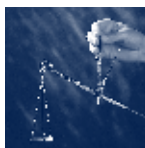


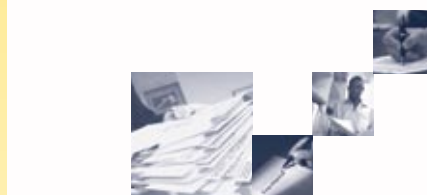


Burgerbrieven gemeenten

Hebt u even?



de Nationale ombudsman



Correspondentiewijzer



30 januari 2007
2007/015



Burgerbrieven gemeenten

Hebt u even?

Onderzoek uit eigen beweging naar de behandeling
van brieven van burgers door gemeenten

Onderzoeksteam

Dhr. P. P. F. Schets, projectleider

Dhr. mr. J. A. W. Oosterveer

Mw. mr. N. H. Suerink

Mw. drs. S. de Moor

Rapportnummer 2007/015

Dossiernummer 2006.01300

30 januari 2007



Voorwoord

De overheid ontvangt veel post van burgers. Dat wekt geen verbazing want burgers zijn voor tal van zaken aangewezen op de overheid. Voor een goede relatie tussen overheid en burger is het van belang dat die post goed wordt behandeld: zorgvuldig, vlot, correct en in begrijpelijke bewoordingen. Van de overheid wordt, kortom, veel verlangd.

Dit openbare rapport is het resultaat van het onderzoek dat de Nationale ombudsman heeft uitgevoerd bij de gemeenten die bij hem zijn aangesloten. Nagegaan is hoe de gemeenten omgaan met post die zij van burgers ontvangen. Centraal daarbij staat de vraag hoe het is gesteld met de naleving van de normen die in redelijkheid aan correspondentie kunnen worden gesteld. Deze normen zijn vastgelegd in de correspondentienormen van de Nationale ombudsman. Die normen vormen een uitwerking van de behoorlijkheidsvereisten van voortvarendheid en van actieve en adequate informatieverstrekking.

Het onderzoek is om verschillende redenen bijzonder te noemen. In de eerste plaats vanwege het aantal van 290 betrokken bestuursorganen. En in de tweede plaats vanwege het oogmerk van het onderzoek. Dat is niet zozeer gericht op de vaststelling van de feiten en de beoordeling of al dan niet behoorlijk is gehandeld, als wel op het gezamenlijk met de gemeenten zoeken naar mogelijkheden om de behandeling van correspondentie van burgers te verbeteren. In verband daarmee bevat dit rapport ook geen antwoord op de vraag of gemeente X of gemeente Y brieven van burgers 'behoorlijk' behandelt of op de vraag welke gemeenten het best of het minst goed presteren. De onderzoeksbevindingen zijn ook zodanig weergegeven dat zij niet zijn terug te voeren op afzonderlijke gemeenten. Een 'schandpaal' ontbreekt omdat die contraproductief zou kunnen werken.

Het rapport bevat een aantal aanbevelingen. Deze zijn gericht aan alle gemeenten, en daarom in algemene bewoordingen gesteld. Voor een aantal aanbevelingen geldt daardoor dat zij voor de hand liggen, maar het is goed om ze te expliciteren. Het is aan iedere gemeente afzonderlijk om na te gaan in hoeverre opvolging van de aanbevelingen kan bijdragen aan de verbetering van haar correspondentie met burgers in haar gemeente, en daarmee aan het beeld van een betrouwbare overheid.

de Nationale ombudsman,



dr. A. F. M. Brenninkmeijer
Den Haag, 30 januari 2007

Samenvatting

Na eerdere onderzoeken naar de afhandeling van brieven van burgers door de ministeries heeft de Nationale ombudsman in 2006 onderzocht hoe de gemeenten omgaan met correspondentie van burgers. Daartoe zijn aan alle 290 bij hem aangesloten gemeenten drie algemene vragen gesteld, terwijl aan elf van hen in het kader van diepteonderzoek een uitvoerige vragenlijst is voorgelegd. De meeste vragen gaan over de volgende vijf categorieën: aanvragen, bezwaarschriften, klaagschriften, andere brieven en e-mailberichten. Het onderzoek van de Nationale ombudsman is, vanuit een positieve samenwerking met de elf geselecteerde gemeenten, gericht op het versterken van processen die bij de gemeenten al gaande zijn. De elf gemeenten die meewerkten aan het diepteonderzoek zijn: Alkmaar, De Ronde Venen, Emmen, Ferwerderadiel, Moerdijk, Nijmegen, Onderbanken, Steenwijkerland, Urk, Wassenaar en Winsum.

Resultaten onderzoek

De vijf categorieën

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat gemeenten er lang niet altijd in slagen aanvragen tijdig af te doen, terwijl ook vaak wordt verzuimd de indiener van de aanvraag binnen twee à drie weken een behandlingsbericht te sturen. Voorts is opgevallen dat veel gemeenten een termijn van acht weken hebben verheven tot norm voor het nemen van een beslissing. De Nationale ombudsman pleit voor een kortere termijn indien de aard van de aanvraag dat mogelijk maakt. Afgezien daarvan is gebleken dat gemeenten vaak verzuimen een bericht met een nieuwe termijn te versturen indien zij er niet in slagen tijdig op een aanvraag te beslissen.

De ontvangst van *bezwaarschriften* wordt bijna standaard schriftelijk bevestigd. Veel gemeenten slagen er niet in bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn af te doen, en van de mogelijkheid om expliciet te verdagen of om te verzoeken om instemming met verder uitstel wordt in die gevallen ten onrechte vaak geen gebruik gemaakt. De burger hoort dan gewoon niets. Veel van de genoemde oorzaken van een lange behandelingsduur vormen volgens de Nationale ombudsman geen rechtvaardiging voor overschrijding van de beslistermijn. Hij wijst er daarbij op dat waarschijnlijk een substantiële bekorting van de behandelingsduur mogelijk is indien de gemeenten zich echt richten op het halen van de termijn. Hij betreft daarbij ook de positieve ervaringen van de provincie Overijssel met een andere aanpak. In die aanpak wordt altijd eerst telefonisch bij betrokkene nagegaan wat er aan de hand is, en wordt op basis daarvan bepaald hoe de verdere behandeling zal zijn. Als niet de routine van een volgens de wet juiste procedure wordt gekozen, dan blijkt de tijdigheid veelal geen probleem, zonder dat dit meer kosten hoeft mee te brengen.

Voorts stelt de Nationale ombudsman dat er in fiscale bezwaarzaken voor gemeenten alle reden is om een kortere termijn dan de Awr-termijn van welgeteld één jaar te hanteren.

Tijdige afdoening van *klaagschriften* levert in het algemeen minder problemen op. Van de mogelijkheid om expliciet te verdagen wordt echter onvoldoende gebruik gemaakt, zodat betrokkenen te vaak moeten gissen naar de stand van zaken. Gebleken is dat veel gemeenten ernaar streven klachten informeel te behandelen en gerezen problemen daadwerkelijk op te lossen. De Nationale ombudsman steunt een oplossingsgerichte aanpak omdat burgers hier de meeste baat bij hebben. Veelal meer baat dan bij langdurige juridische procedures.

Daarnaast gaat hij in op klachtmanagement. Om zo goed mogelijk te kunnen leren van klachten, is het zaak dat er geen signalen onnodig verloren gaan. Daarom is het van belang ruim aandacht te besteden aan klachtdefinitie, klachtherkenning, klachtregistratie en aan voorlichting over de mogelijkheid klachten in te dienen. Hij noemt de gemeente Enschede als voorbeeld van een organisatie die haar omgang met klachten op een aansprekende wijze heeft aangepast.

Gebleken is dat veel klachten bij gemeenten samenhangen met een trage handelwijze van gemeentelijke bestuursorganen, inclusief het niet halen van termijnen die in ontvangstbevestigingen zijn genoemd of mondeling zijn toegezegd. Volgens de Nationale ombudsman kunnen veel van dit soort klachten worden voorkomen. Een goed functionerend voortgangsbewakingssysteem kan daarbij een belangrijk hulpmiddel zijn.

Wat betreft de bonte restcategorie van *andere brieven* noemt de Nationale ombudsman het voor de hand liggend dat er met gedifferentieerde afdoeningstermijnen wordt gewerkt. In de praktijk lijkt dat lang niet altijd het geval te zijn. Uit de verstrekte inlichtingen komt het beeld naar voren dat gemeenten in het algemeen met ontvangstbevestigingen werken. De ervaringen van de Nationale ombudsman in dit onderzoek leveren echter een ander beeld op. Slechts 44 van 279 gemeenten bevestigden de ontvangst van de brief waarmee de Nationale ombudsman hun de drie algemene vragen voorlegde, en 124 gemeenten lieten helemaal niets weten, ook niet nadat hun een herinneringsbrief was gestuurd. Het kan zijn dat gemeenten burgers veel beter behandelen dan de Nationale ombudsman, maar de conclusie lijkt gerechtvaardigd dat een aantal gemeenten een te positief beeld heeft geschetst van de eigen uitvoeringspraktijk en dat de voortgangsbewaking kennelijk nogal eens tekort schiet.

Over *e-mailberichten* ontving de Nationale ombudsman slechts summiere informatie. Vanwege problemen bij de registratie en archivering van e-mailberichten hebben sommige gemeenten ook weinig zicht op de afhandelingsduur daarvan. Onderzoeken van Advies.Overheid.nl en van Burger@overheid.nl hebben echter uitgewezen dat er ook bij de behandeling van e-mailberichten door gemeenten regelmatig wat mis gaat, vooral wanneer er een meer ingewikkelde vraag per e-mail wordt gesteld. Een reactie blijft dan vaak achterwege.

Suggesties en aanbevelingen

Mede op basis van de eigen suggesties van tientallen gemeenten stelt de Nationale ombudsman allereerst vast dat het van belang is dat bestuurders en medewerkers zich ervan bewust zijn dat burgers serieus moeten worden genomen en dat medewerkers worden geschoold

en getraind in vaardigheden om brieven adequaat te beantwoorden. Daarnaast is het van belang over voldoende hulpmiddelen te beschikken, bijvoorbeeld in de sfeer van de automatisering. De Nationale ombudsman onderstreept nog het belang van het registreren van relevante gegevens om te kunnen meten hoe de gemeente er voorstaat en om eventuele knelpunten te kunnen aanpakken. Voorts bepleit hij samenwerking tussen gemeenten onderling en met de VNG.

Op verzoek van een aantal gemeenten gaat de Nationale ombudsman in op het verschijnsel *veelschrijvers* en noemt hij verschillende mogelijkheden die in dit verband voor gemeenten openstaan. Hij wijst er daarbij op dat het bestuursorgaan alvorens maatregelen te treffen wel altijd zal moeten nagaan of het zinvol is om een persoonlijk gesprek met betrokkene te voeren. Immers, niet is uit te sluiten dat deze wel degelijk een punt heeft.

Op basis van de onderzoeksresultaten heeft de Nationale ombudsman, voor onder meer elke categorie van brieven, aanbevelingen geformuleerd. Het is aan iedere gemeente om te bezien in hoeverre die aanbevelingen in de eigen situatie relevant zijn. In het volgende overzicht zijn de aanbevelingen in steekwoorden weergegeven.

<i>Bekendheid normen</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. aandacht voor belang behoorlijke postbehandeling 2. interne bekendmaking correspondentienormen 3. publicatie normen
<i>Aanvragen</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. afdoening zo snel mogelijk 2. gebruik behandelingsberichten 3. gebruik tussenberichten 4. korte maar realistische beslistermijn 5. opzetten databank wettelijke beslistermijnen 6. registratie en voortgangsbewaking
<i>Bezwaarschriften</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. telefonisch contact met bezwaarde 2. beperking inschakeling commissie 3. regeling die afhandeling zonder commissie mogelijk maakt 4. verkorting vergadercyclus 5. intake en ambtelijke bemiddeling (methode Overijssel) 6. mediation 7. burgers vooraf informeren over voorgenomen besluit 8. bezwaren voorkomen door aanpassing primair proces 9. in fiscale zaken kortere termijn hanteren dan die van de Awr 10. gebruik verdagingsberichten en instemmingsverzoeken 11. toepassing aanbevelingen interdepartementale werkgroep

<i>Klaagschriften</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. klachten beschouwen als kans 2. hantering ruim klachtbegrip 3. adequate klachtherkenning 4. consequente registratie klachten 5. telefonisch contact met klager 6. informatie verstrekken over wijze van klachtbehandeling 7. geen loze beloften 8. informatie over verdaging of nog langere behandelingsduur 9. nakoming beloften 10. leren van andere gemeenten 11. klachtmanagement
<i>Andere brieven</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. gebruik behandelingsberichten 2. informatie over niet-honoreren verzoek 3. formulering gedifferentieerde streeftermijnen 4. nakoming beloften 5. registratie en voortgangsbewaking
<i>Faxberichten</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. gebruik centraal punt voor binnenkomende faxen
<i>E-mailberichten</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. gebruik centraal e-mailadres 2. aandacht voor registratie en archivering e-mails 3. gebruik algemeen e-mailadres voor formeel e-mailverkeer 4. waarborgen tijdige beantwoording e-mails 5. e-mailprotocol
<i>Verskillende bestuursorganen</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. informatie over doorgeleiding brief 2. voorlichting over taken gemeentelijke bestuursorganen
<i>Veelschrijvers</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. inrichting postregistratiesysteem 2. informatie aan betrokkene 3. afspraken met betrokkene
<i>Suggesties gemeenten</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. tonen betrokkenheid gemeentebestuur 2. stimuleren medewerkers 3. voorlichting medewerkers 4. scholing en training medewerkers 5. suggesties andere gemeenten benutten 6. vrijmaken voldoende middelen 7. registratie relevante gegevens
<i>Algemeen</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. samenwerking met andere gemeenten 2. VNG bij betrekken 3. benchmarking

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Aanpak onderzoek	3
Financiële ondersteuning	5
Onderzoeksresultaten	6
I. Bekendheid normen behandeling correspondentie	6
II. Aanvragen	9
III. Bezwaarschriften	12
IV. Klaagschriften	24
V. Andere brieven	34
VI. Faxberichten	41
VII. E-mailberichten	42
VIII. Verschillende bestuursorganen binnen gemeente	46
IX. Veelschrijvers	47
X. Suggesties gemeenten	50
XI. Ter afronding	56
Dankwoord	58
Bijlagen	
Bijlage 1 Overzicht overige gemeenten	60
Bijlage 2 Correspondentiewijzer	62

Inleiding

In de afgelopen jaren heeft de Nationale ombudsman uitvoerig onderzoek gedaan naar de afhandeling van correspondentie van burgers aan de rijksoverheid. Aanleiding daarvoor was dat veel burgers een gebrek aan voortvarendheid ervaren bij bestuursorganen. Sinds het bestaan van het instituut Nationale ombudsman vormt dit met afstand de meest voorkomende reden is om bij de Nationale ombudsman een klacht in te dienen.

Het zogenoemde ‘Burgerbrievenrapport’ uit 2003¹ bevat een beschrijving van de wijze waarop de ministeries in 2002 omgingen met correspondentie van burgers. Daarbij is correspondentie ingedeeld in de volgende vijf categorieën: aanvragen, bezwaarschriften, klagschriften, andere brieven en e-mailberichten. Bij de laatste categorie gaat het niet om de aard van de correspondentie maar slechts om de wijze van verzending. Genoemd rapport bevat ook een ‘algemeen normenkader’ voor de behandeling van deze vijf categorieën. Deze normen betreffen met name afdoeningstermijnen en tussentijdse berichtgeving. Het gaat daarbij deels om rechtsnormen die zijn ontleend aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en deels om behoorlijkheidsnormen die de Nationale ombudsman zelf heeft ontwikkeld. Die behoorlijkheidsnormen vormen een aanvulling op of een nadere invulling van de wettelijke Awb-normen. Om de normen voor de behandeling van correspondentie van burgers aan de overheid onder de brede aandacht van bestuursorganen te brengen, heeft de Nationale ombudsman in 2003 de zogenoemde ‘Correspondentiewijzer’ uitgegeven. In deze folder zijn de inmiddels ontwikkelde normen op overzichtelijke wijze weergegeven. De Correspondentiewijzer, die de afgelopen jaren op ruime schaal is verspreid, bij zowel de rijksoverheid als bij de decentrale overheden en de zelfstandige bestuursorganen, is opgenomen als bijlage 2 van dit rapport.

De aandacht van de Nationale ombudsman voor het thema ‘behandeling van burgerbrieven’ heeft er onder meer toe geleid dat het kabinet in het kader van het programma Andere Overheid in 2004 een ‘Actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten’ heeft opgesteld met ideeën voor structurele verbeteringen in de behandeling van correspondentie van burgers. Daarnaast hebben de concrete aanbevelingen van de Nationale ombudsman op alle ministeries tot acties geleid. De resultaten daarvan zijn blijkens de uitkomsten van een evaluatieonderzoek dat de Nationale ombudsman in 2005 bij de ministeries heeft uitgevoerd bepaald hoopgevend te noemen.² Er loopt nog steeds overleg van alle ministeries met de Nationale ombudsman over verbetering van de afhandeling van burgerbrieven en in 2008 zal een toets over het jaar 2007 plaatsvinden.

Eind 2005 heeft de Nationale ombudsman onderzoek naar de behandeling van burgerbrieven aan bestuursorganen van een andere bestuurslaag geagendeerd. Reden daarvoor was dat hij zich afvroeg of de cultuuromslag die hij bij de ministeries had gesignaleerd op het punt van de communicatie met burgers, ook bij de provincies, gemeenten en waterschappen had plaatsgevonden.³ Omdat het van deze drie categorieën vooral de gemeenten zijn die veel contacten met burgers onderhouden, heeft de Nationale ombudsman ervoor gekozen in eerste instantie onderzoek te doen bij die bestuurslaag. Het onderzoek is gebaseerd op de bevoegdheid om onderzoek uit eigen beweging te verrichten (artikel 9:26 van de Algemene wet bestuursrecht).

¹ Rapport 2003/325 van 30 september 2003; zie www.nationaleombudsman/grote_onderzoeken/behandeling_burgerbrieven.

² Rapport 2005/250 van 7 september 2005; zie www.nationaleombudsman/grote_onderzoeken/behandeling_burgerbrieven.

³ Zie interview met de toenmalige Nationale ombudsman R. Fernhout in Trouw van 25 augustus 2005 onder de kop: “Lagere overheden niet klant-vriendelijk”.

Aanpak onderzoek

Het zwaartepunt van het burgerbrievenonderzoek van 2003 lag bij het inwinnen van gedetailleerde informatie over de behandeling van verschillende soorten van correspondentie. Basis daarvoor vormde een uitvoerige vragenlijst die aan alle ministeries is gestuurd. Onderzoekstechnisch gezien was het niet mogelijk bij alle 290 gemeenten die op 1 januari 2006 bij de Nationale ombudsman waren aangesloten soortgelijk onderzoek te doen. Daarom is besloten diepteonderzoek te doen bij een beperkt aantal (elf) gemeenten en de andere 279 aangesloten gemeenten een drietal algemene vragen voor te leggen. Voor het aantal van elf is gekozen om zo uit iedere provincie (met uitzondering van Zeeland; de gemeenten in de provincie Zeeland zijn geen van alle aangesloten bij de Nationale ombudsman) één gemeente in het onderzoek te kunnen betrekken. Naast geografische spreiding is bij de selectie van de elf gemeenten gezocht naar diversiteit in omvang. Er is verder geen bijzondere reden geweest om bepaalde gemeenten wel of niet te kiezen, en zeker niet het feit dat bij bepaalde gemeenten méér klachten zouden voorkomen.

De volgende elf gemeenten zijn geselecteerd voor het diepteonderzoek:

Gemeente	Provincie	Aantal inwoners
Alkmaar	Noord-Holland	94.000
De Ronde Venen	Utrecht	34.000
Emmen	Drenthe	109.000
Ferwerderadiel	Friesland	9.000
Moerdijk	Noord-Brabant	37.000
Nijmegen	Gelderland	158.000
Onderbanken	Limburg	8.000
Steenwijkerland	Overijssel	43.000
Urk	Flevoland	17.000
Wassenaar	Zuid-Holland	26.000
Winsum	Groningen	14.000

Op 21 februari 2006 verzocht de Nationale ombudsman alle bij hem aangesloten gemeenten binnen twee maanden de volgende drie algemene vragen te beantwoorden.

1. In hoeverre wordt door uw gemeente voldaan aan de normen voor behoorlijke behandeling van correspondentie van burgers, zoals deze zijn opgenomen in de Correspondentiewijzer?
2. Ervaart uw gemeente structurele knelpunten bij de afhandeling van correspondentie van burgers?
3. Hebt u suggesties voor (de organisatie van) de afhandeling van correspondentie van burgers waarmee andere gemeenten wellicht hun voordeel kunnen doen?

Tijdens een bijeenkomst met vertegenwoordigers van de elf geselecteerde gemeenten op 10 maart 2006 gaf de Nationale ombudsman een toelichting op het instellen van het onderzoek. Uit het overleg met de vertegenwoordigers van die gemeenten bleek dat beantwoording van gedetailleerde vragen over de categorieën ‘aanvragen’ en ‘andere brieven’ voor een aantal gemeenten, vanwege te beperkte registratie, een onevenredige inspanning zou betekenen. Om die reden is besloten die twee categorieën vooralsnog buiten het onderzoek te laten, en in een later stadium van het onderzoek te bezien wat de mogelijkheden van onderzoek waren. Tijdens de bijeenkomst werd ook afgesproken dat het onderzoek op basis van een positieve samenwerking tussen de Nationale ombudsman en de elf gemeenten zou plaatsvinden, en gericht zou zijn op het versterken van processen die bij de verschillende gemeenten al gaande zijn. Het ‘afrekenen van individuele gemeenten’ was uitdrukkelijk niet de bedoeling, omdat dit contraproductief zou kunnen werken.

Van de 279 overige aangesloten gemeenten waaraan de drie algemene vragen op 21 februari 2006 zijn voorgelegd, hadden er na vier maanden bijna honderd een inhoudelijke reactie gegeven. Op 29 juni 2006 stuurde de Nationale ombudsman de gemeenten die nog niets van zich hadden laten horen een herinneringsbrief waarin hij aangaf het bijzonder op prijs te stellen indien ook zij een bijdrage zouden leveren aan het onderzoek. In de daarop volgende maanden beantwoordden nog eens ruim veertig gemeenten de drie algemene onderzoeksvragen. Eind november 2006 had de Nationale ombudsman van 141 van de 279 ‘overige aangesloten gemeenten’ een inhoudelijke reactie ontvangen. Bijlage 1 bevat de namen van de ‘overige aangesloten gemeenten’. Tevens is daarin aangegeven welke van deze gemeenten een inhoudelijke bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek.

