

De behandeling van bezwaarschriften

Karin Jongman, gemeente Meppel
Bruno Steiner, bruno steiner advies

Meppeler Reeks “213a-onderzoeken” naar doelmatigheid en doeltreffendheid

Nr. 1

februari 2005

De behandeling van bezwaarschriften

Inhoudsopgave

1. Inleiding & Samenvatting	5
1.1. Inleiding	5
1.2. Samenvatting	6
2. Probleemstelling voor onderzoek “Behandeling bezwaarschriften”	7
3. Bevindingen uit het onderzoek “Behandeling bezwaarschriften”	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Factor “aantal bezwaren”	8
3.3. Factor “capaciteit voor afhandeling”	9
3.4. Factor “werkproces”	10
3.5 De feitelijke (gemiddelde) behandeltermijnen en de inhoud van de besluiten	15
4. Conclusies	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Conclusies bij afzonderlijke factoren	16
4.3 Algemene conclusie	16
4.4 Doelmatigheid van de bezwaarafhandeling	17
5. Aanbevelingen	18
5.1 Effect van bevindingen en conclusies voor de aanbevelingen	18
5.2 Algemene aanbevelingen	18
5.3 Specifieke aanbevelingen	19
Bijlage 1: Aantal binnengekomen bezwaarschriften in Meppel en vijf referentiegemeenten	21
Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden over bezwaarafhandeling in de gemeente Meppel	22
Bijlage 3: Aanpak onderzoek Behandeling bezwaarschriften	23
Bijlage 4: Werkproces volgens blauwe boek	24
Bijlage 5: Verschillen in behandeltermijn tussen Ruimtelijke Zaken Sociale Zaken en Arbeidsmarkt	28
Bijlage 6: Verhouding feitelijke en wettelijk behandeltermijn in Meppel en vier referentiegemeenten	29
Noten bij de hoofdtekst	30

De behandeling van bezwaarschriften

1. Inleiding & Samenvatting

1.1. Inleiding

Op 26 oktober 2004 heeft het college besloten een tweetal onderzoeken te laten houden, nl. naar de woonvoorzieningen van de Wet voorziening gehandicapten (Wvg) en naar de Behandeling bezwaarschriften, B&W besluitnr. OB 2004-13627. Die onderzoeken vloeien voort uit gemeentewetartikel 213a, dat het college verplicht jaarlijks onderzoeken te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Dit is het concept-rapport van het onderzoek naar de “Behandeling bezwaarschriften” van de gemeente Meppel.

Een samenvatting van het gehele rapport staat in paragraaf 1.2

De verdere opbouw van dit rapport is deze:

Hoofdstuk 2 gaat in op de probleemstelling, de algemene onderzoeksvraag en de daarmee verbonden deelvragen.

Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen van het onderzoek naar aanleiding van de deelvragen.

In hoofdstuk 4 wordt antwoord gegeven op de algemene onderzoeksvraag en – in de beperkte zin van het woord - een uitspraak gedaan over de doelmatigheid van de afhandeling van bezwaren.

In hoofdstuk 5 ten slotte zijn enkele aanbevelingen opgenomen.

Verder telt het rapport deze bijlagen:

1: Binnengekomen bezwaarschriften in Meppel en vijf referentiegemeenten

2: Lijst van geïnterviewden over bezwaarafhandeling in de gemeente Meppel

3: Onderzoeksaanpak.

4: Werkproces volgens het blauwe boek

5: Verschillen in behandeltermijn tussen Ruimtelijke Zaken Sociale Zaken en Arbeidsmarkt

6: Verhouding feitelijke en wettelijk behandeltermijn in Meppel en vier referentiegemeenten

1.2. Samenvatting

In het kader van het gemeentewetsartikel 213a hebben wij doelmatigheids-onderzoek gedaan naar de behandeling van bezwaarschriften. Aanleiding voor het onderzoek was dat de behandeling van bezwaarschriften regelmatig langer duurt dan wettelijk voorgeschreven. Gemiddeld is een vijfde van de bezwaarschriften binnen de wettelijke basistermijn van tien weken afgehandeld, een derde haalt de wettelijke maximale termijn van veertien weken en bijna de helft duurt langer dan veertien weken. Uitgaande van de wettelijke norm van bij voorkeur 10 weken, maar maximaal 14 weken, concluderen we dat de bezwaarafhandeling ondoelmatig is. Sturend voor het onderzoek is de vraag: Welke factoren bepalen de behandeltermijn van bezwaarschriften? Drie factoren zijn als mogelijke oorzaak onderzocht, te weten het aantal bezwaren, de afhandelingscapaciteit en het werkproces.

We concluderen dat de factor werkproces de voornaamste oorzaak is van de (gemiddeld te) lange behandeltermijnen.

Aangaande het werkproces komen wij tot deze bevindingen:

- *Er wordt in de praktijk gewerkt volgens logische, op papier beschreven stappen. Het beschreven werkproces bevat echter geen normen voor tijdsduur en doorlooptijden van werkzaamheden en dus niet voor de behandeltermijnen.*
- *Een belangrijk aanknopingspunt voor verbetering is dat de fase van het advies van de commissie tot en met het besluit van het bestuursorgaan gemiddeld 5,6 week duurt, terwijl meer dan 90 % van de besluiten gelijk zijn aan de adviezen.*
- *Wat echter het meest opvalt in het werkproces is het ontbreken van een gezamenlijke missie, een gedeelde urgentie. Wij hebben de stellige indruk dat het ontbreken van een gemeenschappelijke opdracht de samenwerking niet bevordert. Ieder doet zijn aandeel in het geheel, maar “het extra’s” ontbreekt. Men dus niet stellen het feitelijke werkproces niet goed is, maar wel dat het aan de gezamenlijkheid ontbreekt die nodig is om tot de verbeteringen te komen die vereist zijn om de behandeltermijnen te verkorten.*

Onze twee algemene aanbevelingen, waarvan de eerste de belangrijkste is, sluiten aan bij deze bevindingen. Ze luiden:

- *Bevorder het ontstaan van een gemeenschappelijke urgentie om samen te komen tot breed gedragen verbeteringen voor de afhandeling van bezwaarschriften.*
- *Verleen bestuurlijke prioriteit voor het handhaven van de wettelijke bezwaartermijn.*

Deze algemene bevindingen worden aangevuld met diverse specifieke aanbevelingen, zoals een versterking van de coördinatie van het proces door deze bij een coördinator in de lijn neer te leggen.

2. Probleemstelling onderzoek “Behandeling bezwaarschriften”

Dit hoofdstuk bevat de probleemstelling zoals neergelegd in de onderzoeksopzet van 8 december 2004, die een uitwerking was van B&W besluitnr. OB 2004-13627. In hoofdstuk 3 en bijlage 3 zetten we uiteen niet alle vragen (volledig) kunnen worden beantwoord.

Aanleiding en afbakening van het onderzoek

De aanleiding voor een doelmatigheidsonderzoek naar de behandeling van bezwaarschriften is het feit dat de wettelijke behandeltermijn van bezwaarschriften regelmatig wordt overschreden. Die termijn is tien weken, met een eenmalige mogelijkheid er vier weken bij te doen.¹ Termijnoverschrijding is vanuit de zorg voor de relatie tussen burger en bestuur onwenselijk. Een betrouwbare overheid houdt zich immers aan de door haar gestelde termijnen. Het onderzoek richt zich dus op de bezwaarschriften tegen gemeentelijke besluiten. Klachten, dat wil zeggen formele uitlatingen van burgers over gedragingen van ambtenaren en bestuurders vallen niet onder het onderzoek. Ook aansprakelijkheidstellingen, belastingkwesaties en beroep na bezwaar vallen buiten het onderzoek.

Onderzoeksvragen

De algemene vraag in het onderzoek is:

Welke factoren bepalen de behandeltermijn van bezwaarschriften?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn de factoren eerst nader benoemd, te weten “aantal bezwaren”, “capaciteit” en “werkproces”. Het “aantal bezwaren” staat voor het werkaanbod. Hoe groter dit aantal, des te langer de behandeltermijn. De “capaciteit” staat voor de middelen om het werkaanbod aan te kunnen. Hoe groter de capaciteit, des te korter de behandeltermijn. Ten slotte staat “werkproces” voor de wijze waarop het werk is georganiseerd. Hoe efficiënter dit gebeurt, des te korter de behandeltermijn².

Vervolgens is per factor de algemene onderzoeksvraag uitgewerkt in een of meer deelvragen.

Factor aantal bezwaren

1. *Hoeveel bezwaarschriften komen er binnen per jaar?*
2. *Hoe verhoudt het aantal bezwaarschriften zich tot het aantal in andere gemeenten?*
3. *Is dit aantal door de gemeente te beïnvloeden?*

Factor capaciteit voor afhandeling

4. *Hoeveel tijd vergen de binnenkomende bezwaarschriften van het secretariaat, de commissie en de vakafdelingen.*

Factor werkproces

5. *Hoe ziet het werkproces er op papier uit?*
6. *Hoe verloopt het werkproces in de praktijk?*
7. *Welke rollen hebben het secretariaat, de commissie, de vakafdelingen, het bestuur en de burger.*
8. *Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende partijen?*

In voorbereidende gesprekken is gevraagd de kwalitatieve aspecten bij de behandeling van bezwaarschriften in het onderzoek te betrekken, waaronder de juridische kwaliteit. Binnen de beschikbare tijd was dit niet mogelijk.

