



Rapport

Datum: 27 maart 2001

Rapportnummer: 2001/085

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede hem in zijn klacht over de behandelingsduur van bezwaarschriften bij brief van 4 februari 2000 niet ontvankelijk heeft verklaard, omdat het tot het algemene beleid van de gemeente Enschede behoort dat voor het afhandelen van een bezwaarschrift een termijn van 14 weken wordt gehanteerd.

Beoordeling

1. Verzoeker diende op 5 december 1999 en 18 januari 2000 bezwaarschriften in bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede. De ontvangst van deze bezwaarschriften werd hem op 15 december 1999 respectievelijk 25 januari 2000 schriftelijk bevestigd. Hierbij werd verzoeker tevens meegedeeld dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede gebruik maakt van zijn bevoegdheid om, op grond van het bepaalde in artikel 7:10, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht, de beslissing met vier weken te verdagen.
2. Tegen deze mededeling diende verzoeker een klacht in, omdat het standaard verdagen van de wettelijke beslistermijn in strijd is met de bedoelingen van de wetgever.
3. Verzoeker werd door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede bij brief van 4 februari 2000 in zijn klacht niet-ontvankelijk verklaard en zijn klacht werd derhalve niet in behandeling genomen, omdat het tot het algemene beleid van de gemeente Enschede behoort dat voor het afhandelen van een bezwaarschrift een termijn van maximaal 14 weken wordt gehanteerd.
4. Verzoeker klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders hem niet ontvankelijk heeft verklaard in zijn klacht over de behandelingsduur van bezwaarschriften, onder verwijzing naar het bepaalde in artikel 2.3, onderdeel 2, lid d, van de Klachtenregeling gemeente Enschede.
5. In reactie op verzoekers klacht deelde het college van burgemeester en wethouders mee dat voornoemde klachtenregeling met de inwerkingtreding per 1 juli 1999 van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht van rechtswege is komen te vervallen. De bepalingen van de klachtenregeling zijn ten onrechte aangehaald bij de afhandeling van verzoekers, bij het college van burgemeester en wethouders ingediende, klacht, zodat het niet ontvankelijk verklaren daarvan op grond van de gegeven motivering ten onrechte is geschied.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Overigens is er aanleiding het volgende op te merken.

6. In zijn reactie op de vraag in hoeverre het college van burgemeester en wethouders van mening is dat het standaard gebruik maken van de mogelijkheid om de beslissing voor ten hoogste vier weken te verdagen in overeenstemming is met de bedoeling van de wetgever en welke maatregelen het college heeft getroffen om bezwaarschriften binnen de daarvoor geldende termijn af te handelen schreef het college van burgemeester en wethouders onder meer het volgende:

" De Awb geeft in artikel 7:10, derde lid, zonder meer de mogelijkheid om de beslissing voor ten hoogste vier weken te verdagen. Op grond van het vierde lid is zelfs verdere verdaging onder voorwaarden mogelijk.

Uit (...) de Memorie van Toelichting bij dit artikel blijkt dat de wetgever er toen van uit ging dat een verdaging zou moeten gelden voor bijzondere gevallen. Echter zijn formulering "Het bestuursorgaan zou de nu voorgestelde termijnen ook daadwerkelijk moeten kunnen halen" geeft al aan dat dit uitgangspunt een verwachting is, een aanname. Aan de praktijk getoetst blijkt dit optimisme niet in alle gevallen bewaarheid. Dat geldt voor Enschede maar sluit ook aan bij het landelijk beeld bij grote gemeenten, zoals aan ons bekend. Vervolgens stelt de MvT dat het bestuursorgaan maatregelen zou moeten treffen "bij een onverwachte toename van bezwaarschriften". Onze praktijk geeft een gestage toename te zien en onverwachte toenames. Dit laatste niet in de laatste plaats als gevolg van nieuwe wettelijke regelingen van de rijkswetgever zelf.

Vanzelfsprekend hebben wij maatregelen genomen en nemen wij maatregelen ook in beleidsmatige zin om de toename van bezwaarschriften binnen onze organisatie in goede banen te leiden en om ontstane achterstanden in te halen. Daartoe is een traject uitgezet en een pakket van maatregelen vastgesteld.(...)

