

Reactienotitie n.a.v. jaarverslagen 2022 over bezwaren en klachten

1 Aanleiding

De commissie bezwaarschriften en de klachtcoördinator hebben een gecombineerd jaarverslag over 2022 uitgebracht. Daarnaast heeft de Nationale Ombudsman een overzicht gestuurd van de klachten die hij in 2022 met betrekking tot onze gemeente heeft behandeld. Beide rapporten zijn bijgevoegd. In deze notitie wordt – mede vanuit het oogpunt van juridische kwaliteitszorg – een reactie gegeven op deze verslagen.

2 Bezwaarschriften

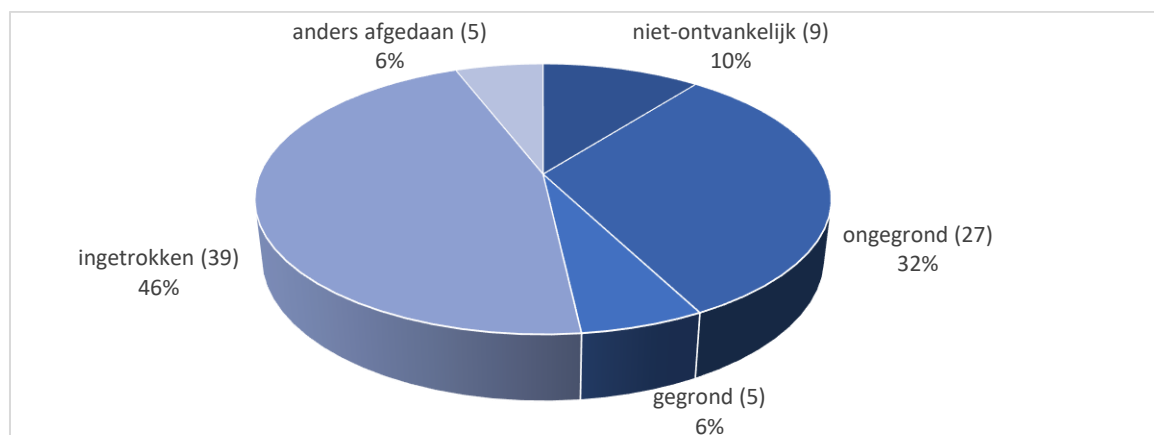
2.1 Algemeen

In 2022 zijn in 109 bezwaarschriften ontvangen en 129 afgedaan. Deze aantallen zijn hoger dan in 2021 (92 ontvangen, 82 afgedaan). Het verschil kan grotendeels worden verklaard uit het feit dat in 2022 44 bezwaarschriften tegen 1 vaarvergunning zijn ingediend en behandeld. Als deze buiten beschouwing worden gelaten, zijn ten opzichte van 2021 juist een kwart minder bezwaarschriften ingediend.

Niet alle bezwaarschriften worden door de commissie behandeld. De commissie heeft – los van genoemde 44 bezwaren – over 41 bezwaarschriften (48%) een advies gegeven. Een vrij groot deel wordt namelijk ‘weggevangen’ door toepassing van de ‘informele aanpak’. Dit is de werkwijze waarbij eerst met bezwaarmaker en (eventuele) andere belanghebbenden in gesprek wordt gegaan. In dit gesprek wordt geprobeerd om tot een oplossing te komen, die zoveel mogelijk recht doet aan de belangen van alle betrokken partijen. Deze ‘informele aanpak’ heeft er in 2022 toe geleid dat 35 bezwaarschriften (41%) zijn ingetrokken (2021: 35%).

De uitkomsten van de 85 behandelde bezwaarschriften, staan in figuur 1. De 44 bezwaren tegen 1 beschikking zijn hierin niet meegenomen, omdat zij het beeld vertekenen.

Figuur 1 Uitkomsten bezwaarschriften



Deze cijfers hebben betrekking op zowel de Algemene kamer (Ak) en als de Sociale kamer (Sk) van de commissie. Tussen beide kamers zijn er wel verschillen. Deze staan in paragraaf 2.2 en 2.3.

