

BESTUURLIJK RAPPORT

Afwikkeling van niet-fiscale bezwaren

oktober 2014

Rekenkamer Zaanstad



BESTUURLIJK RAPPORT

Afwikkeling van niet-fiscale bezwaren

colofon

Rekenkamer Zaanstad

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: mr. drs. Arjan Kok RA (projectleider)
dr. Diederick Klein Kranenburg

Dit rapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen weer.

Samenvatting

De laatste jaren is gebleken dat een informele afhandeling van bezwaren tegen besluiten leidt tot hogere waardering onder burgers en lagere kosten voor de overheid. De rijksoverheid zet in recente publicaties en nota's dan ook volop in op deze werkwijze. Informeel betekent dat een ambtenaar – die het bestreden besluit niet heeft genomen – de bezwaarmaker snel na ontvangst van het bezwaar opbelt om te vragen wat er speelt en samen met de bezwaarmaker te bepalen wat de beste methode is om het geschil op te lossen. Dit gesprek zorgt ervoor dat misverstanden of gemakkelijk oplosbare problemen snel uit de weg worden geruimd, waarna de bezwaarmaker zijn bezwaar vaak intrekt. Veel formele onderdelen van de bezwaarprocedure, zoals een hoorzitting en een beslissing op bezwaar, kunnen dan achterwege blijven. De rekenkamer onderzocht in hoeverre het college van B en W gebruik maakt van de mogelijkheden om niet-fiscale bezwaren op informele wijze af te handelen en of het hierbij rechtmatig handelt.

Afhandeling bezwaren kan klantriendelijker en efficiënter

Uit het onderzoek blijkt dat de afdeling Juridische Zaken – die verantwoordelijk is voor de afhandeling – met souplesse en oplossingsgericht werkt. Dit gebeurt soms door te bellen met de bezwaarmaker, en soms door binnen het ambtelijk apparaat te zoeken naar oplossingen. De afdeling Juridische Zaken grijpt bovendien vaak de hoorzitting aan om samen met betrokkenen alternatieve oplossingen te verkennen. Toch past zij nog niet structureel de informele methode toe. Bellen met de bezwaarmaker is niet de norm, maar de beslissing van een individuele ambtenaar. Als contact wordt opgenomen, gebeurt dit vaak lang na het indienen van het bezwaar (gemiddeld 81 dagen). Dit kan klantvriendelijker. Wat betreft het aantal intrekkingen van bezwaren en de kosten van de bezwaarafhandeling scoort de gemeente Zaanstad rond het landelijk gemiddelde. De rekenkamer is van mening dat dit efficiënter kan, zeker omdat in vergelijking met gemeenten die wel structureel de informele methode toepassen de gemeente Zaanstad een stuk minder scoort.

Rechtmatigheid over het algemeen goed, maar kan en moet beter

Het college van B en W handelt, bij zowel de formele als de informele methode, doorgaans bezwaren af overeenkomstig het geldend recht. Toch zijn er enkele concrete zorgen. In een derde van de intrekkingen veronderstelt de afdeling Juridische Zaken dat een burger een bezwaar heeft ingetrokken, terwijl deze dit niet expliciet kenbaar heeft gemaakt of heeft bevestigd. Dit moet beter. Daarnaast werd één op de drie bezwaren te laat afgehandeld in 2012.

Waar liggen de mogelijkheden voor het toepassen van de informele methode?

De informele methode loont voor zowel de burger als de gemeente. Het is daarom goed dat Zaanstad die weg ook probeert te bewandelen. Hoewel de afdeling Juridische Zaken al stappen heeft gezet, zijn er verdere verbeteringen mogelijk. In ons onderzoek constateerden wij vier oorzaken die een volledige toepassing van de informele methode nog in de weg staan. Ten eerste ontbreekt op dit moment een

heldere bestuurlijke keuze voor de informele methode. Het uitdragen van deze keuze, binnen en buiten de ambtelijke organisatie, helpt om het informeel afhandelen in de hele organisatie in te bedden en bekendheid te geven bij burgers. Ten tweede bestaat in Zaanstad de misvatting dat de informele methode geen structuur behoeft. Bellen met de bezwaarmaker gebeurt nu op inschatting van de behandelend ambtenaar. De informele methode is echter niet gebaat bij een dergelijke vrijblijvendheid. Ten derde is er nog onvoldoende expertise en ervaring binnen de gemeente om de informele methode goed te kunnen uitvoeren. Het vergt namelijk specifieke (mediator)vaardigheden en ervaring van de ambtenaren: dat betekent een investering in kwaliteit en in tijd. Ten slotte wordt momenteel lang niet altijd voldaan aan de voorwaarde van 'onbevangenheid' in het contact met de burger. Bij omgevingszaken neemt geregeld de ambtenaar die het besluit heeft genomen contact op met de bezwaarmaker.

Reactie college en nawoord rekenkamer

De rekenkamer doet in dit bestuurlijk rapport zeven aanbevelingen om de knelpunten weg te nemen. Het college heeft aangegeven de conclusies van het rapport te onderschrijven en neemt alle aanbevelingen grotendeels over. Het college geeft echter geen volledige uitvoering aan de aanbevelingen. Hoewel wij op sommige punten de redenering van het college kunnen volgen en daarom ook onze aanbevelingen hebben aangescherpt, achten wij een onvolledige uitvoering van de aanbeveling ongewenst. Daardoor zal er namelijk mogelijk minder efficiënt worden gewerkt, zal de raad mogelijk niet voldoende worden geïnformeerd en zullen onrechtmatigheden mogelijk niet tijdig worden voorkomen, gesignaleerd of hersteld.

Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Zaanstad (de rekenkamer) naar aanleiding van het onderzoek naar de afhandeling van niet-fiscale bezwaren in Zaanstad.

De centrale vraag in dit onderzoek is:

In hoeverre maakt het college van B en W gebruik van de mogelijkheden om niet-fiscale bezwaren op informele wijze af te handelen en handelt het college bij de bezwaarafhandeling rechtmatig?

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en haar conclusies en aanbevelingen weer. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen.

In het bestuurlijk rapport wordt eerst de aanleiding voor dit onderzoek beschreven. Daarna volgt in hoofdstuk 2 een beschrijving van de belangrijkste bevindingen. Hoofdstuk 3 bevat de hoofdconclusie van het onderzoek en de analyse van de belangrijkste belemmeringen voor het afhandelen van niet-fiscale bezwaren door en namens het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Zaanstad, voorzien van aanbevelingen.