Op 11 oktober 2006 organiseerde de Nationale ombudsman een tweede bijeenkomst voor de elf geselecteerde gemeenten. Tijdens die bijeenkomst gaf hij een globaal beeld van de voorlopige onderzoeksresultaten. Het zwaartepunt van deze bijeenkomst lag op een inhoudelijke discussie met vertegenwoordigers van de elf gemeenten over de volgende zes onderwerpen:

- a.** De betekenis van het aantal klachten dat een gemeente jaarlijks ontvangt.
- b.** Creatieve omgang met klachten.
- c.** Belemmeringen voor het halen van de termijn voor de afhandeling van bezwaarschriften.
- d.** De zin van het werken met doelstellingsnormen.
- e.** Het nut van instrumenten als kwaliteitshandvesten en burgerservicenormen.
- f.** Afhandeling van bezwaarschriften in belastingaangelegenheden: is het realistisch daarvoor niet de termijnen van de Awr maar die van de Awb te hanteren?

Bij deze gelegenheid werd afgesproken dat de Nationale ombudsman op basis van het beschikbare materiaal een rapport zou opstellen en dat er niet nog een aparte onderzoeksfase voor de vragen over ‘aanvragen’ en ‘andere brieven’ zou komen. Dit onderzoek zou

anders langer duren dan gelet op de mogelijkheden voor gemeenten om te leren van de inhoud van dit rapport en erop in te spelen, wenselijk is.

Los van de hiervoor genoemde onderzoeksactiviteiten is bij personen van verschillende instanties meer specifieke informatie ingewonnen over kwesties die het onderwerp ‘burgerbrieven’ raken.

Het resultaat van het onderzoek is neergelegd in een verslag van bevindingen, dat op 27 november 2006 – samen met de concept-analyses en de concept-aanbevelingen – is voorgelegd aan de elf gemeenten die hebben meegedaan aan het diepteonderzoek. Daarnaast is het verslag om commentaar voorgelegd aan deskundigen van de stichting ICTU en van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem, Deventer, Ede en Enschede.

De ontvangen reacties zijn verwerkt in dit openbare rapport. Ten behoeve van dit rapport zijn de onderzoeksbevindingen enigszins ingekort. De volledige bevindingen zijn, samen met onder meer een afzonderlijke paragraaf over de bevoegdheid van de Nationale ombudsman tot het verrichten van onderzoek uit eigen beweging, een aantal relevante bepalingen van de Awb en de lijst met onderzoeksvragen, te vinden op de website van de Nationale ombudsman.⁴

Financiële ondersteuning

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties stelde in april 2006 een bijdrage beschikbaar ten behoeve van het burgerbrievenonderzoek bij gemeenten. In zijn brief van 18 april 2006 aan de Nationale ombudsman stelde hij het volgende:

“...Zoals u weet ondersteun ik van harte uw onderzoek uit eigen beweging bij gemeenten naar de behandeling van correspondentie van burgers. In dat kader wil ik u melden dat ik een eenmalige bijdrage wil toekennen om het diepteonderzoek bij de 11 aangewezen gemeenten te vergemakkelijken en beter te laten verlopen. Hiertoe zal ik een bedrag van € 100.000 naar artikel 3.3 van begroting IIB van de Rijksbegroting overhevelen. Dit bedrag kunt u dan verdelen onder de deelnemers van het onderzoek.

Aangezien u – onder voorbehoud van besluitvorming in de Ministerraad – onlangs extra middelen zijn toegezegd voor menskracht voor het doen van onderzoek uit eigen beweging, acht ik het zeer waarschijnlijk dat de bij u aangesloten gemeenten in de toekomst vaker aan een onderzoek zullen worden onderworpen. Gezien dat feit wil ik het eenmalige karakter van deze bijdrage benadrukken en vertrouw ik erop dat u dat ook in de communicatie met de betreffende gemeenten zult benadrukken.

Ik wens u een voorspoedig verloop van het onderzoek en zie uit naar de resultaten. Hopelijk zal uw onderzoek een impuls geven aan het verbeteren van de correspondentie met burgers zoals dat ook naar aanleiding van uw onderzoeken op dit gebied bij het Rijk is gebeurd...”

De Nationale ombudsman heeft het beschikbaar gestelde bedrag gelijkelijk over de elf geselecteerde gemeenten verdeeld.

⁴ Zie www.nationaleombudsman.nl/rapporten/grote_onderzoeken/burgerbrieven_gemeenten.

Onderzoeksresultaten

De resultaten van het onderzoek worden hierna per onderwerp weergegeven. Zowel de informatie van de elf geselecteerde gemeenten als die van de overige aangesloten gemeenten die een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek, is daarin verwerkt. Na de weergave van de bevindingen volgen steeds een daarop gebaseerde analyse en een aantal daaruit voortvloeiende aanbevelingen.

I. Bekendheid normen behandeling correspondentie

Bevindingen

In verband met de aan alle gemeenten voorgelegde vraag in hoeverre wordt voldaan aan de normen voor behandeling van correspondentie van burgers, zoals die zijn opgenomen in de Correspondentiewijzer, is het interessant om te weten of de gemeenten de (normen van de) Correspondentiewijzer kennen.

Van de elf geselecteerde gemeenten gaf één gemeente aan niet op de hoogte te zijn van de Correspondentiewijzer. Een van de tien andere geselecteerde gemeenten gaf geen antwoord op de drie algemene vragen. Uit de antwoorden van de overige negen gemeenten blijkt dat zij de normen van de Correspondentiewijzer kennen.

Van de 141 andere aangesloten gemeenten die op de algemene vragen hebben gereageerd, deelden er zes mee de normen van de Correspondentiewijzer niet te kennen.

“...Om eerlijk te zijn was de Correspondentiewijzer voor onze organisatie tot op heden een onbekend begrip. Wij zullen ons beraden of wij ons in de toekomst gaan conformeren aan de Correspondentiewijzer..”

Enkele van hen hebben wel normen voor de beantwoording van brieven van burgers vastgelegd in een kwaliteitshandvest of in servicenormen, en een gemeente gaf aan dat het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft geleid tot de opdracht ter zake een richtlijn op te stellen.

“...Wij hebben in onze organisatie laten onderzoeken hoe de afhandeling van brieven plaatsvindt. Dit onderzoek is gebeurd aan de hand van de correspondentiewijzer. Het resultaat is voor ons aanleiding geweest de organisatie op te dragen een richtlijn te ontwikkelen om burgerbrieven conform de correspondentiewijzer af te handelen. Wij constateren helaas dat er binnen onze organisatie nog geen consequente handelwijze is. In de uitwerking van onze missie is verbetering van de afhandeling van schriftelijke correspondentie een speerpunt waaraan wij op korte termijn aandacht zullen besteden...”

Van de bedoelde 141 gemeenten gaven er 68 aan dat zij de normen van de Correspondentiewijzer in het algemeen naleven. Uit de gegeven antwoorden bleek wel dat zij daarbij vooral doelden op het halen van beslistermijnen, en veel minder op het gebruik van behandlings- en tussenberichten.

Acht gemeenten gaven nadrukkelijk aan ernaar te streven de normen van de Correspondentiewijzer na te leven.

“...Binnen onze gemeente zijn de medewerkers die daadwerkelijk met correspondentie bezig zijn getraind in het eigentijds en servicegericht corresponderen. Dit betekent echter nog niet dat door ons volledig wordt voldaan aan de normen zoals deze zijn opgenomen in de correspondentiewijzer. Een eventuele herhalingsstraining zal daarom ook aangepast moeten worden aan elementen uit deze correspondentiewijzer. Op dit moment wordt er binnen onze gemeente gebouwd aan intranet en gaat met ingang van 26 oktober aanstaande onze nieuwe website de lucht in. Zowel op intranet als op de website willen wij de inhoud van de correspondentiewijzer onder de aandacht brengen...”

Uit de antwoorden van 57 andere gemeenten valt op te maken dat zij er lang niet altijd in slagen conform de normen te handelen of daarop zelf onvoldoende zicht hebben. Dit laatste geldt vooral voor ‘aanvragen’ en ‘andere brieven’.

Een gemeente stelde:

“...Deze vraag kan ik niet beantwoorden. Ons nieuwe postregistratiesysteem kan de post nog niet volledig volgen. Ook hebben we geen uniform beleid waarin afhandeling van correspondentie wordt geregeld. Uit een inventarisatieronde blijkt wel dat afdelingen ernaar streven de wettelijke normen na te leven. Deze normen verschillen echter per type correspondentie en zijn niet op alle correspondentie van toepassing...”

Analyse

Bij een behoorlijke behandeling door bestuursorganen van correspondentie van burgers spelen los van de kwaliteit van de beantwoording twee aspecten een belangrijke rol. In de eerste plaats is dat de tijdigheid van de beantwoording en in de tweede plaats de tussentijdse berichtgeving aan de brievensteller. In zijn Correspondentiewijzer heeft de Nationale ombudsman de wettelijke en de behoorlijkheidsnormen voor de verschillende soorten van correspondentie op een rij gezet. Bij de beoordeling of bestuursorganen correspondentie van burgers ‘behoorlijk’ behandelen, gaat het er om hoe die behandeling er uitziet, en niet zozeer of zij de Correspondentiewijzer als zodanig kennen. Wel mag er van worden uitgegaan dat bestuursorganen op de hoogte zijn van de wettelijke beslistermijnen, en dat zij het belang van adequate tussentijdse informatieverstrekking onderkennen. Evenzeer mag van bestuursorganen worden verwacht dat zij ervoor zorgen dat hun medewerkers die te maken hebben met de beantwoording van burgerbrieven de relevante wettelijke en behoorlijkheidsnormen kennen. Of zij daarvoor de Correspondentiewijzer als instrument gebruiken of vergelijkbare normen

in beleidsregels, richtlijnen, kwaliteitshandvesten of servicenormen vastleggen, is in dit verband minder relevant. Niettemin stelt de Nationale ombudsman met genoeg vast dat uit de gegeven antwoorden is gebleken dat veel gemeenten de Correspondentiewijzer kennen en die in hun dagelijkse praktijk ook daadwerkelijk gebruiken als hulpmiddel voor een behoorlijke behandeling van burgerbrieven. Deze vaststelling betekent tevens dat het zinvol is de antwoorden van de vele gemeenten die hebben gereageerd op de algemene vraag naar de naleving van de normen van de Correspondentiewijzer verder uit te diepen. Dat zal gebeuren in de volgende hoofdstukken.

Aanbevelingen

- 1.** Besteed binnen de gemeente voldoende aandacht aan het belang van behoorlijke behandeling van burgerbrieven.
- 2.** Zorg ervoor dat de relevante normen voor beantwoording van burgerbrieven voldoende bekend zijn binnen de organisatie, en bezie op welke wijze dat het beste kan gebeuren (bijvoorbeeld via het intranet).
- 3.** Denk goed na over de wijze waarop de burgers het beste kunnen worden geïnformeerd over de normen die de gemeente hanteert bij de behandeling van burgerbrieven (bijvoorbeeld de publicatie van kwaliteitshandvesten of servicenormen).

II. Aanvragen

Bevindingen

Zoals onder het kopje ‘Aanpak onderzoek’ is aangegeven, bleek beantwoording van de gedetailleerde vragen over de categorie ‘aanvragen’ voor de meeste van de elf geselecteerde gemeenten een netelige kwestie. Beantwoording zou een onevenredige inspanning vergen, veelal omdat de benodigde gegevens niet op een zodanige manier in registratiesystemen zijn opgenomen dat zij relatief eenvoudig zijn te genereren of te bewerken. Uiteindelijk heeft één van de elf gemeenten de gedetailleerde vragen over deze categorie beantwoord.

Uit de antwoorden die de Nationale ombudsman heeft ontvangen op de algemene vragen ontstaat echter wel een globaal beeld van de wijze waarop gemeenten omgaan met aanvragen en van knelpunten daarbij.

De geselecteerde gemeente die de gedetailleerde vragen beantwoordde, gaf aan dat de afdoeningstermijn van aanvragen varieert van een week tot een aantal maanden. Met uitzondering van de afdeling Sociale Zaken werken alle afdelingen van deze gemeente standaard met ontvangstbevestigingen. Over de geldende richtlijnen/instructies liet deze gemeente het volgende weten:

“...Collega’s dienen zich aan standaardtermijnen conform de Awb te houden. Instructies staan niet op papier. Een voortgangsbericht moet verzonden worden bij overschrijding termijn...”

Uit de informatie van de andere gemeenten die een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek, kan worden opgemaakt dat zij doorgaans werken met ontvangstbevestigingen, en dat de meeste gemeenten die binnen enkele dagen na ontvangst van de aanvraag verzenden. Niet alle gemeenten noemen in de ontvangstbevestiging een concrete termijn waarbinnen op de aanvraag zal worden beslist. Verschillende gemeenten geven in de ontvangstbevestiging aan dat ernaar wordt gestreefd ‘zo spoedig mogelijk’ of ‘binnen redelijke termijn’ te beslissen, en andere gemeenten geven geen enkele indicatie van de termijn waarop nader bericht zal volgen. Indien niet een (bijzondere) wettelijke termijn geldt, wordt in de praktijk als norm vaak een termijn van acht weken genoemd. Een gemeente merkte in dit verband het volgende op:

“...Wij schatten in dat gemiddeld genomen beslissingen en reacties tijdig worden gegeven, maar dat desondanks de beslistermijn ‘ruim’ benut wordt...”

Veel gemeenten erkennen dat de tussentijdse berichtgeving nogal eens te wensen overlaat. Als een gestelde termijn niet wordt gehaald, wordt verzuimd de betrokken burger daarover tijdig te informeren. Illustratief daarvoor is de volgende reactie:

“...Het merendeel van de aanvragen wordt afgedaan binnen de daarvoor geldende specifieke wettelijke termijn, dan wel binnen een redelijke termijn.

De (tijdige) berichtgeving met betrekking tot eventuele vertraging in de afhandeling van aanvragen en de daarmee verband houdende nieuwe beslistermijn verschilt in de praktijk per afdeling (vakgebied). Wij stellen vast dat een meer organisatiebrede, uniforme werkwijze op dit punt wenselijk is te achten...”

Sommige gemeenten gaven aan geen beeld te hebben van de stand van zaken.

Uit de reactie van een andere – relatief kleine – gemeente kan worden opgemaakt dat het niet altijd even eenvoudig is om direct vast te stellen wat de beslistermijn voor een concrete aanvraag is:

“... Het zou wellicht nuttig zijn wanneer er een centraal (landelijk bijgehouden) overzicht zou bestaan van alle van de algemene Awb-regeling afwijkende (bijzondere) wettelijke beslistermijnen, dat bovendien ook steeds aan eventuele wetswijzigingen wordt aangepast. Zo’n overzicht zou twee doelen dienen. Het geeft de mogelijkheid om gelijk bij de centraal verstuurd ontvangstbevestiging aan de burger de juiste beslistermijn mee te delen en het vormt tevens een goede basis voor een intern te hanteren rappelsysteem...”

Analyse

Alhoewel de informatie die de Nationale ombudsman over aanvragen heeft ontvangen nogal summier en algemeen is, blijkt daaruit wel zonneklaar dat er bij de behandeling van aanvragen in verschillende opzichten nog heel wat winst valt te boeken. Lang niet altijd wordt de burger van wie een aanvraag niet binnen twee à drie weken kan worden afgehandeld, binnen die termijn door middel van een behandlungsbericht geïnformeerd. Afgezien daarvan kan op basis van de informatie die is verstrekt, worden geconstateerd dat gemeenten er lang niet altijd in slagen aanvragen tijdig af te doen. Bijzondere aandacht verdienen daarbij de aanvragen waarvoor niet een specifieke wettelijke termijn geldt. In artikel 4:13 van de Awb is bepaald dat in die gevallen binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag moet worden beslist. Die redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch betrokkene ervan in kennis heeft gesteld dat het niet binnen die termijn kan beslissen. Het is de Nationale ombudsman opgevallen dat veel gemeenten de termijn van acht weken voor aanvragen waarvoor niet een bijzondere wettelijke beslistermijn geldt, hebben verheven tot norm voor het beslissen op zo’n aanvraag. De Nationale ombudsman is van oordeel dat ernaar zou moeten worden gestreefd iedere aanvraag zo spoedig mogelijk af te handelen. Het hanteren van de maximale termijn als norm, brengt mee dat in veel gevallen een langere beslistermijn wordt gehanteerd dan nodig is. Daarmee doen gemeenten hun burgers tekort. Afgezien daarvan kan uit de verkregen informatie worden opgemaakt dat verzending van de in artikel 4:14 van de Awb bedoelde mededeling respectievelijk kennisgeving – beide een soort tussenbericht – in de daarvoor in aanmerking komende gevallen veelal achterwege blijft.

Aanbevelingen

- 1.** Probeer iedere aanvraag zo snel mogelijk af te doen.
- 2.** Zorg ervoor dat een aanvrager binnen twee à drie weken wordt geïnformeerd over de behandelingsduur en de behandelende afdeling of medewerker, indien niet binnen die termijn inhoudelijk op de aanvraag kan worden gereageerd. Indien wordt vastgehouden aan de verzending van een ontvangstbevestiging, bezie dan of de bedoelde informatie daar direct in kan worden opgenomen. De noodzaak voor verzending van een apart behandelingsbericht vervalt dan.
- 3.** Werk stelselmatig met tussenberichten indien een eerder aan de burger genoemde termijn niet wordt gehaald. In plaats van een schriftelijk bericht kan ook worden overwogen de indiener van de aanvraag telefonisch te informeren over de vertraging en met hem een nieuwe termijn af te spreken. Doe dit dan wel tijdig, en bevestig de gemaakte afspraken schriftelijk als betrokkene daar om vraagt.
- 4.** Neem niet automatisch een termijn van acht weken als 'redelijke termijn' indien niet een bijzondere wettelijke termijn is gesteld, maar ga in plaats daarvan na of de aanvraag (aanzienlijk) sneller kan worden afgedaan. Wees daarbij ambitieus, maar tegelijkertijd realistisch.
- 5.** Inventariseer of er, zoals door een gemeente bepleit, behoefte bestaat aan een actuele databank met wettelijke beslistermijnen voor aanvragen. Indien dit het geval is, neem dan tezamen met andere gemeenten het initiatief om tot zo'n databank te komen.
- 6.** Zorg voor adequate registratie en voortgangsbewaking.

III. Bezwaarschriften

Bevindingen

Berichtgeving aan indiener bezwaarschrift

De elf geselecteerde gemeenten gaven alle aan de ontvangst van bezwaarschriften schriftelijk te bevestigen. De ontvangstbevestigingen bevatten in het algemeen informatie over de behandelingswijze en de behandelingsduur.

Ten aanzien van de mogelijkheid van verdaging gaven enkele gemeenten aan standaard te verdagen, soms al in de ontvangstbevestiging. Zes gemeenten zenden in het geheel geen verdagingsbericht of gaan daar wisselend mee om. Met betrekking tot het verzoeken om instemming met verder uitstel gaven zeven gemeenten aan dat dit niet gebeurt. Bij andere gemeenten wordt instemming met uitstel veelal tijdens de hoorzitting gevraagd en verkregen.

Van de ‘overige gemeenten’ die ingingen op het punt van berichtgeving aan de indieners van een bezwaarschrift gaven de meeste aan dat er wel een ontvangstbevestiging wordt verzonden met informatie over de verdere procedure, maar dat niet altijd consequent, wordt verdaagd of om instemming met verder uitstel wordt verzocht. Verschillende gemeenten gaven aan dat verdaging of verder uitstel tijdens de hoorzitting wordt besproken. Een gemeente liet weten dat zij een sluitend systeem heeft voor de verzending van ontvangstbevestigingen en verdagingsberichten.

Ook bij de ‘overige gemeenten’ zijn er gemeenten die al in de ontvangstbevestiging standaard met vier weken verdagen. Een gemeente deelde in dit verband mee:

“...In de uitnodiging is verder een standaardverdaging met vier weken opgenomen. Het is de gemeente (...) bekend dat de Nationale ombudsman dit niet-behoorlijk acht,⁵ maar de afdoeningstermijn van zes weken achten wij gelet op de kwaliteitseisen die de rechtspraak aan heroverweging stelt niet realistisch, met name niet indien er meer dan één persoon bezwaar maakt...”

Afhandelingsduur

Bij vier van de geselecteerde gemeenten bedroeg de gemiddelde afhandelingsduur twaalf tot veertien weken. Een relatief grote gemeente gaf aan dat bij ambtelijk behandelde bezwaarschriften – voornamelijk sociale zekerheidszaken – op circa 80% van de bezwaarschriften binnen tien weken wordt beslist. Bezwaarschriften op andere beleidsterreinen, die door de bezwaaradviescommissie van deze gemeente worden behandeld, zijn in 2005 gemiddeld pas na ruim zes maanden afgedaan. Een andere relatief grote gemeente liet weten dat de termijnen in het algemeen worden gehaald. De derde relatief grote gemeente werkt met een doelstellingsnorm: in 2005 moest 70% van de bezwaarschriften binnen tien/veertien weken zijn afgedaan. Deze doelstelling is ruim gehaald: 77% van de bezwaarzaken werd in 2005 tijdig afgehandeld. Bij een kleine gemeente bedroeg de gemiddelde behandelingsduur vier tot

⁵ In de mogelijkheid van verdaging is voorzien voor bijzondere gevallen. Zie Algemeen normenkader rapport 2003/325; www.nationaleombudsman/rapporten/grote_onderzoeken/behandeling_burgerbrieven.

zes maanden, waarbij dient te worden aangetekend dat bij deze gemeente 80% van de bezwaarschriften op het gebied van sociale zekerheid binnen tien weken is afgehandeld en dat 80% van de bezwaarschriften op andere beleidsterreinen pas na meer dan tien weken is afgehandeld.

Een van de elf gemeenten wees er onder meer op dat het bij besluiten van gemeenten nogal eens voorkomt dat verschillende personen een bezwaarschrift indienen:

“...Termijnoverschrijding bij bezwaarschriften: wij zijn van mening dat de beslistermijnen in de Awb haalbaar zijn, zij het dat in bepaalde situaties onvoldoende rekening wordt gehouden met de weerbarstige praktijk. In de praktijk loop je er nogal eens tegen aan dat tegen een besluit meerdere, soms een grote hoeveelheid, bezwaarschriften worden ingediend. Deze bezwaarschriften komen niet op hetzelfde moment binnen, het ene bezwaarschrift aan het begin van de termijn, het andere bezwaarschrift aan het einde van de bezwaartermijn. Wanneer je deze bezwaarschriften gevoegd gaat behandelen, wat in de praktijk veel voorkomt, dan zul je bij een aantal bezwaarschriften niet binnen de termijn kunnen blijven. Het is wenselijk dat de wet gaat voorzien in de hiervoor geschetste situatie van gevoegde behandeling. Een tweede situatie, waarop de wet onvoldoende inspelt, doet zich voor bij een bezwaarschrift gekoppeld aan een verzoek om rechtstreeks beroep. Met name wanneer dit verzoek een besluit van de raad betreft en de raad besluit het verzoek niet te honoreren, dan is het bijna onmogelijk om binnen de termijn te blijven...”