2.2 Algemene kamer

2.2.1 Cijfers

Ten opzichte van 2021 zijn vooral bij de Ak minder zaken binnengekomen. Hierbij laten met name de categorieën 'Omgevingsvergunning' en 'Verkeersbesluiten' een daling zien (12 resp. 6 bezwaarschriften minder). Een verklaring voor het lager aantal bezwaarschriften tegen omgevingsvergunningen is de inzet van het team VTH op de toepassing van mediationvaardigheden. De 'informele aanpak' werpt dus ook in het primaire proces zijn vruchten af. Het hoger aantal bezwaarschriften in 2021 tegen verkeersbesluiten kwam met name doordat 5 bezwaren tegen hetzelfde besluit (plaatsen laadpalen Kerkstraat Oldemarkt) waren ingediend. De bezwaarschriften in de categorieën 'Handhaving', 'Algemene plaatselijke verordening' en 'Wet openbaarheid van bestuur/Wet open overheid' zijn vergelijkbaar met de cijfers van 2021.

2.2.2 Uitkomsten

Van de 60 Ak-bezwaarschriften heeft de commissie geadviseerd om 4 (deels) **gegrond** te verklaren (samen: 7%). Dit is een daling ten opzichte van 2021, toen de commissie 11 bezwaarschriften (20%) gegrond vond. In 2021 hadden echter 7 gegronde bezwaarschriften betrekking op slechts 1 besluit (omgevingsvergunning vervangen brugdek Giethoorn), waardoor de vergelijking vertekend wordt. Een gegronde zaak heeft betrekking op de categorie 'omgevingsvergunning' en de andere 3 vallen in de categorie 'handhaving'. Gegronde bezwaren geven een indicatie van de (juridische) kwaliteit van de besluitvorming. Hoewel bezwaarschriften tegen handhavingsbesluiten – evenals in 2021 – relatief vaak gegrond zijn en de voorbereiding ervan extra aandacht behoeft, is het totaal aantal gegronde zaken te gering en inhoudelijk te verschillend om op basis hiervan een betrouwbare uitspraak over de juridische kwaliteit te doen.

De commissie verklaarde 22 bezwaarschriften (37%) **ongegrond** en 9 bezwaarschriften (15%) **niet-ontvankelijk**.

Het college heeft – op twee na – de adviezen van de commissie overgenomen. In één geval meende de commissie dat bezwaarde ontvankelijk was, maar vond het college dat hij op grond van het nabijheidscriterium niet als belanghebbende kon worden aangemerkt. In het andere geval adviseerde de commissie om de begunstigingstermijn te verlengen vanwege een legalisatie-onderzoek, maar ging het college contrair, omdat legalisatie vanuit ruimtelijk oogpunt volgens hem niet gewenst was.

Zoals gezegd, worden bezwaarschriften pas aan de commissie voorgelegd als de 'informele aanpak' niet tot een oplossing heeft geleid. Het overgrote deel van de **intrekkingen** blijkt een gevolg van de toepassing van de informele werkwijze. In 2022 ging het bij de Ak om 21 bezwaarschriften (35%). Dit is een aanzienlijk hoger percentage dan in 2021, toen 'slechts' 21% van de bezwaren via deze aanpak tot intrekking leidde. De stijging kan voor een belangrijk deel worden toegerekend aan de structurele inzet van een gekwalificeerde interne mediator.

2.2.3 Leerpunten

Voor de zaken die in de Ak zijn behandeld, heeft de commissie 2 leerpunten geformuleerd. In een besluit op een verzoek op grond van de Wob moet, als bepaalde informatie niet wordt verstrekt, gemotiveerd worden wat de reden hiervan is. Verder moet de beoordeling of informatie al

dan niet openbaar wordt gemaakt per document of onderdeel daarvan worden toegelicht en dus niet in algemene zin.