Van het pakket van maatregelen maakt op dit moment inderdaad het standaard incalculeren van de verdagingstermijn, zoals genoemd in lid 3 van artikel 7:3 (bedoeld zal zijn artikel 7:10; N.o.) deel uit. Dit betekent echter niet dat in alle gevallen gebruik moet worden gemaakt van die maximale termijn van 14 weken. Het stelt ons wel in staat, om via een strakke planning van de noodzakelijke activiteiten in het kader van de afhandeling van een bezwaarschrift in die maximale periode, zo veel mogelijk te voorkomen dat de wettelijke termijnen, met inbegrip van die verdagingstermijn worden overschreden. Het passeren van de adviescommissie maakt geen onderdeel uit van het pakket van maatregelen. Ten eerste staat onze gemeentelijke verordening dat niet toe en ten tweede hechten wij er zeer aan, ook in het belang van de burger, dat het bezwaarschrift wordt voorzien van een advies van een commissie, waarin leden zitting hebben wier onafhankelijkheid is gewaarborgd doordat zij niet op enigerlei wijze zijn gelieerd aan de bestuursorganen of het ambtelijk apparaat van onze gemeente. Tot de genomen maatregelen behoort overigens dat financiële ruimte is vrijgemaakt om met instemming van de commissie het aantal zittingen uit te breiden."

7. Termijnen in het bestuursprocesrecht zijn voor de belanghebbende doorgaans fatale termijnen. Uit een oogpunt van een op dit punt na te streven gelijkheid tussen overheid en burger, en van de geloofwaardigheid van de overheid, behoren bestuursorganen zich evenzeer strikt gebonden te achten aan wettelijke voorschriften inzake voor hen geldende wettelijke termijnen. Dat geldt temeer wanneer de desbetreffende wettelijke voorschriften (enige) ruimte bieden voor het verlengen van de duur van de besluitvorming. Van een bestuursorgaan mag een zodanige inrichting van de organisatie worden verlangd dat termijnoverschrijding wordt voorkomen, aangezien organisatorische en administratieve problemen alsmede personele onderbezetting veelal wel een verklaring, doch geen rechtvaardiging voor een termijnoverschrijding vormen.

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

9. Overigens blijkt uit de reactie van het college van burgemeester en wethouders, alsmede uit zijn brief aan verzoeker van 17 april 2000 dat het college een traject heeft uitgezet en maatregelen heeft getroffen om de toename van bezwaarschriften binnen de organisatie in goede banen te leiden, alsmede om de ontstane achterstanden in te halen. Het standaard incalculeren van de verdagingstermijn, zoals bedoeld in artikel 7:10, derde lid, Awb maakt momenteel weliswaar deel uit van dit pakket van maatregelen, maar uit de reactie van het college kan worden opgemaakt dat dit een tijdelijke maatregel betreft.

De Nationale ombudsman heeft met instemming van de maatregelen van het college kennisgenomen.

10. In reactie op verzoekers klacht gaat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede tevens in op de toonzetting en het woordgebruik van verzoeker in zijn verzoekschrift en diens eerdere correspondentie met de gemeente.

11. Alhoewel dit aspect buiten de klachtomschrijving valt is er aanleiding daaromtrent het volgende op te merken.

Het uitgangspunt van de overheid moet zijn dat op brieven van burgers in beginsel een reactie volgt. De aanduiding 'in beginsel' wijst evenwel op een voorbehoud, namelijk het voorbehoud dat niet altijd hoeft te worden gereageerd of in ieder geval niet inhoudelijk. Dat laatste geldt bijvoorbeeld in het geval van brieven die een beledigende toonzetting hebben. Uiteraard is het moeilijk daarvoor een eenduidige norm te stellen. Wanneer echter de toonzetting min of meer unaniem beoordeeld als beledigend overkomt, kan het bestuursorgaan van inhoudelijke beantwoording afzien. In zo'n geval dient de burger in kwestie wel meegedeeld te worden dat en waarom van inhoudelijke beantwoording wordt afgezien.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede is gegrond.

Met instemming is kennisgenomen van de maatregelen die het college van burgemeester en wethouders heeft genomen om de toename van bezwaarschriften binnen de organisatie in goede banen te leiden alsmede om de ontstane achterstanden in te halen.

