



Rekenkamer
ROTTERDAM

casestudy bezwaarproces

1 inleiding en leeswijzer

1-1 inleiding

De Rekenkamer Rotterdam doet onderzoek naar de gemeentelijke dienstverlening en de personele krimp. Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen wordt een analyse uitgevoerd van de kwaliteit van de dienstverlening via de standaard dienstverleningskanalen 14010, de website en de stadswinkels. Tevens wordt een aantal casestudy's uitgevoerd naar de dienstverlening voor specifieke gemeentelijke producten. Voor een uitgebreide toelichting op het onderzoek wordt verwezen naar de onderzoeksopzet.¹

Deze casestudy betreft de kwaliteit van dienstverlening bij de afhandeling van bezwaarschriften tegen besluiten van de gemeente. Bezwaarschriften zijn om twee redenen van belang voor het onderzoek. Ten eerste beschouwt de rekenkamer de behandeling van bezwaarschriften als een vorm van dienstverlening. Ten tweede beschouwt de rekenkamer het aantal gegronde bezwaarschriften als indicator van de kwaliteit van de dienstverlening van gemeentelijke producten en diensten.

De casestudy betreft uitsluitend het bezwaarschriftenproces. De aantallen gegronde bezwaarschriften komen aan de orde in de casestudy's van de verschillende producten. Het bezwaarproces rondom de aanslagen van gemeentelijke belastingen blijft ook buiten beschouwing. Dit vormt een aparte lijn en komt aan de orde in de casestudy gemeentelijke belastingen.

Ten slotte betreft deze casestudy alleen de bezwaarschriften die zijn behandeld door de Juridische Dienst en de Algemene Bezwaarschriften Commissie van de gemeente Rotterdam. Bezwaarschriften die werden ingediend bij de voormalige deelgemeenten blijven buiten beschouwing.²

1-2 leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt een beknopte beschrijving gegeven van het bezwaarproces, de veranderingen in dit proces en de organisatie rondom het bezwaarproces. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de wijze waarop de gemeente de kwaliteit van dienstverlening voor het bezwaarproces monitort en op de ontwikkeling van de kwaliteit van de desbetreffende dienstverlening in de periode 2008-2015. In hoofdstuk 4 worden potentiële oorzaken benoemd en vervolgens op plausibiliteit beoordeeld.

¹ <http://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/onderzoeksopzet-dienstverlening-en-personele-krimp>

² Het ging hierbij met name om besluiten inzake omgevingsvergunningen en verkeersbesluiten. De behandeling van een deel van deze bezwaarschriften was reeds door de deelgemeenten uitbesteed aan de ABC van de gemeente Rotterdam. Ook deze categorie bezwaarschriften blijft echter buiten beschouwing.

2 product en proces

2-1 product

In artikel 6:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat een burger bezwaar kan maken tegen een besluit van de overheid. Dit gebeurt door het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. De regels voor het bezwaar maken tegen een beslissing van een bestuursorgaan staan in de Algemene Wet Bestuursrecht, artikel 6 en 7. Voordat een besluit op bezwaar kan worden genomen, dient de bezwaarmaker in de gelegenheid te worden gesteld te worden gehoord. Tevens moet het bestuursorgaan het voorgaande besluit volledig heroverwegen.

Er zijn geen kosten verbonden aan het indienen van een bezwaarschrift. Wanneer men tegen een beslissing op een bezwaarschrift in beroep gaat bij de Raad van State, kost dit 145 euro.

2-2 behandeling van bezwaarschriften

indienen van bezwaren

Bezwaar maken kan alleen digitaal via Mijn Loket of schriftelijk. Bezwaren kunnen niet telefonisch of per email worden ingediend. Wanneer een bezwaarschrift binnenkomt, wordt dit geregistreerd. Bezwaarschriften worden alleen in behandeling genomen indien deze binnen zes weken na het desbetreffende besluit van het bestuursorgaan worden ontvangen. Ook is een bezwaarschrift alleen ontvankelijk, indien de bezwaarmaker een rechtstreeks belang bij het genomen besluit heeft.

Binnen vijf dagen dient er een ontvangstbevestiging te volgen en binnen tien dagen dient er gebeld te worden met de bezwaarmaker. Tijdens dit gesprek wordt de waarschijnlijke aanpak van het bezwaar besproken. Het 'horen' van de bezwaarmaker kan via officiële hoorzittingen en telefonisch.

procedure

Na indiening van een bezwaarschrift kunnen er twee procedures volgen, namelijk ambtelijke behandeling door de juridische dienst (team Bijstand en team Bezwaar) of behandeling door de Algemene Bezwaarschriftencommissie (ABC). Bij complexere zaken, fraude, bestuurlijke boetes boven € 340 of terugvorderingen boven € 25.000 behandelt de ABC het bezwaar. De ABC bestaat uit deskundigen die niet in dienst zijn van de gemeente Rotterdam. In 2008 was er sprake van een andere werkverhouding tussen de ABC en JD dan in 2015. In 2008 behandelde de ABC commissie 31% van de bezwaren, op dit moment is dit ongeveer 20%. Voor behandeling door de ABC geldt een andere (langere) wettelijke termijn dan voor ambtelijke afhandeling. Doorgaans is ambtelijk horen ook minder tijdrovend.³

³ Email ambtenaar JD,06-05.