Reactie: deze constatering van de commissie zijn terecht en volgen uit de jurisprudentie. Onder meer vanwege de hoeveelheid en omvang van de documenten is soms voor een meer algemene motivering gekozen. Sinds oktober 2022 werkt bij het team Organisatieadvies een juridisch beleidsadviseur met de Woo als specialisatie. Zij ondersteunt en informeert de teams op het gebied van de openbaarheid en stelt ook het uiteindelijke Woo-besluit op. Verwacht mag worden dat deze kwaliteitsimpuls tot juridisch juiste(re) Woo-besluiten zal leiden.

Het tweede leerpunt volgt uit een zaak, waarin verzuimd was om voor het planten van 0,5 ha bos advies in te winnen bij de welstands- en monumentencommissie, terwijl deze verplichting wel in het bestemmingsplan stond. Nadat deze commissie alsnog advies had uitgebracht, bleek dat een deel van het plan in strijd was met cultuurhistorische waarden.

Reactie: het leerpunt om scherp te zijn op dergelijke bepalingen in het bestemmingsplan is besproken en ter harte genomen door het betreffende team.

Opgemerkt wordt nog dat van de 22 **ongegronde** bezwaarschriften de commissie in 9 gevallen de motivering onvoldoende vond. Deze is in de beslissing op bezwaar aangepast, waarmee het motiveringsgebrek alsnog is hersteld. Dit is wel aanleiding om het motiveringsbeginsel en het daarmee samenhangende zorgvuldigheidsbeginsel extra onder de aandacht te brengen. Cluster juridisch van team Organisatieadvies onderneemt daartoe actie.

2.2.4 Aantal bezwaarschriften vs. totaal aantal besluiten

Het aantal bezwaarschriften wordt in perspectief geplaatst als het wordt gerelateerd aan het totaal aantal voor bezwaar vatbare besluiten. Zo zijn in 2022 576 besluiten over omgevingsvergunningen genomen, waartegen in totaal 20 bezwaarschriften zijn ingediend (3,5%). Van deze bezwaarschriften was 1 (0,2% van alle verleende omgevingsvergunningen) onrechtmatig. Hierbij moet wel worden aangetekend dat enkele omgevingsvergunningen (motiverings-)gebreken vertoonden of via de informele weg zijn opgelost, waarbij mogelijk ook onrechtmatigheden zijn hersteld. Uit het jaarverslag blijkt namelijk niet wat aan de intrekkingen ten grondslag heeft gelegen.

2.3 Sociale kamer

2.3.1 Cijfers

In 2022 heeft de Sk 21 bezwaarschriften ontvangen en 25 afgedaan. Deze cijfers wijken niet sterk af van die uit 2021 (29 resp. 27). De aantallen bezwaren in de categorieën 'Participatiewet' (19), 'Maatschappelijke ondersteuning' (1) en 'Gehandicaptenparkeerkaart (1) zijn ook vergelijkbaar met die van 2021. Opvallend is dat, in relatie tot het totaal aantal voor bezwaar vatbare besluiten, weinig bezwaar wordt gemaakt. Zo zijn in 2022 3950 Participatiewetbesluiten genomen, waartegen 'slechts' 21 (0,5%) bezwaarschriften zijn ingediend. Een verklaring hiervoor is dat in het sociaal domein een persoonlijk gesprek met de aanvrager vast onderdeel van de werkwijze is. In dit gesprek is ruimte voor uitleg, waarmee duidelijkheid wordt gegeven en vaak begrip wordt gekweekt, ook als de beslissing anders is dan gehoopt. Bovendien zijn veel beschikkingen begunstigend of is sprake van een alternatief 'ja' in de vorm van verwijzing naar een andere mogelijkheid. Ook zijn er – anders dan in het ruimtelijk domein – geen derde-belanghebbenden. Het geringe aantal bezwaren betekent overigens niet dat iedereen het 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 weet of durft te bewandelen.

