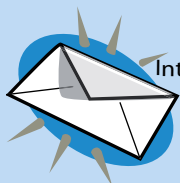


Menukaart Bezwaarschriften

Good practises en aanbevelingen voor een snelle en kwalitatief hoogwaardige bezwaarschriftprocedure



Interdepartementaal Actieplan
Burgerbrieven



Menukaart Bezwaarschriften

Good practises en aanbevelingen voor een snelle en kwalitatief hoogwaardige bezwaarschriftprocedure

April 2007

Voorwoord



De overheid ontvangt per jaar vele duizenden berichten van burgers. Het aangaan en afdoen van burgercontacten is een belangrijke taak voor de overheid. In het directe contact kan zij zich een betrouwbare partner tonen met voldoende oog voor de 'menselijke' maat. Vaak verloopt het wederzijdse contact goed, maar niet altijd.

De Nationale ombudsman – de toezichthouder op een behoorlijk handelende overheid - onderzocht in 2003 en 2005 bij alle ministeries hoe de normen voor briefafhandeling en behandeling van e-mail door de rijksdienst worden opgevolgd. De conclusie luidde als volgt: *de burger wacht nog té vaak, té lang op antwoord! Ook weet hij onvoldoende wat er met zijn bericht gebeurt. De bezwaarschriftprocedure vormt een belangrijk knelpunt. Het lukt departementen vaak niet deze binnen de wettelijke (Awb)termijn af te ronden De reden hiervoor is niet altijd helder.*

Ook de Algemene Rekenkamer uitte in maart 2004 in haar rapport 'Beslistermijnen, waar blijft de tijd?' haar bezorgdheid over het hardnekkige voortbestaan van termijnoverschrijdingen. Om deze te voorkomen is volgens de Rekenkamer *een organisatorische omslag* nodig. En natuurlijk het nodige commitment bij bestuur, management en medewerkers om de termijnen echt te gaan halen! Dit vraagt een andere werkwijze en cultuur, de slimme inzet van ICT en een verbetering van de samenwerking tussen verschillende schakels in de behandelketen.

Genoeg reden dus voor actie. Gezien al de commentaren van buiten kon een reactie van het kabinet niet uitblijven. Het actieplan 'Professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten' (kortweg het actieplan Burgerbrieven juni 2004) schetste het kader binnen het Rijk om gericht de briefafhandeling van burger en bedrijven en in het bijzonder de afhandeling van bezwaarschriften te verbeteren.

Onder de coördinatie van het ministerie van BZK ging de interdepartementale werkgroep bezwaarschriften van start. De deelnemers kwamen maandelijks bijeen en wisselden good practises & lessons learned uit over het verloop van de bezwaarschriftprocedures bij de verschillende departementen. Dit alles onder het credo: *Voorkom door slimme kennisdeling dat je het wiel meerdere malen uitvindt. Laat daarbij ruimte voor de specifieke departementale kenmerken van de bezwaarschriftprocedure.* De focus lag op de organisatorische kant van de bezwaarschriftafhandeling, niet op juridische maatregelen.

Voor u ligt het resultaat van de werkgroep. Een gevarieerde set van aanbevelingen voor een tijdige en zorgvuldige afhandeling van bezwaren. Het rapport heeft de vorm van een *menukaart*. Niet ieder 'recept' is geschikt voor ieder departement. De hoeveelheid bezwaarschriften, aard en profiel van de indieners (burgers of bedrijven bijvoorbeeld) verschilt dermate dat maatwerk nodig is.

De werkgroep roept de bestuurders op om dát menu te kiezen wat passend is voor hun organisatie. Geef opdracht om een concreet plan van aanpak te maken om een aantal structurele verbeteringen door te voeren. En laten we vooral waar mogelijk in het kader van efficiëntie en kwaliteitsbehoud rijksbreed acties oppakken!

De interdepartementale werkgroep bezwaarschriften

Inhoud

	<i>Voorwoord</i>	3
1	<i>Managementsamenvatting</i>	7
2	<i>De bezwaarschriftprocedure in 't kort</i>	9
	2.1 De bezwaarprocedure	9
	2.2 Doorlooptijd en beslistermijn	10
	2.3 Facts and figures	13
3	<i>Vooraf: preventieve good practises</i>	15
	3.1 Inleiding en aanbevelingen	15
	3.2 Uitvoeringstoets bij regelgeving	15
	3.3 Verbetering kwaliteit van het primair besluit	16
	3.4 Maakt mijn bezwaar een kans?	17
	3.5 Communicatie met de doelgroep	18
4	<i>De procedure start</i>	21
	4.1 Inleiding en aanbevelingen	21
	4.2 De andere aanpak en mediation	21
	4.3 Inzicht in de keten en slimme inzet ICT	24
	4.4 Afspraken met ketenpartners	26
	4.5 Flexibele inzet personeel	26
	4.6 Bezwaarschriftcommissie	27
	4.7 Wijze van horen	29
	4.8 Omgaan met protestbezwaarschriften	31
5	<i>Tot slot: algemene aanbevelingen</i>	33
	5.1 Inleiding en aanbevelingen	33
	5.2 Bestuurlijk commitment	33
	5.3 Investeren in kennisniveau personeel	34
	5.4 Van elkaar leren	36

6	<i>Nawoord werkgroep</i>	37
----------	---------------------------------	-----------

	<i>Bijlagen</i>	41
--	------------------------	-----------

Leeswijzer

De good practises zijn geordend naar de verschillende stappen in de behandeling van bezwaarschriften. In hoofdstuk 1 vindt u de managementsamenvatting, waarna in hoofdstuk 2 kort de bezwaarschriftprocedure wordt uitgelegd. Hoofdstuk 3 licht toe welke preventieve good practises er zijn om bezwaarschriften te voorkomen. In de 'Main Course' (hoofdstuk 4) vindt u een aantal beproefde recepten voor een verbeterde bezwaarschriftafhandeling en hoofdstuk 5 gaat in op een aantal algemene aanbevelingen. Tot slot vindt u in hoofdstuk 6 een nawoord van de interdepartementale werkgroep.

Managementsamenvatting

Jaarlijks ontvangen de departementen en uitvoeringsorganisaties vele duizenden bezwaarschriften. Dat is ook niet zo verwonderlijk als je bedenkt hoeveel regels en wetgeving de overheid uitvoert en handhaaft. De belangen van de overheid en burger & bedrijf komen daarbij niet altijd overeen. Een *generiek* besluit kan bijvoorbeeld in *individuele* gevallen vervelende gevolgen hebben. Dat is niet te voorkomen, maar de belanghebbende heeft wel recht op een heroverweging. En de overheid dient dat zorgvuldig, rechtmatig en tijdig te doen.

De interdepartementale werkgroep bezwaarschriften heeft het gehele bezwaarproces onder de loep genomen in 2006. Niet om één volledig uniform en ideaal proces te ontwerpen; daarvoor zijn de organisaties en onze doelgroepen te verschillend. Maar wel om waar mogelijk de bezwaarafhandeling op specifieke onderdelen sneller en kwalitatief beter te laten verlopen.

De werkgroep doet de volgende aanbevelingen:

Preventief: voorkomen van bezwaarschriften:

- 1 Een uitvoeringstoets draagt bij aan beter uitvoerbare regelgeving;
- 2 Het primaire besluit moet kwalitatief in orde zijn, controleer dit voor verzending;
- 3 Via een 'bezwaarboom' kunnen potentiële indieners nagaan of hun bezwaar kansrijk is (of niet..);
- 4 Communicatie vooraf met de doelgroep helpt om bezwaren te voorkomen.

De procedure start: betere en tijdiger afhandeling:

- 5 Voor een persoonlijk verloop van het proces, kies voor 'de andere aanpak', inzet van mediationstechnieken bij de afhandeling van bezwaarschriften. Zorg in het proces ook voor een afweging op mogelijke inzet van mediation;
- 6 Breng het proces intern verder in kaart en maak slim gebruik van ICT-toepassingen;
- 7 Maak voorzover nog nodig heldere afspraken met de verschillende partners in de bezwaarketen;
- 8 Via de inzet van een rijksbrede flexibele pool van juridisch medewerkers en adviseurs kunnen piekperiodes beter worden opgevangen;
- 9 Denk na over de samenstelling van de bezwaarcommissie;
- 10 Telefonisch horen kan het proces versnellen.

Tot slot een paar zaken van algemene aard:

- 11 Zonder bestuurlijk commitment is er geen tijdige en kwalitatief hoogwaardige bezwaarschriftafhandeling mogelijk;
- 12 Investeer in medewerkers en niet alleen op juridisch vlak!;
- 13 Leer van elkaar, kijk vaker over de schutting en ga eens een twinningsovereenkomst aan.

Hoe verder: tijd voor actie!

De deelnemende organisaties kiezen uit de opgesomde aanbevelingen een aantal acties voor het eigen departement. De menukaart biedt aan iedere organisatie een recept op maat.

Daarnaast beveelt de werkgroep aan om interdepartementaal de volgende acties op te pakken:

- Het doen van een onderzoek naar de inzet van pooling van uitvoerende juristen over organisatiegrenzen heen;
- Breder inzet van het gebruik van de andere aanpak, inzet van mediationstechnieken;
- Voortzetten van de interdepartementale werkgroep voor het delen van kennis en oppakken van gezamenlijke activiteiten.

2 De bezwaarschriftprocedure in 't kort



2.1 De bezwaarprocedure

Doel

De belangen van overheid en burger & bedrijf komen niet altijd overeen. Een *generiek* besluit kan in *individuele* gevallen verstrekkende gevolgen hebben. De bezwaarschriftprocedure geeft de burger (bedrijf) gelegenheid om de *juistheid* van een besluit aan de orde te stellen. Het bestuursorgaan voert op basis van het bezwaarschrift een heroverweging uit. Als de heroverweging leidt tot bijstelling van het besluit, dan kan dit zonder inschakeling van de rechter. Mocht de heroverweging niet tot bijstelling leiden dan kan de burger of het bedrijf proberen alsnog zijn gelijk te halen bij de rechter.

Verskillende stappen

Na ontvangst van het bezwaar zet het bestuursorgaan verschillende stappen om te komen tot een beslissing op het bezwaar:

- *Kwaliteitscontrole* – Is het bezwaar naar het juiste orgaan gestuurd en is het volledig ingediend? Zo niet: doorzenden en/of indiener gelegenheid geven om alsnog de juiste documenten te sturen (verzuimherstel).
- *Interne dossiervorming* – Wie behandelt het bezwaar en welke aanvullende gegevens (ook uit bijvoorbeeld het buitenland) moeten verzameld worden om het besluit te kunnen heroverwegen?
- *Hoorzitting en aanvullend onderzoek* – De indiener wordt uitgenodigd om zijn bezwaar toe te lichten. De hoorzitting kan aanleiding geven om nader onderzoek uit te voeren.
- *Besluit* – Het bestuursorgaan neemt, na heroverweging, een beslissing op het bezwaar en informeert de indiener daarover. Als de indiener het niet eens is met de beslissing, kan hij ervoor kiezen om een beroepsprocedure bij de rechter te starten. De uitkomst van de bezwaarprocedure vormt dan een belangrijk uitgangspunt voor de beroepsprocedure

Veel van de bovengenoemde stappen vinden binnen het eigen ministerie plaats. Er is ruimte voor maatwerk in de procedure. Van een hoorzitting kan bijvoorbeeld worden afgezien als de bezwaarmaker daar geen prijs op stelt. Bij het doorlopen van al deze stappen moet de burger goed worden geïnformeerd over de voortgang.