De verschillende termijnen van het bezwaarproces zijn weergegeven in tabel 2-1.

tabel 2-1: termijnen bezwaarproces

proces	termijn
indienen bezwaarschrift	binnen 6 weken na besluit
ontvangstbevestiging	binnen 5 dagen na indiening
bellen bezwaarmaker	binnen 10 dagen na indiening
interne aanlevering stukken	tot 2011 3 weken, daarna 2 weken
externe aanlevering stukken	3 weken
afhandeling bezwaarschrift ABC	12 weken
afhandeling bezwaarschrift (ambtelijk)	6 weken
verlenging van termijn	eenmalig 28 dagen (met in kennisstelling)

Bron: Juridische Dienst

Voor de behandeling van bezwaarschriften wordt een thematische indeling gehanteerd, de zogeheten kamerindeling. Er zijn zes kamers:

- 1 bezwaarschriften tegen besluiten van de burgemeester;
- 2 bezwaarschriften tegen collegebesluiten op diverse terreinen, zoals omgevingsvergunningen, bestuursdwang, woningonttrekkingen, monumenten en de ontmanteling van (illegale) hennepkwekerijen;
- 3 bezwaarschriften tegen besluiten van de gemeenteraad;
- 4 bezwaarschriften bij parkeervergunningen, subsidies, markt/standplaatsvergunningen en invorderingen;
- 5 bezwaarschriften van Rotterdamse ambtenaren;
- 6 bezwaarschriften tegen besluiten op het gebied van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en tegen besluiten op het gebied van de Wet werk en bijstand (Wwb).

besluit

Het besluit op het bezwaar wordt schriftelijk verstuurd. Tot eind 2015 werd de klanttevredenheid van indieners van bezwaarschriften gemeten door middel van feedbackkaartjes die bij het besluit waren gevoegd. De respons hierop was echter klein en niet representatief. Bovendien werden de kaartjes soms niet volledig ingevuld. Indieners van bezwaren worden sinds eind 2015 na het besluit steekproefsgewijs (125 per maand) teruggebeld voor het klanttevredenheidsonderzoek.

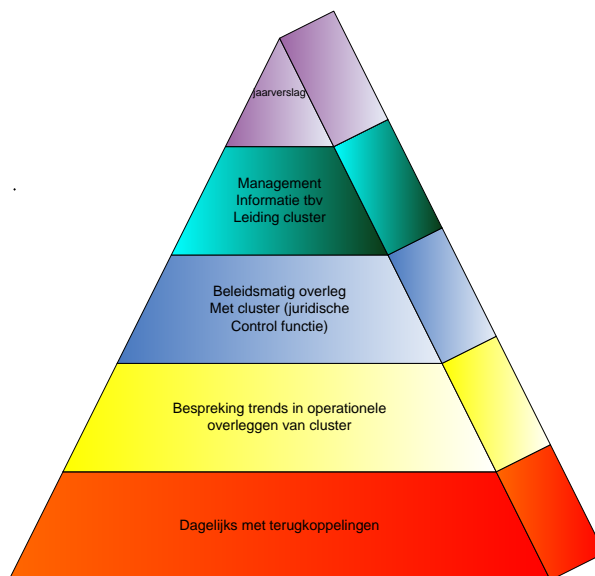
beroep en contrair

Als de JD in zijn besluit een bezwaar ongegrond heeft verklaard, kan een bezwaarmaker in beroep bij de bestuursrechter. Als een cluster het niet eens is met het gegrond verklaren van een bezwaar, kan een contrair procedure gestart worden. Dit is een interne procedure, waarbij het conceptbesluit op bezwaar en het contrair advies worden voorgelegd aan het college van B en W. Het college beslist dan uiteindelijk of het contrair advies of het conceptbesluit op bezwaar van de ABC wordt gevolgd. Ook daarna kan de bezwaarmaker nog in beroep bij de bestuursrechter.

terugkoppeling over het besluit op bezwaar naar gemeentelijke dienst

Er vindt terugkoppeling plaats richting de gemeentelijke diensten over de aantallen, de inhoud en het percentage gegronde bezwaren per afdeling inclusief een

inhoudelijke analyse. Soms vragen de afdelingen zelf om deze analyses. Over elk geground bezwaar krijgt een afdeling bericht. Tevens zijn er verschillende overleggen en rapportages per cluster. Deze zijn weergegeven in de figuur 'leer- en afstemmingspyramide'.⁴



Er wordt echter volgens medewerkers van JD door de clusters nog te weinig geleerd van het bezwaarproces, waardoor er onnodig veel bezwaarschriften worden ingediend.⁵

2-3 veranderingen in het bezwaarproces

Het bezwaarproces is in de periode 2008-2015 op enkele punten gewijzigd.

Zo vervangt de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen sinds 1 oktober 2009 de Verordening dwangsom bij niet tijdig beslissen Rotterdam. De termijnen voor het afhandelen van bezwaarschriften zijn hierdoor verruimd met twee weken.⁶

Een andere belangrijke verandering in het bezwaarproces is dat gemeente sinds medio 2012 tracht bezwaren af te handelen via een niet-juridische weg. Daarbij worden instrumenten ingezet in zoals bemiddeling, de voorbezwaarprocedure, bellen van bezwaarmakers binnen tien dagen na het indienen van een bezwaar en overleg met het bestuursorgaan over de houdbaarheid van het bestreden besluiten. Deze werkwijze wordt oplossingsgericht werken genoemd.⁷

De voorbezwaarprocedure houdt in dat burgers kunnen bellen met de Juridifoon, een telefoonnummer van JD, als men een vraag heeft over een besluit van de gemeente.

⁴ E-mail ambtenaar, 6 mei 2016.

⁵ Interview ambtenaren, 21 januari 2016.

⁶ ABC, jaarverslag 2009.

⁷ ABC, jaarverslag 2015.

Dit telefoonnummer is sinds 2012 opengesteld voor besluiten over parkeervergunningen en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het telefoonnummer is vermeld op het besluit. Per 1 januari 2014 is deze procedure ook ingevoerd voor een aantal besluiten op grond van de Wwb. De gemeente kan daarmee mogelijk niet-houdbare besluiten intrekken of repareren, al voordat bezwaar is ingediend.

Ten slotte is het bezwaarproces in de onderzoeksperiode op onderdelen gedigitaliseerd. Sinds 2009 kunnen burgers ook digitaal (met behulp van DigiD) een bezwaarschrift indienen. Medewerkers van JD hebben vanaf 2012 zelfstandig toegang tot de ICT-systemen voor parkeervergunningen en bijstandsuitkeringen. Verder zijn de papieren dossiers in april 2015 vervangen door digitale dossiers. De afdeling wil uiteindelijk naar een digitaal zaakstelsel, waarbij burgers digitaal bezwaren indienen en waarbij de JD ook digitaal besluiten verstuurt. Nu gaat het indienen deels digitaal en deels op papier. Alle besluiten zijn echter nog op papier.

