder afzonderlijk 1/10 van alle klachten.

3.2 Behandelde klaagschriften

In 2023 is het overgrote deel (87%) van de 78 klachten informeel afgehandeld en is 1 zaak formeel afgedaan. De structurele inzet op informele afhandeling – waarbij klachtbehandelaars advies en ondersteuning van de klachtcoördinator, die tevens overheidsmediator is, (kunnen) krijgen – werpt dus zijn vruchten af. Als de informele afhandeling op een goede manier wordt aangepakt, draagt dit bij aan herstel van vertrouwen in de gemeente.

Anders dan in eerdere jaarverslagen worden klachten die informeel zijn afgehandeld, niet meer gelabeld als gegrond of ongegrond. Aangegeven wordt dat in de meeste gevallen de klager tevreden is met de afhandeling en dat een expliciet oordeel over de (on-)gegrondheid niet nodig is. In het jaarverslag zijn om deze reden hierover geen cijfers opgenomen. Omdat (ook) een (korte) samenvatting van de adviezen ontbreekt, biedt het jaarverslag onvoldoende aanknopingspunten om van de (gegronde) klachten te leren en verbeteringen voor te stellen. De klachtcoördinator heeft echter gemeld dat inmiddels geregistreerd wordt welke klachten gegrond zijn en wat de reden hiervan is. Toegezegd is dat deze informatie in het jaarverslag over 2024 zal worden meegenomen.

Bij klachten die formeel worden afgehandeld, wordt wèl expliciet aangegeven of zij gegrond of ongegrond zijn. In 2023 heeft 1 klacht deze weg afgelegd; die klacht is ongegrond verklaard.

De verzoeken met betrekking tot onze gemeente die bij de No zijn binnengekomen, zijn alle zonder inhoudelijk onderzoek door de No afgedaan. Volstaan kon worden met informatieverstrekking, terugverwijzing naar de gemeente of doorverwijzing naar een andere instantie.

3.3 Aandachtspunten

In het jaarverslag zijn enkele aandachtspunten opgenomen. Het eerste betreft de constatering dat klachten op verschillende plekken en via verschillende kanalen binnenkomen. Dit brengt het risico met zich dat klachten niet als zodanig worden herkend en niet tijdig door de juiste medewerker worden behandeld. De klachtcoördinator schrijft dat dit probleem zich inmiddels minder vaak voordoet, vooral omdat de registratie vanuit het postsysteem steeds beter is. Voor het herkennen van een uiting van onvrede als klacht zal de klachtcoördinator (ook) dit jaar via onder meer SPIN aandacht vragen.

Het tweede aandachtspunt gaat over het niet (tijdig) reageren van medewerkers op vragen of terugbelverzoeken van inwoners. De categorieën 'geen respons' en 'afpraak niet nagekomen' zijn verantwoordelijk voor 1/3 van alle klachten. De klachtcoördinator geeft aan dat het werken met terugbelverzoeken vanuit het KCC tot verbetering heeft geleid, maar dat (tijdig) reageren organisatiebreed een aandachtspunt blijft. Via intranet zal hierover door team Ontvangst worden gecommuniceerd.

Tot slot wordt opgemerkt dat de huidige klachtinstructie, die uit 2002 stamt, begin 2025 geactualiseerd wordt. Hierin zal de gewijzigde werkwijze in de informele fase worden beschreven en zal ook de behandeling van klachten over de griffie expliciet worden opgenomen.