Onderzoek

Op 9 februari 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer K. te Boekelo, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd het college een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 5 december 1999 en 18 januari 2000 diende verzoeker bezwaarschriften in bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede. Namens het college werd de ontvangst hiervan bevestigd op 15 december 1999, respectievelijk 25 januari 2000, waarbij verzoeker tevens werd meegedeeld dat - onder verwijzing naar het bepaalde in artikel 7:10, derde lid Awb - gebruik was gemaakt van de bevoegdheid om de beslissing met vier weken te verdagen.

2. Op 27 januari 2000 wendde verzoeker zich tot het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede. In zijn brief schreef verzoeker onder meer:

"Sedert tenminste **vijf** jaren voert u een 'beleid' waarbij u systematisch, categorisch en structureel de **standaard** wettelijke beslistermijn voor bezwaarschriften overschrijdt danwel standaard met vier weken verdaagd tot veertien weken. (...)

Uw desbetreffende 'beleid' is in uiterst schandelijke flagrante strijd met (de bedoelingen van) de wet(gever).

Ondergetekende dient daarentegen een klacht in en eist onmiddellijke stopzetting van het standaardverdagingsbeleid en het schenden van de standaardbeslistermijn."

3. In reactie op verzoekers klacht schreef het college van burgemeester en wethouders in zijn brief van 4 februari 2000:

"...Uw klacht wordt op grond van het bepaalde in artikel 2.3, onderdeel 2, lid d van de "Klachtenregeling gemeente Enschede" niet-ontvankelijk geacht en daarom **niet in behandeling genomen** omdat het tot het algemene beleid van deze gemeente behoort dat voor het afhandelen van een bezwaarschrift een termijn van maximaal 14 weken wordt gehanteerd.

Een verdaging van de in de Algemene wet bestuursrecht genoemde termijn van 10 weken met nog een 4 weken is nodig in verband met de grote werkdruk binnen de gemeentelijke organisatie en het grote aantal bezwaarschriften dat door de Commissie voor Bezwaar en Beroep moet worden beoordeeld..."

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker is weergegeven in de klachtsamenvatting onder klacht.

C. Standpunt college van burgemeester en wethouders

In het kader van het onderzoek werden aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede onder meer de volgende vragen gesteld:

"1. Artikel 9:4 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt aan welke eisen een schriftelijke klacht moet voldoen. Artikel 9:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht

bepaalt in welke gevallen het bestuursorgaan niet verplicht is een onderzoek in te stellen. (...) Kunt u, mede gelet op het bepaalde in artikel 122 van de Gemeentewet, aangeven in hoeverre naar uw mening de bepalingen van de Klachtenregeling gemeente Enschede zijn komen te vervallen door de inwerkingtreding van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht per 1 juli 1999?

2. In hoeverre acht u, indien u van mening bent dat de Klachtenregeling gemeente Enschede van rechtswege is komen te vervallen, uw beslissing om verzoeker in zijn klacht niet-ontvankelijk te verklaren juist?

3. (...) In de Memorie van Toelichting wordt, ten aanzien van het bepaalde in artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht, het volgende opgemerkt:

"Het bestuursorgaan zou de nu voorgestelde termijnen ook daadwerkelijk moeten kunnen halen. Voor bijzondere gevallen is nog voorzien in een verdaging van ten hoogste vier weken onder de verplichting daarvan schriftelijk mededeling te doen. (...)

Hierbij zij wel opgemerkt, dat een bestuursorgaan dat bij een onverwachte toename van bezwaarschriften geen maatregelen treft om binnen de bezwaartermijn te kunnen beslissen, rekening dient te houden met een even grote toename van beroepen wegens het uitblijven van een tijdige beslissing op de bezwaarschriften. Indien een adviescommissie wordt ingeschakeld geldt een langere beslistermijn (...). Indien de adviescommissie om een of andere reden niet op tijd een advies uitbrengt, zal het bestuursorgaan de beslissing overeenkomstig het derde lid (...) moeten verdagen. En indien dan nog geen advies is uitgebracht zal het bestuursorgaan moeten beslissen zonder het advies af te wachten."

