

Verslag bezwaar- en klaagschriften 2016

1. Inleiding

juni 2017

De procedure voor bezwaarschriften is geregeld in de hoofdstukken 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De procedure rondom de behandeling van klachten is vastgelegd in hoofdstuk 9 van deze wet. In dit verslag kunt u lezen hoe de bezwaar- en klaagschriften in het verslagjaar 2016 zijn afgedaan.

Een belangrijk doel van het jaarverslag is het benoemen van leerpunten op basis van constateringen in het afgelopen jaar. Dit jaar betreft het:

- het versturen van een reguliere last onder dwangsom in plaats van een preventieve last onder dwangsom als sprake is van een overtreding;
- de besluitvorming en motivering van subsidiebeschikkingen;
- de motivering van de digitaal geweigerde parkeeronthefingen en de informatieverstrekking rondom dit proces;
- de bewijsvoering bij invorderingsbeschikkingen;
- het horen van jeugdigen;
- het ontvangen van klachten per e-formulier.

De leerpunten worden verderop in dit verslag toegelicht.

2. Bezwaarschriften 2016

2.1 Samenstelling commissie bezwaarschriften

De onafhankelijke commissie bezwaarschriften bestaat uit een:

- algemene kamer
- sociale kamer
- personele kamer

De algemene kamer bestond in 2016 uit de volgende personen:

- mevrouw mr. H. Pieffers (voorzitter)
- de heer mr. K. de Jonge (lid en 1^e vice-voorzitter)
- de heer mr. W.J.B. ten Kate (lid en 2^e vice-voorzitter)
- de heer mr. D. Pool (lid en 3^e vice-voorzitter)
- de heer mr. R. Boersma (lid)
- mevrouw mr. E. van der Molen (lid)

De sociale kamer was als volgt samengesteld:

- de heer mr. drs. J.H.G.H. Ananias MSc PMP (voorzitter)
- mevrouw mr. A. Prins-de Haas (lid en vice-voorzitter)
- mevrouw mr. drs. D.A. Brill (lid)
- mevrouw E.J.A. Visser-Smit (lid)

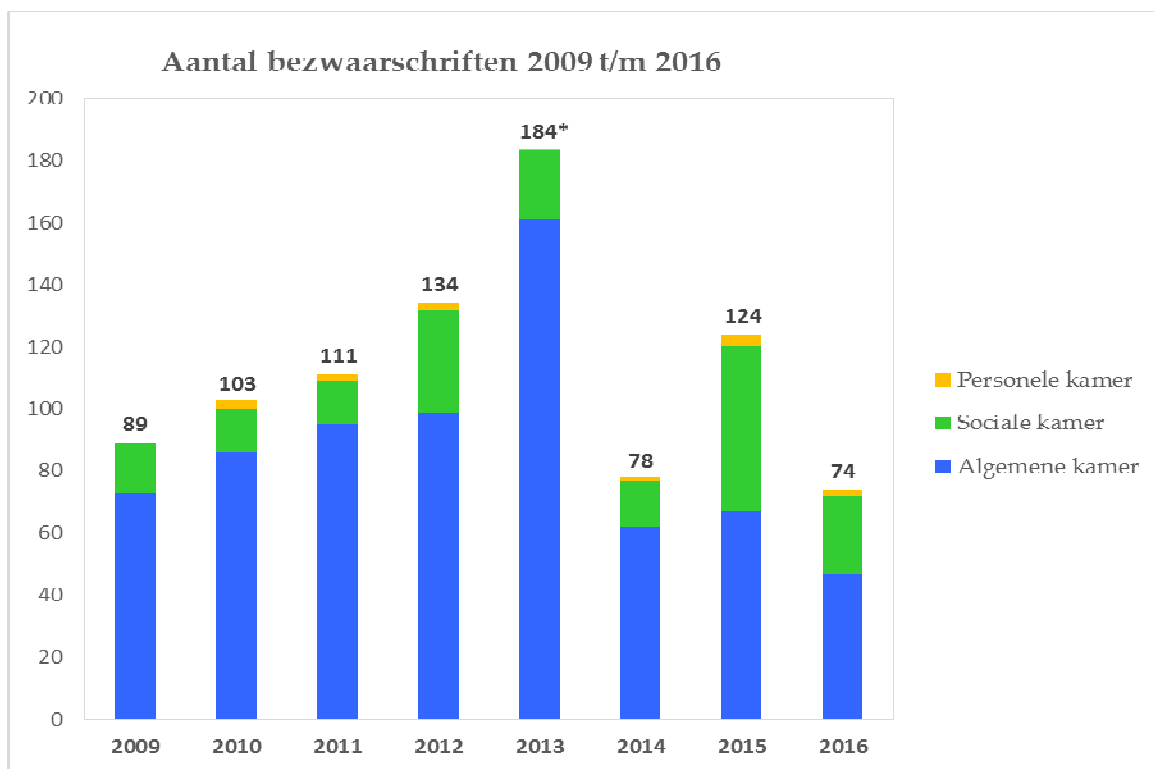
De personele kamer bestond uit de volgende personen:

- de heer mr. B.H. Abbing (voorzitter)
- de heer G. Bulthuis (lid op voordracht van het Georganiseerd Overleg)
- mevrouw mr. C.E. Wolf (lid)

2.2 Totaalcijfers 2016

Het secretariaat van de commissie bezwaarschriften heeft in 2016 in totaal 74 bezwaarschriften ontvangen (2015: 124). In de bijlage is een overzicht van het aantal ontvangen bezwaarschriften per afdeling en onderwerp opgenomen.

Het aantal ingediende bezwaarschriften van 2009 tot en met 2016 geeft het volgende beeld.



* Van de 184 bezwaarschriften hadden er 49 betrekking op de hypermarkt.

Uit deze grafiek blijkt dat in 2016 het totaal aantal ingediende bezwaarschriften vergelijkbaar is met het verslagjaar 2014. De stijging van 2015 was met name toe te schrijven aan de sociale kamer door nieuwe wet- en regelgeving.

Op 1 januari 2016 bestond een beginvoorraad van 49 bezwaarschriften. Dit betekent dat er 123 bezwaarschriften in behandeling waren. De gemeente heeft in 2016 95 bezwaarschriften afgedaan, waardoor er op 31 december 2016 een eindvoorraad van 28 bezwaarschriften bestond.

2.3 Termijnen

In de afgelopen jaren is minimaal 95 % van de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn van 18 weken (12 weken + 6 weken verlengen) behandeld. Ook voor 2016 is dit percentage gehaald.

In één zaak is de termijn overschreden, omdat inzet is gepleegd om voor de toekomst tot een oplossing te komen. De gemachtigde van bezwaarde heeft een ingebrekestelling als bedoeld in artikel 6:12 van de Algemene wet bestuursrecht gestuurd, waarbij een maximale dwangsom is betaald.

2.4 Algemene kamer

2.4.1 Cijfermatig

In 2016 zijn 47 bezwaarschriften bij de algemene kamer ingediend (2015: 67). De beginvoorraad van de algemene kamer bedroeg 29 bezwaarschriften. Dit houdt in dat in 2016 76 bezwaarschriften in behandeling waren. Van de 76 bezwaarschriften zijn er 53 afgedaan, waardoor er op 31 december 2016 een eindvoorraad van 23 bezwaarschriften bestond. In de onderstaande tabel staat op welke wijze de bezwaarschriften zijn afgedaan.

Afhandeling bezwaarschriften algemene kamer

Afhandeling bezwaarschriften	2016		2015	
(Kennelijk) niet-ontvankelijk	4 ¹	8 %	9 ²	15 %
Geground	6	11 %	5	8 %
Deels gegrond/deels ongegrond	5	9 %	12	20 %
Deels niet-ontvankelijk/deels ongegrond	1	2 %	-	-
Ongegrond	18	34 %	16	27 %
Ingetrokken	19	36 %	15	25 %
Op een andere wijze afgedaan	-	-	3	5 %
Behandeld aantal bezwaarschriften TOTAAL	53	100%	60	100 %

¹ waarvan 4 kennelijk

² waarvan 3 kennelijk

Uit deze tabel valt af te leiden dat de algemene kamer 34 bezwaarschriften inhoudelijk heeft behandeld. Deze bezwaarschriften hebben het hele traject doorlopen. Er zijn 19 bezwaarschriften ingetrokken. Van de 24 bezwaarschriften die (deels) ongegrond zijn verklaard, moesten in acht gevallen gebreken worden hersteld. Van deze acht bezwaarschriften hadden vier betrekking op dezelfde omgevingsvergunning.

In één zaak heeft de vakafdeling het bestuursorgaan contrair geadviseerd. Het college heeft dit advies overgenomen. In de overige gevallen is conform het advies van de commissie besloten.

Ruim een derde deel van de bezwaarschriften is ingetrokken na toepassing van de werkwijze waarbij mediationvaardigheden worden ingezet (2015: 30 %). In 2016 is één zaak behandeld door een mediator uit de regionale mediatorspool, met een geslaagd resultaat.

2.4.2 Opmerkelijk

- GeenPeil heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit voor het aanwijzen van locaties voor stemlokalen in verband met het Oekraïne-referendum. Echter, de gemeente had het aantal stemlokalen niet verminderd, waardoor GeenPeil het bezwaarschrift na een toelichting van de gemeente heeft ingetrokken.
- Een aantal rietsnijders uit Belt-Schutsloot heeft een bezwaarschrift ingediend tegen de verleende omgevingsvergunning voor het vervangen van een vaste brug in de nabije omgeving van het dorp. Zij willen met bokken met riet en materieel onder de brug door kunnen varen. De raad heeft ingestemd met het verhogen van de doorvaart van de brug. Naar verwachting zal de huidige brug aan het eind van dit jaar worden vervangen door een brug met een hogere doorvaart.
- Op 18 juli 2015 is de Wet hergebruik overheidsinformatie in werking getreden. De gemeente heeft in 2016 het eerste bezwaarschrift gericht tegen een besluit op grond van deze wet ontvangen. De commissie heeft in 2017 een advies uitgebracht. Tegen de beslissing op bezwaar is beroep bij de rechtbank aangetekend. De zitting heeft onlangs plaatsgevonden.

2.4.3 Leerpunten

1. Naar aanleiding van een bezwaarschrift gericht tegen een opgelegde preventieve last onder dwangsom is het werkproces aangepast. Het college beoogde met deze preventieve last om herhaling van een eerdere overtreding te voorkomen. Het ging daarbij om permanente bewoning in een manege. Bij de voorbereiding van de behandeling van dit bezwaarschrift bleek dat een preventieve last op grond van recente jurisprudentie slechts mag worden opgelegd als er nog niet eerder een overtreding is geweest. Is er al eerder een overtreding geweest – en de gemeente wil herhaling daarvan voorkomen – dan mag alleen een reguliere herstelsanctie worden opgelegd. Dit leidde er in het voorliggende geval toe dat het college de preventieve last onder dwangsom heeft gewijzigd in een reguliere last onder dwangsom, nog voordat de hoorzitting van de commissie plaatsvond. Deze lijn in de handhaving wordt vanaf deze zaak door de commissie en het gemeentebestuur gevolgd.
2. In één subsidiezaak was er sprake van een warrige besluitvorming en ondeugdelijke motivering. Artikel 4:23, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een subsidie slechts wordt verleend op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Dit is een aandachtspunt voor het opstellen van de nieuwe Algemene Subsidieverordening voor de gemeente. Naar verwachting wordt deze verordening later dit jaar ter vaststelling aan de raad voorgelegd. Verder zullen de onderliggende nadere regels nog moeten worden aangepast.
3. Er waren twee bezwaarschriften ingediend tegen digitaal geweigerde parkeeronthefingen. De besluiten bevatten geen motivering. Er was sprake van een overgangsfase, waardoor nog de nodige aandacht aan dit proces moest worden besteed. De commissie vraagt het college aandacht te schenken aan de in het systeem opgenomen informatie over het proces van verlening dan wel weigering van een parkeeronthefing en de betaling van leges voor het in behandeling nemen van een aanvraag.

4. Het versturen van een invorderingsbeschikking heeft vergaande gevolgen voor de betrokkene. Dit betekent dat terecht strenge eisen worden gesteld aan de bewijsvoering. Er moet onomstotelijk worden vastgesteld dat er sprake is van een overtreding. In twee zaken heeft de commissie het college geadviseerd het besluit in te trekken dan wel het invorderingsbedrag te verlagen, omdat vraagtekens geplaatst konden worden bij de bewijsvoering. De commissie adviseert dan ook aandacht te schenken aan dit punt.

2.5 Sociale kamer

2.5.1 Cijfermatig

In 2016 heeft de sociale kamer 25 bezwaarschriften ontvangen (2015: 53). De beginvoorraad van 2016 bedroeg 20 bezwaarschriften. Dit betekent dat er in 2016 45 bezwaarschriften in behandeling waren. Van de 45 bezwaarschriften zijn er 42 afgedaan. Per 31 december 2016 resteerde een werkvoorraad van drie bezwaarschriften. Tot welke uitkomsten dit heeft geleid, kan uit onderstaande tabel worden afgeleid.

Afhandeling bezwaarschriften sociale kamer

Afhandeling bezwaarschriften	2016		2015	
Kennelijk niet-ontvankelijk	3	7 %	1	3 %
(Deels) gegrond	3	7 %	12	33 %
Ongegrond	10	24 %	1	3 %
Ingetrokken	20	48 %	21	58 %
Op een andere wijze afgedaan	6	14 %	1	3 %
Behandeld aantal bezwaarschriften TOTAAL	42	100 %	36	100 %

De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van mei 2016 over hulp bij het huishouden heeft aanleiding gegeven om het beleid, grotendeels overeenkomstig de adviezen van de sociale kamer, aan te passen. Deze aanpassing verklaart het groot aantal intrekkingen van Wmo-bezwaarschriften in 2016, overigens vaak wel na toekenning van een proceskostenvergoeding.

Uit de tabel valt af te leiden dat de sociale kamer in 16 zaken een advies heeft uitgebracht. Van tien bezwaarschriften die ongegrond zijn verklaard, moest in zeven gevallen de motivering van het bestreden besluit worden aangevuld/verbeterd.

De afdeling maatschappelijke ontwikkeling heeft het college in één zaak contrair geadviseerd. Het college heeft dit advies overgenomen. In de overige gevallen is conform het advies van de commissie besloten.

Van de bezwaarschriften die bij de sociale kamer zijn binnengekomen, is ongeveer de helft opgelost na toepassing van mediationvaardigheden (2015: 50 %).

2.5.2 Opmerkelijk

In één jeugdzaak heeft een advocaat het college verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter, zodat de bezwarenprocedure wordt overgeslagen. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan/mag het bestuursorgaan hiermee instemmen. In die gevallen dat de rechter van mening is dat niet aan de vereisten voor het instellen van rechtstreeks beroep wordt voldaan, stuurt hij het bezwaarschrift terug naar de gemeente met het verzoek om het alsnog te behandelen.

in de bezwarenprocedure. Het college heeft dit verzoek afgewezen, omdat een algehele heroverweging van het besluit, zoals in de bezwarenprocedure plaatsvindt, van belang werd geacht.

2.5.3 Leerpunten

De jeugdhulp is een nieuw werkgebied voor de sociale kamer. Het feit dat er kinderen bij betrokken zijn vraagt een specifieke werkwijze. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als het horen van de jeugdige, al dan niet in aanwezigheid van de ouders. Dit is een punt van aandacht.

In vier Jeugdwetzaak die inhoudelijk zijn behandeld heeft de commissie geadviseerd de bezwaren ongegrond te verklaren, maar heeft daarbij wel geadviseerd de motivering aan te passen. De commissie is namelijk van oordeel dat (ook) begeleiding door (groot-)ouders kan worden aangemerkt als hulp waarvoor een individuele voorziening in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb) kan worden verstrekt, zodat de weigering op enkel de grond dat een pgb niet kan worden ingezet voor hulp van (groot-)ouders niet volstaat en daarom een nadere motivering vereist. Het college heeft dit standpunt overigens in zoverre overgenomen dat in bijzondere situaties voor hulp die (groot-) ouders zelf leveren toch een individuele voorziening in de vorm van een pgb kan worden toegekend.

2.6 Personele kamer

De personele kamer heeft in 2016 twee bezwaarschriften ontvangen (2015: 4). Op 1 januari 2016 was er geen beginvoorraad. Deze twee bezwaarschriften zijn begin 2017 afgehandeld (door intrekking), waardoor er op 31 december 2016 een eindvoorraad van twee bezwaarschriften bestond. Op basis van deze twee bezwaarschriften is geen leerpunt te formuleren.

2.7 Het vervolgtraject

Eén functie van de bezwaarprocedure is de zeefwerking. Hiermee wordt bedoeld dat het aantal zaken, dat aan de rechter wordt voorgelegd, aanzienlijk beperkter zal zijn vanwege het feit dat eerst de bezwaarprocedure wordt doorlopen. Alleen al de getalsmatige vergelijking tussen de ingediende bezwaarschriften van zowel de algemene als de sociale kamer en de bij de rechtbank ingediende beroepschriften laat zien dat de bezwaarschriftenprocedure een goede zeefwerking heeft.

	gegrond		ongeground		deels gegrond / deels ongegrond		niet- ontvankelijk		TOTAAL	
	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015
Rechtbank Overijssel	4*	1	4	7	-	-	1	-	9	8
Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	2	4	2	2	1	-	-	-	5	6

* In één uitspraak heeft de rechtbank het beroep van een aantal eisers niet-ontvankelijk verklaard en het beroep van de overige partijen gegrond verklaard.

Daarnaast heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Overijssel één verzoek om een voorlopige voorziening afgewezen.

3. Klaagschriften 2016

3.1 Cijfermatig

In 2016 heeft de gemeente 27 officiële klachten ontvangen (2015: 15; 2014: 23). Deze klachten hebben betrekking op gedragingen van bestuurders en medewerkers van de gemeente. Op 1 januari 2016 bestond er geen werkvoorraad. Op 31 december 2016 was er een eindvoorraad van drie klachten. Dit betekent dat er in 2016 24 klachten zijn behandeld. Uit de onderstaande tabel blijkt op welke wijze de klachten zijn afgedaan.

Afhandeling klachten	2016		2015	
(Deels) gegrond	11	46 %	10	58 %
Ongegrond	8	33 %	3	18 %
Geen oordeel	3	13 %	2	12 %
Anders afgedaan/doorgestuurd	2	8 %	0	0 %
Buiten behandeling gelaten als bedoeld in art. 9:8 Awb	0	0 %	2	12 %
Totaal behandelde klachten	24	100 %	17	100 %

Op basis van de Klachtinstructie van de gemeente Steenwijkerland moet eerst geprobeerd worden om de klacht informeel af te doen. Dit betekent dat de klachtbehandelaar eerst in gesprek gaat met de klager. In veel gevallen wordt de klacht naar tevredenheid afgedaan. In die gevallen dat de klager zich niet kan vinden in de uitkomst, wordt de klachtbehandeling ter besluitvorming aan het college van burgemeester en wethouders voorgelegd. Dit heeft zich in 2016 echter niet voorgedaan.

De onderwerpen waar de klachten betrekking op hebben zijn divers (onder meer wijze van communiceren, gedraging van medewerker). De meeste klachten hebben betrekking op de afdeling inwoners en ondernemers.

3.2 Leerpunt

In het voorjaar van 2016 is het e-formulier klachten op de website geplaatst. Opvallend is dat ongeveer de helft van de klachten is ingediend door gebruik te maken van dit e-formulier. Een voordeel van dit e-formulier is dat vrij laagdrempelig geklaagd kan worden. Een nadeel is dat de klager de klacht al heeft ingediend, terwijl als hij een brief zou hebben moeten versturen de emoties al geluwd zouden zijn en misschien tot andere inzichten zou zijn gekomen. In de komende periode zal hiervoor een goede afweging moeten worden gemaakt, inclusief eventuele vervolgacties.

Verder zijn de klachten te divers om een leerpunt te formuleren.

3.3 Nationale ombudsman

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht is de gemeente verplicht een externe klachtenprocedure te hebben. Omdat de Nationale ombudsman bij velen bekend is en een groot aanzien geniet, heeft de gemeente er voor gekozen om zich daarbij aan te sluiten. Heeft een gemeente zich niet aangesloten, dan kan/mag de Nationale ombudsman een klacht niet behandelen.

De Nationale ombudsman heeft in 2016 18 (2015: 14) verzoekschriften ontvangen. Op 1 januari 2016 was er een beginvoorraad van één verzoekschrift. Op 31 december 2016 waren er geen verzoekschriften meer in behandeling. De 19 verzoekschriften zijn als volgt afgedaan.

Afhandeling verzoekschriften Nationale ombudsman	2016		2015	
Afgedaan, zonder onderzoek	13	68 %	14	93 %
Afgedaan, met onderzoek, tussentijds beëindigd (interventie)	6	32 %	0	0 %
Afgedaan, met onderzoek, met rapportbrief	0	0 %	1	7 %
Totaal behandelde verzoekschriften	19	100 %	15	100 %

Onder deze verzoekschriften zijn ook de telefonische contacten geregistreerd waarbij de betrokkenen zijn geïnformeerd over de klachtenprocedure. Daarnaast betreft het een aantal doorverwijzingen naar de interne klachtbehandeling. Voordat de Nationale ombudsman het verzoekschrift in behandeling neemt, moet de gemeente de klacht zelf eerst behandeld hebben.

4. Bedrijfsvoering

Het secretariaat van de commissie werkt met het workflow management systeem Octopus. Er moet nog een koppeling worden aangebracht met het digitale zaaksysteem Green Valley. Dat staat gepland voor eind 2017. Over de digitale archivering van bezwarendossiers zijn vooruitlopend daarop afspraken gemaakt. De verder gaande digitalisering van de overheid zal de komende jaren blijvende aandacht vragen van (ook) het secretariaat van de commissie.

BIJLAGE - Ontvangen bezwaarschriften per afdeling en onderwerp

De onderstaande tabel bevat het aantal in 2016 ontvangen bezwaarschriften per afdeling en onderwerp.

Afd. IO		
Omgevingsvergunning	20	
Handhaving	12	
Parkeerontheffingen*	3	
Overig	4	+
Totaal afd. IO		39 (2015: 42)
Afd. MO		
Hulp bij huishouden	17	
Wmo-voorziening	4	
Jeugdhulp	3	
Huisvesting school	2	
Overig	2	+
Totaal afd. MO		28 (2015: 55)
Afd. OS		
Personeel en organisatie	2	+
Overig	2	
Totaal afd. OS		4 (2015: 4)
Afd. OW		
Gehandicaptenparkeerplaats	1	
Uitrit/inrit	1	
Totaal afd. OW*		2 (2015: 19)
Afd. REO		
Planschade	1	
Totaal afd. REO		1 (2015: 4)
TOTAAL		74 (2015: 124)

*Afd. OW heeft de werkzaamheden rondom parkeerontheffingen in 2016 overgedragen aan afd. IO.

Afd. IO	:	afdeling inwoners en ondernemers
Afd. MO	:	afdeling maatschappelijke ontwikkeling
Afd. OS	:	afdeling ondersteuning
Afd. OW	:	afdeling openbare werken
Afd. REO	:	afdeling ruimtelijke en economische ontwikkeling
Wmo	:	Wet maatschappelijke ondersteuning