2.3.2 Uitkomsten

Als gekeken wordt naar de afhandeling, valt op dat het aantal **intrekkingen** hoog blijft: 19 zaken (76%). Hiervan zijn 14 zaken (56%) opgelost na toepassing van de informele aanpak. Het intrekkingpercentage is daarmee hoger dan bij de Ak (35%). Een verklaring is dat – zoals eerder gezegd – de medewerkers in het sociaal domein de nodige (mediation)vaardigheden hebben die zij niet alleen in het primaire proces, maar ook naar aanleiding van een bezwaarschrift toepassen. Hierbij kunnen zij eventueel het maatwerkbudget inzetten om tot een alternatieve oplossing te komen.

De Sk heeft uiteindelijk 6 zaken inhoudelijk behandeld (24%), waarvan 1 (4%) **gegrond** en 5 (20%) **ongegron**d waren. (Ook) deze cijfers wijken niet wezenlijk af van die over 2021. Als de gegronde zaak wordt gerelateerd aan het totaal aantal besluiten dat in 2022 op grond van de Participatiewet is verleend, is ‘slechts’ 0,1% van alle voor bezwaar vatbare besluiten onrechtmatig. Maar zoals onder 2.2.4 toegelicht, geeft dit geen volledig beeld van de juridische kwaliteit van de beschikkingen.

Het college is in 1 geval (deels) niet meegegaan met het advies van de commissie. Dit had betrekking op de herziening van de hoogte van de maandelijkse aflossing. In de overige gevallen is conform advies besloten.

2.3.3 Leerpunten

De commissie heeft met betrekking tot Sk-zaken geen leerpunten geformuleerd. Van de 5 ongegronde bezwaarschriften moest in 2 gevallen wel de motivering worden aangevuld. De motiveringsgebreken zijn onder de aandacht gebracht van het betreffende team.

2.4 Beroepszaken

In 2022 heeft de rechtbank Overijssel 5 beroepszaken tegen beslissingen op bezwaar behandeld. In deze gerechtelijke procedures wordt de juridische kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming door een onafhankelijke instantie getoetst. De rechtbank heeft alle beroepen **ongegron**d verklaard. Daarnaast zijn 2 verzoeken om voorlopige voorziening ingediend en door de rechter afgewezen.

2.5 Conclusie bezwaarschriften en actiepunten

Op basis van de uitkomsten van de bezwaar- en beroepsprocedures kan worden geconcludeerd dat het overgrote gedeelte van de besluiten de rechtmatigheidstoets kan doorstaan. Het aantal gegronde bezwaarschriften is immers zeer beperkt, zeker als dit gerelateerd wordt aan het totaal aantal besluiten waartegen bezwaar kan worden gemaakt. De onrechtmatigheden die wel geconstateerd zijn, verschillen zodanig dat hieruit geen structurele verbeterpunten kunnen worden gehaald. Op de 2 door de commissie genoemde leerpunten is actie ondernomen. Dit (positieve) beeld van de juridische kwaliteit dient wel genuanceerd te worden. In 41% van de ongegronde bezwaarschriften is de motivering van de bestreden beschikking onvoldoende. Ook kunnen aan de intrekkingen onrechtmatigheden ten grondslag liggen; deze zijn echter niet helder, omdat de redenen van intrekking niet in het jaarverslag worden genoemd. Door het cluster juridisch van het team Organisatieadvies zal gemeentebreed aandacht worden besteed aan het motiveringsbeginsel.

Verder blijkt dat de informele aanpak niet alleen een effectief (en efficiënt) instrument is om bezwaren op te lossen, maar ook om deze te voorkomen. Het is daarom van belang om in zowel de bezwaar- als primaire fase van de besluitvorming stevig in te (blijven) zetten op deze werkwijze. In een concreet actieplan wordt dit door team Organisatieadvies uitgewerkt.