Gelet op het vorenstaande verzoek ik u aan te geven in hoeverre u van mening bent dat het standaard gebruik maken van de mogelijkheid om de te nemen beslissing op het bezwaarschrift met vier weken te verdagen in overeenstemming is met de bedoeling van de wetgever.

Tevens verzoek ik u daarbij aan te geven welke maatregelen u heeft getroffen om bezwaarschriften binnen de daarvoor geldende termijn af te handelen en of u, bij overschrijding van deze termijn, gebruik maakt van de mogelijkheid om, zonder eerst het advies van de adviescommissie af te wachten, zelf op het bezwaarschrift te beslissen."

Het college van burgemeester en wethouders reageerde op 9 augustus 2000 onder meer als volgt op de klacht van verzoeker en de door de Nationale ombudsman gestelde vragen:

"1. De "Klachtenregeling gemeente Enschede" is met de inwerkingtreding per 1 juli 1999 van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht van rechtswege komen te vervallen. Door de gemeenteraad is met ingang van dezelfde datum een nieuwe klachtenregeling, de "Klachtenregeling gemeente Enschede 1999" vastgesteld. Dit is een

procedure-/mandaatregeling. Inhoudelijk dienen de klachten te worden behandeld, zoals aangegeven in de bepalingen van de Awb. Bepalingen uit de oude Klachtenregeling zijn dus ten onrechte aangehaald bij de afhandeling van de klacht van (verzoeker; N.o.). Een afschrift van de nieuwe regeling voegen wij ter informatie bij.

2. Zoals hiervoor onder 1 gesteld is het niet ontvankelijk verklaren van de klacht op grond van de gegeven motivering ten onrechte geschied.

3. De Awb geeft in artikel 7:10, derde lid, zonder meer de mogelijkheid om de beslissing voor ten hoogste vier weken te verdagen. Op grond van het vierde lid is zelfs verdere verdaging onder voorwaarden mogelijk.

Uit uw citaat van de Memorie van Toelichting bij dit artikel blijkt dat de wetgever er toen van uit ging dat een verdaging zou moeten gelden voor bijzondere gevallen. Echter zijn formulering "Het bestuursorgaan zou de nu voorgestelde termijnen ook daadwerkelijk moeten kunnen halen" geeft al aan dat dit uitgangspunt een verwachting is, een aanname. Aan de praktijk getoetst blijkt dit optimisme niet in alle gevallen bewaarheid. Dat geldt voor Enschede maar sluit ook aan bij het landelijk beeld bij grote gemeenten, zoals aan ons bekend. Vervolgens stelt de MvT dat het bestuursorgaan maatregelen zou moeten treffen "bij een onverwachte toename van bezwaarschriften". Onze praktijk geeft een gestage toename te zien en onverwachte toenames. Dit laatste niet in de laatste plaats als gevolg van nieuwe wettelijke regelingen van de rijkswetgever zelf.

Vanzelfsprekend hebben wij maatregelen genomen en nemen wij maatregelen ook in beleidsmatige zin om de toename van bezwaarschriften binnen onze organisatie in goede banen te leiden en om ontstane achterstanden in te halen. Daartoe is een traject uitgezet en een pakket van maatregelen vastgesteld. Wij hebben (verzoeker; N.o.) daar reeds eerder over geïnformeerd door middel van onze brief van 17 april 2000 (...). Van het pakket van maatregelen maakt op dit moment inderdaad het standaard incalculeren van de verdagingstermijn, zoals genoemd in lid 3 van artikel 7:3 (bedoeld zal zijn artikel 7:10, N.o.) deel uit. Dit betekent echter niet dat in alle gevallen gebruik moet worden gemaakt van die maximale termijn van 14 weken. Het stelt ons wel in staat, om via een strakke planning van de noodzakelijke activiteiten in het kader van de afhandeling van een bezwaarschrift in die maximale periode, zo veel mogelijk te voorkomen dat de wettelijke termijnen, met inbegrip van die verdagingstermijn worden overschreden. Het passeren van de adviescommissie maakt geen onderdeel uit van het pakket van maatregelen. Ten eerste staat onze gemeentelijke verordening dat niet toe en ten tweede hechten wij er zeer aan, ook in het belang van de burger, dat het bezwaarschrift wordt voorzien van een advies van een commissie, waarin leden zitting hebben wier onafhankelijkheid is gewaarborgd doordat zij niet op enigerlei wijze zijn gelieerd aan de bestuursorganen of het ambtelijk apparaat van onze gemeente. Tot de genomen maatregelen behoort overigens dat financiële ruimte is vrijgemaakt om met instemming van de commissie het aantal zittingen uit te breiden.