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inleiding | 9 |
| 1.1 | Aanleiding | 9 |
| 1.2 | Onderzoeksvraag | 9 |
| 2 | Bevindingen | 11 |
| 2.1 | Informele methode beperkt toegepast, wel oplossingsgerichte aanpak | 11 |
| 2.2 | Over het algemeen rechtmatig gehandeld, maar verbetering noodzakelijk | 13 |
| 3 | Hoofdconclusie, analyse en aanbevelingen | 15 |
| 3.1 | Hoofdconclusie | 15 |
| 3.2 | Analyse en aanbevelingen informele methode | 16 |
| 3.3 | Analyse en aanbevelingen rechtmatig handelen | 20 |
| 4 | Bestuurlijke reactie en nawoord | 23 |
| 4.1 | Bestuurlijke reactie college B en W | 23 |
| 4.2 | Nawoord rekenkamer | 26 |

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De wijze waarop overheden en burgers onderlinge geschillen oplossen – en in het bijzonder hoe een college van B en W omgaat met bezwaren tegen besluiten – is de laatste jaren in ontwikkeling. Uit een onderzoek van TNS Nipo (2009) bleek dat burgers over het algemeen ontevreden waren over de opstelling van de overheid bij de afhandeling van een bezwaar.¹ In dezelfde periode startte het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het programma 'Prettig contact met de overheid' om de bezwaarafhandeling informeler en meer oplossingsgericht te laten verlopen. De *informele methode* die het ministerie BZK aanmoedigt, houdt in dat de behandelend ambtenaar korte tijd na het ontvangen van het bezwaar de betrokken burger opbelt, bevestigt dat hij het bezwaar heeft ontvangen, vraagt wat er speelt en samen met de bezwaarmaker bepaalt wat de beste methode is om het geschil op te lossen. Hierdoor hoeven bezwaren niet altijd de gehele bureaucratische molen door. Daar waar dat mogelijk is, kan een geschil in een vroeg stadium worden opgelost met lagere kosten voor het bestuursorgaan tot gevolg. Bovendien voelt de burger zich bij deze benadering meer erkend. Burgers waarderen deze afhandeling met een 7,2 (in tegenstelling tot de 4,8 voor de formele methode) en de afhandeltijd voor het ambtelijk apparaat daalde met 26%. Daarnaast kan deze werkwijze ook op veel waardering rekenen onder ambtenaren.

Ook in Zaanstad staat de afhandeling van bezwaren in de belangstelling. In 2012 stelde de gemeenteraad vragen over de afhandeling van bezwaren en de behaalde resultaten. Vanwege de kaderstellende en controlerende taak die de raad ook bij dit soort uitvoeringstaken heeft, is deze interesse belangrijk.

1.2 Onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is inzichtelijk te maken in hoeverre het college van B en W van de mogelijkheden gebruik heeft gemaakt om niet-fiscale bezwaren op informele wijze af te handelen en of het college de bezwaren rechtmatig heeft afgehandeld in 2011 en 2012. Niet-fiscale bezwaren zijn alle bezwaren die door de afdeling Juridische Zaken namens het college worden afgehandeld. Dit zijn bezwaren tegen bijvoorbeeld het wijzigen of intrekken van een uitkering op basis van de Wet werk en bijstand (Wwb), het weigeren van een voorziening op basis van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), het besluit dat een subsidie gedeeltelijk moet worden terug-

¹ De bezwaarprocedure scoorde landelijk een 4,8 op een schaal van tien. Dit was de laagste score voor een contact met de overheid naar aanleiding van een 'levensgebeurtenis'. De 4,8 geldt voor de beoordeling van de keten van organisaties waarbinnen het contact plaatsvond. Volgens de opstellers van het rapport geldt deze keten als parameter die het best 'de kwaliteit van de overheidsdienstverlening' in kaart brengt. TNS Nipo, *Onderzoek naar de kwaliteit van overheidsdienstverlening 1 meting* (2009) p. 8-9.

betaald, of ook het besluit om de buurman een vergunning te geven om een bed & breakfast te starten.²

De onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre maakt het college van B en W gebruik van de mogelijkheden om niet-fiscale bezwaren op informele wijze af te handelen en handelt het college bij de bezwaaraafhandeling rechtmatig?

Aanpak en reikwijdte onderzoek

Wij hebben de onderzoeksvraag beantwoord door het bestuderen van literatuur en procedures, het voeren van gesprekken met medewerkers van de afdeling Juridische Zaken, het analyseren van bestanden en door het uitvoeren van een dossieronderzoek. Met behulp van een steekproef zijn de dossiers van 105 bezwaren geanalyseerd die in 2012 zijn afgehandeld. Op deelaspecten hebben wij de rechtmatigheid getoetst. De uitkomsten uit dit onderzoek hebben betrekking op de wijze waarop niet-fiscale bezwaren in zijn algemeenheid zijn afgehandeld en gaan niet in op een individueel afgehandeld bezwaar. Onze bevindingen en conclusies kunnen daarom afwijken van de ervaring van een individuele bezwaarmaker.

² Fiscale bezwaren, waaronder bezwaren tegen de WOZ-waarde of tegen heffingen, zoals parkeerbelasting of precariobelasting, vallen niet onder de reikwijdte van het onderzoek. Deze bezwaren worden afgehandeld door de afdeling Belastingen.

2 Bevindingen

De afdeling Juridische Zaken (JZ) handelt – namens het college van B en W – niet-fiscale bezwaren over het algemeen oplossingsgericht af en gaat daarbij met zekere souplesse te werk. Zo nemen zij ook bezwaren in behandeling die via e-mail of op de website zijn binnengekomen, terwijl het indienen van bezwaren via een elektronische weg formeel niet is toegestaan. Verder vindt er – wanneer de betrokken ambtenaar dit nuttig acht – soms voor de hoorzitting overleg plaats met de bezwaarmaker. De afdeling JZ spoort bovendien de vakafdeling, die in Zaanstad een belangrijke rol krijgt in de heroverweging van het besluit, aan om na te gaan of het probleem informeel kan worden opgelost. In de eerste fase na ontvangst van het bezwaar verkent de behandelend ambtenaar van de afdeling JZ de mogelijke alternatieve oplossingen voor het bezwaar en probeert zij hier draagvlak voor te creëren. De hoorzitting zelf en de periode daarna worden aangegrepen om onderliggende problemen naar boven te halen én op te lossen. De afdeling JZ stelt zich ook ten doel te leren van beroepen en de vakafdeling te laten leren van de bezwaren, door de bezwaren regelmatig te analyseren op mogelijke trends en deze te bespreken. Bovendien heeft een groot aantal juristen van de afdeling JZ in het najaar van 2013 een tweedaagse cursus ‘informeel handelen’ gevolgd.

2.1 Informele methode beperkt toegepast, wel oplossingsgerichte aanpak

2.1.1 Bestuurlijke en ambtelijke keuzes

Welke keuzen zijn bestuurlijk en ambtelijk gemaakt over het toepassen van de informele methode? Het college spreekt zich niet uit over welke wijze van afhandeling van bezwaren het voorstaat. Op basis van de aanwezige informatie lijkt het echter te kiezen voor een formele afhandeling. Zo regelt de gemeentelijke verordening voor het afhandelen van bezwaren uit 2003 enkel een aantal formele aspecten, met name rond de hoorzitting. Ook de informatie op de website van de gemeente toont uitsluitend de wettelijk vereisten en hetzelfde geldt voor de verplichte bezwaarclausule bij de primaire besluiten.

De afdeling Juridische Zaken is verantwoordelijk voor het afhandelen van niet-fiscale bezwaren namens het college. De afdeling is opgedeeld in het team Omgevingsrecht en het team Sociale Zaken. De afdeling geeft aan een handelswijze na te streven die gericht is op het snel inzichtelijk krijgen van de reden van het bezwaar, onder meer door contact te zoeken met de bezwaarmaker. Een ander uitgangspunt is dat er gezocht moet worden naar alternatieven om het bezwaar op een niet-formele wijze af te handelen. Het team Sociale Zaken van de afdeling Juridische Zaken streeft er naar om het eventuele contact met de bezwaarmaker zelf te leggen. Het team Omgevingrecht liet de beslissing om contact te zoeken met de bezwaarmaker geruime tijd over aan de vakafdeling. In september 2012 is er voor gekozen om deze beslissing samen met de vakafdeling te nemen.