2.2 Doorlooptijd en beslistermijn

De antwoordtermijn

De indiener van het bezwaar mag binnen zes weken antwoord verwachten op zijn bezwaar¹. Bij inschakeling van een externe adviescommissie is de termijn tien weken. Voor een aantal bestuursorganen zijn langere termijnen vastgesteld (zoals voor de IND). De beslistermijn kan onder omstandigheden worden verlengd. Het bestuursorgaan kan de beslissing op het bezwaarschrift voor maximaal vier weken verdagen zonder dat daarvoor toestemming gevraagd hoeft te worden. De bezwaarmaker moet natuurlijk wel op de hoogte worden gebracht van de verdaging.

Wanneer is een langere doorlooptijd toegestaan?

Normaliter duurt de bezwaarprocedure dus zo'n zes tot veertien weken. Zowel bestuursorgaan als indiener hebben soms belang bij een langer verloop van de procedure. Een bestuursorgaan kan bijvoorbeeld voor de heroverweging informatie uit het buitenland willen opvragen. En dat is geen probleem als de bezwaarindiener instemt met de langere doorlooptijd. De verlenging van de termijn kan ook ontstaan op verzoek van de indiener zelf. Bijvoorbeeld omdat de beoogde hoorzittingsdatum middenin een lang van te voren geplande vakantie valt.

Uit onderzoek blijkt dat een indiener over het algemeen een langere procedure niet vervelend vindt, zolang hij het gevoel heeft dat het proces zorgvuldig en rechtvaardig verloopt (procedurele rechtvaardigheid). Aandachtspunt bij verlenging is dat als er belangen van derden in het spel zijn, deze niet geschaad mogen worden.

Samengevat: verder uitstel is mogelijk als de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en de belangen van andere belanghebbenden niet worden geschaad en/of ook zij met het uitstel instemmen.

¹ artikel 7:10 van de Awb, wettelijke beslistermijn

Tijdige behandeling

De behandeltijd van een bezwaarschrift kan dus met wederzijds goedvinden langer zijn dan de normale termijn van zes tot veertien weken. De wet biedt de mogelijkheid om zo buiten de 10-weken-termijn toch tijdig te beslissen. Veel bestuursorganen kennen nu nog geen registratiemogelijkheid om dit onderscheid te maken. Hierdoor ontstaat soms het beeld van een organisatie die laks met haar bezwaarschriften omgaat, terwijl de procedure feitelijk in het belang (en met goedkeuring) van de bezwaarindiener langer duurt.

Aanbevolen wordt om de overschrijding van de 10-weken-termijn met een per geval te bepalen periode en met instemming van de bezwaarde, goed te noteren. De overheid voldoet daarmee aan de wens van de Nationale ombudsman die verwacht dat de overheid tijdige behandeling op een transparante wijze bijhoudt en de bezwaarmakers behoorlijk bejegent.

Deze praktijk loopt vooruit op de inwerkingtreding medio 2007 van het wetsvoorstel dwangsom en direct beroep bij niet tijdig beslissen². Zodra dit voorstel wet is wordt de instemming met uitstel als deze schriftelijk is gegeven, zelfs één van de redenen waardoor de 10-weken-termijn wordt geschorst. Een met instemming van bezwaarde op een bepaalde datum genomen beslissing kan dan – ook al zou die datum meer dan een jaar na indiening van het bezwaarschrift zijn gelegen – niet alleen worden genoteerd als een tijdig genomen beslissing, maar ook als een binnen de in de wet genoemde termijn afgehandelde zaak.

Good Practise – Registratie tijdige behandeling, EZ, directie WJZ

Bij EZ wordt de 10-weken-termijn – om uiteenlopende maar vaak verklaarbare redenen, niet altijd gehaald. Er dient dan in 100% van die gevallen instemming met uitstel – van de beslissing te worden verzocht. Of het verzoek (tijdig) wordt gedaan en of de instemming daadwerkelijk is verkregen, wordt genoteerd en scherp bewaakt. Een en ander is ook onderdeel van regelmatige managementrapportage.

2 Zie bijlage één voor een korte toelichting op het Wetsvoorstel dwangsom en direct beroep bij niet tijdig beslissen

Het streven is om in 2007 zo ver te zijn dat 80% van de beslissingen op bezwaarschriften ofwel binnen de 10-weken-termijn wordt genomen, ofwel – als de 10-weken-termijn niet kan worden gehaald – voor een met instemming van bezwaarde bepaalde datum.

¹ Artikel 7:10, derde lid, Awb

² Artikel 7:10, vierde lid, Awb

Good Practise Instemming vragen – (anoniem)

Als voorbeeld: in een gestarte bezwaarprocedure (2004) hebben zowel de bezwaarde als het bestuursorgaan er belang bij dat de bezwaarprocedure wordt aangehouden tot na de uitspraak van een rechterlijk college in een vergelijkbare zaak. De bezwaarde stemt daar schriftelijk mee in.

De uitspraak wordt uiteindelijk pas in 2006 gedaan. De bezwaarbeslistermijn werd niet geschorst, want de bezwaarde had al enkele bezwaargronden bekend gemaakt en ook zijn bevoegdheid was al aangetoond. Er was dus geen sprake van een verzuim (met opschortende werking) dat nog hersteld moest worden.

Ruim twee jaar na indiening van het bezwaar volgt het besluit. Is dit een tijdig? Ja want de bezwaarde heeft (schriftelijk) ingestemd met het uitstel tot na de rechterlijke uitspraak. Het besluit kan dus als een tijdig¹ genomen beslissing worden genoteerd en geteld. Als medio 2007 de wet dwangsom en direct beroep in werking zal zijn getreden, kan deze zaak ook als een binnen de in de wet genoemde termijn genomen besluit worden genoteerd. In die wet is bepaald dat de schriftelijke instemming de bezwaarbeslistermijn schorst.

¹ te weten binnen de wettelijke mogelijkheden van artikel 7:10 Awb: buiten de 10 weken, maar 'met instemming'

Wat gebeurt er als de termijn zonder instemming overschreden wordt?

Bij het opstellen van de Awb is indertijd afgezien van het verbinden van een sanctie aan termijnoverschrijding omdat de regering ervan uitging dat de overheid zich vrijwillig aan de wettelijke termijnen zou houden. Daar tegenover staat dat wanneer de burger zijn bezwaartermijn van (doorgaans) 6 weken overschrijdt, er wel rechts-

gevolgen aan verbonden zijn en hij in zijn bezwaar niet-ontvankelijk kan worden verklaard. Het op stapel staande wetsvoorstel *dwangsom en direct beroep bij niet tijdig beslissen*³ verbindt verdergaande gevolgen aan het niet tijdig beslissen.

2.3 Facts and figures

Ministerie / Uitvoeringsorganisatie	Aantal ontvangen bezwaren per jaar (gemiddeld of peiljaar 2005)	Belangrijkste onderwerpen (besluiten) waar bezwaar wordt gemaakt (exclusief P&O zaken)
<i>Ministeries</i>		
AZ	nvt	Neemt niet deel aan de werkgroep
BZK	450	Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen, Verklaring van geen bezwaar, Paspoortwet, Wob
Buza	380	Subsidie, Wob, schadezaken, visumzaken en diversen
Defensie	40	Wob, luchtvaart en ruimtelijk bestuursrecht
EZ	85 gemiddeld	Telecommunicatiewet, Gaswet, Mijnbouwwet, In- en Uitvoerwet, Wob en diverse subsidieregelingen.
Financiën	Circa 25	Voornamelijk Wob besluiten en sanctiebesluiten
Justitie	Wordt nog niet centraal bijgehouden	Subsidiebesluiten, besluiten op grond van de Wob, rechtspositionele besluiten en besluiten op grond van wetten met de uitvoering waarvan het ministerie in het bijzonder is belast
SZW	1808	Boetebesluiten op grond van Arbeidsomstandigheden-wetgeving en Wet arbeid vreemdelingen, diverse subsidieregelingen (bv. ESF) en budgetbeschikkingen Wet werk en bijstand

3 Zie bijlage één voor een korte toelichting op het Wetsvoorstel *dwangsom en direct beroep bij niet tijdig beslissen*

VROM	gemiddeld 6.169	Huursubsidie en Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen. Sinds 1/1 2006 ligt de uitvoering van de Wet huurtoeslag bij de Belastingdienst
V&W	gemiddeld 50	Financiële beslissingen en luchtvaartbesluiten

Uitvoeringsorganisaties

IND	41.279	Naturalisatie en immigratie
Belastingdienst	ongeveer 800.000	Veelal aanvullingen en verbeteringen van eigen aangiften door belastingplichtigen. Per jaar worden voor alle belastingmiddelen 50.000 bezwaarschriften tegen correcties behandeld
UWV	119.980	Bezwaren betreffende werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen
SenterNovem	1500	Met name subsidieregelingen
Inspectie V&W	gemiddeld 670	De bezwaarschriften hebben betrekking op bewijzen van bevoegdheden en medische verklaringen
V&W RWS	gemiddeld 180	Ligplaatsontheffingen, illegale lozingen, het voorzieningen- en aanduidingenbeleid, verkeersbesluiten, subsidiebeschikkingen op grond van de Wet infrastructuurfonds en besluiten op grond van de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken, de Scheepvaart-verkeerswet, de Wet bodembescherming, de Ontgrondingenwet en de Regeling nadeelcompensatie V&W
OCW (CFI)	755 (in 2005, normaliter rond de 1000 pj)	Monumentenwet en subsidiebesluiten onderhoud & restauratie rijksmonumenten
LNV (Dienst Regelingen)	6500	Natuurregelingen van programma Beheer (850); Dierlijke premies (550), mest (2100), Identificatie en Registratie van dieren (450), Akkerbouwpremies (930)

3 Vooraf: preventieve good practises



3.1 Inleiding en aanbevelingen

Het beste bezwaarschrift is géén bezwaarschrift! In dit hoofdstuk vindt u een aantal good practises om te voorkomen dat een bezwaarschrift binnenkomt. De werkgroep doet de volgende aanbevelingen:

- 1 Een uitvoeringstoets draagt bij aan beter uitvoerbare regelgeving;
- 2 Het primaire besluit moet kwalitatief in orde zijn, controleer dit voor verzending;
- 3 Via een 'bezwaarboom' kunnen potentiële indieners nagaan of hun bezwaar kansrijk is (of niet...);
- 4 Communicatie vooraf met de doelgroep helpt om protestbezwaren te voorkomen.

3.2 Uitvoeringstoets bij regelgeving

De overheid moet ervoor zorgen dat regelgeving en daaruit voortkomende besluitvorming begrijpelijk is voor burger en bedrijf. Voor nieuwe regelgeving geldt dat zoveel mogelijk conflicten al in de ontwerpfase voorkomen moeten worden (zie bijlage twee). Dit kan vroegtijdig via een uitvoeringstoets zoals de al bestaande uitvoerings- en handhavingstoets (van de ministeries Justitie, VROM en EZ). Een goede samenwerking tussen degenen die belast zijn met wetgeving, beleid en uitvoering is nodig om de toets op de juiste wijze en het juiste tijdstip in te zetten.

Good Practise – Beleidswijzer bij CFI

Binnen OCW/CFI wordt alle regelgeving door de uitvoeringsorganisatie beoordeeld op

- uitvoerbaarheid;
- de te verwachten aantallen bezwaren en beroepen.

Het vroegtijdig signaleren van de bezwaargevoeligheid van beleid en regelgeving helpt de OCW'ers om beter uitvoerbare en handhaafbare wet- en regelgeving op te stellen. CFI schuift vroeg aan bij het opstellen van wet- en regelgeving. Zij heeft voor de beoordeling het instrument 'beleidswijzer' ontwikkeld. De wijzer stelt negen belangrijke vragen aan de beleidsmedewerkers van OCW. Meer weten? Kijk in bijlage vier voor de beleidswijzer!

Good Practise – Uitvoeringstoets bij LNV, Dienst Regelingen

Binnen LNV (Dienst Regelingen) is een interne Uitvoeringstoets vastgesteld. Het instrument wordt gebruikt om ervoor te zorgen dat...