De behandeling van bezwaarschriften

*Meppeler Reeks “213a-onderzoeken” naar doelmatigheid en doeltreffendheid
Nr. 1,
februari 2005*

3. Bevindingen uit het onderzoek “Behandeling bezwaarschriften”

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de bevindingen van het onderzoek. Ze worden gepresenteerd volgens het stramien van de factoren en de bijbehorende deelvragen, waarin de algemene onderzoeksvraag is uitgewerkt. Een hierop gebaseerde beschouwing van de algemene onderzoeksvraag, staat in hoofdstuk 4.

In 3.2 komt de factor “aantal bezwaren” aan de orde. Dat gaat als het ware over het werkaanbod voor de Meppeler Bezwarencommissie; hier maken we een vergelijking met enkele andere gemeenten.

De capaciteit die aan de afhandeling wordt besteed is het onderwerp van 3.3. Hier staat de situatie in Meppel centraal; een zinvolle vergelijking met andere gemeenten was - in het kader van dit quick scanonderzoek – niet mogelijk.

Het werkproces vormt het onderwerp van 3.4. Dan gaat het over de wijze waarop de beschikbare capaciteit wordt ingezet om het werkaanbod aan te kunnen. Ook hier gaan we alleen op Meppel in.

In 3.5 kijken we tenslotte naar de behandeltermijnen die uit deze factoren resulteren, alsook naar de inhoud van adviezen en besluiten.

Ter afsluiting van deze inleiding bij de bevindingen vermelden we dat aan de meeste gesprekspartners zoals vermeld in bijlage 2 gevraagd is technisch en inhoudelijk commentaar te leveren op een concept van het rapport. Feitelijke onjuistheden zijn gecorrigeerd. Inhoudelijke opmerkingen die in sommige gevallen het rapport verder aanvulden, soms onze indrukken terecht nuanceerden en soms een bevestiging gaven van het beeld dat wij hadden, hebben wij in de definitieve versie opgenomen.

3.2 Factor “aantal bezwaren”

deelvraag 1: Hoeveel bezwaarschriften komen er binnen per jaar?

Door de bank genomen komen er jaarlijks circa 80 bezwaren bij de commissie binnen, van jaar op jaar kan dat circa tien stuks meer of minder zijn.

Tabel 1. Aantal door de Commissie bezwaarschriften ontvangen bezwaarschriften in 1999/2003

Jaar	Ontvangen bezwaarschriften
1999	90
2000	62
2001	70
2002	96
2003	78
<i>Gemiddeld per jaar</i>	<i>79,2</i>

deelvraag 2: Hoe verhoudt het aantal bezwaarschriften zich tot het aantal in andere gemeenten?

Om de tweede deelvraag te beantwoorden is informatie ingewonnen van enkele andere gemeenten die qua grootte, centrumfunctie en sociale structuur enigszins op Meppel lijken.

De behandeling van bezwaarschriften

*Meppeler Reeks “213a-onderzoeken” naar doelmatigheid en doeltreffendheid
Nr. 1,
februari 2005*

Voor een goede vergelijking met andere gemeenten zijn twee aspecten van belang. Ten eerste gaat het om de aard van de bezwaren die de commissie behandelt. Deze blijkt van gemeente tot gemeente te kunnen verschillen. Ten tweede kan het aantal bezwaren door incidentele factoren op en neer gaan. Toen in Meppel vergunning werd gegeven aan een bordeel, steeg het aantal bezwaren ‘op eens’. In andere gemeenten treden zulke schommelingen ook op, bijvoorbeeld door het aanscherpen van de verordening op het leerlingenvervoer.

De cijfers van tabel 2 zijn gecorrigeerd voor deze twee aspecten.³ Het aantal bezwaren in Meppel blijkt in lijn te liggen met de referentiegemeenten Coevorden, Deurne, Oldenzaal, Sneek en Veendam.⁴ Een vergelijking met vijf gemeenten zegt natuurlijk niet alles, maar laat wel zien dat Meppel geen uitzonderlijke ‘score’ heeft.

Tabel 2 Aantal ontvangen bezwaarschriften in Meppel en gemiddeld in vijf referentiegemeenten in 2003 (aantal per 1000 inwoners)

gemeente	Ontvangen bezwaarschriften op 1000 inwoners
Meppel	2,6
5 referentiegemeenten	2,7

deelvraag 3: Is dit aantal door de gemeente te beïnvloeden?

Anders dan over de eerste twee, is over de derde deelvraag niets concreets te zeggen. In algemene zin zijn er twee oorzaken te benoemen waarvan het aantal bezwaren afhankelijk is. Ten eerste van de kwaliteit van het gemeentelijk handelen, ten tweede van de mondigheid van de burger. Om na te gaan of en zo ja welke rol deze in theorie denkbare oorzaken in Meppel een rol spelen, zou een zeer uitgebreid onderzoek moeten worden gedaan, mede gebaseerd op bestudering van afzonderlijke bezwaarschriften. Een dergelijke aanpak past niet in dit relatief beperkte onderzoek.

We achten het overigens aannemelijk dat de oorzaken op korte termijn niet beïnvloedbaar zijn en dat daarmee het aantal binnenkomende bezwaren op die termijn als gegeven moet worden beschouwd.

3.3. Factor “capaciteit voor afhandeling”

deelvraag 4 - Secretariaat

Het secretariaat van de commissie bestaat uit een vaste medewerker en twee medewerkers, die bijspringen wanneer dat nodig is. Al met al besteedt het cluster juridische zaken circa 2100 productieve uren aan het secretariaat van de commissie, wat neerkomt op 1,7 formatieplaats. Van een vergelijking met andere gemeenten is afgezien, omdat de taakvelden van de verschillende commissies uiteenlopen (zie ook deelvraag 2) en daarmee de benodigde ambtelijke capaciteit.

deelvraag 4 - Commissie

De commissie bestaat feitelijk uit twee algemene kamers die elk een deel van de bezwaarschriften voor hun rekening nemen. Voor elke kamer worden vooraf reguliere maandelijkse hoorzittingen ingepland, waarvan kan worden afgeweken afhankelijk van het “werkenbod”. Het uitgangspunt hierbij is dat het aantal zittingen geen oorzaak mag zijn van vertraging. In 2001/03 was er – behalve in juli 2002 - elke maand minstens één zitting. Gemiddeld waren er 14,3 hoorzittingen per jaar, met gemiddeld 4,4 zaken per zitting.⁵ Naast het tijdsbeslag van de hoorzitting zelf, besteedt de commissie ook tijd aan de voorbereiding ervan en aan het nadien schriftelijk adviseren aan het bestuursorgaan.

De behandeling van bezwaarschriften

*Meppeler Reeks “213a-onderzoeken” naar doelmatigheid en doeltreffendheid
Nr. 1,
februari 2005*

Opgemerkt zij dat een vijfde van de bezwaarschriften *zonder* hoorzitting wordt afgedaan, bijvoorbeeld omdat ze zijn ingetrokken of kennelijk niet-ontvankelijk moeten worden verklaard.

Tabel 3 Aantal hoorzittingen, daar behandelde bezwaren en gemiddeld aantal bezwaren per zitting in 2001/2003

Jaar	Hoorzittingen	Ter hoorzitting behandelde bezwaren	Bezwaren per hoorzitting
2001 1)	15	63	4,2
2002	13	67	5,2
2003	15	59	3,9
<i>2001/03</i>	<i>14,3</i>	<i>63,1</i>	<i>4,4</i>
1) Voor 2001 is niet bekend hoeveel zaken die in 2000 binnen kwamen toen werden behandeld; daarom is een schatting gemaakt (nl het gemiddelde van 2001/03), te weten 9.			

deelvraag 4 - Vakafdelingen

De bemoeienis van de vakafdelingen concentreert zich op twee perioden: die vóór de hoorzitting en die ná het advies van de commissie, immers in deze fase ondersteunen de vakafdelingen het bestuursorgaan in het nemen van een besluit n.a.v. het bezwaarschrift. Een precies inzicht in de inzet van alle vakafdelingen is er niet. Wel zijn er indicaties voor de twee afdelingen – Ruimtelijke Zaken, inclusief bouw- en woningtoezicht (RZ) en Sociale Zaken en Arbeidsmarkt, inclusief wet voorzieningen gehandicapten (SZA) - die tezamen bijna 60% van de bezwaren voor hun rekening nemen.⁶

Afdeling SZA schat het gemiddelde tijdsbeslag op 6 uur bij een bezwaar dat ter hoorzitting komt; bij de bezwaren zonder hoorzitting is dat minder. Door RZ (BWT) is geen urenantal genoemd, maar wordt benadrukt dat het tijdsbeslag als zodanig geen probleem vormt. Wel is de inpassing van het bezwaarafhandeling in de overige werkzaamheden niet altijd eenvoudig. Het tijdsbeslag voor de vakafdelingen is dus relatief beperkt, hun primaire taak ligt elders. Uitgaande van de 6 uur van afdeling SZA kan het tijdsbeslag voor alle gemeentelijke vakafdelingen tezamen op grofweg 0,4 formatieplaats worden geschat.⁷

3.4. Factor “werkproces”

deelvragen 5 en 6 – hoe is het werkproces op papier en in de praktijk?