Bij de ‘overige gemeenten’ varieerden de opgegeven percentages tijdig afgedane bezwaarschriften van 20% tot 85%. Een aantal gemeenten gaf aan dat de termijnen bijna altijd worden gehaald of vaak slechts met enkele dagen worden overschreden. Bij een gemeente was 35% van de bezwaarschriften pas na drie maanden afgehandeld. Overigens beschouwen veel gemeenten de termijn (inclusief verdaging) van tien weken (zonder commissie) of veertien weken (met commissie) als de norm, en niet de standaardtermijn van zes respectievelijk tien weken.

Als oorzaken van een lange behandelingsduur werden onder meer genoemd:

- ▶ de inschakeling van de bezwaaradviescommissie met een beperkte vergaderfrequentie van meestal één vergadering per maand;
- ▶ de noodzaak de raad in te schakelen, de routing naar het college en de bestuurlijke of politieke besluitvorming;
- ▶ meerdere bezwaarschriften van verschillende datum tegen één besluit;
- ▶ piekbelasting door een massale bezwaaractie;
- ▶ ontvangst groot aantal bezwaarschriften in korte tijd (WOZ);
- ▶ complexe materie;
- ▶ ziekte of vakantie van deskundige in een kleine organisatie;
- ▶ bezwaarmakers verstrekken gevraagde informatie niet tijdig;
- ▶ verzoeken om uitstel (van met name rechtsbijstandverzekeraars);
- ▶ noodzaak informatie in te winnen bij derden;
- ▶ veelschrijvers.

Een gemeente merkte in dit verband het volgende op:

“...Als structureel knelpunt bij de afhandeling van met name bezwaarschriften wordt ervaren dat indien ons college wordt geconfronteerd met een actie waarbij bijvoorbeeld 1000 voorbedrukte en individueel ondertekende niet-ontvankelijke bezwaren door actievoerders worden ingediend deze toch individueel moeten worden beantwoord. Dit vergt veel ambtelijke capaciteit en dient geen enkel doel.

Als suggestie zouden wij willen meegeven om te bevorderen dat de Algemene wet bestuursrecht wordt aangepast. Deze aanpassing dient dan in te houden dat, voor de beantwoording van niet-ontvankelijke bezwaarschriften waaraan een gecoördineerde actie ten grondslag ligt, kan worden volstaan met toezending van de beschikking op het bezwaarschrift aan de initiatiefnemer of een van de actieleiders, een en ander in combinatie met publicatie van de beschikking op de gemeentelijke website...”

Een andere gemeenten deelde het volgende mee:

“...Uit het jaarverslag van de commissie bezwaar- en klaagschriften blijkt dat de wettelijke beslistermijn te vaak is overschreden. De oorzaak zit mede in het ingestelde commissiestelsel. Wij beraden ons thans over een aanpassing van de wijze van de behandeling van bezwaar- en klaagschriften, teneinde te bewerkstelligen dat de wettelijke beslistermijnen wel gehaald worden...”

Weer een andere gemeente zoekt het mede in maatregelen om het aantal bezwaarschriften in te dammen:

“...In het program van ons onlangs aangetreden nieuwe college hebben wij dan ook expliciet aangegeven te streven naar een score van 100%: door een herschikking van prioriteiten dienen alle bezwaarschriften binnen de daarvoor gestelde termijn afgehandeld te zijn. Daarnaast dient een extra inzet op kwaliteitsverbetering tot een afname van het aantal bezwaarschriften te leiden...”

Nadat bij een gemeente in 2004 was gebleken dat de bestaande procedure met zijn overdrachtmomenten, deels uitgevoerd door het secretariaat van de commissie bezwaarschriften en deels door de betrokken diensten, kwetsbaar was, is daar in 2005 besloten tot een rigoureuze reorganisatie. Het gehele proces van de afhandeling van bezwaarschriften is nu gecentraliseerd bij een Team Rechtsbescherming. Het secretariaat van de commissie bezwaarschriften en de behandelaars bij de verschillende diensten zijn daarin samengebracht. Er zijn nieuwe werkafspraken gemaakt over onder meer het direct telefonisch contact opnemen met de bezwaarde en met de dienst die de primaire beslissing heeft opgesteld. Deze werkwijze leidt volgens de gemeente onder meer tot verbetering van de burgercontacten en haalt in een aantal gevallen ‘de kou uit de lucht’.

Een andere gemeente heeft geïnventariseerd waar in het proces de meeste vertraging zit, en dat blijkt te zijn ná de advisering door de bezwaaradviescommissie. Weer een andere gemeente gaf aan goede ervaringen te hebben met het opnemen van telefonisch contact met

indieners van bezwaarschriften. Een andere gemeente liet weten dat bij de behandeling van bezwaarschriften vooral de commissiefase een aandachtspunt is. Om de termijnoverschrijding terug te brengen, zal de commissie maandelijks een extra zitting plannen.

Naar aanleiding van de antwoorden op de onderzoeksvragen is op 11 oktober 2006 met vertegenwoordigers van de elf geselecteerde gemeenten nader ingegaan op de oorzaken van het niet-halen van de termijnen. In het verlengde daarvan is gezien of de gemeenten in staat en bereid zijn daar wat aan te doen. De vertegenwoordigers van een tweetal kleine gemeenten gaven aan dat de termijnoverschrijding en het aantal bezwaarschriften bij deze gemeenten meevalt door de korte afstand tussen de burger en de gemeente en doordat de burger een probleem veelal oplost door een politiek bestuurder te benaderen.

De bezwaaradviescommissie die slechts een keer per maand vergadert, wordt genoemd als een belangrijke oorzaak van de lange afhandelduur. Een vertegenwoordiger van een gemeente gaf aan redelijke ervaringen te hebben met een vergadercyclus van eens per twee weken. Een flexibele opstelling is vereist, zodat bij een hausse aan bezwaarschriften vaker kan worden vergaderd door het inhuren een tijdelijke externe secretaris. Twee relatief grote gemeenten gaven aan dat in veel zaken een medewerker de hoorzitting houdt en niet een commissie, waardoor de doorlooptijden kort zijn. Het laten afhandelen van alle bezwaarschriften door een commissie is volgens hen niet goed mogelijk bij een grote gemeente. De vertegenwoordiger van een wat kleinere gemeente bracht daar tegen in dat een commissie de onafhankelijkheid kan borgen. Ook werd genoemd de complexiteit van met name ruimtelijke-ordeningszaken en het onnodig overdoen van het primaire proces. Opgemerkt werd dat, als een politiek bestuurder per se een bepaalde doelstelling wil behalen, er veel mogelijk is omdat dan de benodigde middelen vrijkomen. Een gemeente benadrukte het belang van het hanteren van korte termijnen bij zowel het indienen van verweerschriften door de gemeente als bij het eventueel contrair gaan door de vakafdeling tegen het advies van de commissie.

Als alternatieve behandelwijzen werden genoemd het direct telefonisch contact opnemen met de burger als die een bezwaarschrift heeft ingediend, en mediation. Bij een gemeente gebeurt dit vooral bij bezwaarschriften in sociale-zekerheidskwesties. Een andere gemeente heeft de ervaring dat men bij ruimtelijke-ordeningszaken na telefonisch overleg tot een vergelijk kan komen over de plaats waar een bouwwerk komt te staan.

Bezwaarschriften gericht tegen WOZ-waardebeschikkingen

Ingevolge de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) gelden voor de Belastingdienst, maar ook voor gemeenten, provincies en waterschappen, afwijkende termijn-bepalingen voor het beslissen op bezwaarschriften in fiscale zaken. Gemeenten dienen in fiscale bezwaarzaken, bijvoorbeeld gericht tegen een WOZ-waardebeschikking en/of een OZB-aanslag, binnen een jaar te beslissen. De Belastingdienst heeft zich al een aantal jaren geleden opgelegd om de – veel kortere – Awb-termijn aan te houden. De Nationale ombudsman heeft in een aantal rapporten over waterschappen en gemeenten uitgesproken een beslistermijn

van drie maanden redelijk te achten. Alleen in bijzondere gevallen acht hij een langere behandelingsduur gerechtvaardigd.

Momenteel is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel in behandeling waarin wordt voorgesteld dat gemeenten binnen het belastingjaar dienen te beslissen op bezwaarschriften tegen een WOZ-waardebeschikking en/of een gemeentelijke aanslag. Provincies en waterschappen dienen op grond van dit wetsvoorstel binnen drie maanden te beslissen op bezwaarschriften tegen lokale heffingen.

Voor het beslissen op bezwaarschriften in fiscale zaken houden de meeste van de elf geselecteerde gemeenten de Awr-termijn van een jaar aan, maar enkele van hen hanteren (veel) kortere termijnen. Eén gemeente hanteert voor WOZ-zaken een beslistermijn van vier maanden. Bij andere gemeenten bedraagt de gemiddelde afhandelduur zes maanden.

Een medewerkster van de afdeling Belastingen van een van de geselecteerde gemeenten deelde telefonisch mee dat deze gemeente de jaartermijn hanteert, maar dat men wel probeert alles zo snel mogelijk af te doen. Alle binnen zeven weken na de datum van verzending van de WOZ-waardebeschikking ontvangen bezwaarschriften worden verzameld en doorgestuurd naar de taxateur, die ook de zaken doet voor andere omliggende gemeenten. Het zijn veel en bewerkelijke kwesties, waarbij vaak huisbezoeken dienen te worden afgelegd. Het advies van de taxateur is gereed in de zomer. Door vakanties draait de gemeente dan echter op halve kracht. De verzending van beschikkingen op bezwaar geschiedt in oktober/november. De streefdatum is voor het eind van het jaar. De kortste termijn is twintig weken, de langste 36 weken. De gemiddelde duur bedraagt 29 weken. Een termijn van drie maanden of zes maanden is volgens deze gemeente niet doenlijk. Spreiding van de verzending van WOZ-waardebeschikkingen over het gehele jaar is in strijd met de Wet WOZ. Op grond van de Wet WOZ moet een WOZ-waardebeschikking namelijk worden opgelegd binnen acht weken na het begin van het tijdvak waarvoor zij geldt (1 januari van ieder jaar). Daar komt ook bij dat burgers dan apart moeten wachten op de WOZ-waardebeschikking en de OZB-aanslag, in plaats van dat men deze tegelijk ontvangt met andere gemeentelijke heffingen. Verder betekent spreiding dat een gemeente het gehele jaar door te maken heeft met werkdruk rondom de WOZ-waardebeschikkingen.

Ook de meeste ‘overige’ gemeenten die daar iets over hebben meegedeeld, hanteren bij fiscale zaken de Awr-termijn van een jaar, en die wordt volgens hen goed gehaald.

Een van de andere gemeenten liet in dit verband het volgende weten:

“...Tot slot willen wij graag benadrukken dat wij in onze organisatie niet alleen kijken naar de afhandeling van correspondentie binnen wettelijke termijnen, maar ook naar de afhandeling binnen ‘klantgerichte’ termijnen. Hiermee bedoelen we dat hoewel sommige correspondentie binnen de wettelijke termijnen wordt afgehandeld, burgers dit toch als niet-klantgericht ervaren. Een goed voorbeeld is ook hier de afhandeling van bezwaarschriften in het kader van de Wet WOZ. De afhandeling hiervan mag wettelijk een jaar duren (en kan eventueel nog met een jaar worden verlengd). Omdat wij gemerkt hebben dat veel burgers een dergelijke afhandelingstermijn als te lang ervaren, wordt hier nadrukkelijk prioriteit gegeven aan het verkorten van de doorlooptijd...”

Tijdens het gesprek op 11 oktober 2006 gaf de vertegenwoordiger van een gemeente aan dat de termijn van een jaar nodig is wegens de afhandeling van de piekbelasting bij een reguliere bezetting. Op de vraag of de gemeente haar organisatie niet van te voren zou kunnen inrichten op een piekbelasting, bijvoorbeeld zoals een telecombedrijf dat doet met een callcenter, antwoordden de vertegenwoordigers van twee gemeenten als volgt:

“...Een gemeente lijdt geen imagoschade, zoals een telecombedrijf dat wel kan lijden. Het niet-halen van een termijn heeft geen consequenties. De burger kan zich toch niet wenden tot een andere gemeente...”

en

“...Wat is het belang voor de burger bij een kortere duur? De bezwaarprocedure loopt en je krijgt toch heffingsrente...”

De vertegenwoordiger van een andere gemeente liet weten dat bezwaarschriften in WOZ-zaken binnen vier maanden zijn afgehandeld. Daarop reageerde de vertegenwoordiger van weer een andere gemeente met het voorstel de mogelijkheid te onderzoeken of het mogelijk is de jaartermijn te halveren. Onder meer werd opgemerkt dat de regelgeving voorschrijft dat de WOZ-waardebeschikking en de daaraan gekoppelde OZB-aanslag vóór een bepaalde datum in het begin van het jaar dienen te worden verzonden. Bij verandering van deze WOZ-cyclus wordt een hoop overhoop gehaald, ook door de doorwerking van de WOZ-waardebepaling in de richting van de Belastingdienst en de waterschappen.

Naar aanleiding van de opmerking van de vertegenwoordiger van een gemeente dat deze voor WOZ-zaken een beslistermijn hanteert van vier maanden is op 13 oktober 2006 telefonisch contact opgenomen met het hoofd van de afdeling Belastingen van deze gemeente. Hij gaf in het telefoongesprek aan dat de gemeente de bezwaarschriften inzake WOZ-waardebeschikkingen over het algemeen binnen vier maanden afdoet, doordat zij werkt met zogenaamde voormeldingen. In de periode juni-september werd per brief aan eigen-woningbezitters bekend gemaakt wat de WOZ-waarde zou worden in het daaropvolgende jaar. De eigenaar kon dan informeel bezwaar maken, waarna de definitieve waarde werd vastgesteld. Hiermee werden volgens hem veel formele bezwaarschriften afgevangen. In 2006 wordt deze werkwijze voortgezet, maar dan digitaal. In november 2006 wordt de WOZ-waarde voor 2007 op de gemeentelijke internetsite geplaatst. Door invoering van DigiD, die de burger eerst moet aanvragen, zal naar verwachting de animo om de WOZ-waarde op de site te bekijken beperkt zijn. Daar komt bij dat de Belastingdienst tegenwoordig automatisch de voorlopige teruggave voortzet op grond van de WOZ-waarde van het voorgaande jaar. Directe actie van de burger om de voorlopige teruggave te laten continueren is dus niet meer nodig en de noodzaak om de WOZ-waarde te weten is komen te vervallen. Deze werkwijze is in 2006 voor het laatst gevolgd, omdat de WOZ-waardebepaling vanaf 2007 jaarlijks zal geschieden in

plaats van voorheen eens in de vijf en tot 2006 eens in de twee jaar. De stijging van de WOZ-waarde zal daardoor zo gering zijn dat het aantal bezwaarschriften naar verwachting sterk zal afnemen.

Interdepartementaal onderzoek behandelingsduur bezwaarschriften

In het kader van het al eerder genoemde door het kabinet opgestelde 'Actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten' heeft een interdepartementale werkgroep bij alle ministeries onderzoek gedaan naar knelpunten bij de afhandeling van bezwaarschriften. Uit dit onderzoek is onder meer gebleken dat de inschakeling van een bezwaaradviescommissie als nadelig werd ervaren voor de voortgang (juridisering van het proces en afhankelijkheid van de agenda van voorzitter van de commissie). Ook van belang is de analyse van de uitvoeringsaspecten van nieuwe regelgeving, waarin de wetgever aangeeft wat de gevolgen zijn met betrekking tot de werklast bij het bestuur en de rechtspraak. Uit het onderzoek zijn onder meer de volgende aanbevelingen naar voren gekomen:

- ▶ pak de problemen direct goed aan, waarbij het van groot belang is dat de bestuurder (managementteam, secretaris-generaal of college van burgemeester en wethouders) per se moet willen dat de afhandelduur wordt verkort;
- ▶ als er sprake is van structurele termijnproblemen, compartimenteer het proces in deelprocessen, hang er een termijn aan en maak iemand voor dat deel van het proces verantwoordelijk en daarmee betrokken;
- ▶ zorg voor een betere herkenning van een klacht/bezwaarschrift door scholing en betere registratie. Bel de burger, vraag wat hij wil;
- ▶ indien een brief naast een bezwaarschrift een klacht, een Wob-verzoek en/of een vraag bevat, ontvlecht die dan;
- ▶ werk niet met deelbesluiten, maar met integrale besluiten;
- ▶ als een hausse aan bezwaarschriften wordt verwacht (bijvoorbeeld bij invoering van een versoerde financiële regeling), werk dan met een door de burger in te vullen (standaard)bezwaarschrift met vaste bouwstenen. De beschikking op bezwaar is dan ook een (standaard)beschikking op bezwaar die correspondeert met het bezwaarschrift;
- ▶ voer een proefproces en maak daarna afspraken met bijvoorbeeld brancheorganisatie en/of cliëntenplatform;
- ▶ werk met een pool van juristen, eventueel in samenwerking met andere bestuursorganen (shared services);
- ▶ betrek de voor het primaire proces verantwoordelijken meer bij de bezwaarfase (feedback).

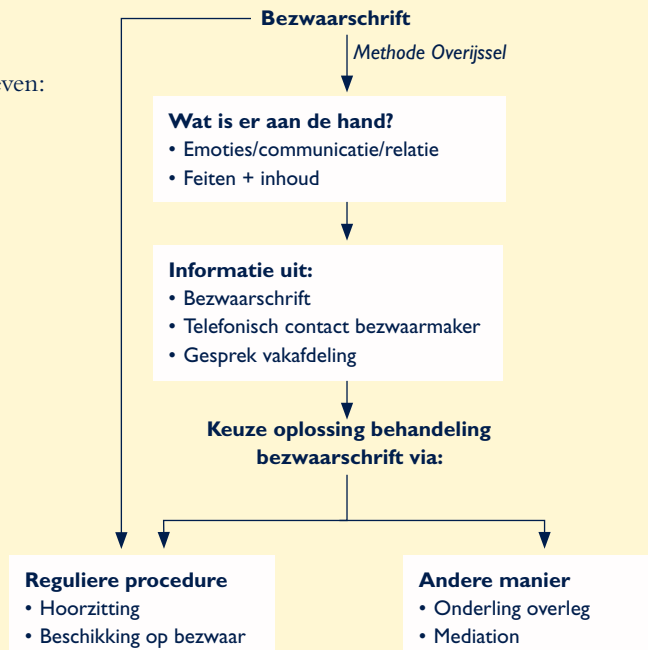
Methode Overijssel

De provincie Overijssel is in 2001, als eerste provincie in Nederland, begonnen met een project waarin anders met bezwaarschriften wordt omgegaan. Na ontvangst van ieder bezwaarschrift wordt vanuit de provincie direct telefonisch contact gezocht met de indiener. Tijdens het telefoongesprek wordt nagegaan wat er aan de hand is en wordt bezien in hoeverre een vorm van mediation een alternatief kan vormen voor de 'reguliere' behandeling van een bezwaarschrift. Gezien het grote succes van het project is de nieuwe aanpak inmiddels de standaard geworden bij de provincie. De provincie ontving in 2005 ongeveer 175 bezwaarschriften. De gemiddelde behandelingsduur, die vroeger 20-25 weken bedroeg, is teruggelopen naar zes weken, en 80% van de bezwaarzaken is binnen tien weken afgedaan. Daarbij geldt wel dat de tijd die de provincie met betrokkene(n) in overleg is níet wordt meegeteld. Nog slechts 15% van de bezwaarzaken komt op een hoorzitting, de rest wordt op andere wijze opgelost. In ongeveer vijf gevallen per jaar vindt mediation in de zuivere vorm plaats (met een onafhankelijke mediator, een vaststellingsovereenkomst et cetera), het gros van de zaken wordt in onderling overleg, tot tevredenheid van betrokkenen, opgelost. In wezen gaat het om communicatie, conflictmanagement en conflicthantering.

Belangrijke voorwaarden voor het welslagen van een dergelijke aanpak zijn volgens de betrokken beleidsmedewerker bezwaar- en beroepschriften/NMI mediator en de betrokken projectleider/mediator de volgende:

- ▶ binnen de gehele organisatie, ook in de ambtelijke top en het bestuur, moet men achter de andere aanpak staan;
- ▶ de medewerkers die de gesprekken met de indieners van bezwaarschriften voeren, moeten daarvoor een adequate training krijgen;
- ▶ een project voor een andere aanpak moet op zijn minst een periode van enkele jaren bestrijken;
- ▶ de medewerkers moeten de ruimte en de kans krijgen te pionieren.

De aanpak van een bezwaarschrift door de provincie Overijssel schematisch weergegeven:



De beleidsmedewerker gaf aan dat uit klanttevredenheidsonderzoek is gebleken dat de nieuwe aanpak bij de betrokken bezwaarden veel beter scoort dan de traditionele juridische procedure. Bovendien geeft de nieuwe aanpak de medewerkers van de provincie ook veel meer voldoening dan de traditionele procedure. Daar komt nog bij dat deze aanpak tijdwinst oplevert en kostenbesparend is.

Inmiddels hebben veel gemeenten en provincies belangstelling getoond voor deze andere manier van werken, die volgens de projectleider uitstekend past in de volgens haar zo gewenste 'Andere Overheid'.⁶

Analyse

Berichtgeving

Het gebruik van ontvangstbevestigingen/behandelingsberichten is bij de elf geselecteerde gemeenten gemeengoed. Wat betreft de verdere berichtgeving valt op dat relatief weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van verdaging terwijl daar, gezien de doorlooptijden, vaak wel reden toe is. Enkele van deze gemeenten verdagen standaard al in de ontvangstbevestiging, terwijl de Nationale ombudsman in rapporten heeft geoordeeld dit niet-behoorlijk te achten. De mogelijkheid van verdaging is namelijk gecreëerd met het oog op bijzondere gevallen.

Van de mogelijkheid instemming te vragen met verder uitstel wordt nog minder gebruik gemaakt. Drie gemeenten gaven aan dat veelal tijdens de behandeling van een bezwaarszaak op de hoorzitting eventueel om instemming wordt gevraagd.