U verzoekt voorts om een reactie te geven of wij de klacht van (verzoeker; N.o.) gegrond achten. Gezien de bijzondere inspanningsverplichting die wij op ons genomen hebben om de burger in het kader van de afhandeling van bezwaarschriften zo goed mogelijk van dienst te zijn, zoals uit het voorgaande moge blijken, achten wij de klacht niet gegrond."

In zijn hierboven genoemde reactie van 17 april 2000 schrijft het college van burgemeester en wethouders onder meer het volgende:

"1. Termijn van afhandeling van bezwaarschriften.

Zoals u bekend is, is - in het geval dat er, zoals in Enschede, een adviescommissie is ingesteld - de termijn waarbinnen op een bezwaarschrift moet zijn beslist, tien weken. Die termijn kan met ten hoogste vier weken worden verlengd. Helaas moeten wij constateren, dat in de meeste gevallen die termijn van 10+4 weken niet gehaald wordt. Overigens is Enschede daarin niet uniek: het merendeel van de gemeenten slaagt er niet in bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn (die een termijn **van orde**, geen fatale termijn is) af te doen. Desalniettemin zien wij het als een uitdaging het proces van afhandeling van bezwaarschriften zo in te richten, dat in het merendeel van de gevallen de termijn van 10+4 weken wel wordt gehaald. Daarop is ons streven gericht.

Als gevolg van de gepleegde inspanningen om tot een versnelling van de behandeling van bezwaarschriften te komen zijn in 1999 door de commissie voor bezwaar en beroep aanzienlijk meer bezwaarschriften afgehandeld dan in 1998. In 1999 zijn 693 bezwaren afgehandeld; als de bezwaarschriften in het kader van de bezuiniging op de vervoersvoorziening op grond van de Wet Voorzieningen Gehandicapten niet worden meegeteld, ging het om 646 bezwaren. Het aantal in 1998 door de commissie afgehandelde bezwaren bedroeg 420. Er is dus sprake van een toename met meer dan 50 %. Desondanks blijken de werkvoorraden van bezwaren maar mondjesmaat af te nemen. Dat heeft te maken met het feit, dat meer bezwaarschriften worden ingediend dan in het verleden.

Er zijn dus nog meer maatregelen nodig om de afhandeling van bezwaarschriften te versnellen en bestaande achterstanden weg te werken. Daarbij valt te denken aan capaciteitsuitbreiding, waardoor meer bezwaarschriften verwerkt kunnen worden. Maar ook willen we laten onderzoeken, of de gehanteerde werkwijzen en procedures efficiënter ingericht en opgezet kunnen worden, waardoor tijdwinst is te behalen.

2. Voorkomen van bezwaarschriften.

Het feit, dat er meer bezwaren worden ingediend, maakt het ook - nog meer dan voorheen al het geval was - nodig aandacht te besteden aan het voorkomen van bezwaarschriften. M.n. in situaties waarin sprake is van grote aantallen bezwaren, bijv. bij beschikkingen op grond van de Algemene Bijstandswet, is er alle aanleiding te kijken naar maatregelen ter

verbetering van de kwaliteit van die beschikking. Op dit moment wordt dan ook aan dergelijke maatregelen gewerkt. Daarbij is het van belang tevens aandacht te besteden aan de ervaringen, opgedaan naar aanleiding van ingediende bezwaren. In het genoemde geval van bezwaren tegen beschikkingen op grond van de Algemene Bijstandswet vindt al een gestructureerde terugkoppeling plaats van (het secretariaat van) de commissie voor bezwaar en beroep naar de betreffende dienst over die ervaringen.