De gemeente beschikt over een zogeheten blauw boek waarin vele werkprocessen zijn beschreven, ook dat van de behandeling bezwaarschriften. Daarnaast hebben wij de werkprocesbeschrijving voor bezwarencommissies zoals opgenomen in de Standaard werkprocesbeschrijvingen DSP (Documentair Structuur Plan) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten geraadpleegd. De Meppeler procesbeschrijving is opgenomen als bijlage 4.

Uit het onderzoek bleek dat in de praktijk min of meer volgens deze (onderling vergelijkbare) papieren procesbeschrijvingen wordt gewerkt. Dat gebeurt niet klakkeloos. Zo is enige jaren geleden besloten met het oog op de doorlooptijd het gedetailleerde verslag van de hoorzitting te vervangen door een samenvatting van de inbreng van de diverse partijen.

Ofschoon “papier” en “praktijk” goed op elkaar aansluiten, bieden zulke papieren beschrijvingen doorgaans onvoldoende aangrijpingspunten tot een toets van de doelmatigheid van het werkproces in de praktijk. De voornaamste reden is dat de procesbeschrijvingen weliswaar op logische wijze de stappen in het proces beschrijven, maar geen normen bevatten

over het tijdsbeslag en de doorlooptijd van die stappen. Aan de beschikbare procesbeschrijvingen kunnen dus op dit punten geen normen worden ontleend.

Hoe ziet het werkproces er eigenlijk uit? Dit hangt af van de voorliggende zaak, waarbij drie⁸ typen te onderscheiden zijn:

1. In de *meeste zaken* is het bezwaar ontvankelijk en zijn er globaal drie fasen te onderscheiden: van ontvangst bezwaar tot hoorzitting, van hoorzitting tot advies commissie, van advies tot besluit bestuursorgaan. In die gevallen zal de commissie het bezwaar meestal gegrond, ongegrond of deels gegrond, deels ongegrond betitelen.⁹ Vervolgens neemt het bestuursorgaan een besluit, dat meestal conform advies is. (We gaan in 3.5 op deze meest voorkomende fasering nader in.)
2. *Soms* is het zo duidelijk dat een bezwaarde kennelijk niet-ontvankelijk is, dat het bezwaar niet ter hoorzitting komt. De commissie stelt een advies op (“kennelijk niet-ontvankelijk”), waarna een besluit volgt, praktisch altijd conform advies.
3. *Soms* is sprake van intrekking. Het werkproces van bezwaren die worden ingetrokken verloopt anders, omdat door de intrekking het ‘normale’ proces wordt afgebroken. Hoe ver zich dat ‘normale’ proces ontrolt, hangt af van het moment van intrekking. De redenen van intrekking verschillen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een bezwaarde bij nader inzien zijn kansen op succes zo matig inschat, dat hij er de brui aan geeft. Het komt ook voor dat de gemeente meteen al de onredelijkheid van het oorspronkelijke besluit inziet en het dus aanpast, waarna de bezwaarde zijn bezwaar intrekt.

Overzicht 1. Het werkproces “bezwaarschriftafhandeling” verdeeld in typen en fasen

Type	1	2	3
Fasen	<i>Meeste gevallen:</i> ontvankelijk	<i>Soms:</i> kennelijk niet-ontvankelijk	<i>Soms:</i> ingetrokken
	1 Ontvangst - Hoorzitting	1+2 Ontvangst – Advies (er is geen hoorzitting nodig)	<i>Afhankelijk van moment intrekken worden een of meer fases zoals hiernaast beschreven doorlopen.</i>
	2 Hoorzitting - Advies		
	3 Advies - Besluit	3 Advies - Besluit	

In Bijlage 5 is een overzicht opgenomen dat inzicht biedt in de besluytermijnen in alle zaken tezamen, de besluytermijnen in VROM/BWT-zaken en in Sza (incl. Wvg)-zaken. Overigens blijkt er geen substantieel verschil te zijn, namelijk gemiddeld over drie jaar 15,6 weken bij Vrom/Bwt en 15,0 bij Soza en 15,1 gemiddeld over alle zaken.

deelvragen 7 en 8 – hoe zijn de rol van de verschillende partijen en hun samenwerking

Burgers

Zoals toegelicht in bijlage 3, is in dit onderzoek afgezien van gesprekken met burgers. Hun rol wordt dus slechts belicht op grond van “papier informatie”.

Een burger heeft recht bezwaar te maken tegen een besluit van de gemeente. Van dat recht maakten in 2001/03 gemiddeld 80 burgers per jaar gebruik. De gemeente is eraan gehouden op een bezwaar binnen tien weken te reageren, maar kan die termijn eenmalig met vier weken verlengen. Die reactie bestaat of uit een besluit (een herzien besluit of een bevestiging van het besluit waartegen bezwaar was gemaakt) of het besluit dat betrokkene niet-ontvankelijk is. Tegen deze reactie kan de burger beroep aantekenen bij de rechter.

Secretariaat van de commissie

De meeste bezwaren komen via de postverwerking bij het secretariaat terecht. Soms wordt een bezwaar rechtstreeks naar de betrokken ambtenaar gestuurd; omwille van het overzicht (en registratie) gaat het stuk dan alsnog via postverwerking naar het secretariaat.

Het secretariaat gaat eerst na of het schrijven aan juridische eisen van een bezwaar voldoet. Zo niet, dan wordt de burger gevraagd dit te corrigeren, waarna het stuk alsnog in procedure gaat. De procedure begint met een ontvangstbevestiging aan de burger.

Dan gaat het secretariaat na of de bezwaarde “ontvankelijk” is of niet. Bij “kennelijk niet-ontvankelijk” komt er geen hoorzitting, stelt de commissie het advies “kennelijk niet-ontvankelijk” op en neemt het bestuursorgaan in alle gevallen een besluit conform advies.

“Kennelijk niet-ontvankelijk” verklaren gebeurde in 2001/03 in 6% van de gevallen.

In het leeuwendeel van de gevallen (94%) verzoekt het secretariaat de vakafdeling waar het besluit ambtelijk is voorbereid, een dossier met relevante stukken te vormen en een verweerschrift op te stellen. Daarbij geeft het secretariaat ook een termijn aan wanneer het dossier (inclusief verweerschrift) beschikbaar moet zijn. Dit moet namelijk tien dagen voor de hoorzitting ter inzage liggen voor alle betrokkenen. Ter facilitering van de commissie stelt het secretariaat een memo op over de juridische aspecten van de zaak; dit gaat met een kopie van het dossier naar de commissie(kamer).

Tijdens de hoorzitting maakt het secretariaat een samenvattend verslag van het gezegde. Na de zitting is er mondeling overleg tussen de commissie en het secretariaat en stelt het secretariaat een concept-advies op. Dit gaat naar alle leden van de betreffende kamer. Na verwerking van hun eventuele commentaar maakt het secretariaat het definitieve advies, dat – na ondertekening door de voorzitter en de secretaris – aan het bestuursorgaan¹⁰ wordt gestuurd (afschrift aan vakafdeling).

Hiermee eindigt de rol van het secretariaat in principe. Wel kan er incidenteel overleg zijn met de vakafdeling als die het besluit van het bestuursorgaan voorbereidt. Ook houdt het secretariaat bij wanneer, en welk besluit het bestuursorgaan neemt n.a.v. een advies.

Vakafdeling

Op verzoek van het secretariaat vormt de vakafdeling een dossier, verzamelt de relevante stukken en stelt een verweerschrift op (behalve in de enkele gevallen dat men ziet dat er een fout is gemaakt die men herstelt of men op een andere wijze tot een vergelijk met de bezwaarde komt).

Tijdens de hoorzitting voert een ambtenaar van de vakafdeling namens het bestuursorgaan het verweer, wat neer komt op het samenvatten, toelichten etc. van het eerder opgestelde verweerschrift, inclusief het reageren op de bezwaarde en het reageren op vragen van de commissie.

Tussen de hoorzitting en het advies van de commissie is de rol van de vakafdeling nihil; incidenteel vindt er technisch overleg plaats met het secretariaat dat in deze fase aan het advies werkt.

Wanneer de commissie haar advies heeft toegestuurd, bereidt de vakafdeling het bestuursbesluit voor. In circa 14 op 15 gevallen is het concept-besluit van de vakafdeling conform commissieadvies. In 1 op 15 adviezen gaat de vakafdeling ‘contrair’¹¹. In zulke gevallen moet een motivatie worden opgesteld van de reden van afwijking van het advies, waardoor deze zaken bewerklijker zijn.

De vakafdeling legt dan het concept-besluit voor aan het bestuursorgaan ter besluitvorming.

Commissie

De commissievoorzitter komt in de procedure het eerst in actie wanneer in overleg met het secretariaat over “kennelijk niet-ontvankelijk” moet worden besloten. Eveneens in samenwerking met het secretariaat maakt de voorzitter een planning van hoorzittingen. Voor de hoorzitting vindt – met het oog op de onafhankelijkheid van het oordeel – geen overleg plaats tussen commissie en vakafdeling. Wel ontvangt de commissie voorafgaande aan de hoorzitting het dossier, inclusief het memo van het secretariaat.

