

> *Notitie*

Verkenning klachten en bezwaren



Rekenkamer Langedijk

Aan

De gemeenteraad en het college van B&W.

Noordwijk, 20 maart 2019

Van

Ing. Peter Struik MBA

Directeur Rekenkamer Langedijk



Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
2	Bevindingen van de verkenning.....	2
2.1	Wat zijn klachten en bezwaren en wat zijn de kaders voor behandeling?	2
2.1	Klachten en bezwaren in Langedijk	3
3	Conclusie	6
Bijlage 1	Casussen ontvangen van drie inwoners	7

1 Inleiding

AANLEIDING VAN DE VERKENNING

Op 24 oktober 2018 ontving de Rekenkamer Langedijk (hierna te noemen de Rekenkamer) een e-mail van de Burgerrekenkamer Langedijk (hierna te noemen Burgerrekenkamer). In deze e-mail pleit de Burgerrekenkamer voor een onderzoek van de Rekenkamer naar het afhandelen van klachten door de gemeente. De strekking van de mail is dat de Burgerrekenkamer het beeld heeft dat inwoners die een klacht hebben ontevreden zijn over de wijze waarop de gemeente klachten behandelt. En dat het tijd wordt dat de Rekenkamer hier onderzoek naar doet.

POSITIE VAN DE REKENKAMER LANGEDIJK

De Rekenkamer stelt in overleg met de klankbordgroep van de raad een onderzoeksprogramma voor drie tot vier jaar vast. Ook kan de raad op ieder willekeurig moment de Rekenkamer verzoeken een onderwerp te onderzoeken, aanvullend op het onderzoeksprogramma.

De Rekenkamer is bevoegd om onafhankelijk keuzes te maken ten aanzien van de te onderzoeken onderwerpen. En kan dus ook afzien van door de raad ingediende onderwerpen en ook zelf onderzoeksonderwerpen op de agenda plaatsen. Dat laatste kan bijvoorbeeld in het geval er sterke aanwijzingen zijn dat het gemeentelijk handelen onvoldoende doeltreffend, doelmatig en/of rechtmatig is. Het is daarbij niet de rol van de Rekenkamer om incidentele gevallen te onderzoeken. Bijvoorbeeld waarmee een enkel individueel belang van een inwoner mee gediend is. Daarmee wil de Rekenkamer het individuele belang niet bagatelliseren maar de overheid heeft nu eenmaal andere instrumenten ingericht voor inwoners die een klacht hebben ten aanzien van het handelen van de gemeente of bezwaar willen maken tegen een gemeentelijk besluit. Een onderzoek van de Rekenkamer is te rechtvaardigen indien er signalen zijn dat er structureel iets aan de hand is. Dat is het geval een vraagstuk breed leeft in de raad of de samenleving, het algemeen belang is dan ook nadrukkelijk aan de orde.

De Burgerrekenkamer wekt in haar mail de indruk dat er rondom de afhandeling van klachten van inwoners door de gemeente veel mis gaat, dat dit ook keer op keer aan de orde is en dat dit breed leeft in de samenleving. Dat rechtvaardigt op zijn minst een verkenning van de Rekenkamer of er aanwijzingen zijn dat dit inderdaad het geval is en een afweging om een rekenkameronderzoek wel of niet te starten. De directeur van de Rekenkamer heeft dit ook besproken met de burgemeester. Zijn beweegreden hiervoor was/is dat een burgemeester onder andere de rol van (onafhankelijk) bestuurlijk kwaliteitsbewaker¹ invult, een rol die in dit geval ook relevant is.

KORTE VERKENNING NAAR DE KLACHTENAFHANDELING DOOR DE GEMEENTE LANGEDIJK

De Rekenkamer is in december 2018 gestart met een korte verkenning. In hoofdstuk twee van de voorliggende notitie worden de bevindingen gepresenteerd en in hoofdstuk drie trekt de Rekenkamer een conclusie. De Rekenkamer heeft hierbij de klankbordgroep van de raad geconsulteerd.

¹ N. Karsten e.a. (red.), *Majesteitelijk & Magistratelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*, Tilburg University 2014.

2 Bevindingen van de verkenning

2.1 Wat zijn klachten en bezwaren en wat zijn de kaders voor behandeling?

Inwoners kunnen ontevreden zijn over het handelen van het gemeentelijk bestuur of de –organisatie of vinden dat de gemeente iets moet doen of juist nalaten. Zij kunnen ontevredenheid op vele manieren uiten: via een melding openbare ruimte (loszittende tegels, afval, groen et cetera), een klacht of door het maken van bezwaar. De verkenning beperkt zich tot de categorie klachten en bezwaren.

