



Rapport

Datum: 24 mei 2002

Rapportnummer: 2002/164

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede zijn klachten over de besluiten van het college om de beslissing op zijn bezwaarschriften van 3 en 9 januari, 19 maart, 25 april, 23 mei en 19 juni 2001 met vier weken te verdagen kennelijk ongegrond heeft verklaard, met als motivering dat het, nu het gezien het grote aantal bezwaren in de gemeente Enschede in de praktijk niet altijd mogelijk is om daarop binnen een termijn van tien weken te beslissen, gebruikelijk en inmiddels bestendig beleid is om de beslistermijn te verlengen met ten hoogste vier weken.

Beoordeling

1. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede heeft de door verzoeker ingediende klachten over het standaard verdagen van de termijn waarbinnen op de door verzoeker ingediende bezwaarschriften dient te worden beslist als kennelijk ongegrond aangemerkt. Ter motivering van deze beslissing stelt het college dat het gezien het grote aantal bezwaren in de praktijk niet altijd mogelijk is op deze bezwaren binnen de in artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht genoemde termijn van tien weken te beslissen en het daarom gebruikelijk en inmiddels bestendig beleid is deze termijn te verlengen met ten hoogste vier weken.

2. In zijn rapport 2001/085 van 27 maart 2001 (zie hiervoor Achtergrond, onder 2.), welk rapport betrekking heeft op een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede, oordeelde de Nationale ombudsman dat het in beginsel te billijken is dat de indiener van een bezwaarschrift reeds bij de bevestiging van de ontvangst daarvan, er van in kennis wordt gesteld dat de termijn voor de beslissing met vier weken wordt verdaagd indien op voorhand wordt voorzien dat de termijn van zes, respectievelijk 10 weken, niet zal worden gehaald.

Een dergelijke verdaging is echter bedoeld voor bijzondere gevallen, zodat het bestuursorgaan de op hem rustende rechtsplicht niet nakomt door standaard, of structureel gebruik te maken van de mogelijkheid om de beslissing op een bezwaarschrift met vier weken te verdagen.

3. In reactie op de klacht van verzoeker schrijft het college van burgemeester en wethouders (zie hiervoor onder **C. STANDPUNT COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS**) dat het in de meeste gevallen nog steeds niet mogelijk is binnen de wettelijke termijn een besluit op een bezwaarschrift te nemen. Gezien deze feitelijke situatie en de voorzienbaarheid daarvan acht het college het onjuist om bezwaarmakers niet reeds bij aanvang van de bezwaarprocedure te informeren over de beslissing tot verdaging, aangezien het college geen valse verwachtingen wil wekken.

4. Zoals hiervoor aangegeven is het in beginsel te billijken dat de indiener van een bezwaarschrift reeds bij de bevestiging van de ontvangst daarvan, er van in kennis wordt gesteld dat de termijn voor de beslissing met vier weken wordt verdaagd indien op voorhand wordt voorzien dat de termijn van zes, respectievelijk 10 weken, niet zal worden gehaald. In zoverre kan het college van burgemeester en wethouders in zijn standpunt worden gevolgd.

Tevens kan het college in zijn standpunt worden gevolgd dat de formulering die is gebruikt bij de beslissing op verzoekers klachten, met name voorzover die luidt "het is inmiddels bestendig beleid" een ongelukkige en onjuiste is, aangezien een dergelijke verdaging uitsluitend is bedoeld voor bijzondere gevallen en het bestuursorgaan de op hem rustende rechtsplicht niet nakomt door standaard, of structureel gebruik te maken van de mogelijkheid om de beslissing op een bezwaarschrift met vier weken te verdagen.

De klacht van verzoeker is in zoverre gegrond dat de formulering die is gebruikt bij de beslissing op verzoekers klachten een ongelukkige en onjuiste is.