Tijdens de zitting vraagt de commissie aan de vertegenwoordiger van de gemeente (ambtenaar vakafdeling) en aan de bezwaarde hun visie op de zaak.

Na de hoorzitting overlegt de commissie, zoals gezegd, in aanwezigheid van de secretaris; daarna stelt het secretariaat een concept-advies op. Dit gaat naar alle leden van de betreffende kamer. Na verwerking van hun eventuele commentaar maakt het secretariaat het definitieve advies, dat – na ondertekening door de voorzitter en de secretaris – aan het bestuursorgaan wordt gestuurd^{ix} (afschrift aan de vakafdeling).

Hiermee eindigt de rol van de commissie in principe. (De uiteindelijke besluiten op de bezwaarschriften spelen zich af buiten het blikveld van de commissie.)

Bestuursorganen

De bezwaren van burgers richten zich strikt genomen niet tegen de gemeente, maar tegen een van de drie bestuursorganen die een gemeente kent. In 2001/03 was dat in 87% van de gevallen het college, in 9% de burgemeester en in 1% de raad. Als het bestuursorgaan het college of de burgemeester is, zit er nog één ambtelijke schakel tussen vakafdeling en het bestuursorgaan, de zogeheten “concerntoets”. Deze toets maakt onderdeel uit van de week tussen aanlevering en B&W-vergadering. Slechts incidenteel leidt de toets tot een vertraging wanneer de toetsers het stuk van de B&W-agenda haalt.

Wanneer het bezwaar zich tegen een besluit van de raad richt, speelt ook de griffier een rol en is – door het minder vaak vergaderen van de raad – de doorlooptijd automatisch langer.

Samenwerking tussen commissie, secretariaat en vakafdelingen

Uit de beschrijving van rollen blijkt dat de bezwaarafhandeling een gezamenlijke inspanning verlangt van hoofdzakelijk commissie, secretariaat en vakafdelingen. Men is dus van elkaar afhankelijk. Wanneer de ene partij talmt, moet de andere wachten.

Uit de gesprekken ontstaat – bij alle persoonlijke verschillen - de indruk van weinig gezamenlijkheid in de houding van de betrokkenen. Dat uit zich in de volgende aspecten:

- Men heeft weinig begrip voor elkaars positie en de daarmee soms samenhangende attitude. Zo kunnen beelden ontstaan van handelen en beweegredenen van anderen, die niet geheel sporen met het idee dat betrokkene er zelf op na houdt.
- Men deelt de zorg over het niet halen van de wettelijke termijn, maar suggesties ter verbetering van de een worden door de ander(en) snel te licht bevonden, zonder dat men toekomt aan het met elkaar mee denken over wat wel soelaas kan bieden.
- In het verlengde is er vooral oog voor wat anderen zouden kunnen doen en is er minder aandacht voor wat men zelf zou kunnen doen of wat men in gezamenlijkheid met elkaar zou kunnen doen.

Is de samenwerking daarmee in algemene zin slecht? Dat zeker niet. Ten eerste omdat alle betrokkenen beseffen dat ze van elkaar afhankelijk zijn. Ten tweede omdat ze elk voor zich de ambitie hebben het werk zo goed mogelijk te doen. Uit het onderzoek is op generlei wijze gebleken dat door wie dan ook het nut en de noodzaak van een bezwaarmogelijkheid voor de burger in twijfel wordt getrokken. Aan deze gedeelde opvattingen en (werk)houding wordt echter geen gemeenschappelijke missie en strategie ontleent. Het ontbreken van het gevoel

De behandeling van bezwaarschriften

Meppeler Reeks “213a-onderzoeken” naar doelmatigheid en doeltreffendheid

Nr. 1,

februari 2005

samen voor dezelfde klus te staan kan misschien verklaard worden uit het feit dat alle betrokkenen doortrokken zijn van het gevoel dat belangen en partijen in bezwaarzaken gescheiden moeten blijven. De schijn van partijdigheid moet te allen tijde vermeden worden. De scheiding van belangen is een voorwaarde voor de onafhankelijkheid van de commissie, onafhankelijk ten opzichte van het bestuursorgaan en ten opzichte van de belanghebbende(n). Het secretariaat zit hier tussenin, enerzijds ondersteunend aan de commissie en anderzijds aan de collega's op de vakafdelingen. In deze termen bezien, is men bang dat overleg tussen de vakafdeling en secretariaat of tussen de commissievoorzitter en de vakafdeling afbreuk doet aan de onafhankelijkheid.

3.5 De feitelijke (gemiddelde) behandeltermijnen en de inhoud van de besluiten

In dit onderzoek nemen we aan dat de behandeltermijnen worden beïnvloed door het aantal bezwaren ("werkenbod"), de ingezette capaciteit en het werkproces. In de voorgaande paragrafen zijn deze drie factoren (aan de hand van de deelvragen) behandeld. In deze paragraaf geven we onze bevindingen m.b.t. feitelijk in Meppel waargenomen (gemiddelde) behandeltermijnen.

Tabel 4 laat zien dat in 2001 en 2002 de gemiddelde behandeltermijn flink boven de wettelijke basistermijn van 10 weken lag en ongeveer op het wettelijke maximum van 14 weken. Ondanks dit gemiddelde was er een flink aantal zaken waarvan de behandeling te lang duurde, zelfs afgezet tegen de maximale wettelijke norm. Bovendien verslechterde de situatie in 2003, wat is te zien aan zowel de gemiddelde termijn die stijgt naar 18,6 weken, als het aandeel bezwaren dat buiten de wettelijke termijn is afgehandeld (van minder dan de helft naar twee derde). Uit de gegevens over 2004 zal moeten blijken of in 2003 sprake was van een incidentele verslechtering of dat sprake zou kunnen zijn van een tendens.¹²

Tabel 4. Aantal bezwaarschriften (niet ingetrokken) binnen basis- of maximumtermijn en daarbuiten, alsmede gemiddelde behandeltermijn in weken

	2001	2002	2003	2001/03	2001/03
binnen 10 weken	10	26	5	13,7	22%
van 10 tot 14 weken	21	17	16	18,0	30%
meer dan 14 weken	24	25	39	29,3	48%
totaal, excl. intrekkingen etc. 1)	55	68	60	61,0	100%
<i>Gemiddelde termijn in weken</i>	<i>14,3</i>	<i>13,1</i>	<i>18,6</i>	<i>15,3</i>	
1) Omdat de bezwaarde op elk willekeurig moment kan besluiten zijn bezwaar in te trekken heeft het geen zin de intrekkingen met te nemen in het berekenen van de gemiddelde termijn.					

De vergelijking met andere gemeenten is lastig; slechts met vier referentiegemeenten is een zinvolle vergelijking mogelijk en slechts voor één jaar. We beperken ons daarom tot de *globale* conclusie dat er zowel gemeenten zijn die het beter doen dan Meppel, als gemeenten die het slechter doen. Dat betekent dus óók, dat een beter naleven van de wettelijke termijn wel degelijk kan. (Zie bijlage 6)

We splitsen nu de in tabel 4 gepresenteerde gemiddelde behandeltermijnen in de drie fasen waarin de bezwaarschriftafhandeling in de meeste gevallen te verdelen is (zie 3.4.), namelijk 1. de fase van ontvangst tot hoorzitting, 2. de fase van hoorzitting tot commissieadvies en 3. de fase van advies tot bestuursbesluit.

Tabel 5. De gemiddelde behandeltermijnen opgesplitst in drie fasen (in weken)

	2001	2002	2003	Gemid. 2001/3
Fase 1. gemiddeld van ontvangst tot hoorzitting	5,8	6,0	6,5	6,1
Fase 2. gemiddeld van hoorzitting tot advies	2,8	3,7	4,2	3,6
Fase 3. gemiddeld van advies tot besluit	5,9	3,6	7,5	5,6
Gemiddelde totale behandeltermijn 1)	14,3	13,1	18,6	15,3

Zoals in paragraaf 3.4 beschreven, is fase 1 een coproductie van secretariaat, commissie en vakafdelingen, fase 2 primair een zaak van commissie en secretariaat en zijn in fase 3 vooral de vakafdelingen aan zet. Ook hebben we gekeken of er verschil is in de behandeltermijn bij Sociale Zaken en Arbeidsmarkt en Ruimtelijke zaken. Dit verschil blijkt niet substantieel te zien (zie bijlage 5).

Tot slot presenteren we in Tabel 6 gegevens over de inhoud van de commissieadviezen en de daarop volgende besluiten op bezwaar.

Van tabel 5 en 6 samen springt vooral in het oog dat fase 3 gemiddeld 5,6 week duurt, terwijl gemiddeld 93% van de besluiten gelijk is aan de adviezen van de commissie.