- binnen de uitvoerende organisatie tijdig, vanaf het moment dat een beleidsdirectie met de wetgevers conceptteksten gaat produceren ...
- ...en door de juiste mensen, denk aan uitvoerders, rechtsbeschermingsjuristen en interne adviseurs ...
- ...aandacht wordt besteed aan een aantal uitvoeringsaspecten van regelgeving. Dit zijn o.a. de beslismomenten, duidelijke communicatie naar de doelgroep, sanctieregimes en het vermijden van vage/nieuwe termen.

Het doel is om een regelingstekst op te stellen waarvan de uitvoerbaarheid zo goed mogelijk is geborgd. De directeur van de Dienst Regelingen kan zo snel medeparaaf verlenen (die in alle gevallen vereist is!).

3.3 Verbetering kwaliteit van het primair besluit

Het B(esluit) I(n) P(rimo) (afgekort: BIP) vormt de basis van de bezwaarschrift-procedure. De kwaliteit van het BIP is van invloed op de behandelingsduur van het bezwaarschrift. Een slecht of onduidelijk besluit betekent even zovele verbeterlagen in de beslissing op bezwaar. Om die reden is het van belang dat het BIP zorgvuldig wordt voorbereid door de betrokken (beleids-) afdeling. Juridische inbreng bij de voorbereiding is daarbij sterk aan te bevelen met het oog op de juridische houdbaarheid van het besluit.

Good Practise – Verbetering kwaliteit van het primaire besluit bij SZW

SZW heeft in het kader van het project "Dejuridisering" onderzoek gedaan naar mogelijkheden om de aantallen bezwaarschriften preventief te verminderen. Over een afgebakende periode zijn de uitkomsten van alle bezwaar- en (hoger)-beroepzaken op een bepaald rechtsterrein geanalyseerd. Uit de analyse is een aantal veel voorkomende fouten in het primair besluit gehaald.

SZW hanteert nu de volgende werkwijze:

- Ieder primair besluit moet voldoen aan een set kwaliteitseisen. Denk aan de vermelding van de juiste wettelijke grondslag en het vooraf kenbaar maken van beleidsregels.
- Deze vuistregels worden toegepast en bewaakt door de afdelingen die de primaire besluiten nemen. Zij stellen bijvoorbeeld beschikkingsmodellen beschikbaar en geven voorlichting.
- De resultaten van bezwaar en beroep worden inhoudelijk aan de primaire besluitvormers ter kennis gebracht, vergezeld van de actuele ontwikkelingen op het terrein van de Algemene wet bestuursrecht.
- De interne communicatie tussen directies is geoptimaliseerd. Indien de toezichthouder nu geconfronteerd wordt met ernstige toepassingsproblemen bij het subsidiemaatregelenbeleid, waarvan de oorzaak in de beleidsregel ligt, dan signaleert de toezichthouder deze met oplossingsvarianten v.w.b. aanpassing van de beleidsregel bij de beleidsdirectie.

Good Practise – Recht en RechtsBescherming (R&R) is partner in uitvoering bij Dienst Regelingen van LNV

De medewerkers van R&R handelen vrijwel alle bezwaar- en beroepszaken voor LNV af. Zij hebben ook een belangrijke adviestaak richting de teams die verantwoordelijk zijn voor het voorbereiden en nemen van primaire besluiten. R&R beoordeelt de uitvoeringsinstructies waarin werkwijze en modelbrieven staan beschreven voordat deze worden vastgesteld. Er vindt regulier overleg plaats. Daarin worden knelpunten, beheersaspecten in de uitvoering en ook de constatering uit de bezwaarafhandeling en jurisprudentie besproken. Op die manier draagt de Dienst Regelingen zorg voor een lerende organisatie.

3.4 Maakt mijn bezwaar een kans?

Bij verschillende ministeries worden initiatieven gestart om 'potentiële' indieners van bezwaarschriften vroegtijdig te laten weten of hun bezwaar succesvol kan zijn. OCW/CFI beschrijft op de volgende pagina hoe zij deze informatie op termijn extern wil gaan aanbieden.

Good Practise – Juridische databank bij OCW/CFI

Binnen CFI is een juridische databank ontwikkeld. Deze databank is in eerste instantie intern opgezet voor de kennisdeling tussen juristen. Als blijkt dat de functionaliteit stabiel is, wordt de informatie in de databank gepubliceerd op de website van de bezwaarschriftencommissie. Met deze externe databank kunnen mogelijke indieners van bezwaarschriften zoeken in de beslissingen op bezwaar en bijbehorende adviezen, op datum en zoekterm. Hiermee kunnen zij vóór het indienen van het bezwaarschrift inschatten of de zaak kans van slagen heeft en zo overwegen of zij daadwerkelijk het bezwaarschrift indienen.

Good Practise – Dienst Regelingen LNV hanteert voor de toeslagrechten een bezwarenassistent

Sinds 2006 hebben de relaties van de DR/LNV als het gaat om vaststelling van hun toeslagrechten de mogelijkheid om op de LNV website te toetsen of een bezwaarschrift kans van slagen heeft. Ook helpt de website bij het daadwerkelijk opstellen van een bezwaarschrift en geeft aanwijzingen over meesturen van (bewijs)stukken. Via het invullen van een aantal vragen wordt de bezoeker geholpen in de beoordeling of bezwaar maken zinvol is. De bezoeker kan aangeven tegen welke onderdelen van de beslissing hij bezwaar wenst te maken. Voor al die onderdelen worden tekstvoorstellen aangeboden die de bezoeker zelf kan aanpassen en die vervolgens in een brief worden opgenomen. Die brief kan hij uitprinten en ondertekenen. Aan de kant van DR betekent het gebruik van de bezwarenassistent dat de beoordeling sneller en gemakkelijker kan verlopen. Ongeveer 10% van de ingediende bezwaarschriften in het kader van de toeslagrechten is met behulp van de bezwarenassistent opgemaakt.

3.5 Communicatie met de doelgroep

Het WRR-onderzoeksrapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' onderstreept dat er bij goede dienstverlening ook altijd voldoende aandacht is voor de wederzijdse relatie. Respect en serieus genomen worden zijn vanuit het perspectief van de burger van belang evenals de zorg die de overheid besteedt aan de communicatie. Het opbellen van indieners van bezwaarschriften kan verhelderen wat het conflict

echt inhoudt en het soms zelfs oplossen. Van belang daarbij is dat de gesprekspartner van de kant van de overheid beschikt over communicatievaardigheden en zo nodig mediationvaardigheden (zie daarover ook hoofdstuk 4.1).

Voordat de primaire beschikking verzonden wordt, kan het helpen om alvast met de doelgroep te communiceren om onnodige bezwaren te voorkomen.

Good Practise – Communicatie vooraf met de doelgroep bij de Dienst Regelingen van LNV

In 2006 heeft LNV 90.000 primaire beschikkingen naar de Nederlandse boeren verzonden. Dit was nodig vanwege de instelling van nieuw landelijk landbouwbeleid (TOER). De beschikkingen hadden grote individuele gevolgen, vandaar dat LNV grote aantallen bezwaren verwachtte. De schattingen liepen uiteen van 4500 tot 9000 of meer.

LNV heeft daarom vooraf een intensief communicatietraject ingezet om het aantal bezwaren te beperken en de te ontvangen bezwaren 'te stroomlijnen' (proces van ontvangst en verwerking van de bezwaarschriften). Dit traject bestond onder meer uit:

- vooraf toetsing van communicatie-uitingen door een doelgroepspanel;
- vooraankondigingen over het nieuwe beleid met daarin heldere uitleg over nut & noodzaak;
- inzet van een website en een digitale bezwaren assistent (zie bijlage blz 11).

De stand van zaken per 1 november in 2006 is als volgt:

- er zijn ruim 62.000 beschikkingen verzonden...
- ...en krap 1400 bezwaarschriften ontvangen (een percentage van 2,6%).

Het percentage blijft alsnog ver achter bij de meest optimistische schattingen. Het percentage is ook beduidend lager dan de overheid kent voor uitvoering van soortgelijke regelgeving. Als de huidige instroom van ongeveer 300 bezwaarschriften per week in de komende periode nog doorzet zou het totale aantal bezwaarschriften uitkomen op 3.300. Ruim binnen de meest optimistische variant! Daarmee lijkt deze preventieve aanpak bijzonder succesvol te zijn geweest.

4 De procedure start



4.1 Inleiding en aanbevelingen

Bezwaarschriften kunnen niet altijd voorkomen worden. De belangen van individuele burgers, bedrijven of gemeenten botsen soms met die van de Rijksoverheid. De bezwaarschriftprocedure biedt in dat geval de burger de mogelijkheid om aan het bestuursorgaan te vragen het primair besluit te heroverwegen. In dit hoofdstuk vindt u een aantal 'goede voorbeelden' van een tijdige en kwalitatief hoogwaardige afhandeling van bezwaarschriften. De werkgroep doet de volgende aanbevelingen:

- 1 Voor een persoonlijker verloop van het proces, kies voor 'de andere aanpak', aangevuld met mediation.
- 2 Breng het proces intern in kaart en gebruik daarvoor ICT-toepassingen.
- 3 Maak goede afspraken met de verschillende partners in de bezwaarketen.
- 4 De mogelijkheid onderzoeken van inzet van een flexibele pool van juridisch medewerkers en adviseurs bij piekperiodes.
- 5 Denk na over de samenstelling van je bezwaarcommissie.
- 6 Telefonisch horen kan het proces versnellen.

4.2 De andere aanpak en mediation

De wijze waarop een overheidsinstantie omgaat met bezwaarschriften moet aansluiten bij de belevingswereld van de indiener. Een te formele benadering van een burger kan conflictopwekkend werken. Een eerste, telefonisch contact biedt een persoonlijker benadering en kan eventuele misverstanden snel ophelderen. Het UWV heeft hiermee de nodige ervaring opgedaan.

Good Practise – UWV & de andere aanpak

De andere aanpak: telefonische benadering met inzet van mediationvaardigheden.

Het UWV wil klantgerichter gaan handelen en snel maatwerk leveren in de bezwaarprocedure. Daarom besloot zij mediationvaardigheden te gaan toepassen in het proces. Kern was 'het zo snel mogelijk in contact treden met de cliënt'.

Waar het kan, worden geschillen snel (telefonisch) opgelost. Dit vraagt in een grote organisatie als UWV om een cultuuromslag. De eerste resultaten zijn positief:

- In 42% van de gevallen was telefonisch contact voldoende om het bezwaar op te lossen.
- Van de zaken die 'overbleven' is in 84% van de zaken het conflict in mediation opgelost en daarmee de bezwaarprocedure beëindigd.

De impuls bij het UWV om de pilot-aanpak door te zetten kwam (o.a.) uit een klanttevredenheidsonderzoek. Het meten van de kwaliteit van de dienstverlening *met* en *zonder* andere aanpak en mediation leverde behulpzame resultaten.

De positieve waarderingsresultaten vormden de benodigde externe input (druk) om intern het proces blijvend klantgericht in te richten. Sinds april 2006 hanteert het UWV de norm dat 80 % van alle WW bezwaren conform de andere aanpak behandeld wordt. De huidige stand van zaken is dat 50-55% van de gevallen via telefonisch contact wordt opgelost.

Het UWV combineerde de andere aanpak met de inzet van mediation. In het kort houdt mediation in: een vorm van begeleid onderhandelen door een neutrale derde. Partijen vinden in gezamenlijkheid en zonder juridische procedure een passende oplossing voor de kwestie. De nadruk ligt hierbij op vrijwilligheid en vertrouwelijkheid.

Er is veel literatuur beschikbaar over de werking en toepassing van mediation in conflictsituaties. We stippen in deze notitie alleen kort een aantal zaken aan die gebruikt kunnen worden in de beoordeling of mediation voor uw organisatie kan werken.