3 Klaagschriften

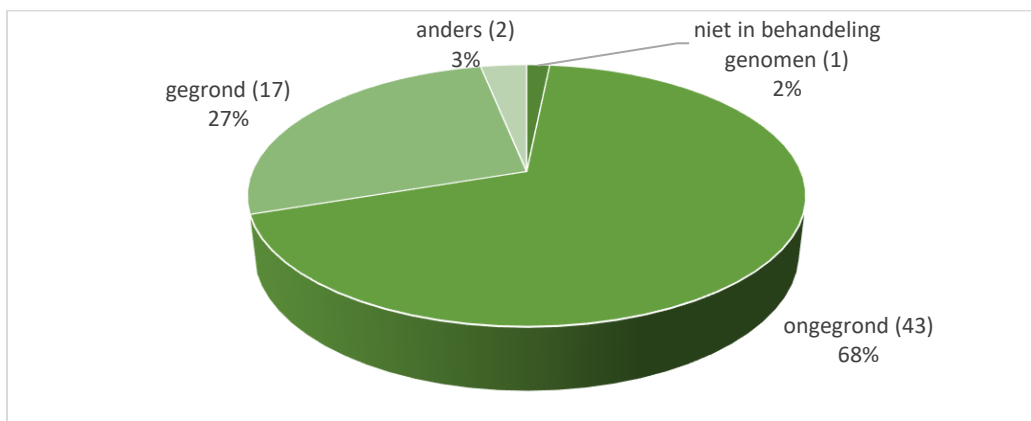
3.1 Cijfers

Klaagschriften hebben betrekking op gedragingen van bestuurders en medewerkers van de gemeente. In 2022 zijn 61 klachten (2021: 68) ontvangen en 63 (2021: 68) afgedaan. Hiervan zijn 55 klachten (87%) (2021: 66%) informeel afgehandeld. Dit houdt in dat de klachtbehandelaar in het gesprek met de klager naar een manier zoekt om het vertrouwen te herstellen en een bevredigende oplossing te vinden. Deze werkwijze is conform de gemeentelijke 'Instructie voor de interne behandeling van klachten'. Hierin staat dat eerst afgetast moet worden of een informele afhandeling van de klacht mogelijk is. Als deze informele afdoening niet slaagt, wordt de procedure schriftelijk voortgezet. Deze formele behandeling heeft in 5 klachtzaken (8%) (2021: 10%) plaatsgevonden. Van de 5 klachten die ter bespreking aan het college zijn voorgelegd, waren 2 (deels) gegrond (3%) en 3 ongegrond (5%). (Ook) deze percentages zijn vergelijkbaar met die van 2021. In enkele gevallen is een lid van het college, op eigen initiatief of op verzoek van de klager, in gesprek gegaan over een klacht.

3.2 (Gegronde) klachten

Dat 'slechts' 2 klachten formeel gegrond zijn, betekent niet dat de overige klachten ongegrond zijn. Uit navraag bij de klachtencoördinator blijkt dat 15 klachten die informeel zijn behandeld ook als (deels) gegrond zijn aangemerkt. Dit betekent dat het aantal (deels) **gegronde** klachten 17 (27%) bedraagt.

Figuur 2 Uitkomsten klaagschriften



Uit het jaarverslag kan niet opgemaakt worden wat de aard en inhoud van de klachten is en wat de concrete uitkomsten zijn. Dit is niet in overeenstemming met de gemeentelijke klachtinstructie, waarin staat dat het jaarverslag een omschrijving van de gedragingen waarover wordt geklaagd en een samenvatting van de adviezen over de klachtenhandeling moet bevatten. Het is nu niet goed mogelijk om op basis van het jaarverslag conclusies te trekken en verbeteringen voor te stellen. Vorig jaar is met de klachtcoördinator afgesproken dat bekeken wordt op welke (andere) wijze de klachten geregistreerd kunnen worden. Hieraan is echter om verschillende redenen nog beperkt uitvoering gegeven. Klachten worden inmiddels wel uitgebreider geregistreerd, maar de informatie blijkt per

klacht te verschillen, wat vergelijking bemoeilijkt. Het ‘vullen van het systeem t.b.v. het jaarverslag’ is nu expliciet in het takenpakket van de klachtcoördinator opgenomen en het aantal uren van de juridisch-administratief medewerker is uitgebreid om de klachten nauwkeuriger te registreren.