Tabel 6. Inhoud van commissieadviezen en van besluit door bestuursorgaan op bezwaren, voorzover niet ingetrokken

inhoud advies & besluit	2001		2002		2003		gemid. 2001/3	
	adv	besl	adv	besl	adv	besl	adv	besl 1)
niet-ontvankelijk	7	7	3	3	11	11	11%	11%
ongegrond	26	35	62	66	37	38	68%	75%
deels gegrond	7	0	5	1	1	3	7%	2%
gegrond	12	10	3	3	11	8	14%	11%
totaal	52	52	73	73	60	60	100%	100%

1) Door afrondingen is het som der delen niet gelijk aan het totaal

Het blijkt dat het merendeel van de *adviezen* de gemeente in het gelijk stelt. Dit is te zien als een indicatie voor het feit dat de gemeente haar werk in deze sfeer behoorlijk goed doet. Een aanvullende toets op de gemeentelijke kwaliteit zou zijn de mate waarin de gemeente in een beroepszaak – aangespannen door een burger die zich niet neerlegt bij een afgewezen bezwaar – alsnog door de rechter in het ongelijk is gesteld. Van deze toets is in dit onderzoek afgezien, omwille van tijdsbesparing en omdat het Meppeler aandeel “ongegrond” in lijn ligt met dat van de referentiegemeenten; op dit punt lijkt Meppel dus gemiddeld te ‘scoren’.

Wat de *besluiten* betreft, laat tabel 6 zien dat het bestuursorgaan doorgaans wat “strenger” voor de burger is dan de commissie. Wat vaker dan de commissie meent de gemeente dat het oorspronkelijke besluit kan/moet worden gehandhaafd.

4. Conclusies

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen we eerst de conclusies formuleren bij de drie factoren die de behandeltermijn van bezwaarschriften bepalen. Dit op grond van de antwoorden op de onderzochte deelvragen. Vervolgens trekken we een algemene conclusie. Tenslotte gaan we – in beperkte zin - in op de vraag die voortvloeit uit artikel 213a van de gemeentewet, namelijk de vraag hoe doelmatig de bezwaarafhandeling in Meppel.

4.2 Conclusies bij afzonderlijke factoren

Factor “aantal bezwaren”

Uit het onderzoek concluderen wij, dat het aantal bezwaren van burgers en bedrijven tegen gemeentelijke besluiten niet als uitzonderlijk moet worden gezien. Het overschrijden van de wettelijke behandeltermijn is dus niet terug te voeren op een buitensporig hoog ‘werk aanbod’.

Factor “capaciteit voor afhandeling”

Geen der betrokkenen geeft te kennen dat de capaciteit onvoldoende is. De commissie en het secretariaat zijn redelijk flexibel bij de inzet van hun capaciteit, doordat het aantal hoorzittingen respectievelijk secretariaatsuren relatief eenvoudig op het aantal zaken kan worden afgestemd. Voor de vakafdelingen vormt het afhandelen van bezwaren een relatief klein onderdeel binnen het geheel van werkzaamheden. Voor de bestuursorganen lijkt de capaciteit evenmin een knelpunt.

Factor “werkproces”

Het feitelijke en het ‘papierene’ werkproces komen vrijwel met elkaar overeen. Het ‘papierene’ werkproces gaat over wie op welk moment wat moet doen, maar bevat geen normen voor de tijdsduur van de activiteiten, en daarmee evenmin voor de behandeltermijnen. De samenwerking tussen de commissie, het secretariaat en de vakafdelingen is in die zin goed dat elk van de betrokkenen zijn taak serieus neemt en zich ervoor inzet deze zo goed mogelijk te verrichten. Voor de commissie en haar secretariaat zou men dat als vanzelfsprekend kunnen betitelen. Maar óók de vakafdelingen zien “bezwaarwerk” als een vanzelfsprekend onderdeel van hun werkzaamheden. Waar het echter aan ontbreekt, is gezamenlijkheid. Ieder voor zich ziet mogelijkheden tot verbetering van het werkproces. Het zijn echter vooral de anderen die moeten verbeteren. Wat men zelf kan doen of wat men in gezamenlijkheid zou kunnen doen, heeft minder aandacht.

4.3 Algemene conclusie

We concluderen dat van de drie mogelijke oorzaken van termijnoverschrijding bij de afhandeling van bezwaren, het werkproces als voornaamste factor moet worden aangewezen.

In hoofdstuk 5. **Aanbevelingen** komen we nader terug op het werkproces, en meer specifiek ook op de capaciteit (zie 5.3). Want hoewel ze volgens betrokkenen geen knelpunt vormt, is ze een van gemeentewege beïnvloedbare factor die kan bijdragen aan de verkorting van behandeltermijnen.

De behandeling van bezwaarschriften

*Meppeler Reeks “213a-onderzoeken” naar doelmatigheid en doeltreffendheid
Nr. 1,
februari 2005*

4.4 Doelmatigheid van de bezwaarafhandeling

Bij doelmatigheid gaat het hier om de vraag: is de gemeente op tijd? Dat leidt tot de vervolgvraag: wat is de norm voor tijdigheid? In beginsel zijn er drie normen denkbaar:

- Wat elders te doen gebruikelijk is;
- Wat we zelf vinden;
- Wat de wet voorschrijft.

Uit het vergelijk van Meppel met de referentiegemeenten kwam geen eenduidig beeld naar voren, maar was de voorzichtige conclusie dat Meppel het niet heel slecht, maar evenmin heel goed doet. Over wat de gemeente zelf vindt, constateren we dat dit vooral is afgeleid van wat de wet voorschrijft. Bezien we die wettelijk norm, dan mag de behandeltermijn 14 weken zijn, maar liever 10 weken. Afgezet tegen deze norm, moet de praktijk in Meppel in de jaren 2001/03 als ondoelmatig worden gezien. In 2001/02 lag de *gemiddelde* afhandeltermijn rond de 14 weken, maar werden circa 4 op 10 zaken in méér dan 14 weken afgedaan. Vervolgens steeg de gemiddelde termijn in 2003 naar meer dan 18 weken en werd 2/3 van de zaken in méér dan het wettelijk maximum van 14 weken afgedaan.

5. Aanbevelingen

5.1 Effect van bevindingen en conclusies voor de aanbevelingen

Alvorens tot de aanbevelingen zelf te komen, zullen we eerst nader analyseren wat de onderzoeksbevindingen en de daaruit getrokken conclusies betekenen voor de aanbevelingen.

De conclusie was dat het werkproces het voornaamste aangrijpingspunt voor verkorting van behandeltermijnen is. De duur van elk werkproces, ook het onderhavige, wordt door drie componenten bepaald. Ten eerste door het tijdsbeslag van de diverse activiteiten die worden verricht. Ten tweede door de doorlooptijd van die activiteiten, die onder meer wordt bepaald door de volgorde van de activiteiten. Ten derde door de prioriteit die aan het beschouwde werk wordt gegeven boven andere verplichtingen.

Iets doen aan deze drie componenten, betekent niets minder dan een *herontwerp* van het werkproces op papier en in de praktijk. En dat is slechts onder twee voorwaarden te bereiken. Deze twee voorwaarden brengen ons tot een tweetal algemene aanbevelingen, waarvan de eerste de belangrijkste is.

5.2 Algemene aanbevelingen

Nu bleek uit de bevindingen dat het afhandelen van bezwaren een coproductie is van diverse partijen met elke een eigen achtergrond. Hun onderlinge samenwerking is op zich niet slecht, maar wordt gekenmerkt door weinig gezamenlijkheid. Dat is nadelig in geval van “routinewerk”, maar werkelijk hinderlijk bij het herontwerp van een werkproces, waar het immers gaat om het bedenken van ‘slimme oplossingen’ die bovendien praktisch toepasbaar zijn, en dus op draagvlak bij betrokkenen kunnen rekenen.

Dit brengt ons tot onze eerste en belangrijkste algemene aanbeveling:

- I. *Stimuleer een gemeenschappelijk gevoelde noodzaak tot gemeenschappelijke acties ter verbetering van de bezwaarafhandeling door in het bijzonder de commissie, haar secretariaat en de vakdiensten.*

Een verder element in het verkorten van de afhandeltermijn is het stellen van andere prioriteiten. Dit geldt in het bijzonder voor de vakafdelingen¹³. Voor hen is het werken aan bezwaarschriften een relatief klein deel van hun totale werkzaamheden. Het is wel een deel dat moet concurreren met de “andere verplichtingen”. Wanneer méér prioriteit wordt gegeven aan bezwaarschriften, zullen de andere werkzaamheden wat langer blijven liggen. Hierbij moeten we nadrukkelijk opmerken dat dit een tijdelijk effect is. De werkzaamheden voor de bezwaarschriften vormen namelijk een continue stroom, of de behandeltermijn nu kort of lang is. Wil men echter binnen een zekere tijd van “lange” naar “korte” behandeltermijn, dan zal gedurende die tijd het andere werk wat langer blijven liggen.

Deels is dat verleggen van de prioriteiten een professionele verantwoordelijkheid van de betrokken medewerkers en hun leiding, maar op een zeker moment kan dit hun verantwoordelijkheidsbereik te buiten gaan.

Dit brengt ons tot onze tweede algemene aanbeveling:

De behandeling van bezwaarschriften

*Meppeler Reeks “213a-onderzoeken” naar doelmatigheid en doeltreffendheid
Nr. 1,
februari 2005*

II. *Doe een bestuurlijke uitspraak over het (relatieve) belang van het handhaven van de wettelijke termijn van bezwaarafhandeling.*

Ofschoon deze tweede algemene aanbeveling minder van belang is dan de eerste, zal zij – naast haar eigen merites - waarschijnlijk ook de eerste meer kracht verlenen.

