

Agendapunt: Motie vreemd aan de agenda externe voorzitter adviescommissie bezwarenprocedure

Onderwerp: Externe voorzitter adviescommissie bezwarenprocedure (7:13 Awb)

De raad van de gemeente Barneveld in vergadering bijeen d.d. september 2019

Wij hebben geconstateerd dat:

- De gemeente Barneveld heeft gekozen voor een interne bezwarenprocedure, waarbij de hoorcommissie wordt voorgezeten door de wethouder.
- De meeste gemeenten in Nederland hebben gekozen voor een onafhankelijke adviescommissie.
- Fracties met regelmaat benaderd worden door burgers die of niet tevreden zijn of niet eens aan de bezwaarprocedure willen beginnen vanuit de gedachte dat 'alles al geregeld is'.
- Onze rekenkamer het advies heeft gegeven met (op z'n minst) een onafhankelijke voorzitter aan te stellen.
- Er op verzoek van de Raad onderzoek is gedaan naar de klanttevredenheid bij een bezwarenprocedure. Daaruit blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de neutraliteit en de onafhankelijkheid van de huidige adviescommissie, zowel bij de ondervraagden als de opstellers van de enquête.

Wij nemen het volgende in overweging:

- De mogelijkheden tot minnelijk (ambtelijk) overleg en mediation blijven onverminderd aanwezig in het voortraject en het college blijft hierop inzetten.
- De huidige procedure voor een deel van de burgers niet transparant en duidelijk is en de keuze voor een onafhankelijke voorzitter voor meer draagvlak zorgt en meer duidelijkheid schept voor onze inwoners.
- Een degelijke bestuurlijke heroverweging zorgt voor zeefwerking en dus de gang naar de rechtbank en daarmee tijdsverlies kan voorkomen.
- Een onafhankelijk advies voor de rechtsgang een spiegel voor kan houden en tot andere inzichten kan leiden.
- Ook het bestuursorgaan nog steeds deel kan uitmaken van het gesprek tijdens de hoorzitting.
- Net zoals een mediator ook een onafhankelijke voorzitter naar een minnelijke oplossing zal zoeken indien mogelijk.
- Hierdoor een zuivere besluitvormingsprocedure ontstaat, waarbij het college gemotiveerd kan afwijken van het advies van adviescommissie.

Verzoekt het college:

- Een regeling uit te werken waarbij vanaf 2020 sprake is van een (externe) adviescommissie conform 7:13 Awb, waarbij:
 - de voorzitter in ieder geval onafhankelijk is;
 - de adviescommissie een schriftelijk advies uitbrengt aan het college;
 - de bezwaarmaker de keuze heeft om gehoord te worden door de adviescommissie dan wel via een ambtelijk gesprek;
- Criteria op te stellen, wanneer hiervan kan worden afgeweken.
- In het najaar van 2019 bij de Raad terug te komen met een uitgewerkt plan inclusief budgettering.

Indiener(s)

Pro'98

CDA

Lokaal Belang

Burger Initiatief

CU

Frank van der Lubbe

Maarten Schipper

Mijntje Pluimers

Judith v.d. Wildenberg

Henk Wieseneker

Betere zeefwerking en een zuiver besluitvormingsproces

In de gemeente Barneveld vindt het horen in het kader van een bezwaarprocedure plaats door een (interne) commissie bezwaarschriften met een wethouder als voorzitter. In veel andere gemeenten is een adviescommissie ingesteld met in elk geval een externe voorzitter.

In 2017 hebben wij een motie ingediend om de wethouder te vervangen voor een onafhankelijke voorzitter in de bezwarencommissie. Daar staakten de stemmen. De raad heeft daarop eind 2017 ingestemd met een onderzoek naar de tevredenheid van bezwaarmakers. Met dit onderzoek hebben wij het onderwerp op de agenda willen houden, met als doel het wijzigen van de samenstelling van de hoorcommissie.

De argumenten daarvoor zijn niet veranderd: Een betere beeldvorming, een neutrale kijk op een reeds genomen besluit, betere zeefwerking (nota bene het advies van onze eigen rekenkamer), maar bovenal een zuivere besluitvorming.

Er zijn veel verschillende varianten mogelijk. Hierin willen wij het college de ruimte geven om daarin keuzes te maken, maar wel met het volgende uitgangspunt;

Het instellen van een adviescommissie met een onafhankelijke voorzitter, die schriftelijk advies uitbrengt aan het college, waar vervolgens een bestuurlijke heroverweging plaatsvindt.