3.3 Leerpunten

In het jaarverslag zijn 4 leerpunten benoemd. Het eerste leerpunt betreft de constatering dat klachten op verschillende plekken en via verschillende kanalen bij de gemeente binnenkomen. Dit brengt het risico met zich dat klachten niet als zodanig worden herkend en niet tijdig door de juiste medewerker worden behandeld. Dit leerpunt is vorig jaar ook al benoemd.

Reactie: uit nadere informatie van de klachtcoördinator blijkt dat dit probleem zich inmiddels minder voordoet, maar nog wel degelijk speelt. Zij zal hiervoor via onder meer SPIN aandacht blijven vragen.

Het tweede leerpunt gaat over het niet reageren van medewerkers op vragen of terugbelverzoeken van inwoners.

Reactie: aan het belang van een (snelle) reactie wordt met enige regelmaat en op verschillende manieren – onder meer via de teamleiders – aandacht gegeven, zowel in algemene zin als naar aanleiding van een concreet geval.

Leerpunt 3 is casuïstisch en door de teamleider besproken binnen het betreffende cluster.

Het vierde leerpunt is geformuleerd naar aanleiding van niet tijdig zien van e-mails met een dreigende toon richting een medewerker. Dit heeft geleid tot overleg tussen de teamleiders hoe dreigende e-mails tijdig kunnen worden herkend.

Overigens is de rol van klachtcoördinator in zoverre gewijzigd dat zij – meer dan in het verleden – ook als inhoudelijk adviseur over de klachtbehandeling en als bijvoorbeeld gespreksleider kan worden ingezet. De nieuwe werkwijze zal worden vertaald in de klachtinstructie.

3.4 Nationale Ombudsman

Als de klager niet tevreden is over de klachtafhandeling door de gemeente, kan hij de Nationale ombudsman (No) vragen om zich hierover uit te spreken. In dat geval doet de No eigen onderzoek naar de zaak of probeert hij via interventie of bemiddeling tot een oplossing te komen. Daarnaast wordt de No ook rechtstreeks benaderd. Het gaat dan om (telefonische) contacten, waarin informatie wordt gegeven over de klachtenprocedure of waarin de No terugverwijst naar de gemeente voor interne klachtbehandeling of doorverwijst naar een andere instantie.

De No heeft in 2022 19 verzoeken met betrekking tot onze gemeente ontvangen (2021: 15) en in totaal 20 (2021: 17) behandeld. Alle 20 zaken zijn zonder inhoudelijk onderzoek door de No afgedaan. In 7 gevallen heeft de No de zaak terugverwezen naar de gemeente voor interne klachtbehandeling, in 8 gevallen heeft de No informatie verstrekt en/of doorverwezen naar een andere instantie dan de gemeente en 3 gevallen was sprake van de mogelijkheid van een (lopende of nog mogelijke) bezwaar- of beroepsprocedure.

3.5 Conclusie klachten en actiepunten

Conform de in de klachtinstructie aangegeven voorkeursaanpak worden de meeste klachten informeel afgehandeld. Deze werkwijze vraagt om goede mediationvaardigheden. De klachtcoördinator kan

hierbij – explicieter dan eerder – een adviserende en ondersteunde rol spelen en bijvoorbeeld ook als procesbegeleider worden ingezet. Het jaarverslag geeft beperkte inhoudelijke informatie over de klachten, waardoor er weinig aanknopingspunten zijn om van de klachten te leren. Inmiddels zijn concrete stappen gezet om ervoor te zorgen dat aard, inhoud en uitkomst van de klachten beter geregistreerd worden. Verder zijn in het jaarverslag enkele verbeterpunten benoemd, waarop concrete acties zijn of zullen worden ondernomen.