Implementatie

- *Geschied voor:* grote (bureaucratische) organisaties met veel bezwaren en klachten. Veelal in eerste plaats bij 'burgerbezwaren'.
- *Kosten:* Bij een integrale kosten/baten-analyse (kosten, tijdverloop, energie, frustratie, relatie, compliance, imago, e.d.) komt mediation bij wat meer gecompliceerde conflicten gemiddeld als aanmerkelijk goedkoper naar voren dan de conventionele behandeling.
- *Selectie:* maak organisatiebrede toetsingscriteria en stel een volgsysteem in om te voorkomen dat zaken uit het zicht verdwijnen in verband met wettelijke termijnen. Aanknopingspunten voor mediation kunnen zijn: miscommunicatie, emotie of een complex feitenrelaas. De wens van partijen om te mediaten is cruciaal.

Kritieke succesfactoren

- De haalbaarheid is in belangrijke mate afhankelijk van de inzet op cultuurverandering van management en medewerkers (o.a. training mediationvaardigheden).
- Zorg voor een passend mandaat en train medewerkers om daarbinnen actief naar oplossingen te zoeken. Onderhandelingsruimte kan een knelpunt zijn, maar de wil van partijen om een aanvaardbare oplossing te vinden blijkt een belangrijke succesfactor.

Effect / resultaat

- *Intern*: snellere behandeling van bezwaren (en klachten).
- *Extern*: verbetering van de klanttevredenheid door verbetering van de cliëntrelatie. Cliënten worden geïnformeerd over wat ze in de procedure kunnen verwachten en op welke termijn. Bovendien worden ze betrokken bij het formuleren van de oplossing.

De Belastingdienst heeft in 2004 een proef gehouden met mediation bij fiscale geschillen. In de volgende practise licht de dienst haar ervaringen toe.

Good Practise – Mediation bij fiscale conflicten (Belastingdienst)

In 2004 heeft bij de Belastingdienst een proef gedraaid met mediation. Bij 75 geschillen is door zowel interne als externe mediators bemiddeld.

Resultaten:

- In ruim 80% van de gevallen heeft de mediation tot succes geleid.
- Bijna 95% van de betrokken belastingplichtigen vindt het positief dat de BD mediation aanbiedt.
- 60% van de betrokken belastingplichtigen heeft een positiever beeld gekregen van de BD. Het imago van de dienst is dus verbeterd!
- Tot slot was ook intern de meerderheid van de betrokken medewerkers eveneens positief over de andere werkwijze.

De Belastingdienst concludeert na afloop van haar pilot dat de inzet van *mediationvaardigheden* (persoonlijk contact) in *vroegere fasen* van het conflict van belang is. Daartoe is een cursus conflictvaardigheden ontwikkeld voor medewerkers; ook in het materiaal van de startopleidingen is de cursus opgenomen. Als het conflict *complexer* is geworden (geëscaleerd) kan de inzet van *mediation* uitkomst bieden.

Daarom is mediation als instrument nu opgenomen in de “gereedchapskist” van de Belastingdienst.

4.3 Inzicht in de keten en slimme inzet ICT

Het belang van aandacht voor een goed inzicht in de keten en de slimme inzet van ICT is duidelijk: hoe meer bezwaarschriften een instantie ontvangt en hoe meer collega's betrokken zijn bij de afhandeling ervan, hoe moeilijker het is om goed overzicht te houden. Inzicht in wie wanneer welke rol in het proces vervult is een belangrijke voorwaarde voor een effectief procesverloop.

Good Practise – Werkprocessen in kaart bij OCW

OCW heeft het behandelingsproces bezwaarschriften opnieuw vormgegeven via de 'procesmanagementbenadering' (zie ook bijlage vijf). De kern daarvan is:

- Knip het proces uiteen in *werkprocessen* en vervolgens in processtappen
- Wijs een *verantwoordelijke* aan *per werkproces* (één aanspreekpunt)
- Normeer de *doorlooptijd per werkproces*, stuur op strakke planning
- Koppel *sturingsrapportages* aan de *processtructuur*
- Benoem een *monitor voor het hoofdproces* (centraliseer). Deze rapporteert over de voortgang, knelpunten en onderlinge communicatie richting management en met mandaat richting medewerkers.

OCW gebruikt hiervoor een digitaal systeem. Dit betreft een workflowapplicatie waarin van elk bezwaarschrift direct te zien is (1) wie de behandelaar is in de processtap en (2) in welke fase, processtap de afhandeling zich bevindt. Uit dit systeem kunnen verschillende voortgangs- en monitorrapportages snel gegenereerd worden.

Zoals uit het OCW-voorbeeld blijkt, kan ICT een goede ondersteunende rol spelen bij de tijdige bezwaarschriftafhandeling. Overschrijdingen worden automatisch geregistreerd zodat knelpunten in het procesverloop snel zichtbaar worden. Er ontstaat zo inzicht in de keten. Maar, de slimme inzet van ICT kan ook een functie hebben om de juiste keuzes binnen de keten te maken. Hoe kiest een medewerker het goede pad? Onderstaand voorbeeld illustreert de werkwijze bij de IND.

Good Practise – Slimme inzet ICT bij IND

De IND werkt met het computersysteem BOS. Het systeem werkt als een beslisboom, die de medewerker helpt complexe regelgeving systematisch toe te passen. De beslisambtenaren stellen hun beschikkingen op aan de hand van de vragen die BOS hen voorlegt. Alle vragen bevatten een beleidsinhoudelijke toelichting en links naar achtergrondinfo. Het systeem is zo gebouwd dat de vraag met het meest onderscheidende vermogen het eerste wordt gesteld. Door de gestructureerde manier waarop de beleidsthema's wordt doorlopen, draagt BOS bij aan de kwaliteit van de IND-beschikkingen.

BOS wordt eenmaal per zes weken geüpdate. De laatste ontwikkeling is dat BOS aanvraagformulieren op maat aanbiedt. Niet alleen met GBA-gegevens maar ook op basis van de eerdergenoemde sturingsantwoorden. Als BOS bijvoorbeeld de nationaliteit weet, zal op basis daarvan de vreemdeling wel of niet een TBC-formulier worden aangeboden

Het voordeel van het werken met digitale systemen is dat werkprocessen gestandaardiseerd kunnen worden. Voor het digitaal inrichten van de gehele keten biedt de volgende 'practise' van de ministeries van BZK en Justitie een goed houvast:

Good Practise – De handreiking Awb van Justitie in samenwerking met BZK

Over de bezwaarschriftprocedure van de Algemene wet bestuursrecht is de afgelopen jaren veel literatuur verschenen. Een gemis bleef echter een handreiking met praktische adviezen over de inrichting van de bezwaarprocedure. Medewerkers van de directie Wetgeving van het ministerie van Justitie hebben in samenspraak met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een praktische handreiking opgesteld (Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2004. ISBN 90-5454-438-4) De tekst is ook beschikbaar via het internet op de site van het ministerie van Justitie.

In de handreiking worden adviezen gegeven over de wijze waarop bezwaarschriften efficiënt en voortvarend kunnen worden behandeld volgens de voorschriften van de Algemene wet bestuursrecht. Ook bevat het boek standaardbrieven voor ieder fase van de bezwaarschriftprocedure (eveneens op CD ROM).

4.4 Afspraken met ketenpartners

Als er inzicht in de keten is en de betrokkenen weten welke rol zij hebben, is het handig om de afspraken in een document vast te leggen (Service Level Agreement). Op basis daarvan wordt periodiek overlegd hoe het proces verloopt en welke knelpunten er zijn.

Good Practises – OCW, Senter Novem (EZ) en hun ketenpartners

Zowel OCW als EZ besteedt de nodige aandacht aan het maken van heldere afspraken met ketenpartners. In bijlage vijf is een analyse van OCW opgenomen en in bijlage zes vindt u een voorbeeld van het SLA tussen Senter Novem en de EVD.

Het voeren van relatiegesprekken met de betrokkenen in de keten draagt ook bij aan een soepeler verloop van het proces.

Good Practises – Voeren van relatiegesprekken EZ, Directie WJZ

EZ/WJZ voert twee keer per jaar relatiegesprekken met alle dienstonderdelen. Het MT-lid dat verantwoordelijk is voor de bezwaar- en beroepsprocedures van het kerndepartement neemt aan die gesprekken deel, zodra het gaat om dienstonderdelen met wie WJZ regelmatig bezwaarschriften behandelt. Tijdens die gesprekken staat onder meer het volgende op de agenda:

- de noodzaak van een gezamenlijke voortvarende behandeling;
- het verloop van de samenwerking in de afgelopen periode op het gebied van de bezwaarbehandeling.

Aan het begin van elke bezwaarprocedure wordt het betrokken dienstonderdeel bij het schriftelijke verzoek om toezending van het beleidsdossier op de beslistermijn gewezen, onder vermelding van het kabinetsprogramma 'Andere overheid', het Actieplan Burgerbrieven en de toetsing door de Nationale ombudsman.

4.5 Flexibele inzet personeel

Iedere organisatie kent piekperiodes in de behandeling van bezwaarschriften. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de inwerkingtreding van nieuwe regelgeving met (nieuwe)

financiële gevolgen. Zeker bij kleinere organisaties kan de plotselinge toestroom problemen opleveren omdat er moeilijk in werkvoorraden geschoven kan worden.

Voorstel: Inzet voorzitters van bezwaarschriftcommissies

Binnen de overheid zijn vele juristen – vaak ook incidenteel – belast met de behandeling van bezwaarschriften. Die ervaring kunnen we beter benutten. Bijvoorbeeld door het opzetten van een *pool van voorzitters van bezwaarschriftcommissies*. Juristen zetten zo hun ervaring rijksbreed in en krijgen een kijkje in de keuken van een ander ministerie. Daarnaast betekent een voorzitter afkomstig van een ander ministerie dat de hoorcommissie beschikt over een *onafhankelijke voorzitter* en dientengevolge de commissie een *cie* ex art. 7:13 wordt. Het is geen probleem als de meerderheid van de commissieleden van hetzelfde bestuursorgaan afkomstig is, mits de voorzitter maar onafhankelijk is⁴.

Voorstel: pooling van uitvoerende juristen over organisatiegrenzen heen

Inhuur van extern personeel bij de behandeling van bezwaarschriften blijkt met name bij de uitvoerende organisaties vaak voor te komen. De werkgroep doet de aanbeveling om te onderzoeken in hoeverre het loont om met personeel tussen rijksoverheidsorganisaties te schuiven en zo flexibel om te kunnen gaan met inzet van personeel.

4.6 Bezwaarschriftcommissie

De keuze voor de soort van bezwaarschriftcommissie bestaat grofweg uit een interne departementale hoorcommissie en de externe adviescommissie ex art. 7:13 Awb. De werkgroep doet geen aanbeveling over de commissievorm die rijksbreed de voorkeur verdient. Dit is een departementale keuze op basis van de voor- en nadelen voor de eigen organisatie. Om de interne discussie op gang te helpen zijn hierna kort de meest gangbare kenmerken opgesomd:

De *interne commissie* heeft als kenmerk dat...

- een snellere en soms meer informele werkwijze mogelijk is. De verantwoordelijke beleidsambtenaar kan als lid van de interne commissie een gesprek met de appellant voeren. Daarbij kan hij direct toezeggingen doen om het probleem / bezwaar van betrokkene op te lossen;
- de interne commissie na de hoorzitting een verslag uitbrengt, waarna het bestuursorgaan de beslissing kan heroverwegen.

4 Conform uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak RvS van 31 mei 1999, JB 1999, 155

Een *externe commissie* ex art. 7:13 heeft als kenmerk dat...

- er geen personen inzitten die bij de primaire beslissing waren betrokken. Daardoor staat de externe adviescommissie onafhankelijk(er) tegenover het bestuursorgaan;
- dat betekent ook dat het proces formeler verloopt en meer tijd kost.