De procedure rondom het genomen besluit

Voordat er een bezwaar wordt ingediend, heeft er een besluitvormingsprocedure plaatsgevonden. Goede communicatie tijdens dit traject kan veel bezwaren wegnemen. Bijvoorbeeld door mondeling toe te lichten waarom een aanvraag niet (volledig) wordt gehonoreerd. Mondeling contact om de beslissing op voorhand toe te lichten, dus nog voordat die schriftelijk wordt toegezonden, kan veel onbegrip en derhalve onnodige bezwaren voorkomen.

De bezwaarprocedure voorafgaand aan de hoorzitting

Het ingezette traject met betrekking tot oplossingsgericht werken voorafgaand aan de bezwarencommissie wordt verder uitgebouwd. Als we dit vergelijken met gemeenten in de regio, dan boekt de gemeente een geweldig resultaat. Uiteindelijk hebben maar 40 bezwaren tot een hoorzitting geleid. Wij sporen het college dan ook aan, hiermee door te gaan.

Buurgemeenten en bezwaar en beroepsprocedures

Pro'98 heeft nagevraagd hoeveel van de hoorzittingen uiteindelijk tot een beroepsprocedure en dus tot vertraging leiden. Dat is de helft. Zowel van 2016 en in 2018 hebben we deze cijfers opgevraagd. In Ede is dit slechts 20%. Daar zijn echter wel aanzienlijk meer hoorzittingen. Dat zegt naar onze mening iets over de kwaliteit van ons minnelijke proces voorafgaand aan de hoorzitting. Die is hoog.

Niet alleen het aantal beroepszaken willen wij verminderen, maar ook het aantal verloren beroepszaken. Wanneer je jezelf tijdens de bezwaarprocedure al een spiegel voor kan houden, zal dit onnodige tegenslagen tijdens de beroepsprocedure voorkomen.

Enquête

Naast dat uit de vraagstelling en de antwoorden bleek, dat niet duidelijk is wat op dit moment het karakter is van de bezwarencommissie, kwamen er ook een aantal zorgelijke reacties naar voren, die wij ook al eerder van burgers hadden vernomen:

"Zeer ontevreden over de procedure. Voorzitter van de commissie dient niet dezelfde persoon te zijn die het besluit heeft genomen. Voorzitter dient onafhankelijk en belangeloos te zijn."

*"De voorzitter van een hoorcommissie dient onpartijdig te zijn."
"Hoorcommissie niet onpartijdig."*

"Een grote poppenkast. Er zit maar 1 persoon bij de hoorzitting die onafhankelijk is."

Wettelijke verankering

Er zijn twee artikelen waarin de samenstelling van de hoor- of adviescommissie zijn grondslag vindt. Artikel 7:5 Awb en artikel 7:13 Awb.

Artikel 7:5

Tenzij het horen geschiedt door of mede door het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan, geschiedt het horen door:

- a.** een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest, of
- b.** meer dan een persoon van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest.

Artikel 7:13

1. Dit artikel is van toepassing indien ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie is ingesteld:

- a.** die bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden,
- b.** waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en
- c.** die voldoet aan eventueel bij wettelijk voorschrift gestelde

andere eisen

3. Het horen geschiedt door de commissie. De commissie kan het horen opdragen aan de voorzitter of een lid dat geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan

5. Een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan wordt voor het horen uitgenodigd en wordt in de gelegenheid gesteld een toelichting op het standpunt van het bestuursorgaan te geven.

7. Indien de beslissing op het bezwaar afwijkt van het advies van de commissie, wordt in de beslissing de reden voor die afwijking vermeld en wordt het advies met de beslissing meegezonden.

Bredere context

In 2014 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken een advies uitgebracht, genaamd: "Professioneel behandelen van bezwaarschriften, handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften". Aan de hand van dit advies zullen wij ons initiatiefvoorstel verder motiveren.

Een betere zeefwerking

Formeel ingestoken bezwaarschriftprocedures kunnen heel gunstig uitpakken bij een conflict tussen gemeente en bezwaarmaker. Hierdoor houdt een besluit eerder stand bij de rechter. Maar in de meeste gevallen is er juist geen behoefte aan een formele procedure. Dan gaat het om een geschil wat sneller en eenvoudiger is op te lossen en vraagt om een informele aanpak. Al voor de hoorzitting zou hier vanuit de gemeente een afweging in gemaakt kunnen worden en ook tijdens de hoorzitting kan hierop ingespeeld worden. Hoe beter wordt ingespeeld tijdens de procedure op de aard van het bezwaar, des te beter de zeefwerking. (p. 9)

Keuze bij de bezwaarmaker

Het Ministerie doet in haar advies de suggestie om de bezwaarmaker de keuze te laten maken of hij behoefte heeft aan een ambtelijk gesprek of dat hij gehoord wilt worden door een externe adviescommissie. (p.10) Daarmee wordt ingespeeld op de aard van het bezwaar en krijg je naar onze mening de meest ideale procedure. Zowel financieel als qua tijdsverlies.