5. Uit het van het college van burgemeester en wethouders ontvangen rapport 'Behandeling bezwaarschriften bij de gemeente Enschede' (zie **C. STANDPUNT COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS**, onder 3) blijkt dat door het college reeds op 2 mei 2000 is besloten om een onderzoek in te stellen naar het functioneren van de bezwaarschriftenprocedure. Mede in het kader van dit, intern ingestelde onderzoek, besloot het college indieners van een bezwaarschrift reeds bij de bevestiging van ontvangst daarvan, er van in kennis te stellen dat de termijn van de beslissing met vier weken wordt verdaagd. Rapport 2001/085 van 27 maart 2001 heeft betrekking op deze beslissing.

6. Het onderzoek, waarbij ondersteuning werd verleend door een extern juridisch adviesbureau, diende uit te monden in een analyse van de problemen en in verbetervoorstellen om een einde te maken aan de termijnoverschrijdingen. Een en ander leidde tot een draaiboek, opgesteld op 30 maart 2001, waarin naast de centrale vraagstelling ook de te volgen werkwijze, de onderzoeksfasen en een tijdpad werden omschreven. Uiteindelijk heeft dit draaiboek geresulteerd in het rapport van november 2001, waarin een pakket aan maatregelen wordt vastgesteld om te komen tot een behandeling van bezwaarschriften binnen de daarvoor geldende termijnen. Een van die maatregelen betreft het indieners van een bezwaarschrift reeds bij de bevestiging van de ontvangst daarvan, er van in kennis te stellen dat de termijn van de beslissing met vier weken wordt verdaagd.

7. Vastgesteld dient te worden dat het college een diepgaand onderzoek heeft verricht naar de oorzaken van de termijnoverschrijdingen bij de behandeling van bezwaarschriften en, naar aanleiding van de bevindingen, een plan van aanpak en daarbij behorende planning heeft vastgesteld met als doel te komen tot een afhandeling van bezwaarschriften

binnen de termijn die de Algemene wet bestuursrecht in artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht als standaard hanteert, te weten 10 weken bij inschakeling van een bezwaarcommissie.

Op grond van het bovenstaande acht de Nationale ombudsman het niet onjuist dat het college de beslissingen op verzoekers bezwaarschriften heeft verdaagd. Het college heeft de klacht van verzoeker over de verdagingbesluiten dan ook kunnen afwijzen.

De klacht van verzoeker is niet gegrond ten aanzien van de beslissing op verzoekers klachten.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van dit rapport en het daarbij behorende plan van aanpak en stelt vast dat het college de mogelijkheid moet krijgen om, op basis van de vastgestelde planning, te komen tot het uiteindelijke doel.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede is niet gegrond ten aanzien van de beslissing op verzoekers klachten en in zoverre gegrond dat de formulering die is gebruikt bij de beslissing op verzoekers klachten een ongelukkige en onjuiste is.

Onderzoek

Op 19, 21 en 27 juni, 31 juli en 7 augustus 2001 ontving de Nationale ombudsman verzoekschriften van de heer K. te Boekelo, met klachten over gedragingen van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede.

Naar deze gedragingen werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college van burgemeester en wethouders verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Verzoeker maakte van die gelegenheid geen gebruik.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Het college van burgemeester en wethouders deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Rapport 2001/085 (rapport van 27 maart 2001), welk rapport betrekking heeft op een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Enschede, handelt over de mogelijkheid om een beslissing op een bezwaarschrift met vier weken te verdagen.

In zijn rapport oordeelde de Nationale ombudsman onder meer dat een bestuursorgaan de op hem, ingevolge artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht, rustende rechtsplicht om binnen de daarvoor geldende termijnen te beslissen niet nakomt door standaard, of structureel gebruik te maken van de mogelijkheid om de beslissing op een bezwaarschrift met vier weken te verdagen.