Een externe commissie hoort vaak als een semi-rechterlijke instantie. Bezwaarde krijgt het woord; daarna mag het verwerend bestuursorgaan op de bezwaren reageren. Vervolgens wordt een advies uitgebracht, dat daarna binnen de departementale organisatie verwerkt dient te worden in een nieuwe beslissing.

Succesvolle voorbeelden van externe adviescommissies zijn te vinden bij het ministeries van VWS en OCW. Aan de commissies zijn aparte secretariaten toegevoegd ter ondersteuning.

Good Practise – bezwaarschriftcommissies VWS

Bij de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht in 1994 heeft VWS een externe adviescommissie¹ ingesteld. De voorzitter, plaatsvervangend voorzitters en leden hebben allen een juridische achtergrond. Zij zijn vooral afkomstig uit de academische wereld en de rechterlijke macht. De voorzitter en de leden zitten in wisselende samenstelling in de driekoppige commissie, samen met een zogenaamd ambtelijk lid, een senior-jurist afkomstig van de directie WJZ. Ten behoeve van de commissie en de bezwaarde stelt de desbetreffende afdeling van het ministerie een schriftelijk verweer op. Tijdens de hoorzitting voeren bezwaarde en het ministerie beiden het woord.

Door de samenstelling van de commissie en de procesorde op de zitting, ervaart bezwaarde het als een maximaal onafhankelijke behandeling. Gemiddeld komt dan ook slechts circa 10 procent van de binnenkomende bezwaarschriften bij de bestuursrechter terecht.

¹ in de zin van artikel 7:13 eerste lid van de Awb

4.7 Wijze van horen

De hoorplicht ex art. 7:2 Awb is ingegeven door vier redenen:

- niet iedereen is in staat zijn gedachten even goed schriftelijk te formuleren, om die reden is de mondelinge behandeling voor velen de beste wijze om hun mening bij het bestuursorgaan naar voren te brengen;
- het horen kan ertoe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen;
- door het houden van een hoorzitting bestaat de gelegenheid naar een oplossing voor de gerezen problemen te zoeken;
- door uitwisseling van informatie en wederzijdse standpunten kan het vertrouwen van de burger in de overheid worden versterkt doordat hij merkt dat aan zijn bezwaren ernstig aandacht is besteed.

Gelet op deze functies werd in de memorie van antwoord aangegeven dat telefonisch horen niet voldoet aan de minimum eisen die in de Awb aan het horen in de bezwaarschriftfase worden gesteld.

Good Practise – V&W, horen in de regio

Op het terrein van de luchtvaart komt het voor dat in een bepaalde regio een grote groep mensen wordt geraakt door één besluit. In het bijzonder gaat het dan hier om de aanwijzingsbesluiten van luchtvaartterreinen. Soms komen wel 500 mensen in bezwaar tegen één aanwijzingsbesluit. In deze gevallen verdient het de voorkeur om in de regio te horen. Dit is niet alleen in het belang van efficiëntie, maar getuigt ook van een klantvriendelijke houding richting de burger.

Good Practise -SZW, gezamenlijk horen bij gelijke tweepartijengeschillen

In situaties waarin massaal bezwaar werd gemaakt tegen rechtstreeks uit regelgeving voortvloeiende financiële ('gebonden') beschikkingen is SZW er toe overgegaan partijen uit te nodigen voor groepsgewijze hoorzittingen. De partijen bleken daar geen bezwaar tegen te hebben. Het aantal partijen per hoorzitting varieerde gewoonlijk tussen drie tot acht. Er werd één verslag per hoorzitting gemaakt. De procedure leverde veel tijdswinst op.

Kabinetsstandpunt telefonisch horen

De werkgroep wijst ook op de toepassing telefonisch horen. De memorie van antwoord gaf in eerste instantie aan dat telefonisch horen onvoldoende recht deed aan de verschillende functies van de hoorplicht. Daarna heeft het kabinet een verdergaand standpunt ingenomen. Bij twee partijen geschillen is volgens het kabinetsstandpunt telefonisch horen wel mogelijk indien de belanghebbende daarmee instemt, mits een en ander voldoende zorgvuldig geschiedt⁵. Het telefonisch horen is efficiënter (kost minder tijd en menskracht). Bij tweepartijen geschillen kan onder bepaalde condities dit belang zwaar wegen. Die condities zijn dat bij tweepartijengeschillen de combinatie van stukken en een kort telefoontje zorgvuldig genoeg moet zijn om het standpunt van de belanghebbende goed in beeld te krijgen.

Good Practise – LNV, telefonisch horen

Sinds kort is, na goede ervaring op een van de vestigingen van de Dienst Regelingen, het telefonisch horen voor de gehele dienst ingevoerd. Dit betekent dat in elk bezwaar waar horen is voorgeschreven, contact wordt opgenomen met de bezwaarde, met de vraag of hij/zij (telefonisch) gehoord wil worden. Bij telefonisch horen (momenteel in 10% van de gevallen, streefpercentage is 25% of meer) wordt het gesprek opgenomen met een MP-3 speler of middels een voiceloggingsysteem. Van het horen wordt ook een verslag gemaakt. De relaties van LNV geven aan tevreden te zijn over deze wijze van horen. Het bespaart veel tijd en levert de gewenste kwaliteit. Ook de medewerkers zijn enthousiast over deze manier van werken.

N.B. Bij de rechter heeft LNV (nog) geen opmerkingen gekregen over deze wijze van horen.

Minder reistijd

Bij een grote afstand moet ook het alternatief van telefonisch horen worden geboden. Het ministerie van BZK hoort bijv. bezwaarden die werkzaam zijn op Aruba of de Nederlandse Antillen standaard telefonisch, tenzij een hoorzitting gepland kan worden tijdens het (verlof)verblijf van betrokkene in Nederland.

Meerpartijen-geschillen

Bij meerpartijen-geschillen ligt het uitgangspunt iets anders. Op grond van art. 7:6 Awb dienen *in beginsel* belanghebbenden in elkaars aanwezigheid te worden gehoord.

⁵ Kamerstukken II, 1997/98, 25 600 VI, nr. 46

Zorgvuldige besluitvorming, aanwezigheid soms vereist

Soms wil het bestuursorgaan toch graag de belanghebbende met het oog op een zorgvuldige besluitvorming in persoon ontmoeten. Het zal hier dan altijd om een specifieke materie moeten gaan. Het bestuursorgaan moet dit argument goed gemotiveerd gebruiken. Het belang van een redelijke reistijd aan de kant van de bezwaarmaker moet niet uit het oog verloren worden.

Als reizen wel mogelijk is, maar vanwege de lange duur lastig is met het oog op de conditie van betrokkene, oordeelt de Nationale ombudsman dat die reis van belanghebbende mag worden gevegd als daar een redelijk motief en redelijk gedrag van het bestuursorgaan (de begintijd verschuiven) tegenover staan. Wat betreft het verhinderprobleem van de gemachtigde (waarschijnlijk ook een gevolg van de lange reistijd) heeft de Nationale ombudsman het bijkomend argument, dat deze zich kan laten vervangen.⁶

4.8 Omgaan met protestbezwaarschriften

Protestbezwaren zijn vaak een teken van een gebrek aan aandacht voor de bezwaarde(n). In de praktijk is het voor bestuursorganen van belang om het 'probleem achter het protest' in beeld te krijgen.

Good Practise Buza – Communicatie en aanpak bij protest bezwaarschriften

Protesten zijn vaak het gevolg van een gebrek aan kennis en/of informatie. Gaat het om een groep bezwaarden dan kan gerichte communicatie helpen om de bezwaarden van de juiste informatie te voorzien.

Men kan denken aan een publiekscampagne, maar ook aan gericht maatwerk. In individuele gevallen zijn twee manieren van aanpak aan te bevelen.

De 'sociale aanpak': protestbezwaarschriften hebben vaak ook het karakter van een klacht. Het verdient daarom sterke aanbeveling contact te zoeken met de bezwaarden en daarmee in gesprek te gaan. Dit gesprek kan informeel plaats vinden.

De 'formele aanpak': Er zijn ook bezwaarmakers die het eigenlijk om politiek punt gaat en die zich dus eerder tot de Tweede Kamer zouden moeten wenden. Langs die weg zijn zij of al bezig, of het gaat hen op dat spoor niet snel genoeg ofwel zij

zijn via die route vastgelopen. Daarom gebruiken zij bewust procedures om meer aandacht voor hun zaak af te dwingen. Zij eisen een formele behandeling en tijdens de hoorzitting zetten zij breed hun ongenoegen uiteen en roepen het bestuursorgaan ter verantwoording. Deze acties dienen vaak als drukmiddel om politieke en publicitaire acties elders kracht bij te zetten. Bij dit soort protestbezwaarden is de 'formele aanpak' het meest passend.

5.1 Inleiding en aanbevelingen

Niet alle aanbevelingen zijn aan een specifiek onderdeel van de bezwaarschriftprocedure te koppelen. Vandaar dat in dit hoofdstuk een aantal algemene adviezen opgenomen zijn, variërend van investeren in het kennisniveau van medewerkers tot het stimuleren dat organisaties elkaar bewust opzoeken om van elkaar te leren. De werkgroep geeft de volgende aanbevelingen:

- 1 Zonder bestuurlijk commitment is er geen tijdige en kwalitatief hoogwaardige bezwaarschriftafhandeling.
- 2 Investeer in medewerkers en niet alleen op juridisch vlak!
- 3 Leer van elkaar, kijk vaker over de schutting en ga eens een twinningsovereenkomst aan.

5.2 Bestuurlijk commitment

Er is een cultuurverandering bij de overheidsorganisaties nodig om het belang van een tijdige bezwaarschriftafhandeling bij iedereen tussen de oren te krijgen. PSG Simone Roos (OCW) is ambassadeur voor het Actieplan Burgerbrieven. Zij geeft in de volgende testimonial aan waarom ze het onderwerp belangrijk vindt en wat zij doet om de cultuur bij OCW te veranderen.

Testimonial Simone Roos, pSG OCW en ambassadeur burgerbrieven 2006

“Het pSG-beraad heeft mij begin 2005 gevraagd om een jaar lang ‘ambassadeur burgerbrieven’ te zijn. Dat deed ik natuurlijk graag. Ik vind het bijzonder belangrijk dat vragen van de burger aan de overheid, kwalitatief goed en binnen fatsoenlijke termijnen worden beantwoord. Als ambassadeur heb ik contact onderhouden met de Nationale Ombudsman over burgerbrieven (waaronder bezwaarschriften), aandacht besteed aan het onderwerp burgerbrieven in diverse overleggen en meegewerkt aan publiciteit over dit onderwerp.

Binnen het ministerie van OCW heeft de kritiek van de Nationale Ombudsman veel impact gehad, zeker als het gaat om de bezwaarschriften. De SG heeft mij medio 2005 gevraagd om het proces rond de bezwaarschriften op orde te brengen.

Dat wil zeggen dat we de bestaande achterstanden snel moesten wegwerken en dat we voortaan de nieuwe bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn zouden gaan afhandelen.

In mei 2006 heb ik het effect van onze verbeteracties laten onderzoeken door de Auditdienst van OCW. Daarbij bleek dat de achterstanden intussen grotendeels zijn weggewerkt en dat het grootste deel van de nieuwe bezwaarschriften nu wél binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld. Bij alle betrokkenen, ongeacht hun plaats in de organisatie, heeft intussen een duidelijke 'cultuur-omslag' plaatsgevonden. Achterstanden worden niet langer geaccepteerd. Dat is een mooi resultaat. Maar we gaan nu niet tevreden achteroverleunen. Er valt nog veel te verbeteren. We gaan nog meer aandacht besteden aan het voortraject van beschikkingen om zo veel mogelijk bezwaarschriften te voorkomen.