2-4 organisatie

De Algemene Bezwaarschriftencommissie (ABC) bestaat uit deskundigen die niet in dienst zijn van de gemeente Rotterdam. De secretaris van de ABC is een ambtenaar in dienst van de gemeente Rotterdam/Juridische diensten.

Het bezwaarproces wordt uitgevoerd door Juridische dienst (JD), een onderdeel van de Rotterdamse Serviceorganisatie. In 2015 is een nieuw cluster gevormd, bestaande uit de organisatieonderdelen RSO en Bestuursdienst en de medewerkers Bedrijfsvoering vanuit de clusters. Dit nieuwe cluster Bestuurs- en Concerondersteuning is per 1 januari 2016 formeel gerealiseerd.

Onder de taken van JD valt, naast de behandeling van bezwaarschriften (uitgezonderd belastingen), het voeren van gerechtelijke procedures en juridische advisering. De afdeling is onderverdeeld in drie teams, namelijk team Bijstand, team Bezwaar en team Proces en Advies. In ieder team werken ongeveer 45 medewerkers.

JD maakt gebruik van een workflow-managementsysteem, Octopus, om de productie te sturen en de doorlooptijden te meten. Voor de tijdsregistratie en productiviteitsmeting maakt JD gebruik van het tijdsregistratiesysteem Oracle. In 2012 is het kennismanagementsysteem Alfresco ingevoerd.

De Juridische Dienst heeft een eigen telefoonnummer, postadres en emailadres. Burgers maken dus geen gebruik van de standaard dienstverleningskanalen voor contact met de gemeente over een bezwaarproces.

3 ontwikkeling kwaliteit dienstverlening

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening. In de onderzoeksopzet is uiteengezet hoe de rekenkamer de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening in kaart zal brengen. Relevante indicatoren zijn:

- productspecifieke servicenormen;
- peilingen van de waardering van de dienstverlening door burgers en bedrijven die gebruik maken van de geselecteerde producten;
- klachten en bezwaarschriften.

De vakafdelingen vervullen ook een belangrijke rol bij de afhandeling van publieksreacties (vragen, klachten en complimenten). Publieksreacties per email of post, die niet door publiekszaken kunnen worden afgehandeld, worden doorgestuurd naar de vakafdelingen. Burgers die telefonisch een vraag of klacht indienen die niet door het call center kunnen worden afgehandeld, worden eveneens doorverbonden naar de vakafdelingen. Naast de genoemde indicatoren zijn daarom ook de realisatiecijfers van de algemene servicenormen ten aanzien van de telefonische bereikbaarheid van de backoffice en de snelheid van de afhandeling van publieksreacties (voor zover beschikbaar) opgenomen.

3-2 monitoring kwaliteit van dienstverlening

JD rapporteert maandelijks over de kwaliteit van dienstverlening in de interne managementrapportages. In deze rapportages zijn de doorlooptijden van bezwaarzaken en het aantal klachten opgenomen. Doorlopend onderzoekt JD telefonisch de tevredenheid onder bezwaarmakers over de kwaliteit van dienstverlening. Een keer per kwartaal worden de cijfers gepresenteerd in de kwartaalrapportage voor het MT.

In dit onderzoek zijn de jaarverslagen ABC gebruikt als voornaamste bron. In de jaarverslagen van de ABC zijn jaarlijkse cijfers van de gemiddelde doorlooptijden van bezwaarzaken, het percentage bezwaren afgehandeld binnen wettelijke termijn en de resultaten van het klanttevredenheidsonderzoek opgenomen.

ISO 9001

In 2008 is het kwaliteitsmanagementsysteem van JD in lijn met de ISO:9001 2008 norm gebracht. JD moet in dat kader een kwaliteitsmanagementsysteem implementeren, onderhouden en documenteren. De invulling vanuit de JD aan de ISO-normen wordt bijgehouden in een digitaal kwaliteitshandboek.¹ Het handboek wordt periodiek geactualiseerd en is voor alle medewerkers digitaal beschikbaar.

3-3 productspecifieke servicenormen

3-3-1 vooraf

In het stedelijk kader dienstverlening⁹ worden naast algemene (concernbrede) servicenormen, ook productspecifieke wettelijke en Rotterdamse servicenormen onderscheiden. De wettelijke normen betreffen vaak de termijn waarbinnen een gemeente een bepaald besluit moet nemen. Daarnaast hanteert de gemeente per product verschillende normen met betrekking tot de dienstverlening.

De rekenkamer heeft geïnventariseerd welke meetbare indicatoren voor de dienstverlening bij het bezwaarproces kunnen worden onderscheiden. Hiervoor zijn de website www.rotterdam.nl en de jaarverslagen van de ABC geraadpleegd.

3-3-2 behandeltermijn en doorlooptijd

behandeltermijn

Voor het bezwaarproces is een wettelijke servicenorm van toepassing: de termijnen voor de behandeling van bezwaarschriften. In de Algemene wet bestuursrecht zijn deze termijnen bepaald. Een bezwaarschrift dient binnen zes weken na verzending van het bestreden besluit bij het bestuursorgaan binnen te zijn. In enkele gevallen is de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift korter dan zes weken. Het bestuursorgaan dient bij zijn besluit te vermelden hoeveel tijd er ter beschikking wordt gesteld om bezwaar te maken. De ABC heeft te maken met een maximale behandeltermijn van twaalf weken met uitloop van zes weken (gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken). Bij ambtelijk horen is de maximale behandeltermijn tien weken. De eigen doelstelling van de JD is om 90% van de bezwaarschriften binnen de wettelijke behandeltermijn af te handelen.

doorlooptijd

De doorlooptijd is de tijd tussen het indienen van een bezwaar en het besluit op dat bezwaar. De doorlooptijd wordt onder andere bepaald door de tijd die de juridische diensten kwijt zijn aan het verwerken van de informatie en de snelheid van de levering van stukken door andere diensten binnen de gemeente.

