



GEMEENTE BOEKEL

VOORSTEL AAN DE RAAD

Datum	:	16 januari 2024
Voorstel van	:	College van burgemeester en wethouders
Onderwerp	:	Werkwijze voor de behandeling van bezwaarschriften Boekel 2024
Portefeuillehouder	:	C.J.M. van den Elsen

Samenvatting:

Naar aanleiding van een evaluatie van de huidige bezwaarschriftprocedure en het coalitieprogramma 2022-2026 wordt uw raad een voorstel gedaan voor een nieuwe werkwijze voor de behandeling van bezwaarschriften. Bij deze werkwijze wordt eerst een informele behandeling onderzocht, waarbij wordt gepoogd om tot een gezamenlijke oplossing te komen binnen de grenzen van de wet- en regelgeving. Indien een informele behandeling geen oplossing biedt, zal deze werkwijze een formeel traject bieden. Dit traject bestaat in de meeste gevallen uit het horen door een externe adviescommissie, die vervolgens advies uitbrengt aan het bevoegde bestuursorgaan.

De voorgestelde werkwijze leidt tot een verhoging van de begrotingspost Vergoeding bezwaarschriften. In de begroting 2025 zal in ieder geval een bedrag van € 7.500,00 opgenomen worden om de extra kosten voor de nieuwe werkwijze naar verwachting te kunnen dekken. Daarnaast zal de begroting voor de website ook met € 1.560,00 verhoogd dienen te worden om het digitaal indienen van bezwaar mogelijk te kunnen maken.

Voorgesteld besluit:

1. Instemmen met de voorgestelde werkwijze voor de behandeling van bezwaarschriften.
-

Inleiding/probleemstelling:

Aanleiding

De gemeente Boekel ontvangt weinig bezwaren en tegen een besluit op bezwaar wordt slechts zelden beroep ingesteld. Zelfs als er beroep wordt ingesteld, wordt de gemeente Boekel vaak in het gelijk gesteld. Echter, is door uw raad de behoefte uitgesproken om de wijze van het behandelen van bezwaren te wijzigen. In het coalitieprogramma 2022-2026 van DOP en GVB is opgenomen dat zij een adviescommissie wensen met onafhankelijke en externe deskundigen, als bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Door verschillende collegeleden, ambtenaren en burgerleden van de huidige commissie zijn ook enkele knelpunten in de huidige procedure benoemd. In bijlage 1 is een verslag opgenomen waarin de diverse ervaringen van het college en de burgerleden gebundeld zijn. In bijlage 2 is een evaluatie van de bezwaarschriftenprocedure met verschillende ambtenaren opgenomen. In bijlage 3 is een

jaarverslag van 2022 toegevoegd, waaruit ook enkele verbeterpunten van de bezwaarschriftenprocedure blijken.

Huidige procedure

In de gemeente Boekel wordt een klantgerichte benadering voorgestaan, waarbij het achterhalen van de belangen van de burgers centraal staat om op basis hiervan een oplossing te vinden die aan de wederzijdse belangen zoveel mogelijk tegemoet komt. Dit doen we door ons de vraag te stellen 'wat heeft de burger eraan?'. Met de huidige werkwijze wordt voorzien in een laagdrempelige manier van het horen van de burger, waarbij burgers zich ook daadwerkelijk gehoord voelen.

De heer Brenninkmeijer heeft in 2010 al gepleit voor een informele bezwaarprocedure. Zo'n informele procedure zorgt ervoor dat er beter contact is tussen burger en overheid en dat naar een oplossing kan worden gezocht, die zoveel mogelijk tegemoet komt aan alle betrokken belangen. Dit kan er al toe leiden dat een bezwaar wordt ingetrokken, zodat aan een besluit op bezwaar niet meer wordt toegekomen. Daarom pleit de heer Brenninkmeijer juist voor een informele bezwaarprocedure in plaats van een formele. De huidige werkwijze in Boekel sluit hier goed bij aan.

De bezwaren worden echter niet altijd onafhankelijk afgehandeld binnen de gemeente Boekel. Het komt voor dat de ambtenaar die het bestreden besluit heeft genomen, ook het bezwaar in behandeling neemt. Dit wordt soms als onprettig ervaren door zowel ambtenaar als bezwaarmaker, ondanks dat de ambtenaar niet het besluit op bezwaar neemt, en kan ook de schijn van partijdigheid opwekken. Afgezien van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid is het soms lastig om met de huidige werkwijze de wettelijke beslistermijn te halen. Een commissie is niet verplicht voor de bezwaarprocedure, maar wij werken in Boekel toch met een commissie. Echter, omdat deze niet voldoet aan de voorwaarden van de Awb, geldt voor ons geen beslistermijn van twaalf weken, maar van zes weken. Dit terwijl wij wel een hoorzitting moeten inplannen. Daardoor is het erg lastig om de wettelijke beslistermijn te halen.