Daarnaast willen we niet elk bezwaarschrift automatisch als juridisch geschil zien. Nu al wordt een substantieel deel van de bezwaarschriften door nader overleg met bezwaarden en eventueel een herziene beschikking ingetrokken. Ook willen we alternatieve vormen van geschiloplossing, zoals mediation, vaker inzetten. Al met al ben ik echter best trots op de resultaten die we bij OCW hebben bereikt!" (Simone Roos, PSG OCW)

5.3 Investeren in kennisniveau personeel

Personeel moet regelmatig bijgeschoold worden. LNV heeft daar inmiddels de nodige ervaring mee opgedaan. Om medewerkers snel bekend te maken én te houden met de interne werkwijze, heeft het ministerie een speciaal juridisch opleidingsprogramma ingericht.

Good Practise – Opleidingsprogramma bij LNV

LNV heeft sinds 2006 het opleidingsprogramma 'Recht dat werkt' in haar aanbod. Het programma is modulair van karakter. Bij ieder functieniveau hoort een specifiek opleidingsniveau en moeten bepaalde modules succesvol gevolgd zijn. Nieuwe medewerkers krijgen een nulmeting om te bepalen in hoeverre zij het gewenste kennis- en vaardigheden voor de functie beheersen.

De modules worden deels door LNV-medewerkers gegeven. Dit motiveert de medewerkers én biedt kans om LNV-specifieke informatie over te dragen. Het basisprogramma bestaat uit kennisonderdelen en uit 'praktische' modules zoals het omgaan met LNV's WFM-systeem. Er is ook aandacht voor preventie: hoe voorkom je bezwaren?

Niet iedere organisatie heeft voldoende volume om een eigen opleidingsprogramma op te richten. De Academie voor Wetgeving biedt een aantal interdepartementale opleidingsmodules voor overheidsjuristen die zich bezig houden met juridische advisering en bezwaar- en beroepszaken.

Good Practise – Academie voor Wetgeving

De Academie voor Wetgeving is opgericht in september 2001 door een gezamenlijk initiatief van de ministeries en de Raad van State. Aanvankelijk richtte zij zich met name op wetgevings-juristen binnen de rijksdienst.

De opleiding voor Juristen advies, bezwaar en beroep is in 2006 voor het eerst aangeboden. Het doel van de opleiding van de Academie is hetzelfde als bij de opleiding voor wetgevingsjuristen, namelijk de deelnemers de kennis, vaardigheden en attitude bij te brengen die nodig zijn om de kwaliteit van de juridische producten (regelgeving, adviezen, beslissingen op bezwaar en verweerschriften) te verbeteren.

Naast inhoudelijke kennis is het van belang dat juristen voldoende 'omgevingsgericht' blijven werken. Via de cursus behoorlijkheidsnormen prikkelt bureau Nationale ombudsman medewerkers bij de overheid om een casus eens vanuit de andere kant (de burger) te benaderen.

Good Practise – Cursus bureau Nationale Ombudsman bij de IND

In de cursus 'dienstverlening' die het bureau NO bij de IND geeft, biedt een kijkje in de eigen keuken. Het bureau geeft uitleg over goede klachtbehandeling aan de hand van enkele casussen. Via de cursus komen thema's als 'het belang van samenwerking' en 'klantfocus' aan de orde. De rechtstreekse gedachtenuitwisseling én ruimte voor discussie met de NO-medewerkers wordt als positief ervaren.

De cursus is op maat gemaakt voor de IND. De cursus kan ook op maat worden aangeboden bij andere organisaties. Er zijn geen ontwikkelkosten. Wel wordt een bijdrage gevraagd voor de uitvoering (conform interdepartementale richtlijnen van Financiën).

5.4 Van elkaar leren

Het van elkaar leren is een belangrijke manier om het presteren van de overheid te verbeteren. In toenemende mate zoeken instanties elkaar op om hun prestaties onderling vrijwillig te vergelijken, bijvoorbeeld via benchmarking. Ook starten ze initiatieven om wat langer in elkaars keuken te kunnen kijken. Een middel daartoe is het aangaan van een twinning. Hieronder vindt de lezer twee voorbeelden.

Good Practise – Twinning IND en Sociale Verzekerings Bank (SVB)

De IND is bezig met een flinke vernieuwingsoperatie. Om niet opnieuw het wiel uit te vinden, heeft de IND met de SVB een twinningovereenkomst gesloten (vrij vertaald 'samen optrekken'). Via twinning leert de IND van de ervaring van de SVB met een dergelijke complexe operatie. De SVB adviseert op de volgende thema's: verbetering dienstverlening, personeelsontwikkeling en herontwerp processen (incl. ICT). Daarnaast zijn er op directieniveau intervisiegroepen. In vertrouwelijke gesprekken kunnen managers van beide organisaties vraagstukken aan elkaar voorleggen.

Good Practise – bij elkaar kijken. CFI , Belastingdienst en LNV

Binnen CFI/OCW is onderkend dat het van groot belang is om bezwaren snel en adequaat te behandelen. Eveneens is onderkend dat dit uitgangspunt vaak op gespannen voet staat met de vereiste zorgvuldigheid, met name bij juridisch complexe materie. Het kan verhelderend werken om na te gaan hoe andere uitvoeringsorganisaties met dit spanningsveld omgaan. Om deze reden is afgesproken dat de Belastingdienst en LNV door vier juristen van CFI bezocht worden. De CFI-delegatie bestaat uit twee procesvertegenwoordigers en twee secretarisjuristen. Deze delegatie zal verslag uitbrengen waarna vervolgacties worden geïnitieerd.

6 Nawoord werkgroep



De interdepartementale werkgroep voegt graag een laatste persoonlijke noot toe aan deze notitie. Een divers gezelschap bestaande uit vertegenwoordigers vanuit alle ministeries en een aantal uitvoeringsorganisaties komt sinds de zomer van 2005 periodiek bijeen om kennis en ervaring uit te wisselen. Met veel herkenning en soms ook verbazing luisteren we naar elkaar en spreken we gezamenlijk acties af.

Voor onszelf is de kennisuitwisseling zeer waardevol geweest. We weten elkaar snel te vinden en voorkomen daarmee dat op verschillende plaatsen dezelfde oplossingen voor soortgelijke problemen worden bedacht. In al onze bescheidenheid benoemen we daarom de werkgroep tot laatste good practise in deze notitie!

Ook in de toekomst willen we met elkaar in gesprek blijven over een snelle en kwalitatief hoogwaardige bezwaarafhandeling die oog heeft voor burger en bedrijf. We nemen ons voor om als groep periodiek bijeen te blijven komen om deze ambitie te kunnen realiseren.

De notitie die u zojuist heeft gelezen is een verzameling van de meest veelbelovende best practises die we afgelopen jaar hebben uitgewisseld. En daar willen we wat mee! Dat lukt ons als werkgroep niet alleen. Commitment is nodig, vanuit het bestuur, management en medewerkers. Van u SG's dus. We nodigen u daarom uit met ons in gesprek te gaan.

Wat is er nodig om de daadwerkelijke verbetering in de dienstverlening aan burger en bedrijf te realiseren? In het kort gezegd: meten, een klein innovatiebudget per departement en vooral veel uitgesproken vertrouwen in de nieuwe werkwijze! Gaat u samen met ons deze uitdaging aan?

Bijlagen

Bijlage 1

Wetsvoorstel Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

In de Eerste Kamer is aanhangig een initiatiefvoorstel dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Kamerstukken I 2005/06, 29 934, A) Dit wetsvoorstel bevat een tweetal instrumenten gericht op niet tijdig beslissen: (1) een dwangsom voor het bestuur en (2) de mogelijkheid van een 'rechtstreeks beroep' op de rechter als het bestuur niet binnen de wettelijke termijnen een besluit neemt. Verwacht wordt dat de wet wordt aangenomen en in de loop van 2007 in werking treedt.

De dwangsomregeling houdt in vogelvlucht in:

- Wanneer een bestuursorgaan niet tijdig beslist op een aanvraag voor een beschikking, een bezwaarschrift of een (administratief) beroepschrift, kan een belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk in gebreke stellen;
- Twee weken nadat het bestuursorgaan de schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen, begint de dwangsomtermijn te lopen (tenzij er intussen wel een besluit is);
- Het bestuursorgaan verbeurt een dwangsom voor elke dag dat het in gebreke blijft te beslissen, tot een maximum van € 1260;
- Het bestuursorgaan stelt binnen twee weken na de laatste dag waarover een dwangsom verschuldigd was, de verschuldigdheid en de hoogte van de dwangsom vast;
- Binnen zes weken nadat de dwangsombeschikking is bekend gemaakt, moet het bestuursorgaan tot betaling overgaan.

De dwangsomregeling is de eerste tijd 'facultatief'. Ze is dan alleen van toepassing als de betrokken wet of het bestuursorgaan dat heeft bepaald. Met ingang van 1 januari 2009 wordt de regeling algemeen geldend voor het gehele bestuursrecht, met uitzondering van besluiten van de IND waarvoor de regeling pas op 1 januari 2012 verplicht wordt.

De regeling van 'rechtstreeks beroep' bij niet tijdig beslissen houdt in vogelvlucht in:

- Wanneer een bestuursorgaan niet tijdig beslist, kan een belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk in gebreke stellen;
- Twee weken nadat het bestuursorgaan de schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen, kan een belanghebbende beroep instellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit (tenzij er intussen wel een besluit is);

- De rechter doet het beroep tegen niet tijdig beslissen in beginsel zonder zitting en binnen acht weken af;
- In zijn uitspraak bepaalt de rechter in beginsel dat het bestuur alsnog binnen twee weken moet beslissen, op straffe van het verbeuren van een (rechterlijke) dwangsom.

Deze regeling geldt wat de bezwaarbehandeling betreft voorlopig alleen als ook de dwangsom-regeling geldt (zie hierboven) en daarnaast in die gevallen waarin een bestuursorgaan niet tijdig beslist op het bezwaar én het dat bovendien niet aan de bezwaarmaker(s) heeft meegedeeld onder vermelding van de (redelijke) termijn waarbinnen wel beslist zal gaan worden. Vanaf 1 januari 2009 geldt zij voor het hele bestuursrecht.

Het wetsvoorstel bevat tevens een aantal nieuwe opschortingsgronden (artikel 4:15 nieuw, Awb). Naast de mogelijkheid om het nemen van een beslissing op te schorten na (schriftelijke!) instemming van de belanghebbende, wordt in de volgende gevallen opschorting mogelijk:

- a - wanneer het bestuursorgaan wacht op voor de beslissing noodzakelijke informatie uit het buitenland (tenzij verder uitstel niet meer redelijk is);
- b - zo lang de vertraging veroorzaakt wordt door toedoen van de aanvrager;
- c - zo lang het bestuursorgaan door overmacht niet kan beslissen.

Deze opschortingsgronden worden ook van toepassing bij de behandeling van bezwaren.

Bijlage 2

Aanwijzingen voor de regelgeving, nr 12 (conflictbeperking)

Een regeling wordt op zodanige wijze ingericht dat zij zo weinig mogelijk conflicten oproept. Daartoe wordt onder meer aan het volgende voldaan:

- a het aantal beslismomenten waartoe toepassing van de regeling aanleiding geeft, wordt tot een minimum beperkt;
- b ingeval bestuurlijke boetes mogelijk worden gemaakt, worden daarvoor bindende tarieven vastgesteld;
- c de aard en omvang van uitkeringen, voorzieningen en andere voordelen worden zo duidelijk mogelijk in algemeen verbindende voorschriften of goed kenbaar gemaakte beleidsregels omschreven.