Klachten gaan over gedragingen van het gemeentelijk bestuur (raad en college) of de ambtelijke organisatie, bezwaren hebben betrekking op besluiten van het gemeentelijk bestuur.

KLACHTEN

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt regels voor de afhandeling van klachten. Hierbij gaat het onder meer om de plicht een indiener van een klacht een ontvangstbevestiging te sturen. Verder dient de behandeling van een klacht te geschieden door een persoon die niet zelf betrokken was bij de aanleiding van de klacht.

Uitgangspunt bij de klachtenbehandeling is de informele afdoening. Indien de informele afdoening van een klacht niet tot tevredenheid van de burger wordt opgelost, wordt de klachtenprocedure of -regeling formeel vervolgd.

De gemeente Langedijk heeft de procedure voor behandeling van klachten beschreven in de lokale klachtenverordening². Daarin zijn verschillende stappen in volgorde beschreven:

- 1 De wijze waarop een klacht kan worden ingediend: digitaal klachtenformulier, per brief, bellen of een afspraak.
- 2 De informele werkwijze.
- 3 De formele werkwijze. In het geval de klacht via de informele werkwijze niet naar tevredenheid is afgedaan wordt de klacht voorgelegd aan een onafhankelijke klachtencommissie. Deze commissie zal de klager uitnodigen voor een hoorzitting. De klachtencommissie adviseert vervolgens het betreffende gemeentelijke bestuur, waarna een besluit door het gemeentebestuur volgt.
- 4 In het geval de klager het niet eens is met de beslissing van het gemeentebestuur dan kan de klager de klacht voorleggen aan de Nationale Ombudsman.

BEZWAREN

Een belanghebbende kan protest aantekenen tegen een besluit van de gemeente. Denk aan een besluit over het al dan niet verlenen van een vergunning of een beschikking over subsidie. De kaders en voorschriften voor het indienen en behandelen van bezwaren staan beschreven in de Algemene wet bestuursrecht, waaronder de termijnen voor het indienen van het bezwaar door de bezwaarmaker en de behandeling van het bezwaar door de gemeente.

De gemeente Langedijk heeft een onafhankelijke commissie voor het behandelen van bezwaarschriften. Deze commissie kan de bezwaarmaker uitnodigen voor een openbare hoorzitting. De commissie adviseert vervolgens de gemeente, waarna het gemeentebestuur een

² Klachtenverordening gemeente Langedijk 2011.

besluit neemt. Indien de bezwaarmaker het niet eens is met dit besluit dan kan hij/zij in beroep bij de rechtbank.

2.1 Klachten en bezwaren in Langedijk

De commissie voor bezwaarschriften en de klachtencommissie (hierna te noemen de commissie) van de gemeente Langedijk stelt elk jaar een jaarverslag op. Dat verslag geeft inzicht in het aantal ontvangen en afgedane klachten en bezwaren. Zie de onderstaande tabellen.

TOTAALBEELD

In 2017 zijn er 104 klachten en bezwaren ontvangen, dat is minder dan in 2016 maar vanaf 2013 is wel een opwaartse trend te zien. Het grootste deel (80%) van de klachten en bezwaren is ongegrond verklaard en een klein deel (7%) is gegrond. Dat wordt door de commissie beschouwd als een indicatie voor een goede kwaliteit van besluitvorming.

Bij de behandeling van klachten en bezwaren volgt het college nagenoeg in alle gevallen het advies van de onafhankelijke klachten of bezwarencommissie. In slechts 1 geval is het besluit van het college in 2017 contrair aan die van de commissie. Een opvallende trend is dat het aantal klachten en bezwaren dat informeel wordt afgehandeld (dus zonder tussenkomst van de commissie) een sterk dalende trend laat zien, van 52% in 2013 tot 19% in 2017. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen klachten en bezwaren. Daarom is aan de commissie voor bezwaarschriften en de klachtencommissie gevraagd wat verklarende factoren kunnen zijn voor de dalende trend van informele afhandeling. Uit een reactie van deze commissies blijkt:

- dat jaarlijks zo'n 2 tot 3 klachten worden voorgelegd. Alle overige klachten worden dus informeel afgehandeld. Van een dalende trend is dus ten aanzien van klachten geen sprake.
- de dalende trend van informele afhandeling is vooral te zien bij bezwaren. De commissie voor bezwaarschriften en de klachtencommissie geeft hiervoor als verklaring dat de kwaliteit van besluitvorming door de gemeente sterk is verbeterd in met name het sociale domein (het grootste deel van de bezwaren is ongegrond). Daardoor is er steeds minder juridische ruimte voor een informele oplossing.