Vanaf 2011 wordt er geen onderscheid meer gemaakt wat betreft de doorlooptijd voor ABC of ambtelijk horen. Gemeentelijke diensten krijgen drie weken de tijd om stukken aan te leveren. In 2008 werd dit in meer dan 70% van gevallen gehaald. In 2011 is de termijn voor het aanleveren van stukken door andere diensten teruggebracht van drie naar twee weken.

De gemeente beschouwt de snelheid waarmee een product of dienst wordt geleverd als belangrijk aspect van de dienstverlening. Dit komt o.a. terug in het stedelijk kader dienstverlening: "In Rotterdam is betrouwbare dienstverlening mensgericht, regelarm, duidelijk en snel & zeker waarbij we de klant kennen en verwachtingen managen' en 'wat snel kan, gaat snel."

⁹ Gemeente Rotterdam, Raadsvoorstel stedelijk kader dienstverlening, 27 mei 2015.

In tabel 3-1 is de doorlooptijd van bezwaren en het percentage bezwaren dat binnen de wettelijke termijn is behandeld, weergegeven.

tabel 3-1: behandeld binnen termijn (percentage) en doorlooptijd bezwaar (weken)

	binnen wettelijke termijn	doorlooptijd ABC en JD	waarvan interne aanlevering stukken
2008	ABC: 92, JD: 96	ABC: 8,9, JD: 6,1	2,2
2009	ABC: 90, JD: 92	ABC: 9,1, JD: 7	2,1
2010	ABC: 86, JD: 90	ABC: 9,5, JD: 6,8	1,9
2011	ABC: 90, JD: 90	ABC: 7,1 JD: 7,5	1,5
2012	ABC en JD: 87	6,7	0,9
2013	ABC en JD: 93	6,7	0,6
2014	ABC en JD: 88	8,2	0,1
2015	ABC en JD: 90	10,6	0,1

bron: jaarverslagen ABC 2008-2015.

Uit tabel 3-1 blijkt dat de doorlooptijd is toegenomen en dat het percentage bezwaren dat binnen wettelijke termijn is behandeld, is afgenomen. In 2008 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd (ambtelijk) gemiddeld nog 6,1 weken, maar in 2015 is dat gestegen tot 10,6 weken (ambtelijk en ABC). Opvallend is de sterke daling van de levertijd van stukken door clusters. In 2008 deden clusters er gemiddeld 2,2 weken over, in 2015 is dit gedaald tot 0,1. Deze verbetering kwam door aansluiting op ICT-systemen voor de administratie van bijstandsuitkeringen en parkeervergunningen.

ingebrekestelling

Als de wettelijke termijn voor de afhandeling van een bezwaarschrift wordt overschreden kan de indiener een zogenoemde ingebrekestelling indienen. De gemeente dient dan binnen twee weken een beslissing te nemen. Per dag dat dit proces uitloopt, heeft de bezwaarmaker recht op een vergoeding die maximaal kan oplopen tot € 1.260 (42 dagen). In 2015 kwamen er 481 ingebrekestellingen binnen. In 78 zaken is daadwerkelijk een dwangsom toegekend, waarvan in achttien gevallen het maximum bedrag. In totaal is in 2015 voor € 41.300 aan dwangsommen uitgekeerd. In 2008 werd er geen boete uitbetaald.

- 3-3-3 zeefwerking bezwaarprocedure en besluiten op bezwaar die in beroep stand houden**
De rekenkamer beschouwt het percentage besluiten op bezwaar dat niet leidt tot een beroepszaak (de zogenaamde 'zeefwerking bezwaarprocedure') en het percentage besluiten op bezwaar dat in beroep stand houdt, ook als indicatoren van de kwaliteit van de dienstverlening. Als weinig bezwaarmakers in beroep gaan tegen het besluit op bezwaar en als bezwaren bij beroepszaken bij de rechter in stand blijven, zijn dat immers indicaties dat het besluit op bezwaar juridisch deugdelijk is en goed is uitgelegd aan de burger.

De percentages besluiten op bezwaar die niet leiden tot een beroepszaak (de 'zeefwerking bezwaarprocedure') en de percentages besluiten die bij beroep in stand blijven, zijn weergegeven in tabel 3-2.

tabel 3-2: overige indicatoren kwaliteit van dienstverlening (percentages)

jaar	zeefwerking bezwaarproces	besluiten op bezwaar die in beroep in stand blijven
2008	93	68
2009	92	69
2010	91	-
2011	92	77
2012	92	80
2013	93	88
2014	89	90
2015	90	78

Het percentage besluiten op bezwaar dat niet leidt tot een beroepszaak, is in de periode 2008-2015 stabiel. Het percentage besluiten op bezwaar dat in beroep in stand blijft, is gestegen (van 68% in 2008 tot 90% in 2014). Dit is een indicatie dat de juridische deugdelijkheid van bezwaren is verbeterd. De ABC schrijft de verbetering in 2010 en 2011 echter toe aan de invoering van het nieuwe registratiesysteem Octopus bij team P&A in 2009. Hierdoor worden zaken eenduidig geregistreerd. Door de nieuwe registratie en berekeningswijze is het percentage beroepszaken dat stand houdt bij de rechtbank optisch gestegen. De stijging in 2013 wordt toegeschreven aan een verbeterde kwaliteit van het bezwaarproces en een betere vertegenwoordiging ter zitting. In 2015 is er een opvallende daling van het percentage besluiten dat stand houdt bij de rechter. In het jaarverslag wordt hier geen verklaring voor gegeven. Het lagere percentage besluiten dat stand houdt doet zich voor bij alle kamers van de ABC.