2. Uit de reactie van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede op het aan vornoemd rapport ten grondslag liggend verzoekschrift, bleek dat het college in 2000 diverse maatregelen heeft getroffen om de toename van bezwaarschriften binnen de organisatie in goede banen te leiden en om de ontstane achterstanden in te halen. De Nationale ombudsman maakte hieruit op dat het standaard verdagen van de beslistermijn weliswaar deel uitmaakt van dit pakket maatregelen maar tevens van tijdelijke aard is.

3. Op 3 en 9 januari, 19 maart, 25 april, 23 mei en 19 juni 2001 diende verzoeker bezwaarschriften in bij het college van burgemeester en wethouders. In de ontvangstbevestiging op deze bezwaarschriften werd verzoeker meegedeeld dat de termijn waarbinnen op het bezwaarschrift diende te worden beslist, met vier weken werd verdaagd.

4. Naar aanleiding van deze mededelingen tot verdaging diende verzoeker klachten in bij het college, omdat het standaard gebruik maken van de mogelijkheid tot verdaging niet in overeenstemming is met de op het college rustende rechtsplicht.

Door het college van burgemeester en wethouders werden verzoekers klachten als kennelijk ongegrond aangemerkt. Ter motivering van deze beslissingen deelde het college verzoeker onder meer het volgende mee:

“Gezien het grote aantal bezwaren in de gemeente Enschede is het in de praktijk niet altijd mogelijk op deze bezwaren binnen de in artikel 7:10, lid 1 van de Awb genoemde termijn van tien weken te beslissen. Het is daarom gebruikelijk en inmiddels bestendig beleid deze termijn te verlengen met ten hoogste vier weken.”

B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder Klacht.

C. Standpunt College van burgemeester en wethouders

1. Bij de opening van het onderzoek werd het college, onder verwijzing naar het eerder door de Nationale ombudsman uitgebrachte rapport (zie hiervoor onder A. FEITEN), verzocht aan te geven of, en in hoeverre het college van mening is dat met het 'bestendig beleid' om de beslistermijn te verdagen, de ingevolge artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht op het college rustende rechtsplicht wordt nagekomen.

Tevens werd het college verzocht een nadere uitwerking te geven van de tijdelijkheid van de maatregel om de verdagingstermijn standaard in te calculeren en of, en op welke wijze de door het college in 2000 genomen maatregelen hebben geleid tot het binnen de organisatie in goede banen leiden van de bezwaarschriften en het inhalen van de ontstane achterstanden.

2. In reactie op de klacht van verzoeker en de door de Nationale ombudsman gestelde vragen deelde het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede in zijn brief van 26 september 2001 onder meer het volgende mee:

"Wij willen niet in herhaling vallen. Wij merken slechts op dat het ons in de meeste gevallen nog steeds niet mogelijk is binnen de wettelijke termijn een besluit op een bezwaarschrift te nemen. Gezien de voorzienbaarheid daarvan maken wij reeds bij aanvang van alle bezwaarprocedures gebruik van de wettelijke verdagingsmogelijkheid. Gezien die feitelijke situatie van dit moment en die voorzienbaarheid achten wij het richting bezwaarmakers zelfs onjuist om dat niet te doen. Wij willen geen valse verwachtingen wekken. De formulering die wij daarbij gebruikt hebben, met name die luidt "het is inmiddels bestendig beleid" is een ongelukkige en onjuiste, maar ontegenzeggelijk is door de nood gedrongen de verdaging met 4 weken op dit moment als tijdelijke maatregel "gebruikelijk".