2.1.2 De praktijk getoetst

Hoe werden bezwaren in 2012 afgehandeld? Pasten de ambtenaren de informele methode toe, en hoe vaak? Uit ons dossieronderzoek komt naar voren dat de afdeling Juridische Zaken of de vakafdeling in 11% van de ontvangen bezwaren telefonisch contact opneemt met de bezwaarmaker. Een enkele keer was dit kort na de ontvangst, 8 dagen, maar gemiddeld werd er 81 dagen na ontvangst van het bezwaar contact opgenomen met de bezwaarmaker. Tussen de resultaten van ons dossieronderzoek en de beleving van de afdeling Juridische Zaken zit echter een verschil – Juridische Zaken geeft aan dat er vaker contact is gezocht met de bezwaarmaker dan uit het dossieronderzoek naar voren kwam. Deze discrepantie ontstaat waarschijnlijk omdat niet alle contactmomenten in het dossier worden vastgelegd. Tegelijkertijd onderschrijft de afdeling JZ wel de conclusie dat de informele methode niet structureel wordt toegepast.

Uit het dossieronderzoek en interviews blijkt ook dat de afdeling Juridische Zaken wel actief op zoek gaat naar alternatieve oplossingen om het bezwaar af te handelen. Dit gebeurt soms door te bellen met de bezwaarmaker en soms door binnen het ambtelijk apparaat te zoeken naar oplossingen. De behandelend ambtenaar maakt per bezwaar een inschatting of een (snel) gesprek met de bezwaarmaker opportuun is. Tijdens en na de hoorzitting wordt ook samen met de bezwaarmaker(s) en belanghebbende(n) gezocht naar alternatieve oplossingen.

De conclusie over de gehanteerde werkwijze is tweeledig. De afdeling Juridische Zaken hanteert niet structureel de informele methode, wel zoekt zij bij de afhandeling van bezwaren - al dan niet samen met betrokkenen - naar alternatieve oplossingen.

2.1.3 Vergelijking andere gemeenten

Burgers en bedrijven in Zaanstad dienen relatief iets minder vaak een bezwaar in tegen een niet-fiscaal besluit dan op landelijk niveau. Er werden in 2011 gemiddeld 6,8 bezwaren per 1.000 inwoners ingediend (2012: 6,6), terwijl dit er landelijk 7,8 zijn.

De resultaten van de bezwaarafhandeling wijzen erop dat de afdeling Juridische Zaken namens het college de bezwaren afhandelt op een vergelijkbaar niveau als gemeenten die niet structureel de informele methode toepassen. Dit komt ten eerste naar voren in het aandeel intrekkingen. Een relatief hoog aandeel intrekkingen vormt een indicatie voor het succesvol toepassen van de informele methode. Zaanstad kent een percentage intrekkingen van ongeveer 20%, een score die volgens een recente benchmark rond het landelijk gemiddelde ligt. Dan de kosten. De afhandeling van een niet-fiscaal bezwaar kost in Zaanstad gemiddeld € 566.³ Landelijk liggen de kosten op € 595 euro per bezwaar.⁴ Op het eerste gezicht doet Zaanstad het op dit

³ Niet alle kostencategorieën konden getraceerd worden. Zo waren de kosten die de vakafdeling en postkamer maakten niet bekend en waren de kosten van de stadsadvocaat voor het afwickelen van een bezwaar niet exact te bepalen.

⁴ Bij de landelijke cijfers waren wel de kosten van de vakafdeling meegerekend, maar niet de proceskosten.

punt beter dan gemiddeld, maar in de landelijke benchmark zijn ook de kosten van de vakafdeling verwerkt, terwijl deze kosten niet beschikbaar waren voor Zaanstad. Ook het gemiddeld aantal uren dat een jurist van de afdeling JZ kwijt is aan een bezwaar (10,4 uur), wijkt niet significant af van het landelijke beeld.

In Zaanstad wordt bij een niet-fiscaal bezwaar niet vaker dan gemiddeld een beroep aangespannen. De uitkomst van de beroepszaak, waarbij de gemeente Zaanstad relatief weinig in het ongelijk wordt gesteld (14% ten opzichte van de landelijke 26%) vormt een aanwijzing dat de beslissingen van kwalitatief hoog niveau zijn.

Vergelijken we de uitkomsten van de bezwaarafhandeling met een gemeente die structureel volgens de informele methode werkt, dan gaan de resultaten wel uiteenlopen. De gemeente Gouda wordt in verschillende publicaties geportretteerd als voorbeeld van een goede toepassing van de informele methode.⁵ Tijdens de bezwaarafdeling wordt in Gouda circa de helft van de bezwaren door de bezwaarmaker ingetrokken. In Zaanstad geldt hiervoor de verhouding van 1 intrekking per 5 bezwaren. Aan het afhandelen van één bezwaar wordt in Gouda gemiddeld 8 uur besteed door de afdeling Juridische Zaken en de vakafdeling samen. In Zaanstad besteedt de afdeling Juridische Zaken hieraan gemiddeld 10,4 uur.

2.1.4 Ontwikkelingen

De afdeling JZ geeft aan dat informeel handelen het speerpunt voor 2014 is, waarbij zal worden ingezet om snel contact op te nemen met de bezwaarmaker na ontvangst van het bezwaar. Niet alleen door de medewerkers van de afdeling JZ maar ook door de medewerkers van de vakafdelingen. In het najaar van 2013 heeft een groot aantal juristen van de afdeling JZ een tweedaagse cursus 'informeel handelen' gevolgd.

2.2 Over het algemeen rechtmatig gehandeld, maar verbetering noodzakelijk

In het algemeen handelde de afdeling Juridische Zaken namens het college in 2012 rechtmatig - dit betekent dat er meestal uitvoering werd gegeven aan de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de verordening. Uit ons dossieronderzoek blijkt dat op drie onderdelen niet altijd rechtmatig is gehandeld:

- Het veronderstellen dat bezwaren zijn ingetrokken
- Het te laat nemen van een beslissing op bezwaar
- Instemming telefonisch horen ontbreekt

Het veronderstellen dat bezwaren zijn ingetrokken

Een bezwaarmaker kan zijn bezwaar intrekken wanneer hij van mening is dat een voortzetting van de procedure onnodig is. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer aan het bezwaar tegemoet is gekomen, of wanneer hij alsnog de juistheid van het besluit inziet. Het intrekken van een bezwaar heeft tot gevolg dat het bestreden besluit rechtens komt vast te staan. Het besluit wordt daarmee uitgevoerd en er staat geen

⁵ Marseille en Winter, *Professioneel behandelen van bezwaarschriften*; Gemeente Gouda weet nu van informeel aanpakken', *Public Mission*, september 2013, p. 21.

rechtsbescherming meer open bij de bestuursrechter. Het is daarom belangrijk dat de intrekking op initiatief van de bezwaarmaker plaatsvindt. In een substantieel deel van de onderzochte intrekkingen (36%) wordt echter door de afdeling Juridische Zaken verondersteld dat de bezwaarmaker zijn bezwaar heeft ingetrokken, zonder dat dit door de bezwaarmaker is bevestigd. Hierdoor zijn de rechten van de bezwaarmaker geschonden, wat mogelijk nadelig kan uitpakken voor de bezwaarmaker.

Het te laat nemen van een beslissing op bezwaar

In 30% van de afgehandelde bezwaren nam de afdeling Juridische Zaken te laat een beslissing op bezwaar. Dit is des te opvallender, omdat de termijn in 2012 al standaard was verlengd van 6 naar 12 weken. Hoewel 70% van de beslissingen op bezwaar dus volgens de letter van de wet wel rechtmatig was, gaat deze standaard verlenging wel in tegen de geest van de wet. De verlenging hoort niet een regel te zijn, maar een uitzondering. In 2013 wordt de termijn niet meer standaard verlengd, maar blijven verlengingen wel voorkomen.