Medewerkers van JD beschouwen overigens ook het percentage ingetrokken bezwaren en het aantal beroepszaken als een indicator van de kwaliteit van dienstverlening bij het bezwaarproces. Het nabellen waarna een bezwaar wordt ingetrokken kan inderdaad gezien worden als een kwalitatief goede dienstverlening. Aan de andere kant zou ook kunnen worden gesteld dat de dienstverlening juist niet goed is, omdat er een fout is gemaakt die vervolgens moet worden hersteld.

3-4 telefonische bereikbaarheid

Bezwaren kunnen niet telefonisch worden ingediend. Het team bezwaar heeft geen eigen telefonisch bereikbaarheidscijfers. Voor de gehele afdeling juridische diensten is het bereikbaarheidspercentage 100% in 2013. In 2015 is dit 81%. Over de periode 2008-2012 zijn geen cijfers beschikbaar.

3-5 resultaten klanttevredenheidsmetingen

De gemeente beschouwt de tevredenheid van burgers en ondernemers met de dienstverlening als een indicator van de kwaliteit van dienstverlening.¹⁰

¹⁰ In het stedelijk kader dienstverlening is o.a. vermeld: "De mate van tevredenheid van onze klanten over de digitale en telefonische service en de service via gemeentelijke publieksbalies geeft een globaal beeld over de dienstverlening. De gemiddelde score op de klanttevredenheid over deze

Klanttevredenheidsmetingen zijn eveneens een belangrijke eis in het kader van de internationaal erkende norm voor kwaliteitsmanagement ISO 9001.

Zoals eerder aangegeven worden burgers steekproefsgewijs nagebeld voor het klanttevredenheidsonderzoek. De Juridische Dienst heeft geen informatie kunnen aanleveren over de omvang van de steekproef van deze klanttevredenheidsmetingen.

Sinds eind 2015 wordt de klanttevredenheid anders gemeten. Indieners van bezwaren worden nu steekproefsgewijs nagebeld voor het klanttevredenheidsonderzoek.¹¹ JD streeft er naar om wekelijks zo'n tien reacties (van allerlei types beslissingen) te verzamelen.¹² De totale jaarlijkse respons is met de nieuwe meetmethode groter en van voldoende omvang om een indruk te geven van de volledige populatie (de steekproef is echter niet aselekt, dus niet met zekerheid representatief).¹³

De registratie van de klanttevredenheid wordt gecategoriseerd in gegrond en ongegrond. Bezwaarmakers wiens bezwaar gegrond is verklaard, zijn doorgaans meer tevreden over het bezwaarproces.¹⁴

Het klanttevredenheidscijfer is opgebouwd uit diverse onderdelen. Er wordt onder gevraagd naar de beoordeling van de uitleg van het bezwaar, de begrijpelijkheid, de bereikbaarheid van medewerkers en de snelheid waarmee men geholpen wordt.¹⁵ Medewerkers van de JD geven aan dat zij voornamelijk geïnteresseerd zijn in de verbeterpunten die respondenten aangeven en minder in de uitslag van het KTO. Deze opmerkingen kunnen namelijk worden gebruikt om het bezwaarproces te verbeteren.¹⁶ Tabel 3-3 geeft concrete resultaten.

tabel 3-3: resultaten klanttevredenheidsonderzoek

jaar	KTO-score
2008	6,5
2009	-
2010	6,4, (gegrond: 7,5; ongegrond: 5,7)
2011	5,9, (gegrond: 7,2; ongegrond: 5,0)
2012	6,7
2013	6,0
2014	6,7
2015	5,9

dienstverlening is een 7. De komende 4 jaar borgen we ten minste deze klanttevredenheid en hebben we de ambitie om de kwaliteit van de dienstverlening nog verder te verbeteren. Over twee jaar wordt bezien of we de ambitie richting een 7,5 kunnen brengen." (p. 3). In het masterplan Dienstverlening werd een klanttevredenheid van 7,5 nagestreefd.

¹¹ Interview ambtenaren, 28 januari 2016.

¹² E-mail ambtenaar, 6 mei 2016.

¹³ Voor een representatieve steekproef zou op een totaal van 12.000 bezwaren en een betrouwbaarheidspercentage van 90% jaarlijks 265 bezwaren moeten worden gemeten.

¹⁴ E-mail ambtenaar, 6 mei 2016.

¹⁵ Juridische Diensten, 'Klanttevredenheidsonderzoek 2012, 2013, 2014'.

¹⁶ Interview ambtenaren, 28 januari 2016.

bron: Juridische Dienst

De doelstelling voor de KTO-score bedraagt een 7,0. In de jaren 2012 en 2014 werd deze score het dichtst benaderd, namelijk met een 6,7. Over het algemeen is er geen duidelijke verslechtering of verbetering zien; jaarlijks fluctueren de scores nogal.

3-6 klachten

Gegronde klachten en gegronde bezwaren zijn een indicatie dat de kwaliteit van dienstverlening onvoldoende is geweest. Een analyse van de klachten draagt daarom bij aan het verbeteren van klantprocessen. Een klachtenprocedure is bovendien een belangrijke eis in het kader van de internationaal erkende norm voor kwaliteitsmanagement ISO 9001. Doel van de procedure is het verkrijgen van feedback, zodat de kwaliteit van de dienstverlening kan worden verbeterd.

Bij de gemeente Rotterdam kunnen klachten via twee wegen worden ingediend. Klachten over gemeentelijke dienstverlening dienen in eerste instantie bij de gemeente te worden ingediend. Leidt dit niet tot een bevredigend resultaat, dan kan vervolgens een klacht bij de ombudsman worden ingediend. Het is niet inzichtelijk hoeveel klachten over het bezwaarproces de ombudsman heeft gekregen, maar gezien het geringe aantal klachten bij de gemeente zullen dit er niet veel zijn.