Ook de 'overige gemeenten' werken in het algemeen met ontvangstbevestigingen die informatie bevatten over onder meer de procedure en die daarmee de functie van behandelingsbericht vervullen. Deze berichten worden meestal binnen enkele dagen na ontvangst van het bezwaarschrift verstuurd. Verschillende gemeenten vermelden in die ontvangstbevestiging al standaard dat de beslissing voor vier weken wordt verdaagd. Een aantal andere gemeenten heeft aangegeven dat de praktijk rond de gebruikmaking van verdagingsberichten beter kan. Het gebeurt nu soms wel en soms niet, en soms ook pas na overschrijding van de termijn. Dit geldt ook voor de mogelijkheid te verzoeken om instemming met verder uitstel.

Afhandelingsduur

Alhoewel het beeld nogal verschilt, is duidelijk dat de meeste van de elf onderzochte gemeenten er niet in slagen het gros van de bezwaarschriften binnen de reguliere termijn (zes weken zonder commissie, tien weken mét commissie) af te handelen. Ook verdaging voor vier weken biedt lang niet in alle zaken soelaas. Bij een gemeente bedroeg de gemiddelde behandelingsduur op een bepaald beleidsterrein zelfs vier tot zes maanden.

⁶ Verdere informatie is bij de provincie Overijssel beschikbaar op de internetsite www.overijssel.nl, link: provinciebestuur/beleid en documenten/bezwaar en beroep.

Ook bij veel van de overige aangesloten gemeenten vormt de beslistermijn een probleem. Het merendeel van die gemeenten gaf aan de Awb-termijnen vaak niet te halen. Dit geldt met name als het bezwaarschrift wordt voorgelegd aan een adviescommissie. De percentages 'tijdig' wisselen, maar voor veel gemeenten lijkt te gelden dat 20-50% van de bezwaarschriften niet tijdig kan worden afgehandeld. Vaak wordt een afhandelingsduur van meer dan twintig weken genoemd.

Overigens beschouwen veel gemeenten de termijn (inclusief de verdagingstermijn) van tien weken (zonder commissie) of veertien weken (met commissie) als de norm, en niet de standaardtermijn van zes respectievelijk tien weken.

Veel van de genoemde oorzaken van een lange behandelingsduur vormen naar het oordeel van de Nationale ombudsman geen rechtvaardiging voor het niet halen van de beslistermijn. Indien de gemeenten zich echt richten op het halen van die termijn, is waarschijnlijk een substantiële bekorting van de behandelingsduur mogelijk.

Een bijzondere situatie doet zich voor indien verschillende bezwaarschriften worden ingediend tegen één gemeentelijk besluit. Gevoegde behandeling ligt dan in de rede. De Nationale ombudsman ziet in dat 'tijdige' afhandeling van de bezwaarschriften die aan het begin van de bezwaartermijn zijn ontvangen dan vaak onmogelijk zal blijken te zijn. Het ligt naar zijn mening op de weg van de gemeente om de indieners van de bezwaarschriften (tijdig) te informeren over de gevoegde behandeling en over de consequenties daarvan voor de doorlooptijd. De Nationale ombudsman gaat ervan uit dat betrokkenen dan doorgaans zullen instemmen met een wat langere behandelingsduur.

Ondanks het gegeven dat de Nationale ombudsman in een aantal rapporten heeft uitgesproken bij WOZ-waardebeschikkingen een beslistermijn van in beginsel drie maanden redelijk te achten, hanteren de meeste van de elf onderzochte gemeenten in fiscale bezwaarzaken de jaartermijn uit de Awr. Een aantal gemeenten gaf weliswaar aan een kortere termijn na te streven, maar deze termijn bedroeg gemiddeld toch nog zo'n zes maanden. Naast bemoeidigende geluiden om te komen tot kortere beslistermijnen voor bezwaarschriften gericht tegen WOZ-waardebeschikkingen, beluisterde de Nationale ombudsman tijdens de bijeenkomst op 11 oktober 2006 echter ook opvattingen die bepaald niet passen bij een bestuursorgaan als een gemeente, die dienstbaar behoort te zijn aan haar burgers.

Een deel van de bezwaarschriften wordt tijdig afgehandeld. Desalniettemin blijft er een substantieel percentage bezwaarschriften over waarvan de afhandeling (te) lang duurt. Daar komt bij dat de burger hierover vaak niet (tijdig) wordt geïnformeerd. Het is daarom zaak dat de gemeenten maatregelen nemen om de afhandelduur van bezwaarschriften terug te brengen. Dit geldt in de eerste plaats voor die bezwaarschriften waarvan de afhandelduur de maximaal toegestane termijn overschrijdt. Maar voor de bezwaarzaken in fiscale kwesties geldt dat er alle reden is om een kortere termijn dan de Awr-termijn van een jaar te hanteren. Gebleken is dat een van de elf gemeenten werkt met een termijn van vier maanden.

Andere aanpak

Verschillende gemeenten zijn er de afgelopen jaren toe overgegaan indieners van bezwaarschriften kort na de ontvangst daarvan telefonisch te benaderen over de zaak. Langs deze weg worden in de praktijk veel bezwaarschriften ‘informeel’, en vaak snel, afgehandeld. De gemeenten die de Nationale ombudsman over deze aanpak hebben geïnformeerd, zijn daarover zonder uitzondering positief. De provincie Overijssel volgt al sinds 2001 zo’n andere aanpak. Uit klanttevredenheidsonderzoek bij deze provincie is gebleken dat de indieners van bezwaarschriften die aanpak prefereren boven een traditionele juridische procedure. De Nationale ombudsman is een voorstander van deze andere, oplossingsgerichte, aanpak. In een eerste contact met betrokkene (intakegesprek) kan duidelijk worden waar het hem om gaat. Daarmee staat niet zozeer de waarheidsvinding als wel de belangenvinding voorop (waar gaat het u om?). Vervolgens kan worden geprobeerd via ambtelijke bemiddeling tot een oplossing te komen. Zo’n bemiddeling kan een belangrijke bijdrage leveren aan het herstel van vertrouwen. In de aanpak van de provincie Overijssel komt het slechts in een handvol gevallen per jaar tot echte mediation, met inschakeling van een externe mediator. De Nationale ombudsman gaat ervan uit dat dit niet anders zal zijn bij gemeenten die een soortgelijke aanpak als die van Overijssel hanteren. Overigens is het een keuze van het betrokken bestuursorgaan om aan te sturen op meer of minder inzet van mediation, die mede bepaald kan worden door de cultuur van de organisatie. Het spreekt voor zich dat de medewerkers die zich met intake en bemiddeling bezighouden daarvoor wel voldoende moeten zijn toegerust, en dat voorzieningen moeten worden getroffen op het terrein van opleiding en training.

Aanbevelingen

1. Bel de burger op korte termijn, vraag wat hij wil en geef zonnig uitleg.
2. Laat een bezwaarschrift in de zich daarvoor lenende gevallen niet standaard behandelen door de bezwaaradviescommissie, maar bekijk of afhandeling zonder inschakeling van de commissie mogelijk is.
3. Leg in de bezwaarschriftenregeling vast dat inschakeling van de commissie niet in alle gevallen verplicht is.
4. Onderzoek de mogelijkheid de vergadercyclus van bezwaaradviescommissies te verkorten tot eens per twee weken dan wel deze zo in richten dat men flexibel kan reageren op een onverwachte toename van bezwaarschriften.
5. Bezie in hoeverre de aanpak van de provincie Overijssel (intake en ambtelijke bemiddeling) kan worden toegepast bij de gemeente.
6. Overweeg, vooral als er sprake is van een verstoorde relatie met de burger en de burger naar verwachting een langdurige verbinding zal behouden met de gemeente, de mogelijkheid van mediation.

- 7.** Als een piek aan bezwaarschriften wordt verwacht, tracht potentiële bezwaarschriften dan af te vangen door de burger te informeren over het voorgenomen besluit.
- 8.** Bezie de mogelijkheid het aantal bezwaarschriften terug te brengen door aanpassingen van het primaire proces.
- 9.** Bekijk of het bij bezwaarzaken in fiscale kwesties mogelijk is een kortere termijn dan de Awr-termijn van een jaar te hanteren.
- 10.** Werk in de daarvoor in aanmerking komende gevallen consequent met verdagingsberichten en indien nodig met verzoeken om instemming met verder uitstel.
- 11.** Bezie of de aanbevelingen van de interdepartementale werkgroep toepasbaar zijn bij de gemeente.

IV. Klaagschriften

Bevindingen

Berichtgeving aan indiener klacht

De elf geselecteerde gemeenten hebben alle aangegeven dat zij de ontvangst van klaagschriften schriftelijk bevestigen, en dat de ontvangstbevestigingen in het algemeen informatie bevatten over de behandelingswijze en de behandelingsduur. Een gemeente gaf aan van de verzending van een ontvangstbevestiging af te zien indien een klacht direct kan worden afgedaan. Er wordt echter – in de daarvoor in aanmerking komende gevallen – lang niet altijd gebruik gemaakt van de mogelijkheid van verdaging.

De meeste van de andere aangesloten gemeenten die de drie algemene vragen beantwoordden, gaven aan dat zij bij de behandeling van klaagschriften volgens de normen van de Correspondentiewijzer werken. Wel erkenden verschillende gemeenten in de daarvoor in aanmerking komende gevallen niet altijd, of nooit, te verdagen.

“...In 2005 blijkt dat de gestelde afdoeningstermijn van zes weken geen enkele keer gehaald is. Bij geen van de klachten is echter gebruik gemaakt van de mogelijke verdaging van de termijn met vier weken. Dit is wel wenselijk en de klachtencoördinator heeft hierin een duidelijke taak...”

Een gemeente noemt bewust geen behandelingsduur in de ontvangstbevestiging, omdat daarmee valse verwachtingen zouden kunnen worden gewekt. En omdat er in de ontvangstbevestiging geen behandelingsduur is genoemd, stuurt men in die gemeente ook geen verdagingsberichten.

Afhandelingsduur

Wat betreft de afhandelingsduur van klaagschriften bestaan er grote verschillen tussen de gemeenten. Sommige gemeenten handelden in 2005 bijna alle klachten binnen de termijn van zes weken af, andere slaagden daar minder in. In sommige gemeenten verschilde de gemiddelde afhandelingsduur ook aanzienlijk per sector of dienst. Bij een van de elf geselecteerde gemeenten bedroeg de gemiddelde afhandelingsduur van klaagschriften twaalf weken. Dit was de langste gemiddelde behandelingsduur. Vanwege onvolledige registratie van doorlooptijden kon niet elke gemeente een goed beeld geven. Een van de elf geselecteerde gemeenten werkt met doelstellingsnormen. De doelstelling voor 2005 luidde dat 80% van de klaagschriften binnen tien weken zou worden afgedaan. In de praktijk bleek deze doelstelling bijna te zijn gehaald. Van de 277 klaagschriften werd 78% binnen tien weken afgehandeld. Per dienst was echter sprake van forse verschillen. Een andere grote gemeente handelde 90% van de 187 klaagschriften binnen tien weken af. De gemiddelde behandelingsduur bij deze gemeente bedroeg vier weken.

Verschillende van de geselecteerde gemeenten hebben aangegeven een voorkeur te hebben voor informele klachtafhandeling. Daarbij werd er wel op gewezen dat de wettelijke termijn te kort is wanneer informele klachtafhandeling niet lukt en alsnog een formeel traject moet worden gevolgd.

Een van de geselecteerde gemeenten verdeelt klachten direct bij binnenkomst in twee categorieën: formele en informele. Klachten die gaan over onheuse bejegening of over zeer grove nalatigheid worden aangemerkt als formele klacht. De informele klachten betreffen ‘ergernissen van burgers’. Volgens deze gemeente gaat het daarbij vaak om trage afhandeling. Als andere voorbeelden van ergernissen die als informele klacht worden aangemerkt, noemde deze gemeente de leesbaarheid en de toon van brieven van de gemeente, en een gebrek aan inlevingsvermogen. Het merendeel van de klachten wordt afgedaan als informele klacht, met een gemiddelde afdoeningstermijn van drie weken. Voor klachten die het formele traject ingaan, gold in 2005 een gemiddelde afdoeningstermijn van zes weken.

De meeste van de andere aangesloten gemeenten gaven aan klachten tijdig te kunnen afhandelen, en sommige streven naar afdoening binnen zeer korte termijn (maximaal twee weken). In dat verband zijn de emoties van de betrokkenen en beeldvorming genoemd:

“...Een klacht dient zo snel mogelijk uit de wereld worden geholpen in onze optiek, aangezien deze schade kan toebrengen aan het imago van de organisatie...”

Er zijn echter ook gemeenten die hebben laten weten de Awb-termijn zelden of nooit te halen. Inschakeling van een commissie en veelklagers zijn genoemd als oorzaken van termijnoverschrijdingen. Een gemeente deed de suggestie notoire klagers in een klankbordgroep te laten participeren.

Aantallen klachten

Uit het onderzoek bij de elf geselecteerde gemeenten is een groot verschil in het aantal (geregistreerde) klachten per gemeente naar voren gekomen. Bij de elf geselecteerde gemeenten bedroeg het gemiddelde over de hele linie een klacht per 4.100 inwoners. Bij de gemeente die verhoudingsgewijs het grootste aantal klachten registreerde, ging het om een klacht per 404 inwoners. In de gemeente waarin relatief de minste klachten werden geregistreerd, ging het om een klacht per 17.000 inwoners.

Enkele van de ‘overige gemeenten’ gaven aan dat ze relatief weinig klachten krijgen, en verbonden daaraan de conclusie dat er kennelijk geen sprake is van knelpunten:

“...Gezien het feit dat nauwelijks klachten of bezwaren worden ontvangen over (te) late behandeling van correspondentie, zijn er naar onze mening geen daadwerkelijke structurele knelpunten...”

en

“...Opvallend is wel dat we nauwelijks tot geen klachten van schrijvers ontvangen over de termijn van behandeling van hun brief. Waarschijnlijk valt het aantal drastische overschrijdingen dus mee...”

Een andere gemeente gaf aan dat zij zelf de tekortkomingen in de afhandeling van burgerbrieven meer als een probleem beschouwt dan de burger:

“...De gemeente (...) voldoet op dit moment niet aan de normen zoals die in de Correspondentiewijzer zijn opgenomen. (...) Naar ons gevoel beschouwen wij de wijze waarop burgerbrieven worden afgedaan zelf meer als knelpunt dan dat de burger dat doet. De keren dat de burger ons daarop aanspreekt zijn slechts incidenten...”

Een gemeente signaleerde een discrepantie tussen het aantal officiële klachten en in de wandelgangen geuite onvrede:

“...Het aantal klachtbrieven hierover (afhandeling burgerbrieven; N.o.) is weliswaar beperkt (...). Hier staat tegenover dat er in de wandelgangen met regelmaat wordt geklaagd over de onvoldoende afhandeling van bepaalde correspondentie, meestal zonder gebruikmaking van het interne klachtrecht, wat dan leidt tot imagoschade...”

Tijdens de bijeenkomst op 11 oktober 2006 is met vertegenwoordigers van de elf geselecteerde gemeenten gediscussieerd over de betekenis van het aantal klachten dat een gemeente ontvangt. De vraag luidde in hoeverre het aantal klachten een betrouwbare graadmeter vormt voor de kwaliteit van de dienstverlening.

De elf gemeenten waren het erover eens dat het aantal klachten niet direct iets zegt over de kwaliteit van het functioneren van de gemeente. Het aantal klachten dat wordt geregistreerd, hangt ook samen met andere factoren. Met name het herkennen van een klacht speelt een belangrijke rol; het is een kwestie van interpretatie. Zo beschouwt de ene gemeente een op schrift gezette uiting van onvrede vrijwel altijd als een klacht, en wordt bij twijfel een brief als klacht geregistreerd. Andere gemeenten handelen uitingen van ongenoegen informeel af, zonder ze als klacht te registreren. De Nationale ombudsman werd verzocht in zijn rapport aandacht te besteden aan klachtdefinitie en klachtherkenning.

Volgens de vertegenwoordigers van een van de elf gemeenten hangt het aantal klachten dat wordt ingediend ook samen met de samenstelling van de populatie van de gemeente. In de ene gemeente is ‘de burger’ meer geneigd tot klagen. Een vertegenwoordiger van een van de kleinere gemeenten noemde als reden waarom kleine gemeenten relatief weinig klachten registreren de korte lijnen tussen bestuurders/ambtenaren en burgers. Volgens hem kan daardoor vaak worden gezorgd voor een snelle, informele oplossing of uitleg.

De gemeente wordt dan via het informele circuit rechtstreeks aangesproken op gedrag in plaats van via een officiële klacht. De vertegenwoordigers van twee andere kleine gemeenten onderschreven dit.

Volgens verschillende gemeenten speelt ook de mate van voorlichting aan burgers een rol. De laagdrempeligheid (bereikbaarheid en folders) zorgt voor een toename van (geregistreerde) klachten. De gemeenten wezen er op dat cijfers alleen niet veel zeggen, en dat die ook nog eens manipuleerbaar zijn. Unaniem werd vastgesteld dat iedere klacht serieus moet worden genomen, en dat elke klacht kan worden gezien als een kans.

Als organisatie moeten we serieus omgaan met (het gestegen aantal) klachten. Elke klacht is namelijk een kans, een mogelijkheid om dingen beter te gaan doen. En elke mogelijkheid om onszelf te verbeteren moeten we oppakken, en dat kunnen we doen op basis van wat er het afgelopen jaar misging.⁷

De Nationale ombudsman opperde de mogelijkheid een benchmark te houden. De gemeenten gaven aan dit zinvol te achten, met de aantekening dat gemeenten van gelijke grootte met elkaar vergeleken zouden moeten worden. Met betrekking tot het noemen van aantallen klachten per gemeente wees men wel op het gevaar van de politieke mening en de media. De cijfers alleen zeggen niet zo veel, het verhaal achter de cijfers is ook belangrijk. Een aantal gemeenten – die deels ook niet bij dit onderzoek waren betrokken – bleek onderling te benchmarken en de Nationale ombudsman heeft hen gestimuleerd om hun ervaringen te delen met andere gemeenten. Ook is contact gelegd met de Rijksbrede Benchmark Groep, die een soortgelijk initiatief heeft genomen voor bestuursorganen van de rijksoverheid.

Naar aanleiding van de bijeenkomst op 11 oktober 2006 liet de vertegenwoordiger van een gemeente nog het volgende weten:

“...Klachtherkenning en -registratie: wat doe je met een brief die klachtaspecten bevat, maar de briefschrijver biedt nog openingen om met een reactie (vragen alsnog een antwoord te geven of een oplossing) te komen. De klachtaspecten worden wel herkend, maar ga je een dergelijke brief ook als klacht registreren, terwijl de klager in eerste instantie geen klachtbehandeling beoogt. Hij wil gewoon alsnog een reactie. Mijn ervaring is dat dit schermgebied ziet op een groot aantal brieven of klachten. Wil je het aantal klachten van gemeenten kunnen vergelijken, dan is het belangrijk dat gemeenten op eenzelfde wijze met dit schermgebied omgaan. Wellicht kan de Nationale ombudsman op dit punt een aanwijzing geven...”

In het kader van het onderzoek werd telefonisch informatie ingewonnen bij de gemeente Enschede omdat het de Nationale ombudsman bekend was dat binnen deze gemeente in 2002 een cultuuromslag in gang is gezet waarbij ook een ‘project klachten’ is uitgevoerd.

⁷ Uit een gemeentelijk jaaroverzicht klachten 2005.

Dit project had de volgende vijf doelstellingen:

- a.** het 'dark number' aan klachten boven water halen;
- b.** klachtafhandeling binnen de termijnen van de Awb realiseren;
- c.** klachtregistratie verbeteren (managementinformatie);
- d.** bekendheid en toegankelijkheid klachtprocedures verbeteren;
- e.** burgers serieus nemen en leren van klachten.

Uit de informatie van de teamleider rechtsbescherming van de gemeente Enschede is gebleken dat het aantal klachten dat jaarlijks wordt geregistreerd, is toegenomen van veertig naar ongeveer driehonderd nadat men serieus aandacht is gaan besteden aan klachtherkenning, (centrale) klachtregistratie en voorlichting aan de burgers over de klachtmogelijkheden. Volgens deze teamleider kan als vuistregel worden genomen dat het aantal door een gemeente geregistreerde klachten ongeveer vervijfvoudigt (het zogenoemde 'dark number') indien voldoende werk is gemaakt van de bedoelde drie aspecten. Als voorbeelden van 'klachten' die vaak niet als zodanig worden geregistreerd, noemde hij de mededeling aan een gemeente dat een melding nog niet tot actie heeft geleid (zo'n mededeling is in de praktijk vaak aanleiding alsnog op korte termijn actie te ondernemen) of een brief waarin iemand zijn ongenoegen uit over de traagheid van een bezwaarprocedure. Zo'n brief verdwijnt vaak in het bezwaardossier zonder (ook) als klacht te zijn geregistreerd. Juist om te kunnen leren van klachten, zou dit soort uitingen als klacht moeten worden geregistreerd, aldus de teamleider.

Wijze van klachtbehandeling

Uit de reacties van verschillende gemeenten is naar voren gekomen dat lang niet elke klacht op de formele wijze van hoofdstuk 9 van de Awb wordt behandeld. Sommige gemeenten leggen elke klager de keuze voor of hij mondelinge of schriftelijke klachtbehandeling wenst. In het algemeen, zo blijkt uit de informatie van de betrokken gemeenten, prefereert men mondelinge behandeling. Een andere gemeente neemt altijd eerst telefonisch contact op. Als dat niet tot een oplossing leidt, wordt pas met schriftelijke klachtbehandeling begonnen.