Toelichting

Noodzaak conflictbeperking

Tot op zekere hoogte is het onvermijdelijk dat regelingen waarbij aan de burger lasten worden opgelegd of die hem aanspraak geven op bepaalde voordelen, aanleiding geven tot conflicten. Het is echter gewenst dat deze conflicten tot een minimum worden beperkt. Deze wenselijkheid is er allereerst vanuit een sociaal-maatschappelijk oogpunt. Daarnaast is beperking van het aantal conflicten gewenst om de lasten die verbonden zijn aan de rechtsbescherming ter zake van de toepassing van de regeling, zo laag mogelijk te houden. Gelet hierop dient bij de keuze uit varianten van een regeling ook de mate waarin over de toepassing daarvan conflicten zijn te verwachten, in beschouwing te worden genomen.

Conflictopwekkende factoren

Onder meer zijn regelingen in bijzondere mate conflictopwekkend indien zij een van de volgende kenmerken vertonen:

- het verkrijgen van een uitkering, een voorziening, een restitutie of een ander voordeel wordt afhankelijk gesteld van individueel bepaalde omstandigheden zoals het hebben van een ziekte of gebreken dan wel het zijn van ondernemer;
- belanghebbenden worden met een reeks van beschikkingen geconfronteerd;
- aan een uitvoeringsorgaan wordt een ruime mate van discretionaire bevoegdheid gelaten;

- voor het bepalen van de hoogte van een uitkering of van de aard van een voordeel worden slechts vage normen gesteld;
- het verkrijgen van een uitkering of van een voordeel dan wel de verplichting om belasting of een heffing te betalen wordt bepaald door een groot aantal persoonlijke omstandigheden waarvan moet blijken uit door het uitvoeringsorgaan te verifiëren gegevens die de betrokkene verstrekt;
- de besluitvorming omtrent het toekennen van uitkeringen of andere voordelen vindt plaats nadat andere organen dan de met de besluitvorming belaste instantie een extern advies hebben uitgebracht dat aan betrokkene bekend wordt gemaakt, maar waarvan de met de besluitvorming belaste instantie nog mag afwijken;
- er worden gunstige besluiten met een voorlopig karakter genomen, die worden gevolgd door mindere gunstige;
- aan een orgaan dat bevoegd wordt verklaard tot het opleggen van bestuurlijke sancties, worden ruime grenzen gelaten om de aard en de omvang van de sancties te bepalen.

Wat *fiscale regelgeving* betreft zijn verder onder meer nog in het bijzonder conflict-opwekkend regelingen die een van de volgende elementen bevatten:

- een financieel belang wordt verbonden aan bijzondere, niet strikt te omschrijven omstandigheden;
- ontwikkelingen in vele uiteenlopende en betrekkelijk smalle sectoren van het maatschappelijk leven worden door middel van het fiscale instrument overmatig gestuurd;
- doelgroepen worden onduidelijk afgebakend.

Bijlage 3

Externe conclusies over de bezwaarschriftafhandeling

3.1 Rapporten Nationale ombudsman 2003 en 2005

Het is van belang dat bestuursorganen tijdig op bezwaarschriften beslissen. De Nationale ombudsman heeft in een aantal rapporten aangegeven dat burgers niet langer dan nodig in onzekerheid over hun rechtspositie moeten verkeren. Het is ook de Nationale ombudsman geweest, die voor het eerst in algemene zin het (niet) tijdig reageren op burgerbrieven en bezwaarschriften bij alle ministeries heeft onderzocht.

De Nationale ombudsman signaleerde in 2003 bij zijn 'burgerbrieven' de volgende knelpunten:

- De wettelijke termijnen voor aanvragen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) werden vaak overschreden.
- De beslistermijnen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor bezwaarschriften en in iets mindere mate, klaagschriften werden in de praktijk vaak niet gehaald door de ministeries.
- De tussentijdse informatieverstrekking behoeft in veel gevallen verbetering.

Al met al was het **globale** beeld van de Nationale ombudsman uit 1989 (NO 89/975) dat er over de hele linie veel inspanningen waren verricht maar dat er niettemin nog veel viel te verbeteren, in 2003 in wezen niet gewijzigd.

De Nationale ombudsman noemde het in 2003 'van essentieel belang dat de thema's behandelingsduur en tussentijdse informatieverstrekking **ook in tijden van bezuinigingen constant de aandacht** van bestuursorganen hebben.' Hij besloot zijn rapport met de stelling dat 'bestuursorganen die niet vlot reageren op correspondentie van burgers de betrokken burger noch zichzelf een goede dienst bewijzen.'

In 2005 onderzocht de Nationale ombudsman de afhandeling van burgercorrespondentie opnieuw. In zijn 'evaluatie-onderzoek burgerbrieven' signaleerde hij de volgende zaken:

Binnen de rijksoverheid wordt het halen van beslistermijnen, het tijdig reageren op brieven van burgers en het tussentijds informeren van brievenafgevers inmiddels als belangrijk aangemerkt. Er lijkt sprake van een cultuuromslag. Het halen van beslistermijnen bepaalt mede de kwaliteit van het openbaar bestuur en vormt een van de voorwaarden voor een goede vertrouwensrelatie tussen overheid en burgers. Daarom stemt de vaststelling dat de rijksoverheid hiervoor sinds 2003 serieus aandacht heeft gekregen de Nationale ombudsman tot tevredenheid.

De bevindingen van de Nationale ombudsman wijzen uit dat er in de twee jaar sinds het uitkomen van het Burgerbrievenrapport veel vooruitgang is geboekt bij alle ministeries. De doorlooptijden van de verschillende soorten van correspondentie zijn veelal bekort. Ook de tussentijdse informatieverstrekking aan afzenders van correspondentie is in het algemeen sterk verbeterd. Niettemin stelt de Nationale ombudsman dat **op vrijwel elk ministerie nog meer winst te boeken valt**. Zowel op het punt van tijdige afhandeling van brieven als op het punt van tussentijdse informatieverstrekking aan brievenafgevers. Verder vormt **over bijna de hele linie vooral de tijdige afhandeling van bezwaarschriften nog een serieus knelpunt**.

De Nationale ombudsman gaat ervan uit dat alle ministeries hun acties ter verbetering van de uitvoeringspraktijk de komende jaren met onverminderd elan voortzetten, en dat zij daarbij hun voordeel doen met de resultaten van zijn evaluatieonderzoek. Vanwege alle lopende acties heeft de Nationale ombudsman er in 2005 vanaf gezien de ministers concrete aanbevelingen te doen.

3.2 **Rapport van de Algemene Rekenkamer (2004)**

In november 2003 tot en met februari 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de naleving van wettelijke beslistermijnen door de overheid en naar mogelijke verklaringen en oplossingen voor bestaande termijnoverschrijdingen. De beslistermijn is de termijn waarbinnen de overheid op een aanvraag of een bezwaarschrift van een burger dient te beslissen. De AR wilde met het onderzoek bijdragen aan de kwaliteit van wetgeving over “realistische en passende termijnen” en aan de verbetering van de naleving van de voorgeschreven beslistermijnen.

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zijn:

- Veel overschrijdingen van beslistermijnen kunnen worden voorkomen. Voorwaarde daarvoor is dat de betrokkenen het belang van het halen van de termijnen erkennen en zich daadwerkelijk inspannen om de termijnen te halen.

- Het verbeterproces kan niet slagen zonder dat het management en de bestuurders het halen van termijnen als belangrijk aspect van de kwaliteit van de beslissing gaan uitdragen.
- Het groepspad naar 'geen termijnoverschrijdingen' dat de ministeries tijdens het onderzoek voor zichzelf schetsten is onvoldoende concreet en onvoldoende doelgericht. De overheidsinstellingen zullen hun eigen behandelproces moeten onderzoeken zodat knelpunten aan het licht komen.
- Vooral organisatorische aanpassingen zijn nodig om termijnoverschrijdingen te voorkomen. Van belang zijn met name cultuur, inzet van ICT middelen, verbetering van de samenwerking tussen verschillende schakels in de behandelketen.
- In het wetgevingsproces krijgen de beslistermijnen weinig aandacht en een gedegen onderbouwing van de termijn ontbreekt veelal. Een goede onderbouwing moet aandacht schenken aan de aspecten realistisch en passend en aan de redenen om al dan niet een specifieke beslistermijn op te nemen.
- Omdat een 'passende termijn' een flinke bandbreedte kent, zou gebruik gemaakt kunnen worden van standaardtermijnen. Op deze manier wordt bijgedragen aan een verdere uniformering op dit punt van het bestuursrecht en meer duidelijkheid voor de aanvragers.
- Tenslotte wijst de Algemene Rekenkamer op het belang van goede communicatie

Het kabinet heeft positief gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer. Ook het kabinet deelt de zorg ten aanzien van het hardnekkige voortbestaan van termijnoverschrijdingen en zal maatregelen nemen om dit tegen te gaan. Ook verwijst het kabinet naar het actieplan Burgerbrieven waarin ook acties zullen worden ondernomen om de bezwaren binnen de daarvoor gestelde termijnen af te handelen.

Het kabinet deelt niet de conclusie dat de keuze van de termijnen onvoldoende is onderbouwd. Verder is men er geen voorstander van om te komen tot één uniforme beslistermijn omdat dat geen recht doet aan de diversiteit van de verschillende wetten en regelingen. Ook een tijdige en goede communicatie met de burger, bedrijf en instelling over beroep en bezwaar, zeker bij (dreigende) termijn overschrijding is cruciaal.

Bijlage 4

Beleidswijzer OCW

1 Wat is het probleem?

Geef kwalitatief en kwantitatief aan wat het probleem is en voor wie het een probleem is. Vermeld daarbij op welke informatie de probleemanalyse is gebaseerd. Maak onderscheid tussen symptomen en oorzaken, en structurele en tijdelijke problemen. Geef aan waarom [OCW] dit probleem zou moeten oplossen.

2 Wat willen we bereiken?

Beschrijf je doel(en) concreet, waar mogelijk met cijfers en altijd met een streefdatum.

3 Wat zouden we daarvoor kunnen doen?

Geef aan wat de alternatieve manieren zijn om het onder vraag 2 beschreven doel te bereiken. Ga niet automatisch uit van wet- en regelgeving, maar verken (ook) andere mogelijkheden. Laat de voor- en nadelen van elk alternatief zien en geef een voorkeur aan. Geef aan op basis van welke (wetenschappelijke of andere) kennis je tot een afweging komt. Let per alternatief op: tijd, kosten, effectiviteit, ongewenste neveneffecten, politieke risico's, etc.

4 Wat gaat het kosten?

Geef een beschrijving van de totale kosten per alternatief, uitgedrukt in euro's. Maak onderscheid in: programmakosten, uitvoeringskosten voor [OCW] en uitvoeringskosten voor de doelgroep(en). Geef ook aan of de kosten structureel of incidenteel zijn, of Europese aanbesteding nodig is, etc.

5 Wat vindt (vinden) de doelgroep(en)?

Geef aan met welke doelgroep(en) je contact hebt (gehad). Geef ook weer wat hun belangrijkste bevindingen waren op het gebied van uitvoerbaarheid, naleefbaarheid en gegevensuitwisseling. Ga in op de mogelijke gevolgen voor het primaire proces van de doelgroep(en).

6 Wat vinden de uitvoerders en toezichhouders?

Geef aan met welke uitvoerder(s)/toezichhouder(s) je contact hebt gehad. Geef weer wat hun belangrijkste bevindingen waren op het gebied van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en informatiebehoefte.

7 Wat is je voorstel?

Schrijf een voorstel op basis van het voorgaande. Kies voor een oplossing, beargumenteer en onderbouw waarom je zo het beste het doel kunt bereiken. Ga in op haalbaarheid en op politieke risico's. Geef ook aan hoe je het organisatorisch wilt aanpakken. Maak duidelijk of je voorstel definitief is of dat je nog wat moet doen voor je tot de uitwerking kunt overgaan.