5.3 Specifieke aanbevelingen

Met als basis de algemene aanbevelingen, doen wij nu enkele specifieke. Op grond van dit onderzoek naar verhouding beperkte onderzoek kunnen wij niet aangeven welke precieze effecten deze aanbevelingen zouden hebben op de lengte van de behandeltermijn.

- A. *Breng op (een) geschikt(e) moment(en) en op passende wijze informeel, en met respect voor elkaars formele rollen alle betrokkenen bij elkaar opdat zij hun kennis, ervaring en vaardigheden uitwisselen en ‘verenigen’ met het doel de behandeltermijnen te verkorten. Voorbeelden van zoekrichtingen:*
- i. Beleg enkele sessies van commissie, secretariaat en vakafdelingen waarin het gezamenlijke doel besproken wordt en ieders bijdrage daaraan nader uitgewerkt wordt.
 - ii. Beleg periodiek een overleg met dezelfde deelnemers waarin het werkproces centraal staat.
- B. *Analyseer preciezer (dan in dit onderzoek) wie op welk moment wat doet en ga na hoeveel tijd dat kost, zowel aan bestede tijd als aan doorlooptijd en denk na over alternatieven voor de huidige gang van zaken. Voorbeelden van zoekrichtingen:*
- iii. Het was te doen gebruikelijk het gezegde op de hoorzitting letterlijk te verslaan, tegenwoordig wordt er een samenvatting gemaakt, die ook blijkt te voldoen. Dit is ongetwijfeld op andere gebieden ook mogelijk.
 - iv. Nu wordt het verweerschrift van de gemeente bij het “inzage-dossier” gevoegd. Het dossier is dus pas klaar als het verweerschrift klaar is. Strikt genomen hoeft het verweerschrift pas klaar te zijn op de hoorzitting: pas daar verweert de gemeente zich ten overstaan van de commissie tegen het bezwaar van de burger. (Overigens heeft het verweerschrift zowel voor de burger als voor de commissie een toegevoegde waarde bij de voorbereiding van de zaak.)
 - v. De dossiervorming t.b.v. bezwaarzaken kost in geval van niet digitale stukken relatief veel tijd. Hier kan andere logistiek en/of digitalisering wellicht tot verbeteringen leiden.
 - vi. Thans worden de gegevens over (onderdelen van) behandeltermijnen en allerlei bijbehorende kenmerken eerst aan het papier toevertrouwd en dan in WORD overgetikt, wat wel de kans op ‘schrijf- en invoerfouten’ verdubbelt, en niet de mogelijkheid geeft tot rekensommen, zoals voor dit onderzoek of het jaarverslag van de commissie makkelijk zou zijn. Hier kan digitalisering tot verbeteringen leiden.
 - vii. In die gevallen – namelijk tweederde – dat de commissie een bezwaar ongegrond verklaart, dat wil zeggen, het oorspronkelijke besluit ondersteunt, zou het nemen van een ‘nieuw’ besluit vlotter moeten kunnen. Bijvoorbeeld door het commissiesecretariaat naast het advies meteen ook een concept-

besluit te laten maken en dit vervolgens als hamerstuk op de agenda van het bestuursorgaan te plaatsen. Strikt genomen kan de vakafdeling contrair gaan, maar bij ongegronde bezwaren ligt dat niet in de rede (en doet zich in de praktijk ook niet voor). Een standaard in te vullen brief voor besluiten conform advies kan mogelijk het proces nog extra versnellen.

Los van de hierboven vermelde punten, die tijdswinst nastreven, zij hier nog het volgende opgemerkt:

- viii. Tijdens een door de onderzoekers bezochte hoorzitting fungeerde de medewerker van het secretariaat óók als “dame van ontvangst” en “koffiejuffrouw” waardoor de rol van secretaris enigszins in het gedrang kwam. Hier zijn wellicht andere mogelijkheden denkbaar.
- C. *Ga na of een hogere frequentie van hoorzittingen kan bijdragen aan de verkorting van de termijnen van behandeling. Dit is overigens niet alleen verandering in het werkproces op zich, maar ook een capaciteitsuitbreiding. De commissie en andere betrokkenen moeten vaker aanwezig zijn voor hetzelfde aantal zaken, wat betekent een kostenverhoging per zaak.*
- D. *Het bezwaarwerk is op de vakafdelingen werk “wat er even tussendoor moet”. In die zin laat het zich vergelijken met projectmatig werk. Als we deze vergelijking doortrekken zou het tot een versnelling kunnen leiden door de coördinatie van het bezwaarwerk bij een functionaris uit de lijnorganisatie neer te leggen, bijvoorbeeld een coördinator bij de juridische cluster.*
- E. *Wanneer het basisproces op orde is – dus de behandeltermijnen min of meer in lijn met de wettelijke voorschriften – zou naar kwalitatieve verbeteringen kunnen worden gezocht. In een van de referentiegemeenten neemt de commissie in haar jaarverslag meer algemene adviezen op voor kwaliteitsverbetering van uitvoeringstechnische en soms beleidsmatige aard. Dit impliceert een meer gestructureerde wijze van lessen trekken uit bezwaren van burgers.*
- F. *Gezien het toenemende belang van rechtmatigheid van het gemeentelijk handelen zou tot een onderzoek naar de juridische kwaliteit kunnen worden besloten.*

Bijlage 1: Aantal binnengekomen bezwaarschriften in Meppel en vijf referentiegemeenten

<u>Naam gemeente</u>	<u>inwoners 1.1.2003</u>	<u>Bezwaren 2003</u>	<u>Bzw'03/1000 inw</u>
Coevorden	36008	69	1,9
Deurne	32130	59	1,8
Oldenzaal	31374	75	2,4
Sneek	32862	146	4,4
Veendam	28397	86	3,0
subtotaal referentiegemeenten	160771	435	2,7
<i>Meppel</i>	30588	78	2,6

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden over bezwaarafhandeling in de gemeente Meppel

mw. Karin Haagsma (Bestuurszaken)*
dhr. Remko Horstmanhoff (Sociale Zaken en Arbeidsmarkt)*
dhr. Wim de Jonge (Ruimtelijke Zaken)*
dhr. Erik Nonhebel (concerncontroller)*
mw. I.A.A. Oostmeijer- Oosting (gemeentesecretaris)
dhr. P.E.J. den Oudsten (burgemeester)
dhr. Rob van der Vegte (Bestuurszaken)*
dhr. Jan Vos (Ruimtelijke Zaken)*
dhr. Luuk van der Wal (Bestuurszaken)*
dhr. H. Weidgraaf (commissievoorzitter)*

* Hebben de concepttekst becommentarieerd (zie 3.1. van de hoofdtekst)

Bijlage 3 Aanpak onderzoek Behandeling bezwaarschriften

De aard van het onderzoek

Bij het uitvoeren van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a van de gemeentewet kiest Meppel voor een methode van “globaal indien mogelijk, uitgebreid wanneer nodig”. Allereerst doen we dus een relatief beperkt onderzoek. Als de uitkomsten daarvoor aanleiding geven, kan worden besloten een nader onderzoek te doen, waarbij het geheel of een onderdeel diepgaander wordt onderzocht.

Het onderzoek naar de behandeling van bezwaarschriften is een beperkt onderzoek. Dat is ook de reden dat bepaalde onderzoeksvragen bij nader inzien niet konden worden beantwoord. Bezwaarlijk is dat onzes inziens niet. Ten eerste hebben de onderzoeksvragen nut gehad om de onderzoeksinspanning te richten. Dat is van belang voor zowel de onderzoekers als de opdrachtgever. Ten tweede geven de wel gevonden antwoorden voldoende inzicht om conclusies te trekken over de doelmatigheid van de werkzaamheden rond de behandeling van bezwaarschriften.

De doorlooptijd van het onderzoek, inclusief rapportage, was half november 2004 tot half februari 2005.

Informatieverzameling

Een belangrijk onderdeel in elk onderzoek is de informatie waarop het is gebaseerd. Zien de onderzoekers bepaalde informatie over het hoofd of besluiten ze bepaalde informatie niet te gebruiken, dan kan dit de kwaliteit van het onderzoek aantasten. Nu is er geen algemene receptuur over welke informatie wel en welke niet moet worden gebruikt. Daarom is het van belang dat de onderzoekers duidelijk aangeven op welke gegevens hun conclusies zijn gebaseerd. De gebruikers van het onderzoek kunnen dan nagaan of ze dat voldoende vinden.