Naar aanleiding van de antwoorden op de onderzoeksvragen is op 11 oktober 2006 met vertegenwoordigers van de elf geselecteerde gemeenten ook gesproken over de wijze waarop klachten (kunnen) worden behandeld. De Awb geeft weliswaar een formeel kader voor de behandeling van klachten, maar de verplichting tot het (verder) toepassen van de formele bepalingen van de Awb vervalt zodra een bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen (art. 9:5). Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat gemeenten nogal eens de voorkeur geven aan informele klachtbehandeling. Sommige gemeenten benaderen iedere indiener van een klaagschrift mondeling en trachten de klacht mondeling op te lossen. Van 'de elf gemeenten' heeft een gemeente aangegeven klachten bij ontvangst in te delen in een categorie 'informele' en een categorie 'formele'. Die indeling is bepalend voor de verdere aanpak. Aan de orde is geweest welke aanpak de elf geselecteerde gemeenten prefe-

reren. Een van de gemeenten gaf aan dat de wijze waarop een klacht wordt behandeld, afhangt van de inhoud van de brief; in die gemeente wordt 90% van de klachten op informele wijze afgedaan. Slechts een klein percentage wordt voor de klachtencommissie gebracht. Een goed gesprek neemt volgens die gemeente veel klachten weg. Een andere gemeente gaf aan dat zij probeert partijen met elkaar in contact te brengen, eventueel door middel van mediation, dan wel uitleg geeft over bijvoorbeeld de wet. In weer een andere gemeente worden uitingen van ongenoegen niet als klacht geregistreerd, maar informeel afgehandeld. Een andere gemeente houdt juist een ruime interpretatie aan en registreert elke uiting van ongenoegen als klacht. Op elke klacht wordt door die gemeente ook schriftelijk gereageerd. Volgens de vertegenwoordiger van die gemeente gaan veel van de klachten over het niet-nakomen van toezeggingen over behandelingsduur. Twee gemeenten gaven aan dat veel klachten zouden kunnen worden voorkomen als gemeenten de burgers meer uit zichzelf zouden informeren. Tijdens de bijeenkomst rees de vraag wie verantwoordelijk zou moeten zijn voor de informele afdoening van klachten. Er werd gesuggereerd om dit bij de klachtcoördinator te leggen. Probleem hierbij is echter opnieuw dat niet alle klachten worden herkend waardoor er opnieuw geen controle is op de afhandeling. Een van de gemeenten heeft de postkamer geïnstrueerd over de te hanteren criteria. Bij het 'grijze gebied' (bijvoorbeeld vragen naar de stand van zaken) ligt de verantwoordelijkheid bij het afdelingshoofd.

De vraag of verdere professionalisering van klachtbehandeling nodig is, werd unaniem bevestigend beantwoord. Klachtmanagement kan het leren van klachten bevorderen en de organisatie op een kwalitatief hoger niveau brengen. Met name bij grotere gemeenten doen zich verschillen voor bij de behandeling van klachten bij verschillende sectoren (andere werkwijze, andere criteria).

Vertegenwoordigers van geselecteerde gemeenten gaven aan dat een 'klacht' als 'kans' moet worden gezien. Zij noemden het belang van klachtbewustzijn en de klacht als leermoment.

“...Daarom tot slot van deze inleiding een woord van dank aan alle klagers, die ons in 2002 in de gelegenheid stelden van hun klachten te leren (hoewel sommigen dat – gezien de formulering van de klacht – niet direct voor ogen hadden)...”⁸

Verschillende gemeenten gaven aan dat bij klachtbehandeling niet alleen de rechtmatigheid van belang is, maar ook de rechtvaardigheid en de behoorlijkheid. Volgens hen verliezen bestuurders dit nog wel eens uit het oog.

De gemeenten wezen tevens op de mogelijkheid van nieuwe communicatiemiddelen om een klacht in te dienen (internet). Ook klachten via dit medium moeten op behoorlijke wijze worden afgehandeld en gemeenten zouden zich op dit punt niet te zeer op de formele wettelijke eisen moeten richten.

⁸ Uit een gemeentelijk jaaroverzicht klachten 2005.

Klachten voorkomen

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat relatief veel klachten betrekking hebben op traagheid van de gemeente of op niet-reageren door de gemeente.

Een gemeente gaf aan dat het bij ergernissen van burgers vaak gaat om het niet-halen van termijnen die in ontvangstbevestigingen zijn genoemd en het niet-nakomen van mondelinge toezeggingen over afhandeldingsduur.

Tijdens de tweede bijeenkomst met vertegenwoordigers van gemeenten, op 11 oktober 2006, is vastgesteld dat burgers zich er vaak aan storen indien zij van een gemeente een ontvangstbevestiging krijgen waarin staat dat binnen een bepaalde tijd of zo spoedig mogelijk inhoudelijk bericht op hun brief zal volgen, en zij vervolgens nooit meer iets van die gemeente vernemen. Bij de uitvoering van dit onderzoek heeft ook de Nationale ombudsman een dergelijke gang van zaken ervaren. Van de 279 aangeschreven 'overige aangesloten gemeenten' stuurden er 44 een afzonderlijke ontvangstbevestiging. Van deze 44 gemeenten gaven er vervolgens 32 een inhoudelijke reactie op de algemene vragen. Twaalf gemeenten lieten het bij een ontvangstbevestiging, alhoewel die in zeven gevallen, in verschillende bewoordingen, de toezegging bevatte dat nader bericht zou volgen.

Analyse

Afhandeldingsduur en berichtgeving

Uit de verstrekte inlichtingen valt op te maken dat tijdige afdoening van klachten in de praktijk minder problemen oplevert dan de afhandeldingsduur van bezwaarschriften. Veel gemeenten gaven aan dat de gemiddelde termijn van afdoening binnen de maximaal toegestane termijn van de Awb ligt. Aan de andere kant zijn er zeker ook gemeenten waarbij de afhandeldingsduur van klaagschriften wél een knelpunt vormt.

De elf geselecteerde gemeenten zijn er in 2005 in het algemeen in geslaagd het gros van de ontvangen klaagschriften binnen de toegestane termijn af te doen. Bij de gemeente met de gemiddeld langste behandelingsduur bedroeg die twaalf weken. Vergeleken met de doorlooptijden van bezwaarschriften bij veel gemeenten gaat het dan nog om een relatief bescheiden probleem.

Wel is het de Nationale ombudsman opgevallen dat veel gemeenten hebben aangegeven dat zij in de daarvoor in aanmerking komende gevallen lang niet altijd, of nooit, aan de indiener van de klacht laten weten dat zij de afdoening verdagen. De Nationale ombudsman vindt het van belang dat burgers, zeker ook in een klachtprocedure, weten waar zij aan toe zijn. Indien een wettelijk bepaalde termijn niet wordt gehaald, dienen zij daarover te worden geïnformeerd door het verantwoordelijke bestuursorgaan. Op het punt van de tussentijdse berichtgeving valt er het nodige te verbeteren.

Wijze van klachtbehandeling

De Awb bevat procedureregels voor formele klachtbehandeling. Die regels hoeven niet (verder) te worden toegepast zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht is tegemoet gekomen (artikel 9:5). Die bepaling biedt bestuursorganen de mogelijkheid klachten oplossingsgericht op te pakken, zonder direct uit te zijn op het geven van een oordeel over de gegrondheid van de klacht. Uit de reacties van veel gemeenten is naar voren gekomen dat men ernaar streeft klachten zoveel mogelijk informeel te behandelen. Informele behandeling gaat meestal sneller en leidt vaker tot tevreden burgers. Sommige gemeenten leggen de indiener van een klacht altijd uitdrukkelijk de vraag voor of hij mondelinge of schriftelijke klachtbehandeling prefereert, en de ervaring heeft uitgewezen dat men meestal de voorkeur geeft aan mondelinge behandeling. Een andere aanpak die is genoemd, houdt in dat altijd eerst wordt geprobeerd klachten telefonisch op te lossen, en pas als dat niet lukt over te schakelen op de meer formele schriftelijke klachtbehandeling. Wel werd in dit verband opgemerkt dat de wettelijke klachtafdoeningstermijn vaak te kort is in de gevallen waarin informele klachtbehandeling niet tot een oplossing heeft geleid en alsnog formele klachtbehandeling dient plaats te vinden.

Een gemeente liet weten goede ervaringen te hebben met de indeling van iedere klacht, direct na binnenkomst, in de categorie formele of de categorie informele klachten, met een bijbehorend behandelingstraject.

Omdat een van de functies van klachtbehandeling herstel van het vertrouwen tussen burger en overheid is, juicht de Nationale ombudsman een oplossingsgerichte aanpak bij de behandeling van klachten zeer toe. Het stemt dan ook tot tevredenheid dat zoveel gemeenten ernaar streven klachten informeel te behandelen en daadwerkelijk op te lossen. De resultaten die verschillende gemeenten hebben genoemd, zijn zonder meer positief te noemen. Wel is de Nationale ombudsman van mening dat het van groot belang is dat de burger goed wordt geïnformeerd over de gekozen aanpak. Voorkomen moet worden dat betrokkene de indruk krijgt dat het bestuursorgaan zijn klacht informeel wil afdoen om bepaalde feiten of gedragingen te verdoezelen. Daarom is het nuttig bij het begin van het traject de aanpak te bespreken.

De Nationale ombudsman onderkent dat de Awb-termijn nogal eens te kort zal zijn indien informele klachtbehandeling wordt gevolgd door formele klachtbehandeling. Naar zijn overtuiging kan met goede communicatie aan de betrokken burger worden bereikt dat deze er begrip voor opbrengt dat in zo'n situatie meer tijd met de afhandeling gemoeid zal zijn.

Leren van klachten: klachtmanagement, aantallen en definities

Naast de hiervoor genoemde functie van klachtbehandeling (herstel van vertrouwen) heeft klachtbehandeling een andere belangrijke functie. Iedere klacht kan worden gezien als een signaal over het functioneren van een organisatie, en daarmee, zoals de vertegenwoor-

digers van de elf geselecteerde gemeenten ook vaststelden, als een kans om de kwaliteit van het eigen functioneren te verbeteren. Om als organisatie optimaal te kunnen profiteren van die kansen, is het noodzakelijk die kansen te zien. Daarvoor is het nodig iedere klacht als zodanig te herkennen. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de aantallen klachten die de elf gemeenten in 2005 hebben ontvangen (dat wil zeggen: geregistreerd) sterk uiteenlopen. Om precies te zijn, van één klacht per 17.000 inwoners tot één klacht per 404 inwoners. Tegelijkertijd is gebleken dat gemeenten met uiteenlopende klachtdefinities werken, en dat de vraag welk soort van uitingen van ongenoegen als klacht moet worden geregistreerd verschillend wordt beantwoord. Dit betekent dat het aantal klachten per gemeente weinig zegt over het presteren van die gemeente, en dat onderlinge vergelijking van die aantallen op deze wijze weinig zin heeft. De Nationale ombudsman vindt het in dit verband van belang dat in iedere schriftelijke uiting van ongenoegen over een bestuursorgaan een klacht wordt herkend en dat die als zodanig wordt geregistreerd. Alleen op die manier kan worden gewaarborgd dat er niet onnodig signalen verloren gaan. De vraag op welke wijze die signalen vervolgens moeten worden behandeld, is van een andere orde. Lang niet elk signaal zal direct als klacht in de zin van hoofdstuk 9 van de Awb in behandeling genomen hoeven te worden. Klachten over bijvoorbeeld vertraging in de behandeling van een bezwaarschrift kunnen prima worden afgedaan door snel te beslissen op het betreffende bezwaarschrift. Het zou echter buitengewoon jammer zijn als dit soort klachten niet als zodanig wordt geregistreerd en daardoor na de sluiting van het bezwaardossier uit het zicht verdwijnt. Op die manier ontnemt een bestuursorgaan zich de mogelijkheid nuttige informatie over knelpunten in het proces van de behandeling van bezwaarschriften te verzamelen, en daar vervolgens maatregelen op te nemen.

Punten als klachtdefinitie, -herkenning en registratie raken ook de mogelijkheid om aan de hand van de aantallen klachten zinvolle uitspraken te doen over de kwaliteit van de dienstverlening. Voor vergelijking tussen verschillende diensten, tussen verschillende jaren, of tussen verschillende gemeenten is het van belang dat er op die punten een zekere uniformiteit bestaat. Ook zaken als voorlichting (over de mogelijkheid een klacht in te dienen) en de moeite die burgers moeten doen om een klacht in te dienen (bijvoorbeeld via internet) spelen in dit verband een rol. De gemeente Enschede heeft haar omgang met klachten in het kader van haar cultuuromslag op een aansprekende wijze aangepast. Het zou goed zijn indien andere gemeenten nagaan of zij hun voordeel kunnen doen met dit soort lokale initiatieven.

Klachten voorkomen

In de vorige paragraaf is de positieve betekenis van klachten (klachten als kans) benadrukt. Vanuit die invalshoek is het zeer gewenst dat burgers klachten indienen. Tegelijkertijd ligt het op de weg van bestuursorganen om ernaar te streven zo goed te functioneren dat burgers niet meer klagen. Het gegeven dat de praktijk anders is en permanente klachtvoorzieningen niet meer zijn weg te denken, doet er niet aan af dat het goed is klachten zoveel mogelijk te voorkomen.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat relatief veel klachten samenhangen met de trage handelwijze van bestuursorganen, waaronder begrepen het niet-halen van termijnen die in ontvangstbevestigingen zijn aangegeven of die mondeling zijn toegezegd. Tijdens dit onderzoek heeft de Nationale ombudsman ervaren dat ook hem gedane toezeggingen in ontvangstbevestigingen niet zijn nagekomen. Volgens de Nationale ombudsman gaat het juist in dit soort situaties om klachten die niet nodig zijn. Via een systeem van voortgangsbewaking moet het mogelijk zijn tijdig te signaleren dat een termijn dreigt te verstrijken en vervolgens aan betrokkene te laten weten dat en waarom een eerder genoemde termijn niet kan worden gehaald. Ook op dit punt valt er kennelijk nog veel winst te boeken.

Aanbevelingen

1. Zie klachten als nuttige signalen die een kans bieden op verbetering van het eigen functioneren.
2. Hanteer een ruime definitie van het begrip ‘klacht’ (bijvoorbeeld: iedere uiting van ongenoegen).
3. Probeer te waarborgen dat klachten zo veel mogelijk als zodanig worden herkend.
4. Registreer iedere klacht.
5. Bel de indiener van een klacht op korte termijn, ga na wat hij met zijn klacht wil bereiken, en bepaal aan de hand daarvan de wijze van behandeling.
6. Informeer de indiener van de klacht over de wijze van klachtbehandeling, en schrik er niet voor terug om, in overleg met betrokkene, in voorkomende gevallen te experimenteren met een alternatieve vorm van klachtbehandeling (bijvoorbeeld mediation).
7. Doe in ontvangstbevestigingen en behandelingsberichten geen loze beloften.
8. Informeer indieners van klachten – indien aan de orde – tijdig over de noodzaak de afdoening te verdagen of over een nog langere behandelingsduur.
9. Maak waar wat aan de burger is beloofd.
10. Kijk vooral ook hoe andere gemeenten met klachten omgaan en probeer daar van te leren.
11. Maak serieus werk van klachtmanagement.

V. Andere brieven

Bevindingen

In dit hoofdstuk gaat het om ‘andere brieven’. Alle brieven die niet een aanvraag, bezwaar- of klaagschrift zijn of die niet zijn ingediend in het kader van een aanvraag-, bezwaar- of klachtprocedure, behoren in beginsel tot deze categorie. Daarmee gaat het om een bonte restcategorie. Evenals voor aanvragen (zie hoofdstuk II) geldt voor de categorie ‘andere brieven’ dat de meeste van de elf geselecteerde gemeenten hebben aangegeven niet in staat te zijn de gedetailleerde onderzoeksvragen zonder onevenredige inspanning te beantwoorden. Dit hing in een aantal gevallen samen met het feit dat er nauwelijks gegevens over de beantwoording van brieven uit deze categorie zijn geregistreerd. Eén van deze gemeenten heeft de betreffende vragen wél beantwoord. De informatie van deze gemeente levert samen met de antwoorden van een groot aantal gemeenten op de drie algemene vragen een globaal beeld op van de manier waarop gemeenten ‘andere brieven’ behandelen. Daarnaast kunnen enkele (voorzichtige) conclusies worden verbonden aan de wijze waarop de 279 ‘overige aangesloten gemeenten’ hebben gereageerd op het verzoek van de Nationale ombudsman om mee te doen aan het onderzoek.

De enige gemeente die de gedetailleerde vragen over ‘andere brieven’ beantwoordde, gaf aan dat het in 2005 om ongeveer 2.500 brieven van die categorie ging. De gemiddelde behandelingsduur daarvan bedroeg zes weken, terwijl intern veelal een beantwoordingstermijn van acht weken wordt gehanteerd. Deze gemeente werkt niet met behandelingsberichten. Brieven die een herhaling inhouden van een eerder afgedane kwestie worden schriftelijk beantwoord met een verwijzing naar eerdere briefwisseling of telefonisch afgehandeld.

Uit de informatie van de andere aangesloten gemeenten blijkt dat vele een concrete norm hanteren voor de afhandelingstermijn van ‘andere brieven’ en dat die norm nogal varieert. Sommige gemeenten noemden een norm van vijf weken en andere een norm van acht weken. Verschillende keren werd ook een afdoeningstermijn van zes weken als norm genoemd. Een aantal gemeenten gaf daarbij aan dat de beantwoordingstermijn afhangt van de aard van de brief of het daarin vervatte verzoek. Een gemeente wees erop ernaar te streven de weinig gecompliceerde verzoeken binnen twee weken af te handelen, en een andere gemeente hanteert voor de afhandeling van eenvoudige verzoeken een termijn van drie werkdagen.

Een gemeente gaf aan dat zij erin is geslaagd de doorlooptijd terug te brengen tot drie à vier weken door sturing te geven aan het proces van afhandeling. Voorheen vormde de beantwoordingstermijn bij deze gemeente een knelpunt.

Een andere gemeente gaf aan de tot nu toe gehanteerde standaardafdoeningstermijn van acht weken zelf vrij lang te vinden, en daarom te proberen deze in te korten.

Enkele gemeenten deelden mee in 2005 een klanttevredenheidsonderzoek te hebben uitgevoerd. Uit een zo’n onderzoek was onder meer naar voren gekomen dat 75% van

de briefschrijvers binnen acht weken een antwoord van de gemeente ontving en dat de tussentijdse informatieverstrekking voor verbetering vatbaar is.

Een van de gemeenten die een afhandelingstermijn van acht weken hanteert, deelde mee niet met behandelings- en tussenberichten te werken. Een andere gemeente merkte op dat een behandelingsbericht wordt gestuurd indien een brief niet binnen zes weken kan worden beantwoord. Zo'n bericht wordt dan binnen zes weken aan de briefschrijver gestuurd. Die gemeente voegde daar aan toe dat de termijn waarbinnen een behandelingsbericht wordt verstuurd ter discussie staat. Binnen de gemeente is voorgesteld daarvoor een termijn van twee à drie weken aan te houden.

Verschillende andere gemeenten gaven aan dat onvoldoende gebruik wordt gemaakt van behandelings- en tussenberichten, of dat deze niet de vereiste informatie bevatten, over met name de (verwachte) termijn van afdoening. Een gemeente stelde het volgende:

“...Onderdeel van alle briefbehandelingsprocedures moet uitmaken het binnen maximaal 1 week versturen van een ontvangstbevestiging. Dit blijkt niet overal correct te gebeuren. Hiermee is dit een verbeterpunt. Aan de procedures van het volgsysteem zijn termijnen gehangen. Zoals verwacht, worden deze termijnen vaak overschreden. Nog lang niet is overal geregeld dat de briefschrijver dan een tussenbericht ontvangt. In de praktijk blijkt ongeveer de helft van de briefschrijvers (ook telefonisch) geen uitleg over het overschrijden van de termijn te krijgen. Ook dit is een verbeterpunt...”

Een andere gemeente liet het volgende weten:

“...Al een aantal jaren wordt er standaard een ontvangstbevestiging gestuurd, zonder dat hierin een termijn van afdoening wordt genoemd. Onze gemeente wil hierin een stap voorwaarts maken...”

Deze gemeente reageerde in mei 2006 op de brief van de Nationale ombudsman van 21 februari 2006, en stuurde géén ontvangstbevestiging of behandelingsbericht.

Weer een andere gemeente deelde het volgende mee:

“...Wij voldoen op dit moment naar mijn inschatting in ongeveer de helft van de te beantwoorden overige brieven aan de geformuleerde normen. Te vaak wordt alleen volstaan met een uitgebreid bericht van ontvangst met verwijzing naar de behandelende ambtenaar. Een behandelingsbericht en/of verdaging vindt zelden toepassing...”

Deze gemeente beantwoordde de vragen van de Nationale ombudsman in juli 2006, en stuurde géén bericht van ontvangst naar aanleiding van brief van 21 februari 2006. De ontvangst van de herinneringsbrief van 29 juni 2006 werd door deze gemeente wél schriftelijk bevestigd.

Een van de andere aangesloten gemeenten benadrukte dat bij zorgvuldige behandeling van burgerbrieven verschillende aspecten een rol spelen:

“...Wij hechten eraan te stellen dat ook wij knelpunten ervaren bij de afhandeling van correspondentie van burgers. Er is, behalve voldoende tijd, ook inhoudelijk vakmanschap en talent nodig om goede brieven te kunnen schrijven en zo voldoende aandacht te kunnen geven aan beantwoording van brieven van burgers. Er zijn er slechts enkelen die al deze eigenschappen in zich verenigen. Daarom is de aandacht die u hieraan schenkt naar onze mening van belang..”

Niet altijd bestond er voldoende zicht op de stand van zaken:

“...Op dit moment heeft de gemeente geen helder overzicht van de doorlooptijd van brieven die niet binnen een wettelijke procedure vallen. Het is daarom moeilijk aan te geven of we voor deze zaken binnen de redelijke termijnen blijven. Om dit beter in beeld te krijgen en er beter op te kunnen sturen, is 1 januari 2006 het verbeteringstraject registreren, volgen en bewaken van de poststroom gestart...”

Verschillende gemeenten gaven aan te voldoen aan de correspondentienormen:

“...De gemeente voldoet aan de normen die zijn gesteld in de correspondentiewijzer van de Nationale ombudsman...”

Deze gemeente verzond geen ontvangstbevestiging of behandlingsbericht, en beantwoordde de drie onderzoeksvragen in juli 2006.

Een andere gemeente:

“...De gemeente voldoet vrijwel volledig aan de normen voor behandeling van correspondentie van burgerbrieven. Hieronder vallen ook klachten en bezwaarschriften. De ontvangstbevestiging ligt binnen een week in de bus. Wij hanteren een standaardafdoeningstermijn van 8 weken, tenzij de specifieke wet anders bepaalt..”

Deze gemeente stuurde de Nationale ombudsman op 22 februari 2006 een behandlingsbericht waarin was aangegeven dat afhandeling van zijn brief zo spoedig mogelijk maar in ieder geval vóór 19 april 2006 zou plaatsvinden. De inhoudelijke beantwoording van de drie algemene vragen vond plaats op 1 maart 2006.