<i>Klachten en bezwaren</i>	2013	2014	2015	2016	2017
Ontvangen	80	80	89	117	104
Afgedaan	92	79	87	83	112
Informele afhandeling	52%	49%	31%	31%	19%
Ongegrond verklaard	73%	65%	68%	67%	80%
Deels gegrond	0%	10%	3%	5%	3%
Niet ontvankelijk	7%	12.5%	12%	16%	8%
Gegrond	9%	12.5%	12%	9%	7%
Overig	11%	0%	3%	3%	2%
Opvolging advies commissie					
Conform	44	37	60	56	90
Contrair	0	3	0	1	1

Bron: jaarverslag 2017 commissie voor bezwaarschriften en klachtenklachten.

BEZWAREN

De meeste bezwaren zijn er rondom omgevingsvergunningen (2017: 22 st.) en WWB/Participatiewet (2017: 60 st.). Dat is circa 80% van het totaal aantal bezwaren in 2017. In 2017 heeft de rechtbank 34 rechtszaken behandeld (zie onderstaande tabel) en 6 van deze zaken zijn verloren door de gemeente. Deze zaken behoren tot het ruimtelijk domein met uiteenlopende onderwerpen. Dat betekent dat circa 80% van de besluiten van de gemeente stand houden bij de rechtbank. Ook dat wordt door de commissie beschouwd als een indicatie voor een goede kwaliteit van besluitvorming.

	Bezwaren	Bijzonderheden
1	Bijz.bijstand (ca 6 a 7 besluiten)	Ongegrond
2	Vooraanwijzing als monument	Uitspraak zonder zitting.
3	OMG Aldi BP VTO	Ingetrokken
4	Opschortingsbesluit PW	Afgewezen
5	IOAW uitkering kostendelersnorm	Ingetrokken
6	Verz handhaving paardenbak	Gegrond.
7	Afwijzing bijstand PW	Ingetrokken
8	Bijzondere bijstand	Afgewezen
9	Bijzondere bijstand	Afgewezen
10	Afwijzing bijstand	Afgewezen
11	Afwijzing bijstand	Afgewezen
12	Afwijzing bijstand	Afgewezen
13	WRO Handhaving illegale bewoning	Gegrond
14	Last onder dwangsom	Afgewezen
15	Afwijzing bijstand	Afgewezen
16	PW Beëindiging bijstand	Ongegrond
17	PW Intrekkingsdatum	Ongegrond
18	OW Onteigening VroonermeerN	Tussenvonniss, eindvonniss
19	OW Vervroegde Plaatsopn	Deskundigen onderzoek
20	BP Veilingterrein Oost	Ged. gegrond, vernietiging plandeel
21	BP Veilingterrein-Oost	ongegrond
22	Invorderingsbesluit dwangsom	Ingetrokken appel
23	Last onder dwangsom	Ongegrond
24	Bijz bijstand fysiotherapie	Ongegrond
25	Bijzondere bijstand	Ongegrond
26	Afwijzing bijstand	Ongegrond
27	Afwijzing bijstand	Ongegrond
28	Afwijzing bijstand	Ongegrond
29	Afwijzing bijzondere bijstand	Ongegrond
30	Afwijzing bijzondere bijstand	Ongegrond
31	Kostenbeschikking bestuursdwang	Ongegrond
32	Last onder dwangsom	Ongegrond
33	Weigering omg tuincentrum	Gegrond
34	Failissement Zonnegrond II	Gem Vordering afgewezen; schikking vs hogerberoep aanvaard

Bron: aantal en uitkomsten van rechtszaken in 2017, uitvraag ambtelijke organisatie.

KLACHTEN

In 2017 zijn er 7 klachten behandeld, waarvan 5 door de commissie. Er worden in Langedijk relatief weinig klachten afgedaan en de trend is sinds 2014 ook dalend. Ter vergelijking: in de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo waren er in 2017 respectievelijk 59, 40, 79 en 23 klachten³.

Klachten	2013	2014	2015	2016	2017
Afgedaan	14	18	4	9	7
Behandeld door commissie	1	2	1	0	5

Bron: jaarverslag 2017 commissie klachten.

Het jaarverslag van de commissie bevat verder geen gegevens over klachten die uiteindelijk door de Nationale Ombudsman zijn behandeld.