3. Gegrondverklaringen.

Als het gaat om het voorkomen van bezwaarschriften, valt natuurlijk te leren van de gegrondverklaringen. Dat is ook wat gebeurt bij de terugkoppeling waarover we hiervoor schreven. Het percentage gegrondverklaringen op zich is niet een gegeven waar we veel mee kunnen. Was in 1998 sprake van 27 % gegrondverklaringen (tegen 18 % in 1997), in 1999 waren 22 % van de bezwaren gegrond naar het oordeel van de commissie voor bezwaar en beroep. Hieruit blijkt, dat dat percentage sterk fluctueert van jaar tot jaar. Belangrijker dan de vraag, of het percentage in enig jaar te hoog is, is voor ons het inzicht in de overwegingen die tot gegrondverklaring hebben geleid. Zeker als het blijkt te gaan om structurele gebreken, zijn dat voor ons en voor de ambtelijke organisatie belangrijke leermomenten. Daarover schreven wij hiervoor al het een en ander.

4. De commissie voor bezwaar en beroep.

Voor wat betreft de eisen die gesteld worden aan de leden van de commissie voor bezwaar en beroep, verwijzen wij naar de bijgevoegde tekst van de advertentie waarin wij de laatste keer leden voor deze commissie hebben geworven.

Wij hopen u met het vorenstaande wat inzicht te hebben gegeven in het beleid dat wij voeren om tot een verbetering van de afhandeling van bezwaarschriften in onze gemeente te komen."

Daarnaast maakte het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede van de mogelijkheid gebruik om in reactie op verzoekers klacht het volgende op te merken:

"Tenslotte willen wij ingaan op de toonzetting van en het woordgebruik in het klaagschrift dat (verzoeker; N.o.) aan u deed toekomen. Wij kenschetsen dit zondermeer als onbehoorlijk. Er worden denigrerende aanduidingen gebruikt en ongefundeerde beschuldigingen geuit aan ons adres, dat van de rechtbank en van betrokken personen. Het is voor ons vanzelfsprekend dat een overheid en de daarvoor werkzame personen niet al te kleinzerig moeten zijn wanneer beledigingen, denigrerende opmerkingen en dergelijke incidenteel vanuit een emotionele achtergrond aan hun adres worden geuit. (Verzoeker; N.o.) sloeg echter systematisch een dergelijke toon aan in de veelvuldige gevallen waarin hij zich tot ons richtte. Wij hebben gemeend daar een halt aan te moeten toeroepen. Wij

hebben daaraan uitvoering gegeven via onze brief aan (verzoeker; N.o.) van 17 februari 2000 (...).

Wij stellen het op prijs als ook u, bij de beantwoording van het klaagschrift van (verzoeker; N.o.), bereid bent te laten weten dat een dergelijke bejegening van bestuursorganen en de daarvoor werkzame personen onbehoorlijk en onacceptabel is."

In bovengenoemde brief van 17 februari 2000 schrijft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Enschede verzoeker onder meer het volgende:

"Met grote regelmaat ontvangen wij van u brieven die beledigingen bevatten of uitlatingen die beledigend zijn bedoeld in de richting van ons college, ons adviserende commissies, bestuurders en ambtenaren. Soms bevatten deze brieven regelrechte bedreigingen (...).

Ook door u kennelijk als grappig bedoelde woordspelingen en het gebruik van al dan niet "bewerkte" voornamen van personen worden door ons onder die beledigingen begrepen.

Tevens worden veelvuldig ongefundeerde beschuldigingen geuit van fraude, valsheid in geschrifte en corruptie.

In het maatschappelijk verkeer in het algemeen en dus ook in het verkeer tussen burger en bestuur specifiek dienen om te beginnen algemeen geaccepteerde normen van fatsoen in acht te worden genomen. Het verkeer tussen burgers en bestuursorganen wordt onder andere beheerst door de Algemene wet bestuursrecht (...). Het achterliggende gedachtegoed van de wet is dat burger en overheid in een wederkerige (rechts)betrekking tot elkaar staan, waarin beide partijen rekening moeten houden met de positie en belangen van de andere partij.

Deze gedachte houdt globaal uitgewerkt in dat burger en bestuur binnen de bandbreedte van hun rechtsbetrekking beiden rechten en plichten hebben. Zorgvuldigheid is daarbij een sleutelbegrip. (...) Een voorbeeld (...) van de plichten die de Awb oplegt aan de burger is te vinden in (...) artikel 4:2. De ratio van dat artikel is dat van de burger wordt verlangd dat hij zijn belangen en inzichten op de daarvoor geschikte wijze naar voren brengt. Dat houdt in dat dit op zakelijke wijze gebeurt zonder niet terzake doende opmerkingen en toevoegingen.