Onderzoek binnen het onderzoek

Alhoewel de Nationale ombudsman de 279 ‘overige aangesloten gemeenten’ op 21 februari 2006 niet in de hoedanigheid van burger heeft aangeschreven, geeft de wijze waarop die gemeenten hebben gereageerd wel enig inzicht in wat een burger die zich met vragen tot een gemeente wendt, kan verwachten. In zijn brief verzocht de Nationale ombudsman de gemeenten de drie algemene vragen binnen twee maanden te beantwoorden. Vooruitlopend op de interpretatie van de gegevens over het gebruik van behandlings- en van

tussenberichten merkt de Nationale ombudsman op dat hij ervan uitgaat dat de aangeschreven gemeenten niet een andere – meer of minder klantgerichte - handelwijze zouden hebben gevolgd indien de brief met vragen niet van hem maar van een ‘burger’ afkomstig zou zijn geweest.

Zoals bij de behandeling van klagschriften (hoofdstuk IV) al is aangegeven, hebben van de 279 gemeenten er 44 een afzonderlijke ontvangstbevestiging gestuurd. Twaalf van hen lieten het daarbij, alhoewel in zeven van die ontvangstbevestigingen een inhoudelijke reactie in het vooruitzicht was gesteld.

Van de 32 gemeenten die wel een afzonderlijke ontvangstbevestiging toezonden én die in een brief van latere datum de onderzoeksvragen beantwoordden, gaven er 24 een indicatie van de termijn waarbinnen de vragen zouden worden beantwoord. Daarbij kwamen de volgende varianten voor:

- op redelijke termijn (1 maal);
- op korte termijn (1 maal);
- spoedig (1 maal);
- zo spoedig mogelijk (4 maal);
- binnen vier weken (2 maal);
- binnen zes weken (6 maal);
- binnen acht weken (9 maal).

Van deze 24 gemeenten stelden er zeven een voortgangs- of tussenbericht in het vooruitzicht indien de genoemde termijn niet zou worden gehaald. In drie gevallen werd de genoemde termijn niet gehaald. In geen van die gevallen werd een tussenbericht verzonden. De gemeente die een voortgangsbericht beloofde indien de vragen niet binnen ‘redelijke’ termijn zouden worden beantwoord, gaf na ongeveer vier maanden een reactie op de vragen. Ook deze gemeente stuurde geen tussenbericht.

Van de zeventien gemeenten die een concrete beantwoordingstermijn noemden, stuurden er elf binnen de genoemde termijn een inhoudelijke reactie. De reacties van de andere zes gemeenten werden na het verstrijken van die termijn verzonden. Een tussenbericht werd in geen van die gevallen verstuurd.

Twee van de gemeenten die in hun ontvangstbevestiging aangaven dat ernaar zou worden gestreefd de vragen binnen acht weken te beantwoorden, voegden daar aan toe dat contact met de gemeente kon worden opgenomen wanneer na acht weken nog geen antwoord was ontvangen. Een gemeente die een afhandeldingsduur van zes weken noemde, voegde daar in de ontvangstbevestiging het volgende aan toe:

“...Wilt u een klacht indienen over de niet tijdige afhandeling van uw brief, terwijl u hierover geen nader bericht heeft ontvangen, dan kunt u contact opnemen met de klachtcoördinator...”

Van deze gemeente werd na de ontvangstbevestiging niets meer vernomen.

Acht gemeenten stuurden een 'kale' ontvangstbevestiging, zonder indicatie van de behandelingsduur. In deze ontvangstbevestigingen werd wel steeds aangegeven welke afdeling of ambtenaar de brief in behandeling had.

Van de 236 gemeenten die géén afzonderlijke ontvangstbevestiging stuurden, gaven er 109 wel een inhoudelijke reactie. De antwoorden van deze 109 gemeenten werden in vijftien gevallen binnen drie weken ontvangen, in sommige gevallen zelfs al binnen enkele dagen.

Van de in totaal 141 inhoudelijke reacties, werden er twintig binnen drie weken naar de Nationale ombudsman gestuurd en nog eens 55 andere binnen twee maanden. De andere 66 inhoudelijke reacties werden na 21 april 2006 verstuurd.

Een gemeente liet weten de onderzoeksvragen niet te kunnen beantwoorden omdat zij pas per 1 januari 2006 was ontstaan door een samenvoeging van vijf gemeenten, en een andere gemeente gaf aan onvoldoende tijd te hebben om de vragen zorgvuldig te beantwoorden.

Van de 279 gemeenten lieten er in totaal 124 helemaal niets van zich horen, ook niet nadat hun op 29 juni 2006 een herinneringsbrief was gestuurd. Een aantal van deze gegevens is opgenomen in het volgende overzicht.

Overzicht kerngegevens	
Aangesloten gemeenten (1 januari 2006)	290
Geselecteerde gemeente	11
Overige aangesloten gemeenten	279
Waarvan een inhoudelijke reactie	141
Reactie binnen 3 weken	20
Reactie tussen 3 weken - 2 maanden	55
Totaal binnen 2 maanden	75
Ontvangen ná 2 maanden	66
Bericht géén inhoudelijke reactie	2
Ontvangstbevestiging/behandelingsbericht	44
Waarvan vervolgens inhoudelijke reactie	32
Alleen ontvangstbevestiging/behandelingsbericht	12
Helemaal geen reactie	124

Analyse

Zoals ook voor de categorie aanvragen geldt, is de informatie die de Nationale ombudsman over de categorie 'andere brieven' heeft ontvangen enigszins beperkt. Niettemin geeft het onderzoeksmateriaal wel een indruk van de manier waarop door gemeenten met 'andere brieven' wordt omgegaan.

Het is opvallend dat gemeenten sterk verschillende normen hanteren voor de afhandeling van deze brieven. Een afdoeningstermijn die verschillende keren is genoemd, is die van acht weken. Enkele gemeenten gaven aan voor minder ingewikkelde verzoeken een veel

kortere afhandelingstermijn aan te houden, in een geval een termijn van slechts drie werkdagen. Gezien de diversiteit van de brieven uit deze categorie vindt de Nationale ombudsman het voor de hand liggen dat er, al naar gelang de bewerkelijkheid van de brieven, met gedifferentieerde normen wordt gewerkt.

Uit de gegeven antwoorden zou kunnen worden opgemaakt dat veel gemeenten standaard met ontvangstbevestigingen werken – die overigens niet de informatie bevatten om als behandelingsbericht te kunnen dienen – en dat de tussentijdse berichtgeving in het algemeen te wensen overlaat.

Wat het gebruik van ontvangstbevestigingen betreft, komt uit de wijze waarop is gereageerd op de brief met de drie algemene onderzoeksvragen toch een wat ander beeld naar voren. Van de 279 aangeschreven ‘overige aangesloten gemeenten’ hebben er slechts 44 een ontvangstbevestiging of behandelingsbericht gestuurd. De Nationale ombudsman hanteert als norm dat een bestuursorgaan een burger binnen twee à drie weken iets moet laten weten. Als dat geen inhoudelijk antwoord is, behoort dat een behandelingsbericht te zijn. Twintig gemeenten hebben binnen drie weken inhoudelijk op de onderzoeksvragen gereageerd. Dit betekent dat in de visie van de Nationale ombudsman 259 gemeenten een behandelingsbericht hadden moeten versturen. Het aantal van 44 steekt daar schril bij af. Daarnaast bevatten die ontvangstbevestigingen lang niet altijd de informatie om ze als behandelingsbericht te kunnen aanmerken.

In een derde van de gevallen waarin een concrete indicatie van de behandelingsduur werd gegeven, werd de genoemde termijn niet gehaald. En in drie gevallen waarin was meegedeeld dat een voortgangs- of een tussenbericht zou volgen indien een aangegeven termijn niet zou worden gehaald, werd ondanks het overschrijden van de termijn niet zo’n bericht gestuurd.

Afgezien daarvan hebben maar liefst 124 van de 279 aangeschreven gemeenten in het geheel geen reactie gestuurd, ook niet nadat de Nationale ombudsman hun in juni 2006 een herinneringsbrief had gestuurd. Het feit dat de Nationale ombudsman deze gemeenten onverplicht heeft verzocht een bijdrage te leveren aan het onderzoek, maakt het in zijn ogen niet vanzelfsprekend om dan in het geheel niets te laten horen.

Alles bijeen genomen stelt de Nationale ombudsman aan de hand van het ontstane beeld vast dat er op gemeentelijk niveau bij de behandeling van ‘andere brieven’ nog veel valt te verbeteren. Het lijkt er bovendien op dat een aantal gemeenten een positiever beeld heeft geschetst van de eigen uitvoeringspraktijk dan op basis van de realiteit is gerechtvaardigd. Daarbij lijkt het ook nogal eens aan voldoende voortgangsbewaking te mankeren.

Dat het ook goed kan, hebben de gemeenten bewezen die wél binnen twee à drie weken op de onderzoeksvragen hebben gereageerd, of die binnen die termijn een behandelingsbericht hebben verzonden en vervolgens binnen de daarin genoemde afdoeningstermijn inhoudelijk hebben gereageerd.

Aanbevelingen

- 1.** Werk stelselmatig met behandelingsberichten indien niet binnen twee à drie weken inhoudelijk op een brief kan worden gereageerd.
- 2.** Stuur ook bericht aan de burger van wie een verzoek niet kan worden gehonoreerd.
- 3.** Denk goed na over streeftermijnen voor afdoening, en over differentiatie daarin.
- 4.** Kom beloften, over bijvoorbeeld de afdoeningstermijn of voortgangsberichtiging, na.
- 5.** Zorg voor een goede registratie en voortgangsbewaking, en pleeg de aangewezen vervolgactie.

VI. Faxberichten

Inleiding

De Nationale ombudsman hanteert voor de behandeling van aanvragen, bezwaarschriften, klaagschriften of andere brieven die per fax worden ingediend bij een bestuursorgaan geen normen die afwijken van die voor correspondentie die via de reguliere post wordt bezorgd. Afhandeling van per fax ontvangen correspondentie behoort op dezelfde wijze te gebeuren.

Bevindingen

De elf onderzochte gemeenten gaven aan dat faxberichten worden behandeld als gewone brieven en dat de afhandeling ervan geen specifieke problemen opleverde. Eén gemeente liet weten dat een faxbericht soms binnenkomt op een verkeerde locatie, waardoor het iets langer duurt voordat het faxbericht de juiste persoon bereikt. Eén van de ‘overige aangesloten gemeenten’ berichtte dat de registratie van faxberichten een probleem is omdat faxberichten niet centraal binnenkomen.

Analyse

Uit de verkregen inlichtingen kan worden opgemaakt dat gemeenten nauwelijks problemen ervaren bij de behandeling van correspondentie die per fax binnenkomt. Er kan wel enige vertraging in de behandeling optreden wanneer faxberichten niet centraal binnenkomen.

Aanbeveling

Richt de organisatie zodanig in dat faxberichten op één centraal punt binnenkomen.

VII. E-mailberichten

Bevindingen

Communicatie per e-mail is tegenwoordig niet meer weg te denken. Dit geldt ook in het verkeer tussen burgers en bestuursorganen. In hun contacten met gemeenten maken veel burgers gebruik van e-mail, veelal via zogenaamde webformulieren. Het indienen van formele aanvragen, bezwaarschriften en klachten per e-mail is volgens een aantal gemeenten nog niet mogelijk om redenen van technische, formele of procedurele aard. Op dit punt zijn er tal van ontwikkelingen gaande. Zo waren er in 2005 al meer dan dertig Nederlandse gemeenten aangesloten op DigiD.⁹ Deze gemeenten bieden hun inwoners de mogelijkheid bepaalde formele aanvragen via internet in te dienen.

Niet alle gemeenten zijn zo ver. Een van de 'overige aangesloten gemeenten' merkte het volgende op:

"...Het is gepubliceerd beleid van de gemeente (...) om e-mails niet te behandelen omdat de authenticiteit van de afzender niet vast te stellen is.

Uit de informatie die de Nationale ombudsman in het kader van zijn onderzoek heeft ontvangen, komt naar voren dat bij veel gemeenten uitgangspunt is dat schriftelijk wordt gereageerd op e-mailberichten van burgers. Formele post naar aanleiding van een e-mailbericht mag niet uitgaan per e-mail, maar dient als gewone post te worden verstuurd.

Bijna alle van de elf onderzochte gemeenten hebben een e-mailprotocol, waarin is beschreven hoe om te gaan met e-mailverkeer, of wel hebben zo'n protocol in voorbereiding. In de meeste protocollen is bepaald dat naar aanleiding van een formeel e-mailbericht (aanvragen, bezwaarschriften en klachten) per omgaande een (digitale) ontvangstbevestiging wordt verzonden en dat de afzender direct dient te worden verzocht een postadres en een ondertekende papieren versie van het stuk te leveren. Het e-mailbericht wordt vervolgens verder behandeld als een gewone brief.

De meeste gemeenten gaven aan dat centraal binnengekomen e-mailberichten op dezelfde wijze worden geregistreerd als andere poststukken. E-mailberichten die via de persoonlijke e-mailadressen van medewerkers binnenkomen, worden naar het eigen inzicht van de medewerker al dan niet geregistreerd en gearhiveerd. Dit geldt ook voor e-mailberichten die aan burgers worden verstuurd.

Verschillende van de 'overige aangesloten gemeenten' lieten weten dat zij geen goed overzicht hebben van de instroom van e-mailberichten, van de verschillende manieren van afhandeling en registratie, of van de bewaking van termijnen.

⁹ Zie www.digid.nl

Onderstaande reactie van een van de gemeenten die de drie algemene vragen hebben beantwoord, is illustratief voor het soort problemen waarmee gemeenten in dit verband kunnen worden geconfronteerd:

“...Er is wel een e-mailprotocol, maar dit is nog onvoldoende bekend bij de medewerkers. Er bestaat geen zicht op de inkomende mails omdat deze niet centraal binnenkomen en niet allemaal worden geregistreerd. Medewerkers kunnen en worden ook rechtstreeks per e-mail benaderd. De medewerker bepaalt zelf of hij/zij de e-mail laat registreren. Voor de inkomende mails is nog geen registratiesysteem beschikbaar. Hierdoor is registratie van veel centraal binnenkomende mails nog niet mogelijk wegens het ontbreken van benodigde (naw)gegevens van de afzender. Registratie op alleen e-mailadres is in het huidige systeem niet mogelijk.

Voor de niet-geregistreerde mails is aan de betreffende medewerker overgelaten om wel of niet een ontvangstbevestiging te sturen. Gevolg hiervan is dat er erg weinig ontvangstbevestigingen worden verstuurd.

Er wordt onderzocht of het wenselijk is om niet alleen op de centraal ingekomen, maar op alle ingekomen mails automatisch een algemene ontvangstbevestiging per mail te laten uitgaan.

Op de tijdigheid van de afhandeling van de mails is weinig zicht. Uit de Kwaliteitsmonitor 2005 kwam naar voren dat – als men ontevreden was over de afhandeling – dit vooral te maken had met de als te lang ervaren afhandelingsduur...”

AdviesOverheid.nl

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties levert het programmabureau AdviesOverheid.nl bijdragen aan het via het internet toegankelijk maken van de overheid. Onder andere verricht dit bureau daartoe onderzoek. In 2005 is de beantwoording van e-mailberichten door bestuursorganen onderzocht. In zijn nieuwsbrief van 16 november 2005 besteedde het bureau aandacht aan de resultaten van dit onderzoek:

E-mailresponsonderzoek: één op de vijf e-mails naar overheidsinstanties onbeantwoord

In september 2005 zijn (door twee gefingeerde burgers) twee e-mails verstuurd naar alle Nederlandse gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries. Eén burger stelde een algemene e-mailvraag: een vraag zo geformuleerd, dat verondersteld mag worden, dat deze kan worden afgehandeld door de ‘front-office’ van elke overheidsorganisatie. De andere vraag betrof een vraag, die ingaat op een dienst of product van de overheidsorganisatie. Veronderstelling bij deze e-mailvraag is, dat deze binnen de overheidsorganisatie door een specifieke beambte moet worden beantwoord en dus eerst intern zal moeten worden doorgezonden.

Voor een grote meerderheid van de overheden geldt, dat het gebruik van e-mail als communicatiemedium serieus wordt genomen: zo’n vijf van de zes overheden reageert op een e-mailverzoek met een algemene, eenvoudige vraag en een grote meerderheid daarvan doet dat zelfs binnen enige dagen. Nog steeds geldt echter dat een aanzienlijk percentage van de gemeenten (12%), provincies (25%), ministeries (15%) en waterschappen (20%) binnen zes weken een algemene, per e-mail gestelde vraag niet beantwoordt (gemiddeld 15%). Deze respons verbeterde de afgelopen twee jaren niet meer: vergelijking van de onderzoeksresultaten van de e-mailresponsanalyse van 2005 met de resultaten van de voorgaande jaren laat zien, dat de trendbreuk van 2004 wordt bevestigd: de respons van overheden op e-mailvragen verbeterde tót 2003 jaarlijks enorm. Van zo’n verbetering is de afgelopen twee jaren géén sprake geweest.

De beantwoording van de specifieke e-mailvraag toont ook geen verbetering: liefst eenderde van deze e-mailvragen wordt ook in 2005 nog niet beantwoord binnen een termijn van zes weken.¹⁰

¹⁰Zie verder
www.adviesoverheid.nl

Burger@overheid.nl

Burger@overheid.nl is een onafhankelijk forum dat de digitale overheid stimuleert vanuit het burgerperspectief. Voor zowel AdviesOverheid.nl als voor Burger@overheid.nl is een apart programmabureau opgericht. Beide programmabureaus zijn ondergebracht bij de Stichting ICTU, die in 2001 is opgericht door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Burger@overheid.nl heeft in 2004 een e-mailgedragslijn ontwikkeld. Deze wordt door diverse overheidsorganisaties, waaronder gemeenten, toegepast of is overgenomen als model voor de eigen handelwijze. Ook Burger@overheid.nl heeft onderzoek verricht naar de beantwoording van e-mails door gemeenten. Daaruit is naar voren gekomen dat ongeveer 20% van de e-mails met een eenvoudige vraag niet wordt beantwoord. Bij een complexe vraagstelling zag 48% van de gemeenten af van beantwoording.

In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman deelde de directeur van het programmabureau Burger@overheid.nl nog het volgende mee:

“...E-mailafhandeling is maar één aspect van de digitale relatie tussen burger en overheid. Voor het geheel is inmiddels een gedragscode opgesteld, de zogeheten BurgerServiceCode. Deze bevat 10 kwaliteitseisen voor de ‘digitale’ omgang in den brede. Niet voor niets is het eerste punt van de BurgerServiceCode dat de burger zelf het contactkanaal moet kunnen kiezen. Derhalve moeten overheden ook de mogelijkheid bieden om ook formele verzoeken ‘elektronisch’ in te dienen.

In het kader van het project Burgerbrieven voor de rijksoverheid – als reactie op het onderzoek van de Nationale ombudsman – is besloten de BurgerServiceCode als standaard voor publieke dienstverlening aan te bevelen.

Burger@Overheid.nl gaat het dus niet alleen om een zorgvuldige registratie en correcte afdoening van ontvangen e-mailberichten, maar vooral ook om de bereikbaarheid van de overheid met moderne middelen.

Uit recent onderzoek blijkt ook dat de overheid zich meer en meer lijkt te gaan ‘verschuilen’.

Aan de ene kant wordt goed ingespeeld op nieuwe kansen zoals klantgerichte informatiesites en één-loketdiensten, aan de andere kant blijken deze nog onvoldoende toegerust om vragen adequaat af te handelen of mensen in het algemeen naar tevredenheid te helpen. Voorbeelden zijn call-centers die burgers letterlijk ‘aan de lijn houden’ zonder dat zij hun vraag kwijt kunnen of een afhoudende bejegening. Burger@Overheid.nl gaat hieraan concreet aandacht geven...”¹¹

Analyse

De informatie die de Nationale ombudsman van de gemeenten heeft ontvangen over de omgang met e-mailberichten van burgers is nogal summier. Hun informatie betreft vooral per e-mail ingediende formele geschriften zoals aanvragen, bezwaar- en klaagschriften. Voor dat soort geschriften wordt veelal schriftelijke indiening verlangd. Vaak wordt onmiddellijk na binnenkomst van het e-mailbericht een geautomatiseerd aangemaakte ontvangstbevestiging verzonden. Over doorlooptijden of het gebruik van behandlingsberichten is nauwelijks informatie verstrekt. Verschillende gemeenten hebben aangegeven niet veel zicht te hebben op de afhandelingsduur van e-mailberichten. Een en ander hangt kennelijk samen met problemen bij de registratie en archivering van e-mailberichten. Uit de informatie van de

¹¹Nadere informatie is te vinden op www.burger.overheid.nl

gemeenten kan worden opgemaakt dat registratie en archivering van zowel ontvangen als verzonden e-mailberichten in de praktijk nogal eens lastig is. Waar het gaat om e-mailberichten die rechtstreeks bij een medewerker binnenkomen en die ook rechtstreeks door hem worden beantwoord, lijkt het vaak van de persoon af te hangen of registratie en archivering plaatsvinden. Het is zeer de vraag of dat in alle gevallen (voldoende) gebeurt. Het ontbreken van betrouwbare gegevens over doorlooptijden maakt het overigens ook moeilijk om daar waar nodig bij te sturen.

Uit het onderzoek dat het programmabureau AdviesOverheid.nl in september 2005 heeft uitgevoerd is naar voren gekomen dat 12% van de gemeenten niet binnen zes weken reageerde op een e-mail met een eenvoudige vraag. Voor een e-mail met een meer specifieke vraag gold dat van de benaderde bestuursorganen, waaronder alle Nederlandse gemeenten, eenderde na zes weken nog niet had gereageerd. Dit betekent dat er in de uitvoeringsfeer nog wel eens wat mis gaat. De resultaten van onderzoek door Burger@overheid.nl onderstrepen dit.

De Nationale ombudsman vindt het opmerkelijk dat een gemeente heeft aangegeven e-mailberichten niet te behandelen omdat de authenticiteit niet is vast te stellen. Het ligt naar de mening van de Nationale ombudsman veel meer voor de hand om bij twijfel over de afzender te proberen die twijfel weg te nemen dan om nogal rigide te besluiten e-mailberichten niet in behandeling te nemen. Uit een dergelijke aanpak spreekt een weinig klantgerichte houding.

Ten slotte vraagt de Nationale ombudsman aandacht voor het signaal van Burger@overheid.nl dat overheidsinstanties weliswaar inspelen op de nieuwe kansen, maar dat er aan de uitvoeringskant nogal eens wat aan schort.

Aanbevelingen

1. Richt binnen de gemeente een centraal punt in waarnaar de burger kan mailen.
2. Overtuig medewerkers van de noodzaak door henzelf ontvangen (formele) e-mailberichten en de reacties daarop te laten registreren en archiveren.
3. Gebruik bij formeel e-mailverkeer in ieder geval ook een algemeen e-mailadres van de gemeente.
4. Tref voorzieningen die waarborgen dat e-mailberichten (tijdig) worden beantwoord.
5. Regel een en ander in een e-mailprotocol, en geef daaraan voldoende bekendheid bij de medewerkers.