Telefonische hoorzittingen

De bezwaarmaker heeft recht op een hoorzitting. In een beperkt aantal gevallen nam de afdeling JZ in 2012 deze hoorzitting telefonisch af. Voor telefonische hoorzittingen gelden dezelfde eisen als voor een hoorzitting in persona op het gemeentehuis. Ook hier geldt dat de relevante stukken ter inzage zijn gelegd of worden toegestuurd, dat de telefonische hoorzitting op tijd is aangekondigd en dat er een verslag van wordt gemaakt. Daarbij moet de bezwaarmaker nadrukkelijk toestemming hebben gegeven voor een telefonische hoorzitting in plaats van een hoorzitting in persona. In twee van de vier onderzochte telefonische hoorzittingen ontbrak het verslag van de hoorzitting, waren stukken niet ter inzage gelegd of opgestuurd, of was het gesprek niet aangekondigd. Ondanks het beperkte aantal dossiers (twee) vestigen we wel de aandacht op deze onrechtmatigheid, omdat de afdeling JZ het telefonisch horen ook in de toekomst op beperkte schaal blijft toepassen.

3 Hoofdconclusie, analyse en aanbevelingen

3.1 Hoofdconclusie

Oplossingsgerichte aanpak kan eerder

De afdeling Juridische Zaken handelt namens het college van B en W bezwaren oplossingsgericht en met zekere souplesse af. Dit gebeurt soms door te bellen met de bezwaarmaker, en soms door binnen het ambtelijk apparaat te zoeken naar oplossingen. De afdeling Juridische Zaken grijpt bovendien vaak de hoorzitting aan om samen met betrokkenen alternatieve oplossingen te verkennen. Toch hanteren de afdeling Juridische Zaken en de vakafdelingen niet structureel de informele methode, zoals die wordt aangemoedigd in het programma 'Prettig contact met de overheid'. Deze methode houdt in dat burgers die bezwaar maken altijd kort na het indienen van een bezwaar door een ambtenaar worden gebeld voor een open gesprek over de achtergrond van het bezwaar en om in samenspraak te bepalen wat de beste methode is om het geschil op te lossen. Het bellen met de bezwaarmaker is in Zaanstad echter niet de norm, maar een beslissing van een individuele ambtenaar. En als de bezwaarmaker wel wordt gebeld dan is dit – gezien de gemiddelde termijn van 81 dagen – in een (te) laat stadium.

Bezwaarafhandeling kan efficiënter en klantvriendelijker

De uitkomsten van de bezwaarprocedures – in termen van het aantal intrekkingen, de kosten en de tijdbesteding - laten zien dat Zaanstad landelijk gezien een middenmoter is. In Gouda, waar de norm is dat met alle bezwaarmakers snel contact wordt opgenomen na ontvangst van het bezwaarschrift, zijn de uitkomsten van de bezwaarprocedure een stuk gunstiger. Het aantal intrekkingen ligt in Gouda hoger en de bestede tijd om een bezwaar af te handelen ligt lager. De onderzochte werkwijze en de analyse van de resultaten laten zien dat de mogelijkheden om niet-fiscale bezwaren in Zaanstad op een informele wijze af te handelen nu niet ten volle worden benut. Op grond van zowel de door de gemeente Gouda behaalde resultaten als de gepubliceerde resultaten in de literatuur is het onze verwachting dat een structurele toepassing van de informele methode kan leiden tot lagere kosten voor het afhandelen van bezwaren en mogelijk ook tot een hogere waardering van burgers voor de gemeente, met minder ingediende bezwaren als gevolg.

Rechtmatigheid over het algemeen goed, maar kan en moet beter

Werken volgens de informele methode betekent niet dat er onrechtmatig gehandeld mag worden. Doorgaans handelt de afdeling Juridische Zaken bij het afhandelen van bezwaren rechtmatig, dus overeenkomstig het geldend recht. Toch hebben wij enkele concrete zorgen. Te vaak veronderstelt de afdeling Juridische Zaken dat de bezwaarmaker zijn bezwaar heeft ingetrokken, terwijl de bezwaarmaker dit niet expliciet kenbaar heeft gemaakt of op een andere wijze heeft bevestigd. Ten tweede is in 30% van de afgehandelde bezwaren de beslissing op bezwaar te laat genomen, terwijl de beslistermijn in 2012 al standaard was verlengd met zes weken, naar 12 weken. En ten slotte wordt niet aan alle procedurele vereisten van telefonisch horen voldaan.

3.2 Analyse en aanbevelingen informele methode

De literatuur en de vergelijking van de uitkomsten van de bezwaarafhandeling met de gemeente Gouda wijzen in dezelfde richting: de informele methode loont voor zowel de burger als de gemeente. Het is daarom goed dat Zaanstad die weg ook probeert te bewandelen. Maar ondanks de intenties is er nog geen volledige uitvoering gegeven aan de informele methode bij het afhandelen van niet-fiscale bezwaren. We zien daarvoor vier oorzaken:

1. Een heldere bestuurlijke keuze ontbreekt
2. Misvatting dat de informele methode geen structuur behoeft
3. Onvoldoende expertise
4. Eerste contact nog niet altijd onbevangen

1. Een heldere bestuurlijke keuze ontbreekt

Het college van B en W lijkt in de verordening en op de website een formele aanpak voor het afhandelen van bezwaren te volgen, terwijl de vakafdelingen en de afdeling Juridische Zaken oplossingsgericht willen werken en de afdeling JZ ook de intentie heeft om in 2014 de informele methode verder door te voeren.

De informele methode vergt een weloverwogen keuze van het college. Deze keuze moet ook worden uitgedragen, niet alleen binnen de ambtelijke organisatie, maar juist ook naar buiten toe, naar de raad en naar de burgers en bedrijven. Dit laatste kan door in de bezwaarclausule bij primaire besluiten te wijzen op de mogelijkheid om eerst contact op te nemen met de gemeente voordat een bezwaar wordt ingediend, om zo in een vroeg stadium conflicten te kunnen oplossen. Dit draagt er mogelijk ook toe bij dat er minder bezwaren worden ingediend. Tevens kan een bezwaarmaker ook worden uitgenodigd om zijn telefoonnummer in het bezwaar te vermelden zodat een ambtenaar telefonisch contact kan opnemen met de bezwaarmaker.⁶ Maar ook via andere gemeentelijke informatiekkanalen, zoals de website of in huis-aan-huisbladen, kan het college duidelijk maken dat het bezwaren informeel wil afhandelen.

Aanbeveling 1a

Maak een keuze over de mate waarin bezwaren informeel zullen worden afgehandeld en draag deze keuze uit via de gemeentelijke informatiekkanalen, waaronder de website, advertenties in huis-aan-huisbladen en via de bezwaarclausule in de primaire besluiten

⁶ Telefonisch contact met de bezwaarmaker blijkt in de huidige situatie niet altijd mogelijk omdat het telefoonnummer van de bezwaarmaker bij de gemeente onbekend is.