VOORBEELDEN VAN AFHANDELING WAAROVER ONTEVREDENHEID HEERST

We komen hier terug op de e-mail van de Burgerrekenkamer. Waarbij zoals eerder verwoord de strekking is dat inwoners die een klacht hebben ontevreden zijn over de wijze waarop de gemeente klachten behandeld. De Rekenkamer heeft vervolgens voorbeelden gevraagd en die ook van drie inwoners per mail mogen ontvangen. Zie de tabel in bijlage 1.

Andere inwoners hebben ook voorbeelden aangedragen die gaan over een verschil van mening over inhoud. Die zijn in de onderstaande voorbeelden niet meegenomen. Het gaat dus enkel om voorbeelden waarbij ontevredenheid bestaat over de wijze van behandeling door de gemeenten. Ook heeft een inwoner opeenvolgende voorbeelden per mail aangedragen waarbij het gaat om een vervolg op een eerdere klacht. Er is met andere woorden sprake van een opstapeling van klachten. In de onderstaande tabel beperken we ons zoveel mogelijk tot de oorspronkelijke klacht.

Uit de onderstaande voorbeelden in de tabel valt het volgende op te maken. De desbetreffende inwoners zijn van mening dat:

- De gemeente een afwachtende houding heeft en de juridische maat boven de menselijke maat hanteert.
- De gemeente tekort schiet met betrekking tot het fair-play en motiveringsbeginsel;
- Ambtenaren eigenstandig, onrechtmatig en buiten de kaders van bestuurlijke besluitvorming handelen.
- Inwoners worden onfatsoenlijk behandeld.

Het fair-play en motiveringsbeginsel zijn begrippen uit het bestuursrecht. Het zijn spelregels waaraan de overheid geacht wordt zich te houden. Het worden ook wel algemene beginselen van behoorlijk bestuur genoemd. Het fair play beginsel houdt in dat een bestuursorgaan het verkrijgen wat de burger als zijn recht ziet niet door het uitstellen of niet nemen van een beslissing mag bemoeilijken of frustreren. Het motiveringsbeginsel houdt in dat een bestuursorgaan haar besluiten begrijpelijk, deugdelijk en volledig moet motiveren.

³ De gemeenten Bergen, Castricum en Heiloo hebben een min of meer vergelijkbare omvang qua inwoners als Langedijk. De gemeente Uitgeest is met 13.520 inwoners aanzienlijk kleiner.

3 Conclusie

Op basis van een verkenning van het aantal klachten en bezwaren, en de uitkomsten van behandeling door de commissie en/of de rechtbank, ziet de Rekenkamer geen zorgwekkende zaken. De Rekenkamer besluit dan ook geen nader onderzoek te doen en licht dit hieronder kort toe.

KWALITEIT VAN BESLUITVORMING EN RECHTMATIG HANDELEN

De Rekenkamer volgt de conclusie uit het jaarverslag 2017 van de commissie voor de bezwaarschriften en de klachtencommissie dat de kwaliteit van besluitvorming van de gemeente goed is. Inwoners van de aangedragen voorbeelden zijn echter van mening dat ambtenaren eigenstandig, onrechtmatig en buiten de kaders van bestuurlijke besluitvorming handelen. De Rekenkamer kan zich hier niet in vinden. Er is op basis van de bestudeerde data geen aanwijzing dat de rechtmatigheid van het handelen van de gemeente structureel onvoldoende zou zijn.

BEJEGENING

Inwoners van de aangedragen voorbeelden zijn van mening zijn dat de juridische maat boven de menselijke maat wordt gesteld, en/of de gemeente tekort schiet met betrekking tot het fair-play beginsel en/of de gemeente inwoners niet fatsoenlijk zou behandelen. De Rekenkamer is van mening dat op basis van de aangedragen voorbeelden geen algemene conclusies mogen worden getrokken, want:

- De dalende trend van informele afhandeling van bezwaren is goed verklaarbaar door verbetering van de kwaliteit van besluitvorming van de gemeente. Hierdoor is er steeds minder juridische ruimte voor een informele oplossing.
- Over de jaren bezien gaat het om een klein aantal aangedragen voorbeelden door inwoners. Dat geeft onvoldoende grondslag om een onderzoek te starten. De Rekenkamer heeft op basis van het aantal voorbeelden niet de indruk dat de mening van deze inwoners ook breed gedragen is in de samenleving van Langedijk. Dit laat onverlet dat in elk geval het uitgangspunt bij de klachtenbehandeling moet zijn een informele afhandeling, waarbij als vanzelfsprekend de menselijke maat en een fatsoenlijke bejegening de norm voor de gemeente is. Dat laatste wordt ook bewaakt door de klachtencommissie. Deze commissie schroomt niet om de gemeente op de vingers te tikken in het geval dat nodig is (zie casus 7 bijlage 1).

