

Nijmegen, 20 oktober 2021

Agendapunt 13: Raadsvoorstel Stadsbegroting 2022 - 2025

voor: 28
tegen: 11
aanvaard

Amendement: 'De commissie bezwaarschriften: onafhankelijk en openbaar'

Nijmegenaren hebben het recht om bezwaar te maken tegen beslissingen van hun stadsbestuur. Dat recht is fundamenteel: de bezwaarprocedure is vaak het laatste redmiddel van de burger om in het verweer te komen tegen de overheid. Zo een fundamenteel recht vraagt om een onafhankelijke en transparante procedure.

D66 gelooft dat de manier waarop de bezwaarprocedure in de gemeente Nijmegen is ingericht, beter kan. We vinden dat de onafhankelijkheid van de bezwaarprocedure beter gewaarborgd kan worden, en dat de procedure zelf een onnodig besloten karakter heeft. We willen niet beweren dat bezwaarprocedures in Nijmegen op dit moment oneerlijk of partijdig verlopen (daar hebben we ook geen signalen over ontvangen), maar tegelijkertijd willen we dat daar geen enkele twijfel over kan bestaan. Je hoeft immers niet ziek te zijn om beter te worden.

Op dit moment heeft de gemeente Nijmegen een zogeheten 'interne' bezwaarprocedure. Hoorzittingen geschieden door eigen ambtenaren van de gemeente, en er is geen gemeentelijke verordening die voorschrijft hoe de procedure moet verlopen; de gemeente handelt binnen de brede kaders die de Algemene wet bestuursrecht geeft. Binnen deze brede kaders geeft de gemeente Nijmegen zelf niet aan hoe zij wil omgaan met de openbaarheid van hoorzittingen, en hoe zij zelf de onafhankelijkheid van de procedure verder wil borgen.

Met het bijgevoegde amendement willen we twee dingen veranderen aan de Nijmeegse bezwaarprocedure:

- We willen dat er een onafhankelijke commissie van advies voor bezwaarschriften komt, met andere woorden: een commissie bezwaarschriften.
- We willen dat toekomstige bezwaarprocedures in Nijmegen in principe openbaar zijn.

Hoe is de procedure nu geregeld?

In Nijmegen kan een burger bezwaar aantekenen tegen een besluit van het college, zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht.¹ Dit kan een vergunning voor een aanbouw zijn, maar ook de toekenning of afwijzing van een uitkering. De gemeentelijke website vermeldt dat bij het ontvangen van een

¹ In Nijmegen bestaat al een commissie bezwaarschriften tegen Awb-besluiten van de gemeenteraad, en een commissie bezwaarschriften rechtspositie ambtenaren voor personele besluiten over ambtenaren. Deze commissies hebben geen zeggenschap over het overgrote deel van de besluiten die door de gemeente Nijmegen worden genomen: de Awb-besluiten waarvoor het college bevoegd is. Denk hierbij aan het toekennen van een uitkering, of het verlenen van een vergunning voor een aanbouw.

bezwaar de bezwaarmaker eerst zal worden opgebeld door een medewerker van de afdeling juridische zaken om te horen wat er speelt. Dit wordt “de informele aanpak” genoemd. De informele aanpak biedt de mogelijkheid om zonder formele hoorzitting tot een oplossing te komen die voor zowel de bezwaarmaker als de gemeente werkt. Komen de partijen er niet uit, dan wordt alsnog een formele hoorzitting georganiseerd.

D66 onderschrijft deze informele werkwijze, omdat het een laagdrempelige manier is waarmee burger en gemeente gezamenlijk een probleem kunnen oplossen. Dit sluit ook aan bij het doel van de Algemene wet bestuursrecht om de bezwaarprocedure te dejuridiseren. Wat ons betreft hoeft aan dit gedeelte van de bezwaarprocedure niets te veranderen.

Wanneer een formele hoorzitting wordt georganiseerd, komt in de meeste Nederlandse gemeenten (85%) de commissie bezwaarschriften bijeen. In de gemeente Nijmegen bestaat er geen commissie bezwaarschriften, maar handelt de afdeling juridische zaken het bezwaar af. Dit is dezelfde afdeling die ook het informele gesprek met de bezwaarmaker voert. In een hoorzitting moet de bezwaarmaker ten overstaan van gemeentelijke ambtenaren zijn/haar standpunt toelichten.

Artikel 7:5

240      

- 1** 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.
- 2** Voor zover niet bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, besluit het bestuursorgaan of het horen in het openbaar plaatsvindt.

Deze werkwijze is gebaseerd op artikel 7:5 van de Awb (zie afbeelding). Dat artikel voorkomt dat de bezwaarmaker wordt gehoord door (een meerderheid van) ambtenaren die waren betrokken bij de voorbereiding van het gewraakte besluit. Omdat de gemeente Nijmegen geen verordening heeft die de bezwaarprocedure verder regelt dan wat er in de Awb staat, kan de bezwaarprocedure worden ingevuld binnen de volledige bandbreedte van de kaders die de Awb biedt. Zo is het dus mogelijk dat een Nijmeegse bezwaarmaker tegenover drie ambtenaren komt te staan, waarvan er een direct betrokken is bij het besluit waartegen hij/zij bezwaar maakt.

Hoe kan de procedure beter?

D66 vindt dat de wijze waarop de hoorzitting, de formele procedure, van de gemeente Nijmegen is ingericht beter kan. Het is onwenselijk dat een bezwaar kan worden beoordeeld door een ambtenaar die het gewraakte besluit heeft voorbereid, ook als diegene in de minderheid is. Zie ook het bovenstaand theoretische voorbeeld: drie personen van de gemeente zijn aanwezig, waarvan één

persoon eerder contact heeft gehad met de betreffende inwoner. Juist in dit stadium van de procedure is onafhankelijkheid van groot belang: de beide partijen zijn immers bij de informele aanpak niet tot een oplossing gekomen.

In dat licht vinden we het ook onwenselijk dat de bezwaarmaker in zowel het formele als het informele stadium van de bezwaarprocedure is aangewezen op dezelfde afdeling juridische zaken. Volgens D66 moet iedere mogelijke twijfel aan de onafhankelijkheid van de bezwarenprocedure worden voorkomen. Daarom pleiten we ervoor om een commissie bezwaarschriften in te stellen met een onafhankelijk voorzitter en onafhankelijke leden die niet werkzaam zijn voor de gemeente Nijmegen.

Een qua formaat en demografie vergelijkbare gemeente is de gemeente Groningen. In 2015 heeft deze gemeente een nieuwe verordening op de commissie bezwaarschriften ingesteld. Hierbij is ervoor gekozen om net als in Nijmegen eerst een informele aanpak te hanteren, waarna de bezwaarmaker er alsnog voor kan kiezen om een formele procedure te starten. De formele procedure verloopt, in tegenstelling tot Nijmegen, via een commissie met twee onafhankelijke leden en een secretaris vanuit de afdeling Juridische zaken. Uit intern onderzoek van de gemeente blijkt dat bezwaarmakers zich naar tevredenheid behandeld voelen.²

Hoe is de openbaarheid nu geregeld?

Het eerder genoemde artikel 7:5 van de Awb zegt ook iets over het openbaar horen van bezwaarmakers: de gemeente mag zelf beslissen of dit gebeurt. Op de website van de gemeente Nijmegen is alleen te lezen dat de bezwaarmaker een vertrouwenspersoon of advocaat mag meenemen naar de hoorzitting. Over het wel of niet openbare karakter van de hoorzitting wordt niets vermeld. De gemeente motiveert ook de keuze voor het wel of niet openbaar maken van hoorzittingen niet publiekelijk.

Op dit moment geeft de gemeente Nijmegen in de jaarrekening³ een beknopte weergave van de zaken die de afdeling Juridische zaken afhandelde, en welke thema's de boventoon voerden in de ingediende bezwaarschriften; in 2019 en 2020 waren dit bijvoorbeeld de omzettingsvergunningen voor kamerverhuur.

	2018	2019	2020
Ingediend:	1753	1309	961
Waarvan gegrond:	6,7%	8%	14%
Informeel afgehandeld:	25%	25%	25%

Hoe kan de openbaarheid beter?

D66 gelooft dat openbaarheid het vertrouwen in de bezwaarprocedure vergroot, net zoals dat openbare raadsvergaderingen het vertrouwen in de gemeenteraad vergroten. Daarom vinden we dat het formele gedeelte van de bezwaarprocedure *in principe* in het openbaar plaats moet vinden. Dat

² Dhr. Horlings, afdelingshoofd JuZa, gemeente Groningen.

³ Zie de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening in het jaarverslag.

betekent dat van alles wat niet in de openbaarheid gebeurt, gemotiveerd moet worden waarom het niet openbaar is.

Van de informele aanpak die meestal voorafgaat aan een formele procedure vinden wij daarentegen dat die juist gebaat is bij vertrouwelijkheid. Een bezwaarschrift kan ook het gevolg zijn van emotie, of verkeerd begrip van een situatie door de indiener. Het informele gesprek kan die emotie wegnemen of voor meer duidelijkheid zorgen. Aan de andere kant biedt de informele aanpak ook aan de gemeente de mogelijkheid om onbedoelde uitwerkingen van haar handelen zonder uitgebreide juridische procedure meteen recht te zetten. Pas wanneer bezwaarmaker en gemeente elkaar blijven betwisten, is een hoorzitting nodig.

We kunnen ons goed voorstellen dat veel bezwaarprocedures die betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer van inwoners, niet in het openbaar plaatsvinden. Toch vinden we dat de gerechtvaardigde beslotenheid van deze procedures goed beargumenteerd moet worden. Bovendien belet de privacy van de inwoners de gemeente niet om te vermelden dát er een zitting plaatsvindt, en een globale omschrijving van het onderwerp te geven. De waarde van deze informatie? Bezwaarschriften kunnen inzicht geven in de kwaliteit van besluiten van de raad en het college, en de uitvoering ervan, en hoe het handelen van de gemeente wordt beleefd door inwoners van onze stad.

Daarom stellen we het volgende voor

Omdat we denken dat de onafhankelijkheid van de bezwaarprocedure beter geborgd kan worden willen we het volgende voorstellen aan de gemeenteraad:

De gemeenteraad van Nijmegen in openbare vergadering bijeen op 20 oktober 2021,

Constaterende dat:

1. De gemeente Nijmegen momenteel geen onafhankelijke commissie heeft voor het horen van inwoners die bezwaar maken tegen Awb-besluiten van het College,
2. De gemeente Nijmegen succesvol een informele aanpak hanteert waardoor 25% van de bezwaarmakers niet gehoord hoeft te worden in een formele zitting,
3. Een klein percentage bezwaarmakers wel gehoord wil worden in een formele hoorzitting,
4. Deze formele hoorzittingen worden verricht door ambtenaren van de gemeente Nijmegen,
5. Er binnen de ruimte die de Awb biedt een mogelijkheid bestaat dat ambtenaren die betrokken zijn bij de totstandkoming van het gewraakte besluit, ook adviseren over het al dan niet gegrond verklaren van het bezwaar,
6. De gemeente zelf mag beslissen of formele hoorzittingen van bezwaarmakers in het openbaar gebeuren,
7. De gemeente geen openbaar raadpleegbare regels heeft waarin ze uiteenzet welke hoorzittingen wel en niet in het openbaar behandeld worden,
8. De gemeente niet openbaar publiceert waar openbare zittingen bijgewoond kunnen worden,

Overwegende dat:

1. De tijdsgeest van de toeslagenaffaire erom vraagt de bescherming van burgers tegen de overheid beter te borgen,
2. De informele aanpak als voorstadium van een mogelijke formele hoorzitting succesvol is,
3. Het besloten en vertrouwelijke karakter van de informele aanpak wél wenselijk is,
4. Maar dat een tweede formele aanleg (in principe) in de openbaarheid en door onafhankelijke beoordelaars positief zou zijn voor het vertrouwen in de bezwaarprocedure en dat hiermee iedere schijn van belangenverstrengeling wordt voorkomen,
5. Dat de onafhankelijkheid van de procedure beter is geborgd wanneer de behandelaars in een formele hoorzitting onafhankelijk van de gemeente Nijmegen zijn,
6. En dat met 85% van de Nederlandse gemeenten die een onafhankelijke commissie bezwaarschriften heeft, Nijmegen afwijkt van de norm,

Besluit:

Aan beslispunt 1 toe te voegen:

De begroting vast te stellen met dien verstande dat in de stadsbegroting 2022 op pagina 16 onderaan de paragraaf 'Nijmegenaar centraal in onze dienstverlening' de volgende subparagraaf wordt toegevoegd:

We borgen beter de onafhankelijkheid van onze bezwaarprocedure

Met Nijmegenaren die bezwaar maken tegen een besluit (in de zin van de Algemene wet bestuursrecht door het college van burgemeester en wethouders) wordt indien mogelijk eerst via de informele aanpak naar een oplossing gezocht. Wanneer dit niet slaagt wordt een bezwaarmaker formeel gehoord. Deze *informele* aanpak heeft een vertrouwelijk karakter waarbij in alle rust en beslotenheid het probleem van de inwoner besproken kan worden met ambtenaren van de gemeente. Ook in 2022 houden we vast aan deze informele aanpak, maar gaan we een verandering

doorvoeren in de wijze waarop bezwaarmakers formeel worden gehoord om de onafhankelijkheid van de bezwaarprocedure nog beter te borgen. Volgend jaar gaan we de procedure wijzigen waardoor de formele hoorzittingen zullen worden verricht door een *onafhankelijke commissie van advies voor bezwaarschriften*. Voor de toegang tot deze zittingen hanteren we het principe "openbaar, tenzij", en we stellen heldere regels op voor welk type zaken wordt afgeweken van dit principe (bijvoorbeeld vanwege het zeer persoonlijke karakter van een zaak). We zullen deze nieuwe werkwijze vastleggen in de gemeentelijke verordening.

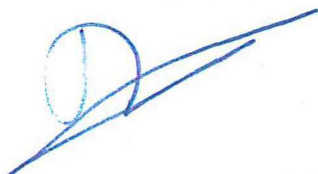
Aan beslispunt 2 toe te voegen:

De veranderingen in de begroting van het programma Bestuur en Organisatie vast te stellen met dien verstande dat in de stadsbegroting 2022 op pagina 16 bij veranderingen in de begroting een bedrag van jaarlijks 20.000 euro wordt gereserveerd voor de nieuwe werkwijze.

Beslispunt 4 als volgt te wijzigen:

Rekening te houden met de onttrekkingen en stortingen in de saldireserve zoals opgenomen in de programmabegroting, dan wel het financieel beeld, en toegelicht in het programma Financiën, dan wel veranderingen in de begroting, met dien verstande dat het saldo op het financieel beeld zoals vermeld in het overzicht op pagina 9 wordt verminderd met een bedrag van € 20.000,- structureel.

D66
Tobias van Elferen



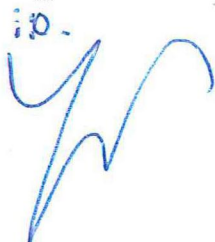
GroenLinks



PvdA

VVD

SP



Stadspartij Nijmegen

CDA

PvdD

VoorNijmegen.nu

Gewoon Nijmegen

50PLUS

= ongewijzigd.