In de vooraf opgestelde opzet is aangegeven dat de informatie voor het onderzoek zou worden ontleend aan:

- A. De jaarverslagen 2002 en 2003 van de Commissie Bezwaarschriften;
- B. Interviews met het secretariaat van de commissie, met de commissievoorzitter en met twee vakafdelingen;
- C. Jaarverslagen van enkele vergelijkbare gemeenten;
- D. Eventueel gesprekken met enkele, steekproefsgewijs aangewezen, indieners van bezwaren.
- E. Handboek administratieve organisatie van de gemeente Meppel
- F. Standaard werkprocesbeschrijvingen DSP (Documentair Structuur Plan) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Met uitzondering van D, zijn deze bronnen alle gebruikt. Van benadering van burgers is afgezien omdat het voeren van zelfs maar enkele gesprekken een aanzienlijke tijdsinvestering vergt. (De tijd zit niet alleen in de gesprekken zelf, maar ook in de selectie en benadering van burgers en de verwerking van de informatie die uit de gesprekken komt.) De verwachting was dat deze informatie relatief weinig zou bijdragen aan verbetering van het interne werkproces.

Wat betreft de interviews zoals genoemd onder B nog deze opmerking. Omwille van de tijdsbesparing is ervan afgezien van alle gesprekken verslagen te maken en deze ter goedkeuring aan de geïnterviewden voor te leggen. Wel heeft elke geïnterviewde vooraf kennis kunnen nemen van een concept-rapportage en aldus kunnen nagaan of de geleverde informatie naar zijn/haar inzien goed in het hoofdstuk Bevindingen is verwerkt.

Tenslotte over C, de gegevens uit andere gemeenten. We hebben aan negen gemeenten informatie gevraagd, waarvan er zes waren die deze binnen de gestelde termijn konden leveren. Zoals hierna zal blijken, was de wel ontvangen informatie niet altijd bruikbaar.

Bijlage 4: Werkproces volgens “blauwe boek” in Meppel

Proces :Behandeling van een bezwaar of administratief beroep door de Commissie voor Bezwaar- en Beroepschriften Afdeling :AIZ			Pagina: 24 Ontwerp: Advies VB: Datum: Vindpl: *****.AFD
Nr	Afdeling/ funktionaris	Aktiviteit	Toelichting
<p><u>Toelichting.</u></p> <p>Als een belanghebbende het niet eens is met een besluit, genomen door een gemeentelijk orgaan, kan hij of zij een bezwaarschrift en in uitzonderlijke gevallen (administratief) beroepschrift indienen. Ter voorbereiding van deze beslissingen is de Commissie voor Bezwaar- en Beroepschriften (Cie. B&B) ingesteld. Voordat het bestuursorgaan een beslissing neemt op het bezwaarschrift of het beroepschrift, adviseert de Cie. B&B het bestuursorgaan terzake van het besluit. Hieronder wordt de procedure voor de behandeling van een bezwaar- of beroepschrift door de Cie. B&B beschreven. Het handelen van de ambtelijke en bestuurlijke organen naar aanleiding van een ingediend bezwaarschrift is beschreven in het administratief proces "Bestuurlijke toelichting op een gemeentelijke beschikking bij de Commissie Bezwaar- en Beroepschriften".</p>			
1	AIZ/postkamer	Inboeken van het bezwaar-/beroepschrift	1.Inboeken van het bezwaar-/beroepschrift in het postsysteem. 2.Bezwaar-/beroepschrift naar het secretariaat van de Cie. B&B
2	AIZ/secretariaat Cie. B&B	Bewaken behandelingstermijn 10 weken (evt. 14 weken)	Het secretariaat zorgt voor een zodanige afstemming dat het bestuursorgaan tijdig op het bezwaarschrift kan beslissen. In uitzonderingsgevallen: 4 weken verdagen.
3	AIZ/secretariaat Cie. B&B	Verzenden ontvangstbevestiging aan appellant en evt. derde-belanghebbende(n)	Meedelen dat een commissie over het bezwaar of beroep zal adviseren en dat appellant in principe op korte termijn wordt uitgenodigd voor hoorzitting. Indien nodig appellant in gelegenheid stellen het bezwaarschrift aan te vullen.

Nr	Afdeling/ funktionaris	Aktiviteit	Toelichting
4	AIZ/secretariaat Cie. B&B	Overleg met voorzitter Cie. B&B	De voorzitter beoordeelt of er sprake is van de in artikel 7:3 of 7:17 Awb genoemde omstandigheden en dientengevolge horen achterwege kan blijven. Appellant wordt hiervan in kennis gesteld.
5	AIZ/secretariaat Cie. B&B	Verzenden afschrift bezwaarschrift en memo naar functionele afdeling met verzoek gegevens aan te leveren	Het hoofd van de functionele afdeling wordt gevraagd om uiterlijk 10 dagen voor de hoorzitting de volgende gegevens aan te leveren: - besluitvorming in chronologisch overzicht; - alle op de zaak betrekking hebbende stukken (incl. relevante regelgeving en beleidsnotities); - eventueel een verweerschrift (zo kort mogelijk).
6	AIZ/secretariaat Cie. B&B	Na ontvangst kopie van nieuw besluit + brief van de funkt. afd. i.g.v. intrekking beschikking en vervanging door een andere, overleg met voorzitter Cie.	De voorzitter beoordeelt of er sprake is van de in artikel 6:19 lid 1 Awb genoemde omstandigheid waardoor het bezwaar wordt geacht gericht te zijn tegen het nieuwe besluit, tenzij dat besluit aan het bezwaar of beroep geheel tegemoet komt, of de in artikel 7:3 of 7:17 Awb genoemde omstandigheden en dientengevolge horen achterwege kan blijven. Appellant wordt door het secretariaat van de Cie. B&B hierover schriftelijk geïnformeerd.
7	AIZ/secretariaat Cie. B&B	Na ontvangst intrekking van het bezwaar of beroep van appellant: bevestiging naar appellant	Het secretariaat verstuurt een bevestiging van de ontvangst van de intrekkingbrief aan appellant waarbij aangegeven wordt dat de bezwaarschriftprocedure wordt stopgezet en verdere behandeling van het bezwaarschrift door de Cie. B&B niet zal plaatsvinden.
8	AIZ/secretariaat Cie. B&B	Opstellen agenda hoorzitting	Per hoorzitting worden maximaal 3 bezwaarschriften behandeld, indien meer dan 3 zaken vindt verdeling over 2 kamers plaats.

Nr	Afdeling/ funktionaris	Aktiviteit	Toelichting
9	AIZ/secretariaat Cie. B&B	Verzenden af- schrift binnengekomen be- zwaarschrift(en) (incl. bijlagen) + agenda hoor- zitting naar <u>alle</u> commissieleden	Verzenden van: - kopie bezwaarschrift(en) + bijlagen; - agenda hoorzitting naar alle commissieleden.
10	AIZ/secretariaat Cie. B&B	Uitnodigen ap- pellant (en/of gemachtigde), evt. derde- be- langhebbende(n)) en college /burg. /raad voor de hoorzitting	Minimaal 3 weken voor de hoorzitting. Hierin wordt in ieder geval vermeld: - mogelijkheid van verzoek het tijdstip van de zitting te wijzigen; - appellant en bestuursorgaan kunnen tot tien dagen vóór de zitting nadere stukken indienen; - het secretariaat legt de op de zaak betrekking hebbende stukken minimaal één week ter inzage in het Informatiecentrum; - de mogelijkheid om zich te laten bijstaan of te laten vertegenwoordigen door een gemachtigde.
11	AIZ/secretariaat Cie. B&B	Verzamelen alle relevante op de zaak betrekking hebbende stuk- ken + verzenden naar Cie.leden behandelende kamer	Relevante op de zaak betrekking hebbende stukken: - het bezwaarschrift van de appellant; - de besluitvorming van het bestuursorgaan en de voorbereiding hierop; - indien ingediend: het verweerschrift van het bestuursorgaan; - het secretariaat geeft een korte weergave van het geschil n.a.v. de stukken en formuleert daarbij aan- dachtspunten t.b.v de Cie. leden en evt. vragen aan de partijen. De stukken worden tijdig vóór de hoorzitting aan de Cie. leden van de behandelende kamer gezonden.
12	AIZ/secretariaat Cie. B&B	Stukken ter inzage	Een week voor de hoorzitting worden de stukken bij het secretariaat van de Cie. B&B ter inzage gelegd.

Nr	Afdeling/ funktionaris	Aktiviteit	Toelichting
13	AIZ/secretariaat Cie. B&B	Zorgdragen voor publicatie van datum en plaats van de hoorzitting en de te be- handelen zaken	Publicatie vindt een week voor de hoorzitting plaats in Meppeler Courant en het Informatieblad. Indien privacy van betrokkenen in het geding komt wordt de volledige naam van appellant niet gepubliceerd.
14	AIZ/secretariaat Cie. B&B	Aanwezigheid bij hoorzitting en opmaken verslag	Tijdens de hoorzitting maakt de secretaris verslag van het verhandelende.
15	AIZ/secretariaat Cie. B&B	Opstellen + verzenden con- cept-advies (in- clusief verslag) aan Cie. leden van de behande- lende kamer	Het concept-advies wordt naar de commissieleden van de behandelende kamer gestuurd. Daarbij wordt termijn gesteld om te reageren. Evt. reacties worden verwerkt.
16	AIZ/secretariaat Cie. B&B	Verzenden advies naar voorzitter behandelende kamer ter ondertekening	Het definitieve advies wordt ter ondertekening verzonden naar de voorzitter van de behandelende kamer, met verzoek het advies per ommegaande terug te zenden naar het secretariaat Cie. B&B.
17	AIZ./secretariaat Cie. B&B	Definitieve ad- vies ter kennis brengen aan het bestuursorgaan + afschrift van het advies ver- zenden naar alle commissieleden	Het secretariaat van de Cie. B&B stuurt het definitieve advies naar het bestuursorgaan dat op het bezwaarschrift moet beslissen. Daarbij wordt de uiterlijke datum aangegeven waarop het bestuursorgaan moet beslissen. Het bestuursorgaan kan, indien dit niet reeds heeft plaatsgevonden, de termijn in uitzonderingsgevallen verdagen met ten hoogste vier weken.
18	Bestuursorgaan	Beslissing op bezwaar + ad- vies ter kennis brengen aan ap- pellant	Het advies wordt door bestuursorgaan aan appellant ter kennis gebracht door het als bijlage bij de beslissing op het bezwaar- of beroepschrift te voegen.