Communicatie en een onafhankelijke blik

In de voorfase zijn snelheid, persoonlijke benadering, luisteren naar de argumenten van de bezwaarmaker en vertrouwen geven dat wordt gekeken naar een oplossing erg belangrijk. Ook een goede uitleg als de bezwaren niet doorslaggevend zijn, leidt tot minder beroepsprocedures.

Behandeling moet kunnen leiden tot een objectief besluit, dat op juiste feiten berust en algemeen belang en het specifieke belang van de burger goed heeft afgewogen.. Kortom ook de juridische houdbaarheid is in een mogelijke vervolgprocedure erg belangrijk. Goede communicatie en een scherpe onafhankelijke blik zijn de kernwoorden voor een goede bezwaarprocedure (p.10)

Doel en middelen bezwaarprocedure

Het doel van een bezwarenprocedure is effectieve geschilbeslechting, zonder langdurige kostbare en belastende procedures zowel voor de burger als de gemeente. In dat licht moet continu gekeken worden naar de juiste instrumenten (p.14)

Het bestuur kan fouten maken, net zoals iedereen. Daarom is de bestuurlijke heroverweging zo belangrijk. Een externe adviescommissie kan het college attenderen op structurele gebreken in het primaire proces. Deze gebreken vinden vaak buiten het zicht van het bestuur plaats. Ook door analyses te delen met het college en periodieke overleggen tussen adviescommissie en het college kan er geleerd worden van foutieve besluitvorming.

Volgens het ministerie leidt een goede bezwaarprocedure daardoor niet alleen tot zeefwerking, maar heeft deze ook een verduidelijkingsfunctie en een leereffect. (p.16) Mocht de bezwaarprocedure toch leiden tot een rechterlijke procedure dan kan het advies van de adviescommissie ook een belangrijke basis zijn voor een goed dossier, en sneller leiden tot kern van het probleem tijdens een rechtszaak. (p. 17)

Juridificering

De portefeuillehouder in Barneveld benadrukte het gevaar van juridificering. Ook in het advies wordt hier voor gewaarschuwd. Dit wordt een bedreiging, wanneer de communicatie uit het oog wordt verloren en dus de procedure voorafgaand aan de hoorzitting verwaterd. (p.21) Wij zijn van mening dat een goede onafhankelijke voorzitter, evenals bijvoorbeeld een mediator, uitstekend in staat is om het bezwaar, als de mogelijkheden er zijn, minnelijk op te lossen. Niet alleen de samenstelling van de adviescommissie kan overigens leiden tot juridificering, maar ook de vorm (meer een gesprek of meer een rechtszitting). (p. 97) Ook hier kunnen we in het uit te werken plan rekening mee houden.

Conclusie

Hoe meer het conflict is geëscaleerd en het wederzijds vertrouwen ontbreekt, hoe meer behoefte er is aan een externe adviescommissie en deze ook meer tot zijn recht komt. Er zijn een aantal elementen, die er toe leiden dat een procedure door de burger als rechtvaardig wordt ervaren:

- informatie
- voice
- respect
- deskundigheid
- bevooroordeeldheid

Dit laatste element vraagt (vooral bij een conflictsituatie) om een onafhankelijke voorzitter van een adviescommissie. (p.31)

Er zijn meerdere mogelijkheden in samenstelling zowel alleen met externen, of ambtenaren en externen of alleen ambtenaren.(p.95) Wij willen het college de ruimte geven daar een keuze in te maken, waarbij een combinatie mogelijk is. Vereiste die wij daarbij stellen

is dat de mogelijkheid aan de burger wordt geboden om niet door het bestuursorgaan zelf gehoord te worden, maar door een externe. Daarnaast willen wij dat er vervolgens een advies aan het bestuursorgaan wordt uitgebracht.

Wij denken daarmee een zuiver en transparant besluitvormingsprocedure te creëren. Voor de bewoners van onze gemeente, maar ook voor de gemeente zelf.

Frank van der Lubbe
Pro'98