Bij de keuze voor een informele afhandeling van bezwaren is het ook belangrijk oog te hebben voor resultaten. Dit betekent ten eerste dat de raad en het brede publiek geïnformeerd dienen te worden over de resultaten van de bezwaarafhandeling. Een jaarverslag 'bezwaren en beroepen', zoals dat in veel gemeenten bestaat, is hiervoor een goed middel. Ook kan de afdeling Juridische Zaken de resultaten van de bezwaarafhandeling als indicator gebruiken om te sturen. Hoewel het succes van de informele methode vaak wordt afgelezen aan het aantal intrekkingen, mag dat echter niet als maatgevend worden beschouwd. Het gevaar is dan dat behandelaars teveel gaan inzetten op de intrekking van een bezwaar, wat een risico vormt voor de rechtmatige afwikkeling. De resultaten kunnen wel gebruikt worden als startpunt voor een dialoog tussen het college, de raad en burgers, in plaats van te fungeren als 'afrekeninstrument'. Daarbij is het belangrijk om te 'tellen en vertellen'. Hiermee bedoelen we dat de cijfers van context worden voorzien, zodat duidelijk wordt waarom een bepaald resultaat is bereikt. Zolang cijfers en context niet voorhanden zijn, heeft de raad geen ankerpunt om op te sturen.

Aanbeveling 1b

Stel een jaarverslag 'bezwaren en beroepen' beschikbaar aan de raad en voorzie dit van informatie over de uitkomsten van de procedures, mogelijke patronen en knelpunten en context hoe de resultaten bereikt zijn.

2. Misvatting dat de informele methode geen structuur behoeft

De werkwijze van de afdeling Juridische Zaken en de taakverdeling tussen de afdeling en de vakafdelingen is op het punt van informeel contact met de bezwaarmaker niet gestandaardiseerd. De wijze van afhandeling van bezwaren inclusief de beslissing of contact wordt opgenomen met de bezwaarmaker wordt overgelaten aan de individuele ambtenaren van de afdeling Juridische Zaken al dan niet in samenspraak met de vakafdelingen. Dit betekent dat elke behandelend ambtenaar op basis van zijn eigen inschatting bepaalt of het opportuun is om contact op te nemen met de bezwaarmaker. Dit is in strijd met het uitgangspunt van de informele methode, waarbij een ambtenaar altijd snel belt met de bezwaarmaker, behalve als er zwaarwegende argumenten zijn om dit niet te doen.

Een keuze voor de informele methode betekent dat deze vrijblijvendheid verdwijnt. Voor een succesvolle implementatie van de informele methode is het nodig dat methodisch gewerkt wordt. Methodisch werken voorkomt willekeur en geeft duidelijkheid welke stappen een ambtenaar onderneemt bij het afhandelen van bezwaren. Hierdoor neemt niet alleen het aantal fouten af, maar bovendien biedt methodisch werken de mogelijkheid tot evalueren en bijstellen.

Bij methodisch werken is het belangrijk dat er systematisch en procesmatig wordt gewerkt om het nagestreefde doel te bereiken.⁷ *Systematisch* betekent dat er volgens vooraf bepaalde stappen – afgeleid vanuit het doel of de doelstellingen – gehandeld wordt. Het handelen zelf moet *procesmatig* gebeuren, wat betekent dat de stappen logisch op elkaar volgen en er bewuste en gemotiveerde keuzen worden gemaakt om stappen wel of niet over te slaan. Onderdeel van het systematisch werken is ook het reflecteren op het handelen om te willen leren.

De huidige manier van werken is onvoldoende *systematisch*. Het geautomatiseerde systeem (Verseon) dwingt de ambtenaar wel om een aantal stappen te doorlopen, waaronder het plannen van een hoorzitting en het afsluiten van de bezwaarafhandeling met een beslissing op bezwaar of een eindbrief. De tussenliggende stappen zijn echter niet gestandaardiseerd en beschreven en hangen af van de inschatting van de individuele juristen van de afdeling JZ en de vakafdelingen.

Enige reflectie op het eigen handelen is zeker aanwezig. Positief is dat de afdeling JZ het trekken van lessen uit de uitspraken van de bestuursrechters heeft gsystematiseerd en dat de vakafdelingen leren van de analyses van de afdeling JZ van de afgehandelde bezwaren. De zelfreflectie op de eigen primaire processen door de afdeling JZ (bijvoorbeeld welke formuleringen worden gebruikt in de beslissing op bezwaar) en de vakafdelingen (hoe kunnen bezwaren worden voorkomen) is voor verbetering vatbaar.

Methodisch werken betekent ook zorgvuldig werken, waarbij informele gesprekken en afspraken met de bezwaarmaker worden vastgelegd in het dossier en de beslissing op bezwaar. Uit ons onderzoek bleek dat dit vaak niet gebeurde. Door (de inhoud van) gesprekken kort in een dossier en in de beslissing op bezwaar te noemen is voor iedere betrokkene duidelijk wat de status is van een bezwaarprocedure. Bovendien is gebleken dat de bestuursrechter in de beroepsfase de vastlegging van dergelijke gesprekken van belang acht.

Aanbeveling 2

Wikkel bezwaren met behulp van de informele methode doelgericht en bewust, systematisch en procesmatig af, wees gericht op willen leren en leg gesprekken en afspraken met de bezwaarmaker vast.

3. Nog onvoldoende expertise en ervaring binnen de gemeente

Een keuze voor de informele methode betekent dat het bestuur bereid moet zijn te investeren in de informele methode en dat het personeel deze methode uitvoert.

Dit betekent investeren in het personeel en bereid zijn om hier de tijd voor te nemen. De informele methode vereist van het personeel specifieke (mediation) vaardigheden

⁷ Methoden zijn er in soorten en maten afhankelijk van waar de methode voor moet worden gebruikt. In de verschillende handboeken op verschillende websites kom je dan ook allerlei definities tegen. Het systematisch en procesmatig werken om het doel te bereiken zijn echter wel een gemeenschappelijk element in die verschillende definities. Zie bijvoorbeeld Winkelaar, P. *Methodisch werken* (2001) en www.btsg.nl onderdeel methodisch werken

en ervaring. Aan de ene kant gaat het om empathisch vermogen: de behandelend ambtenaar moet in staat zijn het probleem achter het bezwaar te achterhalen door de juiste vragen te stellen. Aan de andere kant betekent het dat een ambtenaar de juridische aspecten van een bezwaarzaak centraal blijft stellen en rechtmatig handelt. De behandelend ambtenaar moet zich niet laten overrompelen door een assertieve bezwaarmaker. Anderzijds mag de ambtenaar zelf geen druk uitoefenen op een bezwaarmaker om zijn bezwaar in te trekken. Hij moet zich beperken tot het verstrekken van informatie waardoor een bezwaarmaker zelfstandig de afweging kan maken of hij het bezwaar intrekt.

De afdeling Juridische Zaken bouwt steeds meer expertise op om de informele methode goed uit te voeren. Twee ambtenaren van de afdeling Juridische Zaken zijn gecertificeerd mediator en een aantal andere ambtenaren van de afdeling hebben een training mediationvaardigheden gevolgd. In november 2013 heeft een groot aantal juristen van de afdeling JZ (80%) – op basis van vrijwilligheid – een cursus ‘informeel handelen’ gevolgd. Weer anderen hebben deze mediationvaardigheden in de praktijk ontwikkeld door regelmatig contact te onderhouden met burgers die gebruik maken van gemeentelijke voorzieningen.

Een training is echter nog niet standaard en verplicht voor alle ambtenaren die betrokken zijn of worden bij het informeel afhandelen van bezwaren. Bovendien werd het opdoen van ervaring met de informele methode tot op heden nog niet gestimuleerd en was het een vrijwillige keuze van de ambtenaar om deze methode toe te passen.