Dat brengt ons op uw verzoek om een nadere uitwerking van die tijdelijke maatregel te geven. Eerder schreven wij, naar aanleiding van uw eerder ingestelde onderzoek, dat deze maatregel deel uitmaakte van een pakket maatregelen, dat er toe zou moeten leiden de stroom bezwaarschriften in goede banen te leiden en achterstanden in te halen. Wij hebben moeten constateren dat deze maatregelen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. Wij hebben daarom aanvangende mei 2001 (nogmaals) een onderzoek doen instellen naar de knelpunten in de bezwaarprocedure. De resultaten van dit onderzoek zullen (...) in de daarvoor verantwoordelijke projectgroep worden gepresenteerd. Daarbij zullen tevens oplossingsrichtingen worden aangegeven die er toe zullen leiden, afhankelijk van de te maken keuzes in opklimmende mate, de bezwaarprocedure grondig op de schop te nemen. Het is immers inmiddels duidelijk geworden dat eerdere minder vergaande maatregelen niet hebben geholpen.

Wij merken daarbij op dat de behandeling van bezwaarschriften een van de speerpunten is van de cultuuromslag in onze gemeente (...). Hoewel het altijd halen van de wettelijke termijnen op korte termijn een utopie is, betekent dit wel dat het ons vaste voornemen is dat in januari 2002 een duidelijke verbetering van de afhandelingstermijnen te zien moet zijn met betrekking tot dit onderwerp.”

3. Op 7 februari 2002 ontving de Nationale ombudsman het door het college van burgemeester en wethouders vastgestelde rapport 'Behandeling bezwaarschriften bij de gemeente Enschede' van november 2001, welk rapport ook ter kennis is gebracht van de gemeenteraad.

De algemene probleemstelling van het onderzoek - dat aan het rapport ten grondslag lag - luidt als volgt:

“Hoe kan binnen de huidige structuur de afhandeling van bezwaarschriften efficiënter geschieden en welke maatregelen zijn nodig om tot een totale afhandelingduur voor bezwaarschriften van maximaal 14 weken te komen, waarbij maatregelen die een verandering van de structuur inhouden niet bij voorbaat zijn uitgesloten.”

In de rapportage wordt aangegeven dat de absolute wettelijke grens in de gemeente Enschede (die immers een adviescommissie kent) qua beslistermijn ligt op 14 weken. Het college van burgemeester en wethouders heeft, onder verwijzing naar het door de Nationale ombudsman uitgebrachte rapport (zie hiervoor onder A. FEITEN), tevens uitgesproken de gewenste beslistermijn, in gevallen waarin geen bijzondere omstandigheden aanwezig zijn, vast te stellen op ten hoogste 10 weken. De in de onderzoeksopdracht geformuleerde termijn van 14 weken moet dan ook beschouwd worden als een eerste stap in de verkorting van de beslistermijnen.

Voorafgaande aan de rapportage zijn de doorlooptijden in de jaren 1999 en 2000 onderzocht, welke cijfers ook voor 2001 als representatief zijn te beschouwen. Uit het onderzoek bleek dat de totale gemiddelde doorlooptijd van een bezwaarschrift minimaal 32 weken bedroeg. In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen het aantal weken tussen ontvangst bezwaarschrift en opstellen verweerschrift (gemiddeld 20 weken), het aantal weken tussen het opstellen verweerschrift en zitting adviescommissie (gemiddeld 6 weken) en het aantal weken tussen zitting adviescommissie en adviesdatum (gemiddeld 6 weken). Tevens werd geconstateerd dat niet aangegeven kon worden hoeveel weken gemiddeld verstreken waren tussen de adviesdatum en het verzenden van de beslissing.

Rekening houdend met een aantal normen op het terrein van de 'Bestuurlijke heroverweging', de 'Rechtsbescherming' en de bedrijfsvoering zijn verschillende oplossingsrichtingen geformuleerd, waarna nieuwe uitgangspunten en randvoorwaarden zijn geformuleerd voor een procedure, op grond waarvan de bezwaarschriften worden

afgehandeld binnen 14 weken. Deze procedure moet gezien worden als een eerste stap op weg naar een afhandeling van bezwaarschriften binnen de termijn die de Algemene wet bestuursrecht in artikel 7:1, eerste lid, als standaard hanteert, te weten 10 weken.