VIII. Verschillende bestuursorganen binnen gemeente

Bevindingen

Gemeenten kennen aparte bestuursorganen, die op grond van de Gemeentewet elk hun eigen taken en bevoegdheden hebben. De belangrijkste bestuursorganen zijn de raad, het college van burgemeester en wethouders, en de burgemeester. Met de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 is het onderscheid tussen gemeentelijke bestuursorganen nog versterkt. Voor een burger is het veelal niet duidelijk dat de verschillende taken zijn verdeeld over verschillende gemeentelijke bestuursorganen. Het gevolg daarvan kan zijn dat hij een ‘verkeerd’ bestuursorgaan benadert. Geen van de elf geselecteerde gemeenten gaf aan dat ‘verkeerd’ geadresseerde brieven een probleem vormen. Twee van hen gaven aan dat de afzender in de ontvangstbevestiging wordt bericht over doorgeleiding van de brief aan het ‘juiste’ bestuursorgaan. Een gemeente liet weten dat in huis-aan-huisbladen de burger er regelmatig over wordt geïnformeerd voor welke kwesties men bij welk gemeentelijk bestuursorgaan moet zijn. Twee gemeenten gaven aan geen standaard werkwijze te hanteren maar op een praktische manier om te gaan met dit soort zaken. Een andere gemeente liet weten dat brieven waarin een beroep wordt gedaan op de burgemeester als burgervader, door de burgemeester zelf worden beantwoord. Als dat niet mogelijk is, wordt de brief doorgeleid aan het ‘juiste’ bestuursorgaan. Namens dat bestuursorgaan ontvangt betrokkene vervolgens een ontvangstbevestiging. Bij brieven die aan het college worden gericht maar niet voor het college bestemd zijn, wordt een vergelijkbare handelwijze gevolgd. De briefschrijver krijgt niet een afzonderlijk bericht van het college.

Analyse

Uit de verstrekte inlichtingen kan worden opgemaakt dat de elf geselecteerde gemeenten op pragmatische wijze omgaan met ‘verkeerd’ geadresseerde brieven, en dat die in de praktijk niet tot problemen leiden. Bovenbeschreven werkwijzen geven de Nationale ombudsman op zich geen aanleiding tot het maken van kritische opmerkingen. De Nationale ombudsman onderschrijft wel de werkwijze van twee gemeenten waarbij de afzender in de ontvangstbevestiging wordt bericht over de doorgeleiding van zijn brief aan het juiste bestuursorgaan. Ook het regelmatig informeren van de burger over de taakverdeling tussen de verschillende gemeentelijke bestuursorganen vindt hij een goede zaak.

Aanbevelingen

1. Informeer burgers die het ‘verkeerde’ bestuursorgaan van een gemeente hebben aangeschreven erover dat en waarom hun brief is doorgeleid naar een ander bestuursorgaan.
2. Besteed in gemeentelijke voorlichting aandacht aan de verschillende taken van de bestuursorganen van de gemeente.

IX. Veelschrijvers

Verschillende gemeenten gaven aan dat zij te maken hebben met burgers die door hun vele brieven een fors beslag leggen op de capaciteit van de gemeente. Een van de gemeenten merkte daarover het volgende op:

“...Wij ervaren geen structurele knelpunten. Al worden wij, net als alle gemeenten, regelmatig geconfronteerd met notoire brieveschrijvers. Deze brieven worden conform de correspondentiewijzer beantwoord...”

Een andere gemeente sprak in dit verband wel van een knelpunt:

“...Een derde punt is dat wij te maken hebben met burgers die per week twee of meer brieven, klachten en/of bezwaarschriften sturen, waardoor de ambtelijke organisatie onredelijk zwaar belast wordt. Wij bestuderen in de jurisprudentie voorkomende mogelijkheden om deze correspondentie aan banden te leggen...”

Weer een andere gemeente stelde het volgende:

“...Structurele knelpunten bij de afhandeling van correspondentie van burgers zijn ons niet bekend, behoudens een situatie waarin de gemeente al jarenlang geconfronteerd wordt met een veelschrijvende burger. Deze tekent bij herhaling bezwaar aan tegen gemeentelijke (fictieve) beslissingen en dient daarnaast ook veel klaagschriften (al dan niet in combinatie met bezwaarschriften) in. Derhalve is gekozen voor een strakke coördinatie van de van genoemde burger ontvangen correspondentie. Met als doel de termijnen met betrekking tot het beslissen op aanvragen, bezwaar- en klaagschriften nauwgezet in het oog te houden...”

Een gemeente verzocht de Nationale ombudsman om ter zake aanbevelingen te doen:

“...Voor wat betreft het richten van verzoeken tot de gemeente is er sprake van een open systeem. Het recht van petitie (artikel 5 van de Grondwet) is onbeperkt. Dit brengt ons op de groep burgers die door de hoeveelheid aan verzoeken een onevenredig groot beslag leggen op de gemeentelijke organisatie. Wij vinden het gewenst dat in uw onderzoek ook deze kant van het afhandelen van correspondentie door gemeenten belicht wordt. Wij verwachten dat uit het onderzoek aanbevelingen volgen voor gemeenten op welke wijze met deze groep burgers omgegaan kan en mag worden. De rechtbank Zutphen heeft in de zaak Winterswijk hier een (voorlopige) richting aangegeven...”¹²

In bedoelde uitspraak verklaarde de rechtbank Zutphen een aantal beroepen van een inwoner van de gemeente Winterswijk tegen het niet tijdig nemen van beslissingen op de door betrokkene bij de gemeente ingediende bezwaarschriften niet-ontvankelijk wegens het ontbreken van een procesbelang.¹³

¹² Uitspraak van de rechtbank Zutphen van 30 december 2004 (LJN AR8495).

Tijdens de bijeenkomst in oktober 2006 met vertegenwoordigers van de elf geselecteerde gemeenten bleek dat er ook bij hen belangstelling bestond voor algemene richtlijnen van de Nationale ombudsman voor de omgang met ‘veelschrijvers’.

De Nationale ombudsman heeft verschillende rapporten¹⁴ uitgebracht naar aanleiding van klachten van zogenoemde ‘veelschrijvers’. Bestuursorganen, en zeker gemeenten, worden regelmatig geconfronteerd met burgers die op een, voor het bestuursorgaan, belastende wijze corresponderen, zodanig dat het bestuursorgaan het wenselijk acht de correspondentie te beëindigen. In zijn rapporten overwoog de Nationale ombudsman dat de overheid als uitgangspunt moet hanteren dat op brieven van burgers een reactie volgt. Het bestuursorgaan hoeft echter niet altijd – of in ieder geval niet altijd inhoudelijk – te reageren, indien burgers zelf in de van hen te verwachten verantwoordelijkheid voor hun correspondentie in gebreke blijven. Burgers dienen ook zelf bij te dragen aan een vruchtbare samenwerking met de overheid. Er kunnen zich dan ook situaties voordoen dat door het bestuursorgaan kan worden volstaan met de mededeling dat in het vervolg niet meer zal worden gereageerd.

Te denken valt hierbij aan:

- ▶ brieven met een beledigende toonzetting;
- ▶ brieven die gaan over een blijvend meningsverschil, waarbij geen nieuwe standpunten zijn te verwachten;
- ▶ brieven over al eerder afgehandelde klachten;
- ▶ kennisgevingen;
- ▶ verzoeken om een specificatie als die specificatie al uit eerdere brieven valt af te leiden;
- ▶ brieven die naar het privé-adres van bestuurders of ambtenaren zijn gestuurd.

In bijzondere gevallen acht de Nationale ombudsman het ook aanvaardbaar dat, indien de correspondentie van een burger een onevenredig beslag legt op het bestuursorgaan, door het bestuursorgaan maatregelen worden getroffen ter beperking van dit beslag. Daarbij dient uiteraard het recht van de burger om zich tot het bestuursorgaan te wenden niet onevenredig te worden beperkt. Voordat een bestuursorgaan vérgaande maatregelen neemt, zal in ieder geval moeten worden nagegaan of het zinvol is een gesprek met de betrokken burger te hebben. Niet uitgesloten is dat de betrokken burger wel degelijk een punt heeft. In zo’n gesprek zou betrokkene eventueel ook kunnen worden gewezen op de gevolgen van zijn gedrag. Overigens zal de Nationale ombudsman in 2007 een afzonderlijk onderzoek verrichten naar de effectieve omgang met ‘lastige’ klagers.

Het antwoord op de vraag wanneer er sprake is van een onevenredig beslag is niet eenduidig te geven en zal afhankelijk zijn van het individuele geval. Van een onevenredig beslag zal naar de mening van de Nationale ombudsman slechts sprake kunnen zijn indien de burger zich veelvuldig tot het bestuursorgaan richt en daarvan een inspanning verlangt die buitensporig afwijkt van hetgeen van het bestuursorgaan als dienstverlenende overheidsinstantie mag

¹³Zie ook het arrest van het gerechtshof Arnhem van 8 februari 2005 (LJN AS7882), respectievelijk de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 28 mei 2003 (LJN AH883) inzake een verbod aan een inwoner van Arnhem om ambtenaren en bestuurders van de gemeente aan te schrijven op hun privé-adressen.

¹⁴Zie bijvoorbeeld de rapporten 2005/241, 2005/386 en 2006/135; te raadplegen via www.nationaleombudsman.nl/ rapporten.

worden verwacht. Gelet op het vorenstaande is door de Nationale ombudsman de volgende gedragslijn vastgesteld voor bestuursorganen bij een veelheid van correspondentie afkomstig van een bepaalde burger.

- ▶ Uitgangspunt van de overheid moet zijn dat op brieven van burgers een reactie volgt. Er kunnen zich echter situaties voordoen dat een bestuursorgaan kan volstaan met de mededeling dat in het vervolg niet meer zal worden gereageerd.
- ▶ Indien correspondentie met een bestuursorgaan leidt tot een tijdsbeslag dat buitensporig afwijkt van hetgeen in de gegeven omstandigheden van het bestuursorgaan als dienstverlenende instantie mag worden verwacht én daardoor het belang van dat bestuursorgaan om zijn werkzaamheden ten behoeve van anderen te kunnen blijven verrichten onder druk komt te staan, kan het bestuursorgaan maatregelen nemen waardoor een adequate reactie mogelijk blijft maar een onevenredige belasting wordt beperkt.
- ▶ Bij het eenzijdig nemen van maatregelen mag, gelet op het individuele belang van de burger om zich tegenover het bestuursorgaan te kunnen uiten, betrokkene niet worden beperkt in zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden en in zijn mogelijkheden om zich schriftelijk tot het bestuursorgaan te wenden.

Bij het nemen van maatregelen kan worden gedacht aan de volgende acties (aanbevelingen):

- ▶ Richt het postregistratiesysteem zodanig in dat brieven en verzoeken van de bewuste veelschrijver direct kunnen worden herkend en onderschept (ter voorkoming van rappelbrieven en klachten die weer extra werkzaamheden genereren).
- ▶ Deel betrokkene schriftelijk mee waarom en op welk soort brieven niet meer zal worden gereageerd.
- ▶ Maak duidelijke afspraken met betrokkene (bijvoorbeeld dat brieven gericht aan de gemeente worden gestuurd aan een en dezelfde medewerker).

Indien geen van deze acties resultaat oplevert en de correspondentie van een burger een onevenredig beslag blijft leggen op de gemeente, kan eventueel worden overwogen de (burgerlijke) rechter in te schakelen voor het afdwingen van afspraken of voor het vaststellen van een ‘omgangsregeling’ waarbij een beperking in de schriftelijke contacten wordt opgelegd.

X. Suggesties gemeenten

Bevindingen

De Nationale ombudsman vindt het van belang dat bestuursorganen van elkaar leren, dat positieve en negatieve ervaringen worden uitgewisseld, en dat aandacht wordt besteed aan 'best practices'. Daarom verheugt het hem dat veel gemeenten gebruik hebben gemaakt van de uitnodiging suggesties te doen. De elf geselecteerde gemeenten kwamen alle met suggesties, voor een deel in de schriftelijke beantwoording en voor een deel tijdens de discussiebijeenkomst op 11 oktober 2006. Tijdens die bijeenkomst is ook gesproken over de mogelijkheid en wenselijkheid prestaties van gemeenten onderling te vergelijken door middel van benchmarking. Een van deze gemeenten heeft daarmee sinds enkele jaren ervaring. Met elf andere gemeenten wordt samengewerkt in een benchmark-project, met als oogmerk om van elkaar te kunnen leren. Tot nu toe is daarbij voornamelijk naar aantallen zaken gekeken, maar het plan is om in 2007 dieper in te gaan op de behandeling van bezwaarschriften.

Van de 141 andere aangesloten gemeenten die een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek deden er 67, ofwel bijna de helft, een of meer suggesties. In het volgende overzicht staan de schriftelijk gedane suggesties in steekwoorden weergegeven.

Overzicht suggesties

<i>Alblasserdam</i>	Procedurebeschrijvingen
<i>Alkemade</i>	Telefonisch goed bereikbaar klacht- en meldpunt met daaraan gekoppeld gedegen registratiesysteem dat termijnen kan bewaken
<i>Amersfoort</i>	Registratie in DMS met betreffende termijnen, tijdig rappelleren, informeren sectordirecteur
<i>Apeldoorn</i>	Workflowmanagementsysteem, met goede beschrijving van bedrijfsprocessen
<i>Arnhem</i>	Medewerkers bewust maken van verantwoordelijkheid om brieven tijdig af te doen, tijd en ondersteuning bieden, mandatering, periodiek monitoren van afdoeningstermijnen
<i>Bergen op Zoom</i>	Registratie en documenten digitaliseren, werkprocessen beschrijven (kenniskaart en vermelden behandelaars en termijnen), documentair informatiesysteem (controlemogelijkheid op tijdige afhandeling)
<i>Bergen</i>	Training van medewerkers, met verwerking elementen Correspondentiewijzer
<i>Bernheze</i>	Geavanceerd documentatiesysteem met informatie die management als beheersinstrument kan gebruiken
<i>Bunschoten</i>	Behoeft aan leidraad voor omgang met veelschrijvers
<i>De Marne</i>	Goed registratie- en voortgangssysteem
<i>De Ronde Venen</i>	Rappellijsten/inhoudelijke ontvangstbevestiging/servicenormen

<i>Diemen</i>	Op centrale plaats afhandelingstermijnen bewaken en proces digitaliseren ten behoeve van transparantie
<i>Emmen</i>	Draagvlak/registratie
<i>Enschede</i>	Verbeterprojecten in het kader van Cultuuromslag (jaarlijkse klantenmonitor, postregistratiesysteem Corsa, geautomatiseerd klachtenstelsel)
<i>Geertruidenberg</i>	Centrale postregistratie
<i>Gennep</i>	Vermelden van naam, telefoonnummer en e-mail van behandelend ambtenaar; strakke afspraken over bereikbaarheid
<i>Gouda</i>	Servicenormen vastleggen in kwaliteitshandvest (per aanvraag wordt servicenorm afgezet tegenover wettelijke termijn)
<i>Gulpen Wittem</i>	Gebruik registratie- en documentatiesysteem Corsa
<i>Harenkarspel</i>	Geautomatiseerd registratiesysteem
<i>Heerhugowaard</i>	(Training in) klantgericht werken, goed registratie- en informatiesysteem
<i>Heerlen</i>	Centrale registratie, rappelsysteem
<i>Helden</i>	Registratiesysteem met termijnbewaking
<i>Hellendoorn</i>	Digitaal werken t.b.v. uniformiteit, transparantie en rappelmogelijkheden
<i>Hillegom</i>	Uniforme wijze van afhandeling en transparant laagdrempelig registratiesysteem
<i>Hilversum</i>	Indienen van klachten vereenvoudigen d.m.v. elektronisch formulier op website
<i>Horst aan de Maas</i>	Burger goed informeren over termijnen
<i>IJsselstein</i>	Goed registratie- en rappelsysteem, goede procesbeschrijvingen en bewaking bij afhandeling van klachten en bezwaren
<i>Jacobsvoude</i>	Elke brief serieus nemen, kleine problemen snel oplossen, uitleggen dat voor grote problemen soms meer tijd nodig is, duidelijk en eerlijk zijn over verantwoordelijkheden en beïnvloedingsmogelijkheden, contact met burgers opnemen, excuses aanbieden of gebaar maken indien nodig
<i>Leeuwarderadeel</i>	Klachtenmeldingsysteem (gedigitaliseerd systeem waar burgers per mail/fax/telefoon 'klein leed' kunnen melden)
<i>Leusden</i>	Klantgericht schrijven (begrijpelijk Nederlands), goede informatieverstrekking aan burgers, werkafspraken en interne terugkoppeling
<i>Lingewaal</i>	Aan afspraken houden, aandacht vanuit MT
<i>Littenseradiel</i>	Stevige inbedding Correspondentiewijzer Nationale ombudsman, goed registratiesysteem
<i>Loon op Zand</i>	Goed geautomatiseerd systeem, centraal geregeld, periodiek toezicht op naleven van de regels

<i>Lopik</i>	Centraal landelijk overzicht specifieke beslistermijnen: basis voor correcte ontvangstbevestiging en voor juiste termijnstelling in rappelsysteem
<i>Meerlo-Wanssum</i>	Opstellen procesbeschrijvingen, voorzien van termijn, goed registratiesysteem, naleving termijnen
<i>Montferland</i>	Documentair management systeem
<i>Naarden</i>	Prioritering voortvarendheid en workload beperken, interne richtlijnen uitdragen naar leidinggevenden en medewerkers op schrift en in bijeenkomsten
<i>Nijmegen</i>	Briefafhandeling hoog op agenda, cultuur, scores maandelijks publiceren
<i>Noordwijk</i>	Telefonisch contact opnemen n.a.v. klacht of bezwaar
<i>Noordwijkerhout</i>	Documentair management systeem
<i>Ooststellingwerf</i>	Vaststellen burgerservicenormen (niet gehaald: bloemen naar burger), ondersteunen initiatief rijk om boete op te leggen bij niet-halen termijnen, kwaliteitsafspraken maken en elkaar hierop aanspreken
<i>Oude IJsselstreek</i>	Digitaliseren documenten (documentair management systeem)
<i>Overbetuwe</i>	Goed postregistratiesysteem met mogelijkheid tot verschillende soorten ovb's
<i>Purmerend</i>	Formuleren van uniform beleid, sluitend postregistratiesysteem
<i>Renkum</i>	Documentenprotocol op intranet om medewerkers op redelijke termijnen te wijzen, rappellijsten, verzenden voortgangsberichten naar burgers
<i>Rijnwaarden</i>	Opleggen servicenormen en handmatig verzamelen van gegevens voor rapportages en ter lering
<i>Roerdalen</i>	Standaard ovb's in postsysteem (Documentair management systeem)
<i>Roosendaal</i>	Bewustwording binnen organisatie zodat men verantwoordelijkheid neemt
<i>Rucphen</i>	Heldere afspraken maken, goed en regelmatig binnen organisatie communiceren, ondersteuning d.m.v. workflow of documentflow als vast onderdeel van werkproces
<i>Schagen</i>	Stap over van postregistratie naar werkregistratie; registratie e-mails; voorlichting aan burgers; enquête over afhandeling brieven en e-mails
<i>Schiermonnikoog</i>	Awb aanpassen: voor beantwoording van niet-ontvankelijke bezwaren waaraan gecoördineerde actie ten grondslag ligt, zou moeten kunnen worden volstaan met toezending van besluit op bezwaar aan initiatiefnemer/actieleader in combinatie met publicatie van besluit op website
<i>Swalmen</i>	Automatisering ingekomen post (scannen)
<i>Tiel</i>	Centrale registratie, voortgang zo dicht mogelijk bij behandelend ambtenaar, mutaties en afhandeling bij afd. secretariaat, centraal gegeneerde managementinformatie

<i>Tilburg</i>	Naast technische voorzieningen (applicatie) ook cultuurcampagne om het belang van tijdige afhandeling te benadrukken
<i>Tytsjerksteradiel</i>	Workflowsysteem
<i>Vaals</i>	Begrijpelijke taal, tussentijds informeren van burgers, nakomen afspraken
<i>Veenendaal</i>	Rappelsysteem, sturingsinformatie vooraf en kwartaalrapportage achteraf
<i>Veghel</i>	Kwaliteitshandvest en kwaliteitsnormen
<i>Voorst</i>	Differentiatie werkprocessen (brieven die eenvoudig zijn af te doen via een korter proces dan standaardproces behandelen)
<i>Waalwijk</i>	Standaardbrieven, rappelsysteem
<i>Waddinxveen</i>	Overgang naar proces-georiënteerde organisatie; invoering DIS
<i>Wageningen</i>	Met name klaagschriften binnen wettelijke termijn behandelen i.v.m. emoties
<i>Weststellingwerf</i>	Goed registratiesysteem, signalerings-/rappellijsten
<i>Wierden</i>	Servicenormen (gemeentelijk garantiebewijs) oftewel kwaliteitshandvest
<i>Winsum</i>	Aanmaken van standaard-ontvangstbevestigingen en voortgangsberichten (met verschillende termijnen) en gebruik Intranet
<i>Woudrichem</i>	Procedure-checklist
<i>Winseradiel</i>	Doelstelling van 90% tijdig afdoen, maandelijks bekend maken (levert competitie op)
<i>Zeewolde</i>	Goed registratiesysteem, signalering en rappelling, communicatie op agenda management en rapportage aan college
<i>Zoeterwoude</i>	Modern registratiesysteem met werkprotocollen
<i>Zuidhorn</i>	Scannen poststukken
<i>Zwijndrecht</i>	Regels voor afdoening post vaststellen en controle hierop door management, stukken digitaliseren, aandacht voor proces, cultuur en sturing naast registratiesysteem

Analyse

De vele suggesties die zijn gedaan, betreffen hoofdzakelijk twee aspecten. Het eerste aspect raakt de houding van de gemeente en haar medewerkers tegenover de burgers die met de gemeente corresponderen, en daarmee de cultuur binnen de gemeente. Uit de suggesties op dit punt komt naar voren dat het van belang is de bestuurders en de medewerkers ervan bewust te maken dat de burger serieus moet worden genomen, en de medewerkers te scholen en te trainen in vaardigheden om brieven adequaat te beantwoorden.

Het tweede aspect betreft de hulpmiddelen die eraan kunnen bijdragen dat de afhandeling van brieven vlot en op de afgesproken wijze gebeurt. Daarbij gaat het om zaken als postregistratie-, workflowmanagement- en voortgangssystemen, digitalisering van inkomende brieven, het maken van procesbeschrijvingen en dergelijke. Ook suggesties op

het terrein van de differentiatie van werkprocessen of het werken met doelstellingsnormen kunnen in dit verband worden genoemd.