Training en ervaring komen de uitvoering van de informele methode ten goede⁸, maar vragen investeringen en tijd. Tijd van ambtenaren om de kennis te vergaren en op te doen, tijd van burgers om gewend te raken dat de gemeente Zaanstad de informele methode toepast en tijd van de politiek om de eerste (positieve) resultaten te kunnen waarnemen.

Aanbeveling 3

Investeer in de informele methode door training van personeel, zorg dat de methode ook wordt toegepast en gun de methode tijd om zich te bewijzen

4. Eerste contact nog niet altijd onbevangen

De informele methode kent minimaal twee contactmomenten tussen de behandelend ambtenaar en de bezwaarmaker. Ten eerste snel na de ontvangst van het bezwaar, om de achterliggende redenen van het bezwaar te achterhalen en gezamenlijk afspraken te maken over de afhandeling van het bezwaar. In gezamenlijk overleg kan worden besloten dat eerst een informeel traject wordt doorlopen, of dat een formeel traject de voorkeur heeft. Het is van belang dat dit eerste contact zo onbevangen mogelijk is. Dit betekent dat de ambtenaar die betrokken was bij het oorspronkelijke of bestreden

⁸ Euwema, M., C. Koetsenruijter en L. Van der Velden, *Prettig contact met de overheid 2* (Ministerie van BZK 2010), p. 138-140.

besluit dit contact niet kan leggen. Aan deze voorwaarde is en wordt in Zaanstad echter lang niet altijd voldaan, omdat het eerste contact in omgevingszaken soms ook wordt gelegd door de ambtenaar van de vakafdeling die betrokken was bij het oorspronkelijke besluit.

Tijdens het tweede contactmoment bij de informele methode staat het oplossen van het aan het bezwaar ten grondslagliggende probleem centraal. Hierbij is de inbreng van de vakafdeling van belang. Enerzijds om het oorspronkelijke besluit te heroverwegen, anderzijds om te zoeken naar een oplossing waarbij de bezwaarmaker krijgt waar hij recht op heeft, maar niet krijgt waar hij geen recht op heeft.

Dat de informele methode minimaal twee contactmomenten kent wordt onvoldoende gerealiseerd. Wanneer ambtenaren van de afdeling Juridische Zaken of de vakafdelingen contact zochten met de bezwaarmaker, dan was dit met het doel om het bezwaar informeel op te lossen en niet om te informeren naar de achtergrond van het bezwaar of afspraken te maken over de verdere behandeling. Bij het eerste contact hoeft de ambtelijke organisatie dus geen (alternatieve) oplossing voorhanden te hebben. Sterker nog, de afwezigheid van een voorbereide oplossing draagt bij aan een open dialoog, waardoor het gesprek ook zonder uitgebreide voorbereiding kan worden gevoerd.

Aanbeveling 4

Zorg dat een andere ambtenaar dan die bij het oorspronkelijke besluit betrokken was het eerste contact legt met een bezwaarmaker om op die wijze een onbevangen gesprek te creëren.

3.3 Analyse en aanbevelingen rechtmatig handelen

Tot slot het rechtmatig handelen, waarbij bezwaren overeenkomstig het geldend recht worden afgehandeld. Over het algemeen heeft de afdeling Juridische Zaken bezwaren rechtmatig afgehandeld, maar het kan en moet beter. Hierbij gaat het in de eerste plaats om de manier waarop intrekkingen plaatsvinden. De huidige praktijk is dat de afdeling Juridische Zaken geregeld een bezwaar als ingetrokken beschouwd, wanneer zij ervan overtuigd zijn dat aan het bezwaar tegemoet is gekomen. Het is echter mogelijk dat een burger wel degelijk nog nadeel ondervindt. Als het bezwaar bijvoorbeeld tegen een onterechte uitschrijving uit de Gemeentelijk Basisadministratie is gericht, kan een uiteindelijke correctie van de uitschrijving nog wel nadelen opleveren voor een persoon, wanneer hij bijvoorbeeld in de tussenliggende periode door de uitschrijving geen recht op een uitkering had. We bevelen dan ook met klem aan om een bezwaar enkel als ingetrokken te beschouwen, wanneer de bezwaarmaker hier – per email of per post – mee akkoord is gegaan.

Aanbeveling 5

Beschouw een bezwaar enkel als ingetrokken, wanneer de bezwaarmaker hier – per email of per post – mee akkoord is gegaan

Een tweede onrechtmatigheid die door ons is geconstateerd is de overschrijding van de wettelijke termijn. Hoewel de termijn in 2013 niet meer standaard wordt verlengd van zes tot twaalf weken, worden de termijnen nog geregeld niet gehaald. Betrokkenen hebben hier last van. Termijnoverschrijdingen kunnen namelijk leiden tot rechtsonzekerheid en soms ook tot financieel nadeel.⁹ Een derde punt van onrechtmatigheid is het gebrek aan zorgvuldigheid bij het uitvoeren van het telefonisch horen.

De afdeling Juridische Zaken kent het vierogenprincipe om onrechtmatigheden te voorkomen. Twee medewerkers beoordelen uitgaande correspondentie inhoudelijk voordat deze door het hoofd Juridische Zaken wordt getekend. Gezien de door ons geconstateerde onrechtmatigheden bieden de bestaande mechanisme onvoldoende waarborgen om onrechtmatig handelen tijdig te signaleren, te herstellen en te voorkomen.

Aanbeveling 6

Richt de organisatie zo in dat onrechtmatigheden snel worden gesignaleerd en voor zover mogelijk worden hersteld en in de toekomst worden voorkomen.

⁹ Jacobs, M., 'Lex silencio positivo', Tijdschrift voor Consumentenrecht en Handelspraktijken (2010-2), p. 81.

4 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft op 5 december 2013 het conceptrapport (bestaande uit een concept bestuurlijk rapport en een concept onderzoeksrapport) voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. Hierbij is gevraagd om te reageren op de conclusies en aanbevelingen in het concept bestuurlijk rapport. Op 8 januari 2014 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders. Hierna volgt eerst de integrale tekst van deze bestuurlijke reactie en vervolgens het nawoord van de rekenkamer hierop.

4.1 Bestuurlijke reactie college B en W

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw onderzoek naar de afhandeling van niet-fiscale bezwaren. Conform uw verzoek reageren we op uw aanbevelingen die uit de conclusies voortvloeien.

U heeft onderzocht in hoeverre we van de mogelijkheden gebruik maken om niet-fiscale bezwaren informeel af te handelen en of we bij de bezwaarafhandeling rechtmatig handelen.

U concludeert dat we een oplossingsgerichte aanpak hanteren bij de afhandeling van niet-fiscale bezwaren maar dat deze aanpak eerder, namelijk al voor de hoorzitting kan worden ingezet. Het afhandelen van bezwaren kan efficiënter en klantvriendelijker en de rechtmatigheid is over het algemeen goed maar kan en moet beter.

Uit uw onderzoek blijkt dat we de niet - fiscale bezwaarschriften in termen van aantal intrekkingen, tijdsbesteding en het aantal beroepsprocedures volgens het landelijk gemiddelde afhandelen. Ook blijkt uit uw onderzoek dat onze beslissingen op deze bezwaarschriften van kwalitatief hoog niveau zijn, hoger dan het landelijk gemiddelde. Wij worden bij een beroepszaak in 14 % van de zaken in het ongelijk gesteld. Landelijk is dit 26%.

Dit zijn mooie resultaten om vast te houden.