Bijlage 1 Casussen ontvangen van drie inwoners

Nr.	Onderwerp klacht of Bezwaar	Samenvatting toelichting zoals gegeven door de indiener
1	Schending van de privacy	<ul style="list-style-type: none"> • Millenniumgemeente Langedijk schendt de privacy door foto's van woningen van een inwoner op de website te plaatsen. • Gemeente geeft in eerste instantie aan dat Millennium gemeente Langedijk geen onderdeel is van de gemeente, de gemeente kan niets doen. • Nationale Ombudsman stelt klager in het gelijk. • Vervolgens handelt de gemeente naar mening van de klager niet slagvaardig. Nieuwe klacht tegen de burgemeester. • Wethouder neemt deze klacht niet in behandeling. <p>Oordeel klager:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gemeente heeft afhoudende houding • Lange behandelingstijd klacht. • Juridische maat boven menselijke maat
2	Inhoud Klachtenverordening	<ul style="list-style-type: none"> • In 2010 stelt Nationale Ombudsman Stichting Burgerbelang in gelijk over afhandeling van een klacht van SBL. • Gemeente zou fair play beginsel schenden en motiveringsvereiste. • In Klachtenverordening 2011 is fair play beginsel en motiveringsvereiste geborgd. • In Klachtenverordening 2018 zijn deze principes niet meer opgenomen. <p>Oordeel klager: Fair play en motiveringsvereiste is voor gemeente niet belangrijk.</p>
3	Bestemmingsplan en nieuwe aanbouwsels	<ul style="list-style-type: none"> • Bestemmingsplan (te vernieuwen) geeft mogelijkheid aan de burens om op de hoek van een straat een nieuw aanbouwsel te realiseren. • Bezwaar ingediend. • In nieuwe tekeningen bestemmingsplan nieuw aanbouwsel niet verwijderd door de gemeente. • Gemeente zegt procedures goed te hebben doorlopen. • Klager beweert dat de wens van de raad en het college om geen nieuwe aanbouwsels toe te staan niet door ambtenaren is verwerkt in de tekeningen van het nieuwe bestemmingsplan. <p>Oordeel klager: Ambtenaren gaan hun eigen gang, ondanks besluiten raad en college.</p>
4	Snippergroen	<p>Inwoner heeft overeenkomst met gemeente dat hij/zij stuk snippergroen zal onderhouden en dat er geen grondtransacties zullen plaatsvinden. Desondanks zetten ambtenaren de inwoner onder druk om de grond te kopen, te huren of terug te geven aan de gemeente.</p> <p>Oordeel klager: Ambtenaren trekken zich niets aan van lopende overeenkomsten.</p>
5	Snippergroen	<p>Andere inwoner ervaart hetzelfde als punt 4. Heeft door ambtelijke druk zelfs een hartaanval gekregen.</p>

		<p>Oordeel klager: Ambtenaren trekken zich niets aan van lopende overeenkomsten. En zetten onmenselijke druk.</p>
6	Nieuw aanbouwsel	<ul style="list-style-type: none"> • Achterburen vergroten zonder vergunning schuur, in strijd met het bestemmingsplan. • Bezwaar ingediend, ambtelijke organisatie geeft aan niet te handhaven omdat gebouw in de toekomst zal worden gesloopt. • Later nog eens bevestigd. • Nog een keer bezwaar ingediend, weer geen handhaving. • Conflict met de burens voor de rechter. In gelijk gesteld. <p>Oordeel klager: Ambtenaren handelen eigenmachtig, niet rechtmatig.</p>
7	Discriminatie en minachting	<ul style="list-style-type: none"> • Klacht is voorgelegd aan de klachtencommissie. De klachtencommissie concludeert dat er geen sprake is van discriminatie en minachting. Op dat punt is de klacht ongegrond. • Tegelijkertijd concludeert de klachtencommissie dat een collegelid de klager met een gewraakte uitspraak niet fatsoenlijk heeft benaderd. <p>Oordeel klager: Wethouder sluit diverse burger/bewoners uit en is van mening dat er sprake is van een onfatsoenlijke benadering. Voor dat laatste verwacht de klager een openlijk excuus.</p>

Bron: per mail ingediende voorbeelden van drie inwoners die ontevreden zijn over de afhandeling van klachten of bezwaren door de gemeente.