Zeker achten wij het niet acceptabel dat deze niet terzake doende opmerkingen en toevoegingen een vorm aannemen die zonder meer beledigend is te noemen en ook overigens de algemeen geaccepteerde normen van fatsoen overschrijdt.

(...)

De bestendige gedragslijn die wij daarom voortaan zullen volgen is dat wij aanvragen, bezwaarschriften etc. van u, die niet aan de hiervoor genoemde elementaire normen

voldoen, niet meer in behandeling zullen nemen. Conform regelgeving van de Awb zullen wij in het voorkomende geval u uiteraard wel, onder het stellen van een termijn, in de gelegenheid stellen uw aanvragen e.d. op een geschikte wijze naar voren te brengen."

D. Reactie verzoeker

1. In reactie op het verslag van bevindingen liet verzoeker de Nationale ombudsman weten het onaanvaardbaar te achten dat in het verslag van bevindingen geen melding was gemaakt van de van verzoeker op 18 mei, 11 oktober, 20 en 28 november 2000 ontvangen aanvullende klachtstukken. Uit deze ontvangen stukken en ook uit nadien ontvangen stukken bleek dat door verzoeker op 20 maart 2000, en op 3 en 9 januari 2001 bezwaarschriften zijn ingediend, waarvoor het college van burgemeester en wethouders, via zijn ontvangstbevestigingen van 19 april 2000 respectievelijk 8 en 18 januari 2001, de beslistermijn met vier weken heeft verdaagd.

2. In reactie op het standpunt van het college van burgemeester en wethouders (zie hiervoor onder **C.**) schreef verzoeker in zijn brief van 5 januari 2001 onder meer het volgende:

"Ik stel vast dat B&W *niet* bestrijden dat zij sedert tenminste vijf jaren het litigieuze beslissingstermijnenbeleid - jegens in ieder geval klager - voeren. (...)

B&W tonen in hun reactie aan gewoon maling te hebben aan wat de wetgever beoogt en heeft beoogd.

Vooraf de badinerende een laatlukkende toon over de betekenis van de wet spreekt boekdelen over met welk een ambtelijkbestuurlijk gajes klager sedert in ieder geval 1994 te maken heeft. Het feit dat in het derde lid van 7:10 Awb de mogelijkheid van verdaging *afzonderlijk* wordt gegeven wil dus niet `zonder meer' zeggen dat je er maar een potje van kunt maken door daar - in ieder geval jegens klager - standaard, en bovendien nog telkens ongemotiveerd, een beroep te doen. (...)

Ook van de koppeling tussen `een gestage en onverwachte toename' en het van kracht worden van de nieuwe wettelijke regelingen lusten de honden geen brood. B&W wisten al jaren van tevoren dat op 1-1-1994 de Awb in werking zou treden en dat dat tot een toename van bezwaarschriften zou leiden. Typisch ambtelijkbestuurlijke lullekoek wordt dan ook gedebiteerd met 'een traject uitgezet' en 'een pakket maatregelen vastgesteld'. (...)

B&W liegen verder door te stellen dat " Dit betekent echter niet dat *in alle gevallen* gebruik moet worden gemaakt van de maximale termijn van 14 weken". (...)

B&W achten de klacht ongegrond "Gezien de *bijzondere inspanningsverplichting* die wij op ons genomen hebben ... om de burger *zo goed mogelijk* van dienst te zijn.." (...)

conclusie moet luiden dat de in de reactie beschreven maatregelen waarvan B&W beweren dat ze die nemen of hebben genomen **niet** (ook in 2000) tot doel hebben en niet tot doel hadden om binnen **zes (of tien)** weken op het bezwaar te beslissen. Die maatregelen zijn er juist op gericht om over de ruggen van de burgers te bereiken dat de beslistermijn zo veel mogelijk wordt en blijft overtreden.

Dan mijn reactie op hetgeen u aanhaalt uit de brief van 17-4-2000 (...).