Het aantal bezwaarschriften per 1.000 inwoners ligt lager dan het landelijk gemiddelde (6,8 ten opzichte van het landelijk gemiddelde van 7,8) .

We merken op dat de sector belastingen al langere tijd met succes de fiscale bezwaren oplossingsgericht en op de door u voorgestane wijze afhandelt. De sector voorkomt met deze aanpak op een efficiënte en klantvriendelijke manier procedures.

In het vervolg van deze brief zullen wij ingaan op uw aanbevelingen.

Aanbeveling 1 a Maak een keuze over de mate waarin bezwaren informeel zullen worden afgehandeld en draag deze keuze uit via de gemeentelijke informatiekkanalen, waaronder de website, advertenties in huis-aan-huisbladen en via de bezwaarclausule in de primaire besluiten.

Niet- fiscale bezwaarschriften worden - zo blijkt ook uit uw onderzoek - al langere tijd op een oplossingsgerichte manier afgehandeld. Met name de hoorzitting wordt gebruikt om samen met de bezwaarmaker te onderzoeken hoe het geschil kan worden opgelost.

Met informeel afhandelen van bezwaren bedoelt u dat de betrokken ambtenaar korte tijd na ontvangst van het bezwaar de betrokken burger opbelt, bevestigt dat hij het bezwaar heeft ontvangen, vraagt wat er speelt en samen met de bezwaarmaker bepaalt wat de beste methode is om het geschil op te lossen.

Daar waar dat mogelijk is, hoeft de bezwaarprocedure niet te worden doorlopen en kan een geschil in een vroeg stadium worden opgelost.

Met lagere kosten voor het bestuursorgaan en een hogere tevredenheid voor de burger en de betrokken ambtenaren, zo blijkt uit onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Een modelgemeente die de informele methode toepast zoals hierboven omschreven, bereikt dat de helft van het aantal bezwaarschriften wordt ingetrokken en dat gemiddeld 8 uur aan de afhandeling van een bezwaar wordt besteed.

We onderschrijven uw aanbeveling dat het toepassen van deze informele methode direct na ontvangst van het bezwaarschrift een keuze is die - mits systematisch toegepast - kan leiden tot een doelmatiger en efficiëntere afhandeling van bezwaarschriften met behoud van rechtmatigheid.

In het eerste kwartaal van 2014 zal bij de afdeling Juridische Zaken een pilot worden gestart met de toepassing van deze methode bij de afhandeling van bezwaarschriften in het sociale domein. Het aantal bezwaarschriften in dat domein is het laatste jaar toegenomen en de behandeltijd is opgelopen.

De in 2013 verschenen handleiding *Professioneel behandelen van bezwaarschriften* van het ministerie van BZK zal als hulpmiddel worden gebruikt om de informele methode systematisch, procesmatig en rechtmatig in te zetten.

De manier waarop met de burger gecommuniceerd zal worden over deze werkwijze is onderdeel van de pilot.

De resultaten van de pilot zullen worden gemonitord en geëvalueerd in het eerste kwartaal van 2015. De pilot zal uitwijzen of de informele methode ook kan worden toegepast op de afhandeling van bezwaarschriften op andere terreinen.

Aanbeveling 1b Stel een jaarverslag “ bezwaren en beroepen ‘ beschikbaar aan de raad en voorzie dit van informatie over de uitkomsten van de procedures, mogelijke patronen en knelpunten en context hoe de resultaten bereikt zijn.

We nemen uw aanbeveling over in die zin dat informatie over de afhandeling van bezwaren en beroepen jaarlijks zal worden opgenomen in de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarrekening. Wij zullen dat bij de jaarstukken 2013 direct doen.

Aanbeveling 2 Wikkel bezwaren met behulp van de informele methode doelgericht en bewust, systematisch en procesmatig af, wees gericht op willen leren en leg gesprekken en afspraken met de bewaarmaker vast

We nemen deze aanbeveling over. Dit is onderdeel van de pilot. Zie verder onze reactie op aanbeveling 1a.

Aanbeveling 3 Investeer in de informele methode door training van personeel , zorg dat de methode ook wordt toegepast en gun de methode tijd om zich te bewijzen

We onderschrijven deze aanbeveling en passen deze al toe.

De juristen van de afdeling Juridische Zaken hebben onlangs een tweedaagse training mediationvaardigheden gevolgd. Zij passen de geleerde vaardigheden in de dagelijkse praktijk toe.

In maart 2014 vindt een terugkomdag plaats. Daarnaast wisselen juristen hun ervaringen uit zodat zij van elkaar kunnen leren.

In de pilot zal de informele methode systematisch worden toegepast.

Aanbeveling 4 Zorg dat een andere ambtenaar dan die bij het oorspronkelijke besluit betrokken was het eerste contact legt met een bezwaarmaker om op die wijze een onbevangen gesprek te creëren.

We onderschrijven deze aanbeveling en passen deze werkwijze al toe.

De jurist van de afdeling Juridische Zaken legt het eerste contact met de bezwaarmaker en onderhoudt het contact. Deze jurist is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van het primaire besluit.

Ook in de bij aanbeveling 1a genoemde pilot zal de jurist van de afdeling Juridische Zaken direct na ontvangst van het bezwaarschrift het eerste contact leggen met de bezwaarmaker,

Aanbeveling 5 Beschouw een bezwaar enkel als ingetrokken, wanneer de bezwaarmaker hier – per email of per post – mee akkoord is gegaan.

Deze aanbeveling nemen we over. De procesbeschrijving zal worden aangepast in die zin dat een bezwaarzaak alleen kan worden afgesloten als de bezwaarmaker schriftelijk heeft ingestemd met de intrekking van zijn bezwaar.

Aanbeveling 6. Richt de organisatie zo in dat onrechtmatigheden snel worden gesignaleerd en voor zover mogelijk worden hersteld en in de toekomst worden voorkomen.

Bedoeld wordt hier dat in enkele gevallen de schriftelijke instemming van de bezwaarmaker met telefonisch horen ontbreekt en dat in een aantal zaken de wettelijke beslistermijn wordt overschreden.

Deze aanbeveling nemen we over.

Hoewel telefonisch horen incidenteel plaatsvindt, zal de procesbeschrijving worden aangepast in die zin dat telefonisch horen alleen kan plaatsvinden als de bezwaarmaker daarmee schriftelijk heeft ingestemd. Het verkorten van de beslistermijnen zal een belangrijk onderdeel zijn van de pilot informeel afhandelen van bezwaarschriften in het sociale domein

De aanbevelingen zijn behulpzaam bij het verbeteren van het proces van bezwaarafhandeling.

4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer is verheugd te constateren dat het college de conclusies van het onderzoeksrapport onderschrijft en dat het alle aanbevelingen grotendeels overneemt. Toch zijn er na het lezen van de bestuurlijke reactie nog drie punten die wij onder de aandacht willen brengen.

De keuze voor een pilot in het sociale domein is een gemiste kans

Het college kiest ervoor om de informele methode in een pilot uitsluitend toe te passen in het sociale domein (waar minder dan 60% van de bezwaren betrekking op heeft), omdat hier het aantal bezwaren is toegenomen en de behandeltijd is opgelopen. De rekenkamer juicht het toe dat de informele methode op korte termijn zal worden ingezet, maar zet om verschillende redenen vraagtekens bij de keuze van het college.

Hoewel het nuttig kan zijn om eerst te experimenteren met een nieuwe werkvorm, lijkt een pilot in dit geval onnodig. De informele methode heeft zich namelijk al ruimschoots bewezen – zowel in Zaanstad bij de *sector belastingen* als landelijk bij andere gemeenten. Ook is er zowel in het sociale domein als in het omgevingsrecht al ervaring opgedaan met onderdelen van de informele methode waaronder het zoeken naar alternatieve oplossingen.