Per jaar zijn er gemiddeld vijftien á twintig klachten over het bezwaarproces. Ook op het totaal aantal bezwaren is het aantal klachten uiterst gering te noemen. Ter illustratie: het gemiddelde aantal bezwaren per jaar in de periode 2008-2015 is 11.600. In 2008 was er sprake van tien klachten in totaal. In 2015 is dit aantal toegenomen tot dertig klachten, maar relatief gezien is het aantal klachten op hetzelfde niveau gebleven.¹⁷

De klachten worden volgens JD vrijwel allemaal binnen de termijn (28 dagen) behandeld.¹⁸ In de periode 2008-2015 werd ongeveer de helft van de klachten gegrond geacht. Door de jaren heen is onzorgvuldigheid de meest voorkomende reden voor een klacht. De JD stelt jaarlijks een analyse op van trends en lessen op basis van de klachten. Algemene leereffecten over de jaren heen zijn het scherp blijven bij met name bulkzaken en het geven van persoonlijke aandacht.

3-7 conclusie

De indicatoren van de kwaliteit van dienstverlening geven in de periode 2008-2013 geen eenduidig beeld. In 2014 en 2015 is sprake van een verslechtering van de dienstverlening. Zo is in 2012 de doorlooptijd van de behandeling van bezwaren afgenomen ten opzichte van eerdere jaren, maar weer gestegen in 2014 en 2015. Daarnaast laat het percentage bezwaren dat binnen de wettelijke termijn is afgehandeld, een dalende trend zien. Verder wordt in 2014 en 2015 vaker in beroep gegaan tegen een besluit op bezwaar dan in de periode 2008-2013, maar daar tegenover staat wel dat in de periode 2008-2014 het percentage besluiten op bezwaar dat in stand blijft bij een beroep bij de rechter, is gestegen. Een deel van deze stijging

¹⁷ Juridische Diensten, 'Klachtenanalyse 2010, 2012, 2013 en 2015'.

¹⁸ Interview ambtenaren, 21 januari 2016.



wordt echter veroorzaakt door een andere berekeningsmethode. In 2015 daalt het percentage weer.

De resultaten van klanttevredenheidsmetingen verschillen sterk per jaar; er ontbreekt een duidelijke trend. Het aantal klachten is gedurende de hele onderzoeksperiode klein, ook in verhouding tot het aantal bezwaren.

4 oorzaken ontwikkeling dienstverlening

4-1 inleiding

Op 28 januari 2016 heeft de rekenkamer met medewerkers van de JD zijn een aantal potentiële oorzaken van de ontwikkeling in de kwaliteit van dienstverlening besproken. Hierbij dient vermeld te worden dat de geïnterviewde medewerkers veronderstelden dat de kwaliteit van dienstverlening in de onderzoeksperiode verbeterd was. De rekenkamer constateert echter dat de indicatoren in de periode 2008-2013 geen eenduidig beeld geven van de kwaliteit van dienstverlening en er sprake is van een achteruitgang van de dienstverlening in 2014 en 2015.

Medewerkers van JD wezen drie oorzaken aan die de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening zouden verklaren:

- De doorlooptijd van bezwaren is toegenomen door de toename van het aantal bezwaren, terwijl de personele capaciteit daarmee geen gelijke tred hield.
- De teksten van documenten van de JD zijn voor burgers begrijpelijker geformuleerd.
- Er is sprake geweest van een cultuurverandering in de afgelopen jaren. Dit zou een positieve bijdrage hebben geleverd aan de kwaliteit van dienstverlening.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de plausibiliteit van deze potentiële oorzaken. Daarnaast worden de plausibiliteit van enige andere potentiële oorzaken besproken, waarvan (mede op grond van het gemeentelijke dienstverleningsbeleid en de organisatieontwikkeling) verwacht kan worden dat ze een rol spelen bij de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening. Het gaat hierbij om de digitalisering van werkprocessen, de kwaliteit van de interne dienstverlening, het personeelsbeleid en organisatiecultuur en de personele krimp.

4-2 aantal bezwaarschriften en personele bezetting

In tabel 4-1 is het aantal binnengekomen en afgehandelde bezwaarschriften en de werkvoorraad weergegeven. Hieruit blijkt dat het aantal bezwaarprocedures in de periode 2008-2015 sterk is toegenomen (+47%). De werkvoorraad is met 85% toegenomen.

tabel 4-1: aantal bezwaren en werkvoorraad

jaar	binnengekomen bezwaren	afgehandelde bezwaren	werkvoorraad
2008	9.570	9.543	1.934
2009	9.777	9.780	1.900
2010	10.388	9.768	2.578
2011	12.143	11.892	2.817
2012	13.036	13.514	2.317
2013	11.141	11.313	2.228
2014	13.074	11.921	3.450
2015	14.097	13.957	3.590

bron: jaarverslagen ABC 2008-2015

toelichting oorzaken aantal bezwaarschriften door de JD

Het aantal bezwaarschriften tegen besluiten van de gemeente Rotterdam is relatief hoog in vergelijking met andere grote steden.¹⁹ Het relatief grote aantal bezwaren tegen besluiten van de gemeente wordt door medewerkers van JD verklaard door verschillende factoren, waaronder het ontbreken van een duidelijke onderbouwing inclusief verwijzing naar wetsteksten. Ook zijn afdelingen vaak onvoldoende bereikbaar of bereid om een besluit te verdedigen. Soms wordt burgers meegedeeld dat wanneer men het niet eens is met het besluit, een bezwaarschrift moet worden ingediend. Hierbij speelt ook dat door de reorganisatie de personele capaciteit bij de gemeente is afgenomen. Hierdoor vermindert de kwaliteit van besluiten en krijgen sommige medewerkers de neiging om problemen over de schutting te gooien. Ook kennen veel medewerkers achterliggende processen van besluiten niet meer goed; een computersysteem voert voor hen de berekening uit. Dit speelt onder andere bij de toekenning van PGB's.

Het aantal bezwaren tegen besluiten van de gemeente Rotterdam is volgens de Juridische Dienst en de ABC²⁰ in de onderzoeksperiode ook gestegen door een groter beroep op gemeentelijke voorzieningen (met name bijstand) als gevolg van de crisis en een striktere interpretatie van wetgeving en striktere handhaving.

De introductie van de Juridifoon in de vorm van een pilot in mei 2012 heeft volgens medewerkers van JD geleid tot een afname van het aantal bezwaren.²¹ Het jaar 2013 laat ten opzichte van 2012 een daling zien wat betreft het aantal binnen gekomen bezwaren, welke kan samenhangen met het oplossingsgericht werken. De Juridifoon is sinds 2012 in gebruik voor besluiten over parkeervergunningen en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en is sinds 1 januari 2014 ook ingevoerd voor een aantal besluiten op grond van de Wwb.

De ontwikkeling van het aantal (gegronde) bezwaren komt eveneens aan de orde in de andere casestudy's van de gemeentelijke producten.

¹⁹ Berenschot 'Benchmark Bezwaar en Beroep. Benchmark bezwaarschriftenbehandeling 2008 & 2009'.

²⁰ ABC, jaarverslagen; interview ambtenaren, 28 januari 2016.

²¹ Interview ambtenaren, 21 januari 2016.

Volgens medewerkers van de JD is de vaste personele bezetting in de jaren 2008-2015, ondanks het toegenomen aantal bezwaren, gelijk gebleven. De dienst maakt wel steeds meer gebruik van stagiaires en een pool met flexibele medewerkers. De rekenkamer heeft, om de plausibiliteit van deze oorzaak te toetsen, de personeelsbezetting in fte²² van de uitvoerende teams bijstand en bezwaar opgevraagd. Op basis van deze bezettingscijfers is de productiviteit (het aantal afgehandelde bezwaren per fte) berekend (tabel 4-2).

tabel 4-2: personeelsbezetting teams bijstand en bezwaar en productiviteit

jaar	personeelsbezetting (fte)	afgehandelde bezwaren per fte	afgehandelde bezwaren
2008	64,7	147	9.543
2009	64,8	151	9.780
2010	65,4	149	9.768
2011	61,9	192	11.892
2012	74,4	182	13.514
2013	72,6	156	11.313
2014	78,3	152	11.921
2015	76,8	182	13.976

bron: personeelszaken

Uit de cijfers van personeelszaken blijkt dat in de periode 2008-2015 het aantal fte vast personeel is uitgebreid (+19%). De rekenkamer constateert dat de uitbreiding van de personele capaciteit geen gelijke tred heeft gehouden met de groei van het aantal binnengekomen en afgehandelde bezwaren (+46%). In de onderzoeksperiode is er volgens medewerkers van JD meer gebruik gemaakt van de inzet van flexibele medewerkers en stagiaires.²³ Hierdoor kon de stijging van het aantal bezwaarschriften worden opgevangen. De gemeente kan echter geen gegevens leveren over het aantal fte externe inhuur of de kosten van ingehuurd extern personeel.

Een andere mogelijke verklaring voor de toegenomen productiviteit is de verschuiving naar minder arbeidsintensieve types bezwaarprocedures. De groei van het aantal bezwaren komt namelijk voornamelijk voor rekening van cluster Werk en Inkomen.²⁴ Uit benchmarkrapportages blijkt dat de afhandeling van deze bezwaren minder arbeidsintensief is dan de overige categorieën bezwaren. Door medewerkers van JD wordt echter opgemerkt dat in 2011 en 2012 veel bezwaarschriften waren gericht tegen spoedeisende bestuursdwang voor de verwijdering van huisvuil en parkeervergunningen²⁵ Deze relatief weinig tijd kostende bezwaarschriften zijn echter in 2013 en 2014 sterk afgenomen. Andere meer tijd vragende bezwaarschriften zijn daar volgens JD voor in de plaats gekomen.

²² Fte: full time equivalent. Dit is een rekeneenheid waarmee de omvang van een functie wordt uitgedrukt.

²³ Interview ambtenaren, 21 januari 2016.

²⁴ Interview, 21 januari 2016.

²⁵ Gemeente Rotterdam, 'Burgerjaarsverslag 2013'.

De rekenkamer constateert dat het plausibel is dat het toegenomen aantal bezwaarschriften een oorzaak is van de toegenomen gemiddelde doorlooptijden van bezwaren. Het verband kan onderbouwd worden met cijfers.

4-3 begrijpelijkheid teksten

In 2013 bleek uit klanttevredenheidsonderzoeken dat burgers vaak moeite hebben met het taalgebruik.²⁶ In 2013 heeft JD dan ook haar documenten laten lezen door een burgerpanel, waarna in plaats van bepaalde juridische termen ‘gewone taal’ wordt gebruikt. Wanneer een bezwaarschrift niet ontvankelijk is, wordt nu bijvoorbeeld gezegd dat het niet inhoudelijk behandeld wordt. Een ander voorbeeld is de zin “u heeft gelijk gekregen” (in plaats van gegrond). Ook vermelden de besluiten op bezwaar tegenwoordig meteen het besluit in plaats van een lange inleiding met argumenten en de conclusie. Stagiaires nemen in dit proces steekproeven om de tevredenheid van bezwaarmakers te meten. Daarbij wordt ook gevraagd of alles duidelijk was.²⁷

Er zijn echter geen aanwijzingen dat de kwaliteit van de dienstverlening is verbeterd als gevolg van een meer begrijpelijk taalgebruik door JD. Zo is de zeefwerking van de bezwaarprocedure niet verbeterd en ook de klanttevredenheid is niet gestegen.