B&W beweren daar nota bene dat de beslistermijn van 6 of 10 weken een *termijn van orde* is! Zowel in het wetsartikel zelf als in de MvT en de MvA kan ik niet terugvinden dat het om termijnen van orde gaat. (...)

Het beroep dat B&W doen op de massale termijnschendingen bij "het merendeel van de gemeenten" laat ook treffend zien wat een perfide zootje het in Enschede is."

3. In zijn aanvullende reactie van 3 maart 2001 liet verzoeker onder meer het volgende weten:

"Het is interessant te vernemen dat B&W in hun brief van 9 augustus 2000 de "toonzetting" en het "woordgebruik" van eiser als "onbehoorlijk" kenschetsen. Bij volkomen gebrek aan inhoudelijkheid van B&W in alle sedert 1994 door eiser gevoerd, **inhoudelijk solide procedures** - die willens en wetens en tegen beter weten in door B&W zijn uitgelokt (...) - weten deze bestuurders/ambtenaren niets beter te verzinnen dan zich te verweren over toonzetting en woordgebruik van eiser. Wat een ongelooflijke minkukels zijn het.

(...)

Ook de verwijzing naar woordgebruik en toonzetting vanuit een z.g. emotionele achtergrond slaat de plank volledig mis. Er wordt geen enkel bewijs van geleverd en het is bovendien onjuist. Indien burgers in uiterst helder Nederlands hun zaak bepleiten, omdat eerder is gebleken dat verhullend, braaf juridisch taalgebruik de problemen, die jegens de rechtzoekende burger zijn veroorzaakt, niet effectief oplost, maar juist verergert, is dat een zeer welkome bijdrage aan **effectieve geschilbeslechting**. (...)

Gelet op het vorenstaande eist klager dat u het verzoek van B&W om de bejegening jegens hen door klager als onbehoorlijk en onacceptabel aan te merken volkomen negeert. Dat verzoek heeft niets vandoen met de inhoudelijke kant van de zaak."

E. Reactie COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS

Het college van burgemeester en wethouders liet de Nationale ombudsman op 12 januari 2001 weten geen opmerkingen te hebben over het verslag van bevindingen.

Achtergrond

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

Artikel 7:10, eerste, derde en vierde lid:

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

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

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen."

Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, 1988-1989, 21 221, nr. 3)

"...In deze bepaling wordt een regeling gegeven van de termijnen waarbinnen op het bezwaarschrift moet worden beslist.

De termijnen zijn, mede omdat het hier een algemene regeling betreft, enkele weken langer dan in de Wet Arob genoemde termijnen. Bovendien is uit onderzoek gebleken, dat deze termijnen in de praktijk veelvuldig worden overschreden. Ook volgt uit dat onderzoek dat het inschakelen van een adviescommissie tijd kost, hetgeen tot een verschil in termijnstelling heeft geleid.

Het bestuur zou de nu voorgestelde termijnen ook daadwerkelijk moeten kunnen halen. Voor bijzondere gevallen is nog voorzien in een verdaging van ten hoogste vier weken onder de verplichting daarvan schriftelijk mededeling te doen. Het bezwaar dient binnen deze termijn te zijn afgehandeld.

(...)

Hierbij zij wel opgemerkt, dat een bestuursorgaan dat bij een onverwachte toename van bezwaarschriften geen maatregelen treft om binnen de bezwaartermijn te kunnen beslissen, rekening dient te houden met een even grote toename van beroepen wegens het uitblijven van een tijdige beslissing op de bezwaarschriften.

(...)

Indien de adviescommissie om een of andere reden niet op tijd een advies uitbrengt, zal het bestuursorgaan de beslissing (...) moeten verdagen. En indien dan nog geen advies is uitgebracht zal het bestuursorgaan moeten beslissen zonder het advies af te wachten..."

Memorie van Antwoord (Tweede Kamer, 1990-1991, 21 221, nr. 5)

"...Wanneer een bestuursorgaan de termijn voor de beslissing op een bezwaarschrift overschrijdt, kan beroep worden ingesteld bij de daartoe bevoegde instantie. Mocht voor de zorgvuldige afhandeling van het bezwaarschrift meer tijd nodig zijn, omdat nader onderzoek geboden is dat niet binnen de termijn van zes weken is te realiseren, dan biedt de Awb de mogelijkheid van uitstel van vier weken..."