Een pilot in het sociale domein is in ieder geval zonde van de tijd. Daar is namelijk al ervaring met het leggen van contact met de bezwaarmaker voorafgaande aan een hoorzitting. Een pilot voor bezwaarzaken in het omgevingsrecht kan nog wel nuttig zijn. Het team omgevingsrecht heeft minder ervaring met het bellen met de bezwaarmaker kort na binnenkomst van het bezwaar. Daarnaast creëert het feit dat hier vaak

sprake is van meerdere belanghebbenden die ieder op zich een juiste behandeling moeten krijgen, een extra uitdaging. Bij een pilot is het belangrijk dat er expliciete leerdoelen en criteria voor de evaluatie worden geformuleerd. Wij kunnen ons voorstellen dat vooral aandacht wordt besteed aan het leren omgaan met meerdere belanghebbenden.

Het uitgangspunt van de bezwaarafhandeling moet zijn een algemene toepassing van de informele methode. Het is verwarrend voor burgers als de informele methode bij sommige zaken wel en bij andere niet wordt toegepast. Bovendien zijn wij ervan overtuigd dat de bezwaarafhandeling van bezwaren over onder meer bouwvergunningen – waar regelmatig misverstanden en communicatieproblemen een rol spelen – zeer gebaat is bij het gebruik van de informele methode.

Het is ook belangrijk om snel en breed aan de slag te gaan omdat dan de training mediationvaardigheden, die de betrokken juristen hebben gevolgd optimaal wordt benut.

Informatieverstrekking aan de raad mogelijk te summier

Een punt van zorg betreft het voornemen van het college van B en W om informatie over de afhandeling van bezwaren en beroepen jaarlijks alleen op te nemen in de paragraaf 'bedrijfsvoering' van de jaarrekening. Om de verantwoording van de resultaten van de bezwaarafhandeling het startpunt te laten zijn van een dialoog in plaats van een 'afrekeninstrument' hechten wij waarde aan het beschrijven van de context. Deze bredere analyse is de komende jaren zeker van belang, omdat het de raad in staat stelt de veranderingen in de bezwaarafhandeling te volgen en waar nodig bij te sturen. Hierin zou ook de evaluatie van een eventuele pilot een plek kunnen krijgen. Wij verwachten dat de bedrijfsvoeringparagraaf, die in 2012 acht pagina's besloeg en veel verschillende onderwerpen behandelde, hiervoor onvoldoende ruimte biedt. Een apart verslag dat apart wordt geagendeerd is een geschikter middel voor de raad om de ontwikkelingen richting een brede inzet van de informele methode te kunnen volgen.

Het lijkt ons belangrijk dat in dit verslag ook aandacht wordt besteed aan het aantal bezwaren. Hoewel dit aantal in Zaanstad iets onder het landelijk gemiddelde ligt, is voorkomen (van een bezwaar) in veel gevallen beter – lees efficiënter en klantvriendelijker – dan genezen. Het afhandelen van een bezwaar 'kost' immers gemiddeld 10,4 uur. Onderzocht zou kunnen worden wat de oorzaken zijn dat bezwaren worden ingediend en hoe deze zouden kunnen worden weggenomen. Een apart jaarverslag hoeft overigens geen omvangrijk document te worden. Maar wanneer het verslag slechts beperkt blijft tot een korte paragraaf in de jaarrekening, is het risico groot dat de analyse beperkt blijft en de informatie ondergesneeuwd raakt.

Aandacht voor onrechtmatigheden te beperkt

Aanbeveling 6, waarin ingegaan wordt op het voorkómen van onrechtmatigheden, wordt door het college te beperkt uitgelegd. De onrechtmatigheden zouden hier enkel gaan over een handvol telefonische hoorzittingen en een aantal zaken waarin de wettelijke termijn is overschreden. Het college formuleert acties om deze specifieke tekortkomingen in de toekomst te voorkomen. Hoewel dit te prijzen valt, merken wij hier het volgende over op. Ten eerste ging het bij de zaken waarin de wettelijke termijn is overschreden niet om 'een aantal zaken', maar om 30% van de bezwaren zonder beroep, waarbij we opmerken dat het college de termijn in 2012 al standaard met 6 weken verlengde. Dit betekent dat in 2012 één op de drie bezwaren te laat is afgehandeld. Ten tweede beschreven wij in het bestuurlijk rapport dat de afzonderlijke voorbeelden van onrechtmatigheid voor ons laten zien dat er over de gehele linie te weinig bewustzijn is over (het belang van) rechtmatigheid. Om die reden bevelen wij ook aan om niet alleen de door ons gesignaleerde tekortkomingen aan te pakken, maar ook de organisatie zo in te richten dat (ook andere) onrechtmatigheden snel worden gesignaleerd, worden hersteld en in de toekomst worden voorkomen.

Samenvattend heeft de reactie van het college van B en W op een aantal punten geleid tot een aanscherping van onze aanbevelingen. Ten eerste onze aanbeveling een keuze te maken over de mate waarin bezwaren informeel worden afgehandeld. Hier adviseren wij om, wanneer het college kiest voor een pilot, deze enkel toe te passen op bezwaarzaken in het omgevingsrecht. In het sociaal domein zien wij geen aanleiding voor een pilot – hier kan de informele methode direct worden ingevoerd. Ten tweede het jaarverslag bezwaren en beroepen. Wij adviseren om in ieder geval zolang de nieuwe werkwijze nog niet volledig is ingebed, een apart jaarverslag op te stellen. Dit maakt het mogelijk de resultaten van de bezwaarafhandeling van de nodige context te voorzien en de resultaten van de pilot te delen met de raad. De aanbeveling rond het signaleren, herstellen en voorkomen van onrechtmatigheden blijft onverminderd van kracht.

Naschrift

Wij hebben het rapport *Afwikkeling van niet-fiscale bezwaren* in januari 2014 aangeboden aan de gemeenteraad. Op 11 september 2014 is in het Zaanstad Beraad het rapport voor het eerst behandeld. Tijdens de behandeling zijn raadsvragen door raadsleden gesteld over het aantal gerapporteerde niet-fiscale bezwaren per 1.000 inwoners in Zaanstad, in vergelijking tot de landelijke benchmark.

Na aanvullend onderzoek is gebleken dat het landelijk gemiddelde (7,8 bezwaren per 1.000 inwoners) juist in 2011 iets hoger is dan het aantal bezwaren in Zaanstad (6,8 per 1.000 inwoners). Dit is gecorrigeerd in het rapport. Tevens zijn nog een aantal onvolkomenheden gecorrigeerd zoals verschrijvingen en het gebruik van verkeerde referentiecijfers (bijvoorbeeld ander peiljaar) en een paar cijfers gepreciseerd. Deze zijn niet van invloed op de conclusies en aanbevelingen in ons rapport. Omdat de conclusies en aanbevelingen ongewijzigd zijn gebleven hebben wij het herziene rapport niet opnieuw voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. In overleg met de

ambtelijke organisatie hebben wij wel de bestuurlijke reactie van 8 januari 2014 aangepast , zodat de cijfers in de bestuurlijke reactie overeenkomen met die in het aangepaste rapport. Alle correcties zijn afgestemd met de ambtelijke organisatie van Zaanstad.



Rekenkamer Zaanstad

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.zaanstad.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl
www.zaanstad.nl