Nieuwe werkwijze

Gezien de behoefte aan vernieuwing van de werkwijze in bezwaarprocedures en de knelpunten, die in het huidige proces worden ervaren, wordt aan u een nieuwe werkwijze voorgelegd. Het voorstel is om deze werkwijze toe te passen op alle bezwaren, die momenteel binnen de gemeente Boekel worden afgehandeld, met uitzondering van bezwaren inzake leges; bezwaarprocedures die zijn uitbesteed, zoals bij belastingzaken of zaken onder de Participatiewet, vallen hier niet onder. Deze bezwaren worden niet binnen de organisatie afgehandeld en over de afhandeling van die bezwaren zijn afspraken gemaakt met de betreffende uitvoerder. Er zijn geen signalen dat de bezwaarprocedure in deze zaken gewijzigd dient te worden. Ook voor de afhandeling van bezwaren omtrent leges geldt een andere procedure. Met betrekking tot de leges is de heffingsambtenaar bevoegd. Dit is een bestuursorgaan, dat de procedure voor bezwaren tegen zijn besluiten op een andere manier kan inrichten. Bovendien geldt voor bezwaar inzake leges een andere procedure dan die in de Awb wordt voorgeschreven. Daarom worden ook deze buiten de nieuwe werkwijze gehouden.

Met de voorgestelde werkwijze wordt geborgd dat alle bezwaren, die binnen de gemeente Boekel worden afgehandeld, met uitzondering van legeszaken, op een heldere wijze afgehandeld worden conform de Awb. Ook voor afdelingen, waar vrijwel nooit bezwaar wordt ontvangen, wordt er met de nieuwe werkwijze voorzien in een procedure, waarbij de stappen en de taakverdeling duidelijk zijn, en die op een centrale plek is vastgelegd. Dit maakt het proces minder kwetsbaar.

De voorgestelde werkwijze is schematisch weergegeven in bijlage 4 en zal hieronder uiteengezet en gemotiveerd worden. Belangrijk om op te merken is dat ieder bestuursorgaan van de gemeente Boekel een besluit kan nemen, waartegen bezwaar mogelijk is. Dit betekent dat zowel de raad als het college en de burgemeester een bezwaarprocedure dient te hebben en ieder van deze bestuursorganen kan dit proces op een eigen manier invullen. Met de voorgestelde

werkwijze zou hierin op een uniforme wijze worden voorzien, waarbij ieder bestuursorgaan eigen accenten kan leggen.

De Adviesraad Sociaal Domein heeft per e-mail van 10 november 2023 een advies uitgebracht over de voorgestelde werkwijze. Zie bijlage 7. Daarin voeren zij kort samengevat een aantal punten aan.

1. Er zou geen minnelijk traject meer moeten zijn in de bezwaarfase.
2. Het is onduidelijk wie er tijdens het minnelijk traject namens het bestuursorgaan worden betrokken.
3. Wat wordt verstaan onder de Boekelse werkwijze is onduidelijk.
4. De bezwaarmaker moet zich kunnen laten bijstaan.
5. Er dient een aparte commissie te zijn voor het sociaal domein
6. De uitbesteedde bezwaarzaken in het sociaal domein zouden ook in Boekel afgehandeld moeten worden.

Tijdens de vergadering van de Adviesraad Sociaal Domein op 6 oktober 2023 is het voorstel toegelicht. Toen zijn de punten 1 tot en met 3 ook besproken. Aan de hand daarvan is expliciet benoemd dat het minnelijke traject altijd een keuze van de bezwaarmaker blijft; als deze direct een formele behandeling wenst, zal geen minnelijk traject worden ingezet. Ook is onder stap 5.4 duidelijk benoemd wie bij het minnelijk traject worden betrokken, zodat hier geen onduidelijkheid meer over bestaat. Verder is uitgelegd dat met de Boekelse werkwijze wordt gedoeld op de klantgerichte benadering (Wat heeft de burger eraan?). Punt 4 valt buiten de reikwijdte van dit voorstel. Iedere bezwaarmaker mag zich laten bijstaan, maar dit voorstel ziet enkel op het proces. Zo ook voor punt 6. Dit voorstel beoogt slechts te voorzien in een werkwijze voor bezwaren die door de gemeente Boekel worden afgehandeld. Indien wordt besloten dat bezwaren op het gebied van sociale zaken weer in Boekel worden afgehandeld, zullen deze ook onder de voorgestelde werkwijze vallen. Punt 5 wordt pas vormgegeven bij het werven van de commissieleden. Er is slechts één commissie, maar door leden met verschillende expertises te werven wordt ervoor gezorgd dat kundige commissieleden horen en advies geven. