Financiën, Inkoop en Juridische Zaken
Juridische Zaken

Interne mededeling

Aan	H. Stellinga	Datum	26 april 2024
		Van	Francis Stevens
Onderwerp	Inrichting bezwaarschriftencommissie van de raad	Doorkiesnummer	06 39327836
		E-mail	francis.stevens@utrecht.nl
Kopie	B. Marseille, M. Wever	Bijlagen	Nvt.

Geachte heer Stellinga,

Naar aanleiding van uw vraag naar de mogelijkheden voor de (her)inrichting van de bezwaarschriftencommissie voor de behandeling van bezwaarschriften gericht tegen raadsbesluiten, bijgaande notitie.

In deze notitie wordt ingegaan op:

1) de huidige bezwaarprocedure in Utrecht;
2) de kenmerken van de bezwaarprocedure;
3) de opties voor inrichting bezwaarschriftencommissie;
4) voor- en nadelen van de opties en;
5) de praktijk bij andere gemeenten.

1. Bezwaarprocedure

Er is een commissie - bestaande uit raadsleden - ingesteld, die belast is met het horen van belanghebbenden over ingekomen bezwaarschriften tegen besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van de raad. Daarnaast is deze commissie belast met de advisering over deze bezwaarschriften en over deze besluiten. De basis hiervoor is neergelegd in de Verordening inzake de behandeling van bezwaar- en beroepschriften van de gemeente Utrecht (raadsbesluit van 10 februari 1994). De commissie wordt bijgestaan door een secretaris. De secretaris van de commissie is het hoofd van de afdeling Juridische Zaken van de gemeentesecretarie c.q. een door hem aangewezen ambtenaar.

De commissie nodigt - in de meeste gevallen – bezwaarmaker en degene, die namens de raad het besluit toelicht, uit voor een hoorzitting. Afhankelijk van de situatie, kunnen ook andere belanghebbenden worden gehoord. Tijdens de hoorzitting is er ruimte om op elkaars standpunten te reageren.

De commissie brengt in de huidige praktijk na de hoorzitting een advies uit aan de gemeenteraad. De gemeenteraad neemt vervolgens zelf het besluit op bezwaar. De gemeenteraad behoudt de bevoegdheid om af te wijken van het advies van de commissie. Dan zal de reden moeten worden vermeld waarom de gemeenteraad het met het advies van de bezwaarschriftencommissie niet eens is. Omdat een wettelijke grondslag voor delegatie ontbreekt, is een zogenaamde besliscommissie niet toegestaan.

2. Kenmerken van de bezwaarprocedure

Het doel van de bezwaarschriftenprocedure is heroverweging van het primaire besluit en het herstel van eventuele gebreken, zonder dat daar een rechter aan te pas hoeft te komen en voor zover de wet daartoe de ruimte biedt. De bezwaarschriftenprocedure is daarmee een verplicht voorportaal voor de toegang tot de bestuursrechter.

De bezwaarprocedure is een vorm van verlengde besluitvorming. Het is niet de bedoeling dat de bezwaarschriftencommissie zich beperkt tot alleen een juridische rechtmatigheidstoets op het bestreden besluit. De toetsing is uitdrukkelijk ook en zelfs in de eerste plaats bedoeld als een toetsing op de doelmatigheid. Het doel van de bezwaarprocedure is dat het bestuur en burger ‘met elkaar in gesprek komen’. De raad kan het besluit waartegen bezwaar is gemaakt in volle omvang, op zowel juridische als doelmatige aspecten, heroverwegen. Daarbij hoort ook dat doelmatige inzichten kunnen leiden tot een wijziging van het besluit en/of dat eventuele omissies kunnen worden gerepareerd. Het doel van de bezwaarschriftenprocedure is dus niet “onafhankelijke geschilbeslechting”. De onafhankelijke geschilbeslechting vindt plaats na de beslissing op bezwaar, bij de bestuursrechter en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

3. Opties voor inrichting bezwaarschriftencommissie

De Awb kent twee procedures voor het horen in de bezwaarschriftenprocedure.

I) Horen door of namens het bestuursorgaan. Artikel 7:5 van de Awb regelt het horen door of namens het bestuursorgaan zelf. De Memorie van Toelichting zegt daarover: Het zou in het algemeen wenselijk zijn dat het bestuursorgaan zelf de hoorzitting zou leiden of, bij meerhoofdige organen, enkele leden daarvan. Maar gezien het grote verschil in positie van bestuursorganen en het aantal door hen te nemen beslissingen is dat niet voor alle gevallen voor te schrijven.

Op grond van artikel 7:5 van de Awb kan het horen, indien het horen niet mede geschiedt door het bestuursorgaan zelf, plaatsvinden door een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest. De personen die op basis van artikel 7:5 Awb horen brengen een verslag uit (artikel 7:7 van de Awb).

II) Onafhankelijke adviescommissie. Daarnaast is er de mogelijkheid om het horen te laten geschieden door een in te stellen onafhankelijke adviescommissie (artikel 7:13 van de Awb). Deze adviescommissie brengt vervolgens ook een advies uit (artikel 7:13, lid 6, van de Awb).

Er zijn de volgende opties voor de inrichting van de bezwaarschriftencommissie

1) Horen door leden van de raad op basis van artikel 7:5 Awb; raadsleden brengen advies uit; (ambtelijk) secretaris bereidt de zaak voor en schrijft het conceptadvies
2) Horen door leden van de raad op basis van artikel 7:5 Awb; (ambtelijk) secretaris brengt advies uit
3) Horen door ambtenaren op basis van artikel 7:5 Awb; ambtenaren brengen advies uit.
4) Externe Adviescommissie ex artikel 7:13 Awb; bestaande uit drie leden, die niet werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan; de leden brengen advies uit; ambtelijk secretaris bereidt de zaak voor en schrijft conceptadvies
5) Gemengde Adviescommissie bestaande uit een onafhankelijke voorzitter (die niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan) en twee raadsleden. Deze samenstelling van de commissie wordt ook gezien als een externe commissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb; de leden brengen advies uit; ambtelijk secretaris bereidt de zaak voor en schrijft conceptadvies.

Positie secretaris. In de opties 1, 4, 5 kan voor wat betreft de ambtelijk secretaris de huidige situatie, waarbij het ambtelijk secretariaat vanuit Juridische Zaken (ambtenaren ressorteren onder het college) wordt ingevuld, worden voortgezet. Ik ga er daarbij vanuit dat de secretaris de zaak voorbereidt, het verslag maakt van de hoorzitting, het advies uitwerkt en afstemt met de leden van de bezwaarschriftencommissie en doorgeleidt naar de raad. Voor de inhoudelijke strekking van de adviezen en de uitvoering van bevoegdheden van de adviescommissie is de secretaris uitsluitend verantwoording schuldig aan de commissie. Dit is inherent aan zijn taakvervulling voor de commissie. De secretaris verwoordt het oordeel van de commissie in het advies. Het is niet wenselijk dat een hiërarchisch leidinggevende de strekking van het advies kan laten aanpassen of de secretaris aanspreekt op het uitvoeren van bevoegdheden van de commissie.

Dit ligt anders bij optie 2 en 3. Los van de vraag, of het wenselijk is dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het advies wordt belegd bij een (ambtelijk) secretaris en/of aangewezen ambtenaren, het volgende. Hoewel formeel in de Awb niet is vastgelegd dat de persoon die hoort moet ressorteren onder het bestuursorgaan, ligt dat bij optie 2 en 3 wellicht wel voor de hand. Dan geschiedt het horen en het uitbrengen van het advies door een persoon die werkzaam is bij de raadsgriffie en derhalve onder de raad ressorteert. Dit met het oog op de omstandigheid dat het horen in opdracht van het bestuursorgaan gemeenteraad geschiedt. Daarnaast kan er mogelijk een dubbele-petten-probleem optreden indien de persoon die hoort en advies uitbrengt aan de raad, onder het college ressorteert.

4. Voor- en nadelen van de opties

Graag wil ik vooropstellen dat de keuze voor een hoor- dan wel adviescommissie een politieke keuze is. Het besluit op bezwaar zal altijd door de gemeenteraad zelf moeten worden genomen. Het is de wens om de huidige werkwijze tegen het licht te houden en het doel is ook om het politiseren van de bezwaarschriftencommissie te voorkomen.

Hieronder enkele voor- en nadelen op en rij.

Commissie met raadsleden (of aangewezen ambtenaren) als bedoeld in artikel 7:5 Awb:

Voordelen:

- raadsleden in de commissie zijn bij uitstek op de hoogte van de discussie en de (beleids)motieven die in de raad hebben geleid tot het genomen besluit, waartegen het bezwaarschrift zich richt.
- het kan voor de raadsleden zelf van belang de bezwaarden te kunnen horen in een hoorzitting van de commissie.
- de hoorzitting zal in de regel informeler en laagdrempeliger zijn dan bij een externe commissie.
- bezwaarden zullen het op prijs stellen dat ze door raadsleden worden gehoord en dat zal leiden tot meer acceptatie en draagvlak voor het te nemen besluit.
- heroverweging in volle omvang (juridisch en doelmatig).
- n.b. deze voordelen gelden mogelijk in mindere mate indien de raad het horen overlaat aan aangewezen personen/ambtenaren.

Nadelen

- de burger kan de hoorzitting als minder onafhankelijk ervaren. Dat is ook niet erg. Van belang is dat de burger het advies accepteert. Doel van bezwaarprocedure is ook heroverweging in volle omvang (juridisch en doelmatig) van het besluit. Van belang is wel dat met een onbevooroordeelde houding naar de bezwaren wordt geluisterd en (de toon van) het advies op die manier wordt geformuleerd.
- er is bij de raadsleden niet altijd juridische kennis aanwezig (maar bij de secretaris wel).
- risico op politisering (optie 1), terwijl de afweging in de voltallige raad behoort plaats te vinden.
- Mogelijk dilemma bij een lid dat tegen een raadsbesluit was dat toch genomen is en er vervolgens over de band van het bezwaarschrift een gegrond bezwaaradvies over

moet uitbrengen aan de raad (beeld dat via de achterkant toch geprobeerd wordt om het besluit tegen te houden).
- als de aangewezen persoon/ambtenaar verantwoordelijk wordt voor het uitbrengen van het advies (optie 2 en 3) is er een (beperkt) risico dat de heroverweging zich beperkt tot een juridische afweging. De raad kan overigens overwegen om op grond van beleidsmatige redenen af te wijken van het advies.

Onafhankelijke adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb:

Voordelen

- Externe leden kunnen op aanwezigheid van juridische kennis worden geselecteerd en benoemd.
- Risico op politisering beperkt.
- (Schijn) van partijdigheid wordt hiermee voorkomen
- De raad kan altijd nog afwegen of hij van het advies van de bezwaarcommissie - vanuit oogpunt beleid en/of doelmatigheid – gemotiveerd wil afwijken. De afwegingen zijn dan helder.

Nadelen

- Externe leden zijn niet of minder goed op de hoogte van (alle) beleidsmatige afwegingen die een rol hebben gespeeld bij het bestreden besluit.
- Externe leden zullen eerder geneigd zijn om zich tot de juridische afweging te beperken en niet ook de volle – ook doelmatige heroverweging - te doen.
- Hoewel het formeel mogelijk is – met een verzwaarde motiveringsplicht - voor de raad om contrair te gaan (af te wijken van het advies), zal het orgaan in de regel het advies overnemen, zodat er niet wordt toegekomen aan een toetsing op beleidsaspecten.
- Een hoorzitting zal mogelijk als afstandelijker worden ervaren; hetgeen wellicht consequenties heeft voor de acceptatie en draagvlak van het te nemen besluit.
- De beslistermijn gaat van 6 naar 12 weken.

Gemengde bezwaarschriftencommissie bestaande uit een onafhankelijke voorzitter en twee raadsleden

- Een onafhankelijke voorzitter, aangevuld met twee raadsleden kan het beste uit beide werelden combineren.
- De beslistermijn gaat van 6 naar 12 weken.

5. Wat doen andere gemeenten?

Amsterdam
Amsterdam kent een bezwaarschriftencommissie bestaande uit raadsleden. In uitzonderingsgevallen kan een externe bezwaarschiftencommissie worden ingesteld. Het college voorziet in de ambtelijke ondersteuning van de commissie. Zie: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR393288/1

In artikel 2.1 van de Verordening op de bezwaarschriften (gemeenteraad) is vastgelegd dat de vaste bezwaarschriftencommissie van de raad bestaat uit ten minste drie leden en drie plaatsvervangende leden, allen lid van de raad.

In artikel 2.3 van de Verordening op de bezwaarschriften (gemeenteraad) is de mogelijkheid gecreëerd om de afhandeling op te dragen aan een externe bezwaarschriftencommissie, waarvan in ieder geval de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de raad.

Er kan gebruik worden gemaakt van een externe bezwaarschriftencommissie in: 1) gevallen waarin de neutraliteit en objectieve oordeelsvorming binnen de gemeente niet (afdoende) kunnen worden geborgd; 2) gevallen waarin de schijn zou kunnen ontstaan dat een bezwaarschrift niet met de noodzakelijke onbevangenheid en onbevooroordeeldheid kan worden behandeld, of 3) bijzondere gevallen die een zeer specifieke deskundigheid vereisen die binnen de gemeente niet aanwezig is.
In de toelichting staat omtrent de keuze het volgende: "*In deze verordening op de bezwaarschriftencommissie wordt gekozen voor een interne commissie die hoort en advies uitbrengt. In geval van de raad wordt door het bestuursorgaan zelf gehoord, door een interne commissie bestaande uit afgevaardigden uit de gemeenteraad. Voor het college wordt gekozen voor een interne commissie bestaande uit ambtenaren. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 7:5 Awb. Dit moet worden onderscheiden van een externe bezwaarschriftencommissie ingevolge artikel 7:13 Awb. Waarbij in ieder geval één lid (de voorzitter), niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Het voordeel van een interne commissie is dat de bezwaarafhandeling efficiënter, effectiever, laagdrempelig en doelmatig is.*
In de bezwaarfase is sprake van heroverweging van het besluit door het bestuursorgaan zelf, daarbij zijn 'onbevangenheid' en 'onpartijdigheid' vereist. Een externe commissie kan een voordeel zijn als sprake is van een kleine gemeente. Dan kan het lastig zijn om in het bezwaarproces voldoende afstand in te bouwen tussen ambtenaren die over het bezwaar moeten adviseren en degene die bij de totstandkoming van het besluit waren betrokken. Bij een grote gemeente als Amsterdam speelt dat probleem veel minder. Daarom is gekozen om in beginsel te werken met een interne commissie. Alleen in incidentele gevallen is het mogelijk een externe bezwaarschriftencommissie in te schakelen."

Rotterdam
Rotterdam kent voor de afhandeling van bezwaarschriften gericht tegen raadsbesluiten een bezwaarschriftencommissie bestaande uit externe leden. De leden van kamer III, die adviseert over bezwaarschriften gericht tegen raadsbesluiten, worden benoemd door de raad. De bezwaarschriftencommissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. Zie: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR646046
Op de website van Rotterdam staat de lijst met leden van de bezwaarschriftencommissie https://www.rotterdam.nl/algemene-bezwaarschriftencommissie. In de toelichting staat dat de externe bezwaarcommissie bestaat uit deskundigen die niet in dienst zijn van de gemeente. De leden hebben wel een juridische achtergrond. Zij zijn lid van de bezwaarschriftencommissie in Rotterdam naast hun werk ergens anders.

Den Haag
Den Haag heeft een externe commissie voor alle bestuursorganen van de gemeente, zie Regeling behandeling bezwaarschriften 2011 | Lokale wet- en regelgeving (overheid.nl)