4-4 personeelsbeleid en organisatiecultuur

Volgens medewerkers van de JD is sprake geweest van een cultuurverandering in de afgelopen jaren. Dit zou een positieve bijdrage hebben geleverd aan de kwaliteit van dienstverlening.²⁸ Door een ondernemende cultuur te creëren wordt getracht meer aandacht te leggen op efficiëntie in het werkproces. In dit kader worden o.a. brainstormsessies georganiseerd, is gestart met tijdschrijven en wordt meer gestuurd op de kosten van personeel (inzet flexibele schil, vaker hbo-ers inzetten in plaats van wo-ers etc). Tot en met 2014 werden alle dossiers gecontroleerd op een aantal criteria, zoals juridisch inhoudelijk, grammatica en begrijpelijkheid (nu wordt dit nog steekproefsgewijs gedaan).²⁹

De rekenkamer beschouwt onder andere de scores van medewerkerstevredenheidsonderzoeken (MTO) en ziekteverzuim als indicatoren van een gezonde organisatiecultuur en effectief personeelsbeleid. De scores van het MTO en het ziekteverzuim zijn weergegeven in tabel 4-3 en 4-4.

tabel 4-3: medewerkerstevredenheid

	2009	2011	2013	2014	2015
algemene tevredenheid	6,9	7,3	7,0	7,0	6,9
werkplek en werkomstandigheden	5,8	6,2	6,0	5,9	5,5

²⁶ ABC, ‘Jaarverslag 2013’.

²⁷ E-mail ambtenaar, 6 mei 2016.

²⁸ Interview ambtenaren, 28 januari 2016.

²⁹ E-mail ambtenaar, 6 mei 2016.

bron: personeelszaken

De MTO-scores in tabel 4-3 fluctueren. Er is geen duidelijk patroon in te onderkennen.

tabel 4-4: ziekteverzuimpercentage 2008-2015

jaar	team bezwaar	team bijstand
2011	4,4%	1,0%
2012	2,9%	3,8%
2013	3,5%	3,7%
2014	4,6%	2,5%
2015	5,6%	3,2%

bron: personeelszaken

Het totale verzuimpercentage heeft in 2015 de hoogste score. Er is echter geen sprake van een duidelijke trend in het ziekteverzuim over de periode 2008-2015.

De cijfers in tabel 4-4 en 4-5 duiden niet op grote wijzigingen in de organisatiecultuur of het personeelsbeleid. Er is dus geen aanleiding om te veronderstellen dat de veranderingen in de organisatiecultuur of het personeelsbeleid een verklaring bieden voor de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening.

4-5 digitalisering werkprocessen

Het bezwaarproces is op onderdelen gedigitaliseerd, wat een positieve bijdrage zou hebben geleverd aan de kwaliteit van dienstverlening.³⁰ Medewerkers van JD hebben nu zelfstandig toegang tot de ICT-systemen voor parkeervergunningen en bijstandsuitkeringen. Hierdoor zijn zij niet meer afhankelijk van de aanlevering van stukken door deze diensten. De rekenkamer constateert dat het plausibel is dat de zelfstandige toegang van JD tot systemen van parkeervergunningen en bijstandsuitkeringen de kwaliteit van de dienstverlening heeft verbeterd. Dit blijkt uit de afgenomen doorlooptijd voor de interne aanlevering van stukken (zie tabel 3-1). Hierdoor is de totale doorlooptijd van bezwaarschriften ingekort.

Verder zijn de papieren dossiers sinds april 2015 vervangen door digitale dossiers. Deze verandering is echter vrij recent.

4-6 kwaliteit interne dienstverlening.

Desgevraagd geven medewerkers van JD aan dat clustervorming of de vorming van RSO geen invloed heeft gehad op de kwaliteit van de dienstverlening.³¹ De kwaliteit van de interne dienstverlening is volgens JD op peil gebleven. Er is sprake volgens de geïnterviewde medewerkers van JD wel meer aandacht voor de interne

³⁰ Interview ambtenaren, 21 januari 2016.

³¹ Interview ambtenaren, 21 januari 2016.



dienstverlening bij de JD. Zo maakt de JD leveranciersbeoordelingen en voert periodiek gesprekken over de kwaliteit van dienstverlening, bijvoorbeeld op het terrein van ICT.

Tevens is de interne aanlevertijd van stukken door andere dienstonderdelen aan JD sterk afgenomen in de periode 2008-2015.

4-7 conclusie

De kwaliteit van de dienstverlening bij het bezwaarproces is in 2014 en 2015 enigszins verminderd. Dit kan verband houden met het feit dat de personele bezetting van de Juridische Dienst geen gelijke tred heeft gehouden met de toename van het aantal bezwaren. Hierdoor is, ondanks de inzet van flexibel personeel en digitalisering van de werkprocessen, de doorlooptijd van bezwaren toegenomen.

bijlage 1 overzicht geraadpleegde bronnen

- ABC Commissie. Jaarverslag 2008. Wegen naar Rome. Verschil in geschil.
- ABC Commissie. Jaarverslag 2009. Leren van bezwaren. Kennis is kracht.
- ABC Commissie. Jaarverslag 2010. Het ongenoegen van de burger.
- ABC Commissie. Jaarverslag 2011. De ABC in een veranderende (roerige) omgeving. Meer door minder.
- ABC Commissie. Jaarverslag 2012. Oprecht in contact.
- ABC Commissie. Jaarverslag 2013. Leren voor bezwaar
- ABC Commissie. Jaarverslag 2014. Samen scherp koers houden.
- ABC Commissie. Jaarverslag 2015. Dienstverlening voorop.
- Benchmark bezwaarschriftenbehandeling 2008.
- Benchmark bezwaarschriftenbehandeling 2009.
- Berenschot (Khossravi,B. & Vellekoop,L), 'Benchmark Bezwaar en Beroep. Rapport gemeente Rotterdam', 2015
- Burgerjaarverslag 2013.
- Gemeente Rotterdam. bezwaar maken. Verkregen op 02-02-2016 van http://www.rotterdam.nl/product:bezwaar_indienen
- Interview ambtenaren, 28 januari 2016.
- JD. Jaarplan 2016.
- JDR KMS handboek, juni 2013
- Klachtenanalyse Juridische Diensten 2010.
- Klachtenanalyse Juridische Diensten 2012.
- Klachtenanalyse Juridische Diensten 2013.
- Klachtenanalyse Juridische Diensten 2015.
- Klanttevredenheidsonderzoek 2012 & 2013
- Klanttevredenheidsonderzoek 2014