Een aantal suggesties betreft met name de informatieverstrekking aan burgers. Zo is aangeraden hen goed te informeren over termijnen, bijvoorbeeld door de normen ook vast te leggen in een kwaliteitshandvest.

Ten slotte zijn enkele suggesties gedaan waarvoor de medewerking van de landelijke wetgever is vereist. Deze betreffen aanpassing van de Awb voor bijvoorbeeld gevallen waarin tegen één besluit – gespreid in de tijd – verschillende bezwaarschriften worden ingediend, en voor de behandeling van massaal ingediende bezwaren waaraan een gecoördineerde actie ten grondslag ligt.

“...Erg belangrijk is de klantgerichte instelling van de ambtenaar. Procedures hoe het allemaal moet zijn duidelijk maar als de klant niet ‘in je hart zit’ blijf je tegen knelpunten aanlopen...”

De Nationale ombudsman hecht eraan op te merken dat hij ingenomen is met alle suggesties. Alleen al uit het feit dat deze zijn gedaan, blijkt betrokkenheid bij het thema. Het ligt naar de mening van de Nationale ombudsman op de weg van alle gemeenten om, ieder voor zich, na te gaan welke suggesties voor de eigen praktijk betekenis kunnen hebben. Tegelijkertijd wil de Nationale ombudsman benadrukken dat de echte wil om brieven van burgers adequaat te behandelen basisvoorwaarde is voor het welslagen van een verbetertraject. Deze wil moet in ieder geval ook aanwezig zijn bij – en uitgedragen worden door – de bestuurders van de gemeenten. Indien bestuurders het belang van behoorlijke behandeling van correspondentie van burgers niet volledig onderschrijven, dreigt elk verbetertraject een moeizame weg te worden.

Aanbevelingen

1. Draag vanuit het gemeentebestuur uit dat behoorlijke behandeling van burgerbrieven belangrijk is.
2. Stimuleer dat alle medewerkers het belang van adequate beantwoording van burgerbrieven onderschrijven en zich daarvoor willen inzetten.
3. Zorg ervoor dat alle medewerkers die zijn betrokken bij de behandeling van correspondentie van burgers de relevante wettelijke en behoorlijkheidsnormen kennen.
4. Bied de betrokken medewerkers voldoende scholings- en trainingsmogelijkheden (op bijvoorbeeld het terrein van gesprekstechnieken).
5. Bezie wat er eventueel nog extra voor nodig is om zorgvuldige behandeling van burgerbrieven, overeenkomstig bedoelde normen, te realiseren en betrek daarbij de suggesties die in het kader van dit onderzoek door andere gemeenten zijn gedaan.

- 6.** Maak de middelen vrij om aan die randvoorwaarden te kunnen voldoen.
- 7.** Registreer relevante gegevens op een zodanige wijze dat kan worden gemeten hoe de gemeente er op het punt van afhandeling van burgerbrieven voorstaat en dat eventuele knelpunten kunnen worden aangepakt.

XI. Ter afronding

Het thema 'behandeling burgerbrieven' staat sinds enkele jaren volop in de belangstelling. Het uitgangspunt dat bestuursorganen correspondentie van burgers behoorlijk dienen te behandelen en dat een burger die de moeite neemt de overheid te schrijven recht heeft op een fatsoenlijke reactie, is onomstreden.

De regering heeft in het kader van haar programma 'Andere Overheid' een actieplan opgesteld voor het professioneel omgaan met burgerbrieven, en er lopen allerlei initiatieven om de afhandeling van correspondentie van burgers naar een hoger niveau te krijgen. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat ook veel gemeenten volop met dit thema bezig zijn. Zo werkte eind 2006 inmiddels 17% van alle gemeenten met een kwaliteitshandvest.¹⁵ De Nationale ombudsman juicht dat toe. Het beeld dat burgers van de overheid hebben, wordt immers in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop die overheid met hen omgaat. Juist in individuele contacten met bestuursorganen mag de burger niet teleurgesteld worden. Gebeurt dit wel, dan bestaat het risico dat die burger zich van de overheid afkeert en alleen nog in cynische bewoordingen over die overheid kan spreken. En daar is niemand bij gebaat.

Van een moderne overheidsorganisatie mag de burger verwachten dat deze flexibel, transparant, responsief, vraaggericht en doelmatig opereert. Daarin past het niet dat brieven wekenlang onbeantwoord blijven. Het niet of niet op tijd reageren op brieven voedt het idee dat de overheid een bureaucratische organisatie is, waar brieven lang op de stapel liggen, voordat er iets mee wordt gedaan. Als de tijd die nodig is om een brief te behandelen kort is, moet ook de doorlooptijd kort zijn.¹⁶

Dit onderzoek heeft in het teken gestaan van een gezamenlijk initiatief van de Nationale ombudsman en een aantal gemeenten, in het bijzonder de elf geselecteerde gemeenten. Blijkens hun antwoorden op de algemene vragen hebben 141 andere bij de Nationale ombudsman aangesloten gemeenten dit initiatief daadwerkelijk gesteund. Uit de verkregen inlichtingen is gebleken dat sommige gemeenten de afhandeling van burgerbrieven prima voor elkaar hebben, en dat andere nog een forse verbeter slag hebben te maken. In dit onderzoek, waarin het gezamenlijk zoeken naar verbetermogelijkheden voorop heeft gestaan, is het benoemen van gemeenten die goed of die juist onder de maat presteren niet aan de orde. Waar het om gaat, is dat het belang van zorgvuldige behandeling van burgerbrieven wordt onderschreven en dat daar waar nodig energie wordt gestoken in het realiseren van noodzakelijke verbeteringen.

Dat tijdige beantwoording van correspondentie van burgers een hardnekkig probleem is, wordt al geruime tijd onderkend. Tal van onderzoeken hebben uitgewezen dat de bestuursorganen er vaak niet in slagen tijdig te beslissen. In verband hiermee is in december 2004 het initiatiefwetsvoorstel 'Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen' bij de Tweede Kamer ingediend. Dit voorstel voorziet erin dat een bestuursorgaan dat niet tijdig op een aanvraag beslist, een dwangsom van € 20 per dag verschuldigd zal zijn voor elke dag dat het in gebreke is.

¹⁵Zie www.watdoetjegemeente.nl.

¹⁶Citaat uit het rapport van een gemeentelijke rekenkamercommissie.

De aanvrager dient het bestuursorgaan eerst schriftelijk in gebreke te stellen. Van verschillende kanten zijn kritische kanttekeningen bij dit voorstel gemaakt.¹⁷ De Nationale ombudsman vindt het vooral van belang dat burgers fatsoenlijk, en dus ook tijdig, antwoord krijgen, en dat bestuursorganen de absolute wil hebben daar zoveel mogelijk voor te zorgen.

Tijdens het onderzoek hebben de elf geselecteerde gemeenten gesteld dat beloften aan burgers moeten worden nagekomen. Nu is dit eenvoudiger gezegd dan gedaan. Het is de Nationale ombudsman opgevallen dat veel gemeenten zich inspannen om tot verbeteringen in de afhandeling van burgerbrieven te komen en om te kunnen waarmaken wat is beloofd. Tegelijkertijd heeft hij de indruk gekregen dat het wiel vaak opnieuw wordt uitgevonden. Zo lijkt het erop dat vele gemeenten onafhankelijk van elkaar bezig zijn met de ontwikkeling, de implementatie of de aanpassing van geautomatiseerde systemen. Van gezamenlijke inspanningen is tijdens het onderzoek niet heel veel gebleken. De Nationale ombudsman ziet hier nog veel mogelijkheden, bij voorbeeld door werk te maken van benchmarking. Door de eigen prestaties te vergelijken met die van anderen kan van elkaar worden geleerd en kan inzicht ontstaan in 'best practices'. Het initiatief dat een twaalfstal gemeenten daartoe in 2004 heeft genomen, verdient naar de overtuiging van de Nationale ombudsman zeker navolging. Het verheugt de Nationale ombudsman dat de VNG in dit verband, blijkens de instelling van de commissie Gemeentelijke Dienstverlening (Commissie Jorritsma) in 2004 en haar initiatief onder de naam 'Wat doet je gemeente?',¹⁸ een belangrijke rol speelt.

In aansluiting op het voorgaande doet de Nationale ombudsman ten slotte de volgende aanbevelingen:

1. Neem initiatieven om tezamen met andere gemeenten tot verbeteringen te komen, bijvoorbeeld op het punt van registratie- en voortgangsbewakingssystemen.
2. Bekijk in hoeverre de VNG kan worden betrokken bij projecten ter verbetering van de uitvoeringspraktijk.
3. Bezie in hoeverre benchmarking een rol kan spelen bij de (verdere) professionalisering van de organisatie.

¹⁷Zie onder meer de bijdrage van R. J. van Damen en R. J. N. Schlössels in de Gemeentestem van 18 juni 2005, blz. 359-363, en het Jonge VAR-preadvies "Leren van klachten" van Y. M. van der Vlugt van november 2006.

¹⁸Zie www.watdoetjegemeente.nl/inzicht-in-gemeentelijke-prestaties.

Dankwoord

Dit rapport is tot stand gekomen op basis van de informatie die door velen is verstrekt. In de eerste plaats gaat het om de elf geselecteerde gemeenten. Zij hebben naast de algemene vragen ook de gedetailleerde onderzoeksvragen voorgeschoteld gekregen. De Nationale ombudsman is de betrokken medewerkers van deze gemeenten erkentelijk voor de beantwoording van die vragen en voor hun inbreng tijdens de twee bijeenkomsten in Utrecht.

Daarnaast hebben 141 gemeenten antwoord gegeven op de drie algemene vragen. Die antwoorden vormden een belangrijke aanvulling op de informatie van de elf geselecteerde gemeenten. Ook deze 141 gemeenten worden bedankt.

De onderzoekers van de Nationale ombudsman hebben voorts gebruik gemaakt van de informatie die is verstrekt door individueel benaderde medewerkers van de provincie Overijssel, van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem, Deventer, Ede en Enschede, van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en van de stichting ICTU. Zij worden eveneens bedankt voor hun bijdragen.

Een aantal bij de Nationale ombudsman aangesloten gemeenten heeft niet gereageerd op het verzoek van de Nationale ombudsman om de drie algemene vragen te beantwoorden. Zoals uit hoofdstuk V. 'Andere brieven' blijkt, hebben die gemeenten daarmee – hoogstwaarschijnlijk onbedoeld – ook een bijdrage geleverd aan het onderzoek.

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties komt dank toe voor de financiële bijdrage waardoor de lasten van de elf geselecteerde gemeenten zijn verlicht.

Bijlage I Overzicht van de 'andere aangesloten gemeenten' (peildatum 1 januari 2006)

Aa en Hunze	Brunssum*	Halderberge*
Aalsmeer*	Bunschoten*	Hardinxveld-Giessendam
Aalten*	Bussum*	Harenkarspel*
Achtkarspelen	Castricum*	Harlingen
Alblasserdam*	Coevorden*	Hatterm
Albrandswaard	Cuijk	Heel
Alkemade*	Dalſen	Heemskerk
Alphen-Chaam*	Dantumadeel	Heemstede
Ambt Montfort	De Marne*	Heerde
Ameland	Delft	Heerenveen
Amersfoort*	Den Helder	Heerhugowaard*
Amstelveen	Diemen*	Heerlen*
Apeldoorn*	Dirksland*	Heiloo
Appingedam	Doetinchem*	Helden*
Arcen en Velden	Dongen	Hellendoorn*
Arnhem*	Dongeradeel	Hendrik-Ido-Ambacht*
Baarle-Nassau	Dordrecht	Heusden
Baarn	Drimmelen	Heythuysen
Barneveld	Dronten*	Hillegom*
Bedum*	Duiven*	Hilversum*
Beek	Echt-Susteren*	Horst aan de Maas*
Beemster	Edam-Volendam	Huizen
Beesel	Eemnes	Hunsel*
Bellingwedde	Eemsmond	IJsselstein*
Bennebroek	Enschede*	Jacobswoude*
Bergambacht*	Epe	Kampen
Bergeijk*	Ermelo	Katwijk
Bergen (L)	Etten-Leur	Kollumerland en Nieuwkruisland
Bergen (NH)*	Franekeradeel	Landerd*
Bergen op Zoom*	Gaasterlân-Sleat	Landgraaf
Berkelland*	Geertruidenberg*	Langedijk*
Bernheze*	Geldermalsen	Laren
Bernisse	Gennep*	Leerdam*
Beverwijk	Gilze en Rijen	Leeuwarden*
Blaricum	Goederede	Leeuwarderadeel*
Bloemendaal	Gorinchem*	Leiden
Boarnsterhim	Gouda*	Leiderdorp
Bodegraven	Graafstroom*	Leidschendam-Voorburg
Boekel	Graft-de Rijk	Lelystad
Bolsward	Grave*	Lemsterland
Borger-Odoorn*	Groenlo	Leusden*
Boskoop	Grootevast	Lingewaal*
Boxmeer	Gulpen-Wittern*	Lingewaard
Boxtel	Haaren	Lisse*
Breda	Haarlem	Lith
Breukelen*	Haarlemmerliede en Spaarnwoude	Littenseradiel*
Brielle*	Haarlemmermeer	Lochem*
Brummen	Haalen*	Loenen*

Loon op Zand*	Purmerend*	Veldhoven*
Lopik*	Putten	Velsen
Losser*	Reeuwijk	Venlo
Maarssen*	Reiderland	Venray*
Maasbracht	Renkum*	Vianen*
Maasbree*	Renswoude*	Vlagentwede*
Maasdonk	Ridderkerk	Vlieland
Marum	Rijnwaarden*	Vlist
Meerlo-Wanssum*	Rijssen-Holten*	Voerendaal
Meijel	Rijswijk*	Voorschoten*
Menaldumadeel	Roerdalen*	Voorst*
Menterwolde	Roermond*	Vught*
Middelharnis*	Roggel en Neer	Waalwijk*
Midden-Delfland	Roosendaal*	Waddinxveen*
Mill en St. Hubert*	Rucphen*	Wageningen*
Montferland*	Schagen*	Weert*
Moordrecht*	Scheemda	Wervershoof
Muiden	Schermer	Westerveld
Naarden*	Scherpenzeel*	Westervoort
Nederlek*	Schiermonnikoog*	Westland
Nederweert*	Schoonhoven	Weststellingwerf*
Neerijnen	Sevenum	Wierden*
Nieuwegein	Sint-Michiëlsgestel	Winschoten*
Nieuwerkerk a/d IJssel	Skarsterlân	Winterswijk*
Nijefurd*	Sliedrecht*	Woensdrecht*
Nijkerk*	Smallingerland*	Woerden
Noordoostpolder	Sneek	Wormerland*
Noordwijk*	Stadskanaal	Woudenberg
Noordwijkerhout*	Steenbergen*	Woudrichem*
Nuenen, Gerwen en Nederwetten*	Swalmen*	Wünseradiel*
Nunspeet	Ten Boer*	Wymbritseradiel
Nuth*	Terschelling*	Zaltbommel*
Oegstgeest	Texel	Zandvoort
Oirschot	Teylingen	Zeevang*
Oisterwijk	Thorn	Zeewolde*
Ommen*	Tiel*	Zevenhuizen-Moerkapelle
Oostflakkee	Tilburg*	Zijpe
Ooststellingwerf*	Tubbergen*	Zoeterwoude*
Opsterland	Tytsjerksteradiel*	Zuidhorn*
Oude IJsselstreek*	Uden	Zundert
Ouder-Amstel*	Uitgeest*	Zwijndrecht*
Ouderkerk	Uithoorn	
Oudewater	Utrechtse Heuvelrug	
Overbetuwe*	Vaals*	
Papendrecht	Veendam*	
Pekela	Veenendaal*	
Pijnacker-Nootdorp*	Veghel*	

*Gemeenten die een inhoudelijke bijdrage geleverd hebben aan het onderzoek van de Nationale ombudsman

Bijlage 2 Correspondentiewijzer

In 1994 is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking getreden, waarin de eisen staan voor de behandeling van aanvragen, bezwaar- en klaagschriften. In de Correspondentiewijzer zijn deze wettelijke eisen en de normen van de Nationale ombudsman voor alle vormen van correspondentie tussen overheid en burger op een rij gezet.

Aanvragen

Aanvraag ontvangen

Behandelingsbericht binnen 2 à 3 weken (Nationale ombudsman)

- de beslistermijn
- de behandelende ambtenaar of afdeling

Een behandelingsbericht is niet nodig als binnen 2 à 3 weken wordt beslist op de aanvraag. En ook niet bij periodiek terugkerende aanvragen van burgers voor huursubsidie of belastingaangiften. De burger moet dan wel vooraf worden geïnformeerd via bijvoorbeeld de toelichting op het formulier of een folder. (Nationale ombudsman)

Beslissing:

- binnen specifiek wettelijke termijn
- als die ontbreekt: binnen redelijke termijn, in ieder geval binnen 8 weken na ontvangst (Awb)

Meer tijd nodig?

- bericht van vertraging sturen (Awb)
- de nieuwe beslistermijn vermelden (Awb)
- bericht sturen vóór afloop termijn (Nationale ombudsman)

De Awb maakt een tweede uitstel niet mogelijk. Als het ondanks alle inspanningen niet lukt de aanvraag binnen de nieuwe termijn te behandelen, moet de aanvrager voor het verstrijken van deze termijn worden geïnformeerd. De reden en de duur van de vertraging moeten worden aangegeven. (Nationale ombudsman)

Bezwaarschriften

Bezwaarschrift ontvangen

Ontvangst schriftelijk bevestigen (*Awb*) binnen 2 weken (*Nationale ombudsman*)

- de datum van ontvangst (*Nationale ombudsman*)
- de behandelingswijze (*Nationale ombudsman*)
- de behandelingsduur (*Nationale ombudsman*)
- of een commissie over het bezwaar adviseert (*Awb*)

Een ontvangstbevestiging is niet nodig als het bezwaarschrift binnen 2 à 3 weken schriftelijk wordt afgehandeld.
(*Nationale ombudsman*)

Beslissing binnen 6 weken na ontvangst (*Awb*)

(bij advies van een commissie binnen 10 weken (*Awb*))

Meer tijd nodig?

- verdagingsbericht sturen (*Awb*)
- verdagen voor ten hoogste 4 weken (*Awb*)
- verdagingsbericht sturen vóór afloop termijn (*Nationale ombudsman*)

Verder uitstel nodig?

- instemming nodig van indiener en eventuele andere belanghebbenden (*Awb*)
- instemming vragen vóór afloop verdaagde termijn (*Nationale ombudsman*)
- wijzen op mogelijkheid van beroep (*Nationale ombudsman*)

Klaagschriften

Klaagschrift ontvangen

Ontvangst schriftelijk bevestigen (Awb) binnen 2 weken (Nationale ombudsman)

- de datum van ontvangst (Nationale ombudsman)
- de behandelingswijze (Nationale ombudsman)
- de behandelingsduur (Nationale ombudsman)
- of een klachtadviesprocedure wordt gevolgd (Awb)

Een ontvangstbevestiging is niet nodig als het klaagschrift binnen 2 à 3 weken wordt afgehandeld. (Nationale ombudsman)

Klacht wel/niet in behandeling?

Wel

Beslissing binnen 6 weken na ontvangst (Awb)
(bij klachtadviesprocedure binnen 10 weken (Awb))

Niet

Klager zo snel mogelijk informeren,
uiterlijk binnen 4 weken na ontvangst (Awb)

Meer tijd nodig?

- verdagingsbericht sturen (Awb)
- verdagen voor ten hoogste 4 weken (Awb)
- verdagingsbericht sturen vóór afloop termijn (Nationale ombudsman)

De Awb maakt verder uitstel niet mogelijk. Als het ondanks alle inspanningen niet lukt de klacht binnen de verdaagde termijn af te handelen moet de klager vóór het verstrijken van deze termijn worden geïnformeerd. De reden van de vertraging moet worden aangegeven. De klager moet gewezen worden op de mogelijkheid de Nationale ombudsman in te schakelen.
(Nationale ombudsman)

Andere brieven

Brief ontvangen

‘Andere’ brieven zijn brieven van burgers, die niet zijn aan te merken als aanvraag, bezwaarschrift of klaagschrift in de zin van de Awb. De Awb bevat geen bepalingen voor de behandeling van deze correspondentie.

Behandelingsbericht binnen 2 à 3 weken (*Nationale ombudsman*)

- de reden waarom directe afhandeling niet mogelijk is
- de termijn van beantwoording
- de behandelende ambtenaar of afdeling

Een behandelingsbericht is niet nodig als de brief binnen 2 à 3 weken wordt afgehandeld. (*Nationale ombudsman*)

Afhandeling niet mogelijk binnen aangegeven termijn?

Tussenbericht sturen (*Nationale ombudsman*)

- vóór afloop termijn
- reden vertraging vermelden
- nieuwe termijn aangeven
- motiveren als die niet te geven is

Er zijn categorieën brieven waarvoor deze normen niet zonder meer gelden. Bijvoorbeeld brieven die ter kennisneming worden gestuurd, brieven die een vervolg zijn op eerdere correspondentie of brieven in het kader van een lopende procedure. Als een brief een rappel inhoudt of een verzoek om informatie over de stand van zaken, is een snelle reactie geboden.

(*Nationale ombudsman*)

Faxen

Per fax ontvangen aanvragen, bezwaarschriften, klaagschriften of andere brieven: op dezelfde manier en binnen dezelfde termijnen behandelen als correspondentie via reguliere post.

E-mails

E-mail ontvangen

Wel/niet geautomatiseerd aangemaakte ontvangstbevestigingen?

Wel

ontvangstbevestiging per
omgegaande mailen
(*Nationale ombudsman*)

Niet



Behandelingsbericht binnen 5 dagen na ontvangst (*Nationale ombudsman*)

- de behandelende ambtenaar of afdeling
- de termijn van de vervolgreactie
- of de vervolgreactie schriftelijk zal zijn
- of een ondertekend document e.d. nodig is

Een behandelingsbericht is niet nodig als de e-mail binnen 5 dagen na ontvangst wordt afgehandeld. (*Nationale ombudsman*)

Verdere procedure:

volgens de normen voor de behandeling van aanvragen, bezwaarschriften, klaagschriften of andere brieven.


Uitgave: Bureau Nationale ombudsman

Vormgeving: Full House, Waddinxveen

Pre-press: Plaatwerk bv, Waddinxveen

Druk: Drukkerij Van Tilburg, Waddinxveen

Januari 2007



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman.nl