Uit de vastgestelde procedure blijkt dat binnen een termijn van maximaal 5 weken een beoordeling op ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid dient plaats te vinden, alsmede een beoordeling van elk bezwaarschrift op de mogelijkheid van ambtelijk herstel (met intrekking van het bezwaarschrift).

Indien de hiervoor genoemde omstandigheden zich niet voordoen zal vervolgens binnen een termijn van maximaal 5 weken een hoorzitting moeten plaatsvinden en het advies worden opgesteld, waarna maximaal 4 weken resteren voor de beslissing op het bezwaarschrift en de verzending van het besluit.

Uit het plan van aanpak en de daarbij behorende planning blijkt dat in de gemeente Enschede met ingang van 1 januari 2002 behandeling van bezwaarschriften plaatsvindt volgens de nieuwe werkwijze. Indien op 1 juni 2002 blijkt dat de doelstelling van maximaal 14 weken nog niet is gehaald, zullen nadere maatregelen worden voorgesteld om de doelstelling wel te halen. Indien ook op 1 november 2002 de doelstelling van maximaal 14 weken nog niet is gehaald, zal de nieuwe werkwijze diepgaander worden geëvalueerd, welke evaluatie voor 1 januari 2003 zal moeten resulteren in voorstellen voor ingrijpendere verbeteringsmaatregelen.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht (Wet van 4 juni 1992, Stb. 315)

Artikel 7:10, eerste en derde lid:

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan."

2. Nationale ombudsman (rapport 2001/085 van 27 maart 2001, p. 3 e.v.)

"7. Termijnen in het bestuursprocesrecht zijn voor de belanghebbende doorgaans fatale termijnen. Uit een oogpunt van een op dit punt na te streven gelijkheid tussen overheid en burger, en van de geloofwaardigheid van de overheid, behoren bestuursorganen zich evenzeer strikt gebonden te achten aan wettelijke voorschriften inzake voor hen geldende wettelijke termijnen. Dat geldt temeer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften (enige) ruimte bieden voor het verlengen van de duur van de besluitvorming. Van een bestuursorgaan mag een zodanige inrichting van de organisatie worden verlangd dat

termijnoverschrijding wordt voorkomen, aangezien organisatorische en administratieve problemen alsmede personele onderbezetting veelal wel een verklaring, doch geen rechtvaardiging voor een termijnoverschrijding vormen.

8. Bekend is dat bezwaarschriften veelal niet binnen de daarvoor in de Algemene wet bestuursrecht gestelde termijnen worden afgehandeld. Indien, gelet op de werkvoorraad, op voorhand wordt voorzien dat de termijn van zes, respectievelijk 10 weken, niet zal worden gehaald is het in beginsel te billijken dat de indiener van een bezwaarschrift reeds bij de bevestiging van de ontvangst daarvan, er van in kennis wordt gesteld dat de termijn voor de beslissing met vier weken wordt verdaagd. Een dergelijke verdaging is echter, blijkens de memorie van toelichting, bedoeld voor bijzondere gevallen. Door het standaard, of structureel gebruik maken van de mogelijkheid om de beslissing op een bezwaarschrift met vier weken te verdagen komt het bestuursorgaan de ingevolge artikel 7:10 van de Awb op hem rustende rechtsplicht niet na. (...)

9. Overigens blijkt uit de reactie van het college van burgemeester en wethouders, (...) dat het college een traject heeft uitgezet en maatregelen heeft getroffen om de toename van bezwaarschriften binnen de organisatie in goede banen te leiden, alsmede om de ontstane achterstanden in te halen. Het standaard incalculeren van de verdagingstermijn, zoals bedoeld in artikel 7:10, derde lid, Awb maakt momenteel weliswaar deel uit van dit pakket van maatregelen, maar uit de reactie van het college kan worden opgemaakt dat dit een tijdelijke maatregel betreft.”