8 Hoe wil je de voorgestelde oplossing communiceren?

Bij ieder beleidsplan dat wordt gemaakt hoort een communicatieparagraaf. Hierin staat in grote lijnen beschreven hoe je de communicatie rond het beleids- onderwerp wilt aanpakken en hoe omvangrijk dit is. Geef aan hoe je de communicatie binnen en buiten [OCW] wilt aanpakken.

9 Wat is de planning bij je voorstel?

Geef het tijdpad weer voor het vervolg. Zet er ook bij wie wat moet doen en wat daarvoor nodig is, uitgedrukt in geld, mensen en/of andere middelen. Geef aan wanneer het beleid wordt geëvalueerd. Neem tijdig contact op met [WJZ] voor de planning van wet- en regelgeving en met [FM/B&A] als blijkt dat er een (Europese) aanbesteding nodig is.

Bijlage 5

OCW-analyse afstemming tussen ketenpartners

Wat kan er verbeterd worden in het hoofdproces?

Het maken en formaliseren van afspraken met alle betrokken partijen. Formele afspraken die partijen maken over de uitvoering van een taak en het opleveren van resultaten zijn het uitgangspunt voor meting, rapportage en sturing. In het kader van de behandeling van bezwaarschriften zijn drie type afspraken cruciaal:

- 1 Afspraken tussen proceseigenaar en de werkprocesmanagers. Afspraken moeten gaan over de normdoorlooptijd, maar kunnen ook betrekking hebben op input- en output eisen, of op registratie en rapportage. De overeengekomen afspraken moeten formeel worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een SLA.
- 2 Afspraken tussen proceseigenaar en externe leveranciers. Binnen het proces zijn een aantal partijen volledig afhankelijk van externe leveranciers, bijvoorbeeld UWV, Senter, IBG, ECG, Raad voor Cultuur. Deze externe partijen zijn vanuit de verschillende werkprocessen niet te sturen. Op hoger niveau moeten hierover formele afspraken worden gemaakt. SLA's zijn een goed hulpmiddel ten behoeve van de sturing.
- 3 Afspraken tussen de werkprocesmanager en de partijen die werkzaamheden uitvoeren of informatie aanleveren ten behoeve van het proces. Hierbij kan worden gedacht aan het archief dat stukken kan aanleveren voor het dossier en specialisten/ materiedeskundigen die geraadpleegd moeten worden. Ook deze afspraken moeten worden vastgelegd. Om sturing te kunnen bewerkstelligen moet gekeken worden met welke partijen afspraken moeten worden gemaakt en op welk niveau in de organisatie deze moeten worden gemaakt.

De procesbenadering

Procesmanagement

Een hoofdproces, dat een eindproduct realiseert, kan worden ontrafeld in werkprocessen. Een werkproces realiseert een deel- of tussenproduct. Een werkproces kan op een vergelijkbare manier worden opgedeeld in processtappen.

Ook deze processtappen kunnen worden beschouwd als een proces, met een begin (veelal het resultaat van de voorliggende processtap) en een op te leveren resultaat. De toegevoegde waarde van het opdelen in werkprocessen is dat de verantwoordelijkheden op lagere niveaus in de organisatie zijn te beleggen.

Toelichting

Hoofdproces: een hoofdproces loopt van klant tot klant, maakt waardetoevoeging voor de klant inzichtelijk en stuurt de organisatie.

Werkproces: een werkproces is een verzameling processtappen om te komen tot een vooraf bepaald resultaat (dienst of (deel)product) ten behoeve van een externe of interne klant, onder de verantwoordelijkheid van één werkprocesmanager.

Processtap: een werkproces valt uiteen in processtappen. Een processtap bestaat uit een of meerdere te onderkennen handelingen, uitgevoerd door één actiehouder zonder onderbreking in tijd of plaats. De handeling is de kleinste zinvol te onderscheiden eenheid van werk en vormt het laagste beschouwingniveau van processen.

Rollen en verantwoordelijkheden

Binnen procesmanagement worden rollen onderscheiden, waaraan verantwoordelijkheden zijn toegekend. Dergelijke rollen worden aan verschillende functionarissen toegekend. Het is van belang te weten wie welke rol heeft, zodat deze personen de verantwoordelijkheid voelen en zich hard maken voor het naleven van de gemaakte afspraken. Binnen procesmanagement worden de volgende rollen onderscheiden.

- 1 proceseigenaar
- 2 hoofdprocesmanager
- 3 werkprocesmanager
- 4 actiehouder

Toelichting

Proceseigenaar: de functionaris die verantwoordelijk is voor het vaststellen van de prestatie-indicatoren, evenals het doen ontwerpen, beschrijven en beheren van het proces. De proceseigenaar is opdrachtgever naar de procesontwerpers en hoofdprocesmanager van dit proces. De proceseigenaar is de enige die het proces kan interveniëren.

Hoofdprocesmanager: de functionaris die verantwoordelijk is voor de operationele uitvoering van het betreffende proces. Hierbij wordt uitgegaan van de in opdracht van de proceseigenaar opgeleverde procesbeschrijving en de door hem ter beschikking gestelde resources (medewerkers, middelen en applicaties). De hoofdprocesmanager stuurt op resultaten van de werkprocesmanagers. De hoofdprocesmanager rapporteert aan de proceseigenaar. De hoofdprocesmanager heeft geen beslissingsbevoegdheid, deze ligt bij de proceseigenaar.

Werkprocesmanager: de functionaris die er voor zorgt dat het werkproces conform plan en/of afspraken wordt uitgevoerd en zorgt voor het realiseren van de Pi's. Een werkprocesmanager is verantwoordelijk voor het naleven van het aantal gedefinieerde processtappen en stuurt bij als blijkt dat de gewenste (tussen) resultaten / normen anders niet worden gerealiseerd. De werkprocesmanager rapporteert aan de hoofdprocesmanager.

Actiehouder: een persoon of organisatie (onderdeel) die zelfstandig één of meerdere handelingen kan uitvoeren.

Bijlage 6

Voorbeeld SLA tussen Senter Novem en de EVD

1 Juridische Zaken

1.1 Overzicht af te nemen diensten

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de af te nemen diensten in de periode 1 januari 2005 tot aan de verhuizing naar de Juliana van Stolberglaan (AVV) en de periode na de verhuizing (ANV). De opgenomen cijfers stemmen overeen met de services genoemd in de volgende paragraaf 'beschrijving van de diensten'.

Services	Afname 1 januari 2005 tot verhuizing (AVV)	Afname na verhuizing (ANV)
7.1 t/m 7.4	Wel	Wel

1.2 Beschrijving van de diensten en Prestatie Indicatoren

Dienst	Beschrijving	Prestatie indicator	AVV	ANV
Bezwaar	Met betrekking tot een beschikking kan een belanghebbende een bezwaarschrift indienen. De bezwaarschrift-procedure wordt juridisch beheerst door de Awb. SenterNovem neemt in opdracht van de Algemeen Directeur EVD een beslissing op het bezwaarschrift.	80% van ingediende bezwaarschriften beschikt binnen wettelijke afhandelingstermijn (incl. verlenging) van 70 kalenderdagen. Resterende 20% binnen 180 kalenderdagen, tenzij afgeweken met instemming van opdrachtgever	<i>Wel</i>	<i>Wel</i>

Dienst	Beschrijving	Prestatie indicator	AVV	ANV
Beroep	Op een beschikking op bezwaar kan een belanghebbende een beroepschrift indienen bij de bevoegde rechter, dan wel een voorlopige voorziening vragen (kort geding). De beroeps-procedure kent een schriftelijk en een mondeling (zitting) gedeelte. Beide delen worden i.o.m. opdrachtgevers en in opdracht van de Algemeen Directeur EVD door SenterNovem uitgevoerd.	100 % binnen de door de rechterlijke instanties opgegeven termijnen	<i>Wel</i>	<i>Wel</i>
<i>Bijzondere procedures</i>	Dit zijn alle formele juridische procedures die niet worden gerekend tot bezwaar en beroep, maar wel instrumentgebonden zijn en die JZ tot haar taak rekent. Bijvoorbeeld klachten (in- en extern), ombudsmanprocedures, rechtszaken, markt- en overheid en fraudeonderzoek.		<i>Wel</i>	<i>Wel</i>
<i>Advies</i>	Het juridisch adviseren van de opdrachtgever of opdrachtmedewerkers aangaande de uitvoering van het instrument, het opstellen van een nieuw instrument of het wijzigen van een bestaand instrument, waaronder begrepen alle onderwerp en waarop de opdrachtgever geadviseerd wenst te worden. Ook opleiding van de medewerkers valt hieronder. Met het vragen van advies draagt de opdrachtgever geen verantwoordelijkheid over aan JZ.		<i>Wel</i>	<i>Wel</i>

1.3 Aannames en randvoorwaarden

- De plaats van de werkzaamheden is die welke het meest effectief is; waarbij advisering ter plekke van de adviesvrager plaatsvindt; tenzij opdrachtgever het nodig acht werkzaamheden op een andere plaats uit te voeren;
- Bij de uitoefening van bovengenoemde diensten is het uitgangspunt dat JZ bevoegd is opdrachtgever te vertegenwoordigen op basis van opdrachtverlening door de Algemeen Directeur EVD;
- De personele inzet per opdracht wordt in beginsel bepaald uitgaande van een gelijkmatig over het jaar verdeelde vraag. JZ garandeert deze prestaties niet bij plotselinge toename van de vraag, tenzij daar tevoren afspraken over zijn gemaakt;
- Per opdracht dan wel een groep van opdrachten wijst SenterNovem/JZ een aanspreekpunt aan dat in eerste instantie de reguliere contacten met de desbetreffende opdrachtgever onderhoudt;
- JZ garandeert een responstijd van twee werkdagen op verzoeken om bovengenoemde dienstverlening;
- Opdrachtgever verzorgt desgewenst technische ondersteuning en menskracht aan JZ bij de uitvoering van de diensten;
- Opdrachtgever verstrekt alle door SenterNovem gewenst geachte en aan de uitvoering bevorderlijke medewerking voor bezwaar, beroep en andere formele procedures, waar onder begrepen het verstrekken van gegevens, gewenste informatie, originele en complete dossiers;
- Algemeen Directeur EVD geeft opdracht aan JZ SenterNovem i.v.m. bezwaar- en beroepschriften en de daarmee samenhangende procedures.

1.4 Op te leveren documenten

Naam	Doel deliverable
Service Level Rapportage (CS)	Kwartaalrapportage aan de Service Level Manager over de mate waarin het afgesproken dienstenniveau in de afgelopen periode behaald is.

Bijlage 7

Deelnemers interdepartementale werkgroep bezwaarschriften

Ministerie	Naam
BZK/ CZW, Voorzitter	Peter Stolk
BZK/POI Rijk, Projectleider actieplan burgerbrieven	Hilly Buyne
BZK/POI Rijk, Secretaris	Rosalie Schuurman
BZ	Peter van Velzen
Defensie	Heleen van den Ende
EZ	Els Soelaksana-Triesscheijn en Jan Derksen (SenterNovem)
Financiën	Marieke Bökkerink en Mieke de Bekker
Justitie	Lex Vogelaar
IND	Wouter Dronkers
LNV	Anna Worlanyoh-Vogel
OCW	Arie Toet en Femke Aarts
SZW	Marcel van de Wetering
V&W	Emmie Sugiharto-Ong
VWS	Nico Liborang en Lieke Heuvelmans
VROM	Fernande van Kuijen
UWV	Klarie Smit
AZ	Geen vertegenwoordiging, organisatie ontvangt zeer weinig bezwaarschriften

Colofon

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
info@minbzk.nl
www.minbzk.nl

Eindredactie

Hilly Buyne en Rosalie Schuurman, directie POI Rijk

Vormgeving en print

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Communicatie en Informatie/Grafische en Multimediale Diensten
Welmoed Jilderda

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

Eindversie april 2007

1134