Bijlage 5: Verschillen in behandeltermijn tussen Ruimtelijke Zaken Sociale Zaken en Arbeidsmarkt

	2001	2002	2003	2001/3
totale besluittermijnen (ontvangst t/m besluit) verdeeld in 3 componenten (weken)				
Alle zaken tezamen				
gemiddeld ontv. t/m hoorz.	5,8	6,0	6,5	6,1
gemiddeld hoorz. t/m adv.	2,8	3,7	4,2	3,5
gemiddeld adv. t/m besluit	5,9	3,6	7,5	5,5
gemiddeld totaal	14,3	13,1	18,6	15,1
Toelichting:	1. De som van de onderdelen is niet helemaal gelijk aan het totaal, omdat voor de onderdelen af en toe gegevens ontbreken of omdat er afrondingsverschillen zijn. 2. Berekening gebaseerd op 55, 68 en 60 zaken in 2001, 2002 resp. 2003			

	2001	2002	2003	2001/3
totale besluittermijnen (ontvangst t/m besluit) verdeeld in 3 componenten (weken)				
VROM/BWT-zaken				
gemiddeld ontv. t/m hoorz.	5,8	6,9	5,4	5,9
gemiddeld hoorz. t/m adv.	3,0	5,7	4,0	4,1
gemiddeld adv. t/m besluit	4,0	4,9	7,7	5,6
gemiddeld totaal	12,8	17,4	17,1	15,6
Toelichting:	1. De som van de onderdelen is niet helemaal gelijk aan het totaal, omdat voor de onderdelen af en toe gegevens ontbreken of omdat er afrondingsverschillen zijn. 2. Berekening gebaseerd op 20, 14 en 19 VROM-zaken in 2001, 2002 resp. 2003			

	2001	2002	2003	2001/3
totale besluittermijnen (ontvangst t/m besluit) verdeeld in 3 componenten (weken)				
SoZa (incl Wvg)-zaken				
gemiddeld ontv. t/m hoorz.	7,2	6,6	5,5	6,3
gemiddeld hoorz. t/m adv.	3,5	3,2	3,8	3,5
gemiddeld adv. t/m besluit	6,0	3,4	5,3	4,9
gemiddeld totaal	16,6	13,2	14,6	15,0
Toelichting:	1. De som van de onderdelen is niet helemaal gelijk aan het totaal omdat voor de onderdelen af en toe gegevens ontbreken of omdat er afrondingsverschillen zijn. 2. Berekening gebaseerd op 11, 14 en 18 SoZa-zaken in 2001, 2002 resp. 2003			

Bijlage 6: Verhouding feitelijke en wettelijk behandeltermijn in Meppel en vier referentiegemeenten

De vergelijking met andere gemeenten is lastig. De reden is dat elke referentiegemeente de gegevens over de termijnen op een eigen manier presenteert, terwijl de onderliggende gegevens voor ons niet beschikbaar zijn. Van de zes gemeenten waarvan informatie is ontvangen, blijven er vier over waarmee een zinvolle vergelijking mogelijk is. De vergelijking heeft echter betrekking tot een enkel jaar, waardoor ze gevoelig is voor incidentele uitschieters. Uit de Tabellen I.a en I.b trekken we daarom slechts de *voorzichtige* conclusie er zowel gemeenten zijn die het beter doen dan Meppel, als gemeenten die het slechter doen. Het aantal referentiegemeenten is te klein om te zeggen dat Meppel “gemiddeld” scoort. Wel lijkt erop dat Meppel niet een uitzonderlijke score heeft.

Tabel I.a Afhandeling binnen resp. buiten maximale wettelijke termijn Sneek, Veendam en Meppel in 2003

	Sneek 1)		Veendam		<i>Meppel</i>	
binnen 14 weken	110	75%	39	91%	21	35%
meer dan 14 weken	36	25%	4	9%	39	65%
totaal	146	100%	43	100%	60	100%
1) In Sneek worden ingetrokken bezwaren wel meegeteld in het totaal, in Veendam en Meppel niet						

Tabel I.b Gemiddelde afhandelingstermijnen in Coevorden, Deurne en Meppel in 2003

	wettelijk	feitelijk	verschil
Coevorden	14 weken	18,9 weken	4,9 weken
Deurne	14 weken	21,3 weken	7,3 weken
<i>Meppel</i>	<i>14 weken</i>	<i>18,6 weken</i>	<i>4,6 weken</i>

Noten bij de hoofdtekst

¹ Dit geldt voor het type bezwaren dat de Commissie Bezwaarschriften behandelt. Voor belastingzaken (waarover de commissie niet adviseert) gelden geheel andere termijnen).

² In theorie zou ook een toename van de complexiteit van bezwaarschriften een factor kunnen zijn. Wij hebben dit niet onderzocht. Aannemelijk is echter dat over de tijdspanne die het onderzoek beslaat de complexiteit waarschijnlijk niet enorm zal zijn toegenomen en dat bovendien, door te werken met gemiddelden de invloed van enkele meer complexe zaken wegvalt in het geheel. Verder kan nog opgemerkt worden dat geen van de geïnterviewden aangaf dat een toegenomen complexiteit oorzaak was van langere behandeltermijnen.

³ Om met deze twee aspecten rekening te houden is het volgende gedaan:

- van de referentiegemeenten zijn alleen die bezwaren meegenomen waarmee de Meppeler commissie zich bezighoudt. Samengevat zijn dat wel bezwaren m.b.t. bouwen, ruimtelijke ordening, bijstand en gehandicaptenvoorzieningen en niet belastingzaken en woningtoewijzing.
- Meppel wordt vergeleken met het *gemiddelde* van de andere gemeenten. Omdat uit Tabel 1 bleek dat het aantal bezwaren in Meppel in 2003 gemiddeld was, wat het niet nodig om het Meppeler aantal te corrigeren voor incidentele factoren.

⁴ Ook van de gemeente Gorinchem is materiaal ontvangen, dat door vorm en inhoud echter niet met de andere gemeenten vergelijkbaar was.

⁵ Naast de reguliere en extra vergaderingen die dienen als hoorzitting, is er eens per jaar een plenaire bijeenkomst van beide kamers en het secretariaat tezamen om de opgedane ervaringen onderling uit te wisselen.

⁶ Ook in de referentiegemeenten heeft een groot deel van de bezwaren betrekking op het werkterrein van deze of vergelijkbare afdelingen.

⁷ Gemiddeld waren er in 2001/03 jaarlijks zo'n 80 bezwaren in de hele gemeente.

Veronderstellen we gemakshalve dat genoemde 6 uur per zaak die ter hoorzitting wordt behandeld voor alle zaken in de hele gemeente geldt, dan is het jaarlijks gemiddelde aantal productieve uren voor bezwaarafhandeling 6 uur x 80 = 480 uur. Afgezet tegen het totaal van 1225 productieve uren per jaar van één formatieplaats is dat dus ongeveer 0,4 formatieplaats, nl. 480/1225.

⁸ Ontvankelijke zaken die zonder hoorzitting gegrond dan wel ongegrond worden verklaard komen niet voor.

⁹ Incidenteel wordt een bezwaar bij nadere beschouwing op of rond de hoorzitting alsnog niet-ontvankelijk verklaard.

¹⁰ In de ambtelijke praktijk betekent dit dat het advies dat naar het bestuursorgaan wordt gestuurd, bij de vakafdeling terechtkomt ter behandeling

¹¹ Adviezen van de commissie zijn niet bindend en hoeven dus niet overgenomen te worden.

¹² De gegevens over een jaar worden t.b.v. het jaarverslag eens per jaar gebundeld. Dit is pas mogelijk nadat het verslagjaar ruimschoots is verstreken omdat het de nodige tijd duurt voordat de bezwaarschriften die op het eind van het verslagjaar zijn ontvangen ook zijn afgehandeld. Vandaar dat ten tijde van dit onderzoek niet over gegevens van 2004 kon worden beschikt.

¹³ Bij het secretariaat wordt fulltime voor de commissie gewerkt. Een versnelling betekent dan extra capaciteit. Op de vakafdelingen beslaat het bezwaarwerk slechts een gedeelte van de werktijd. Een versnelling, in de vorm van een tussenspurten, is te maken door, na het een hogere prioriteit gegeven te hebben, tijdelijk het ritme in het bezwaarwerk te verhogen. Dit heeft natuurlijk nadelige effecten op andere activiteiten.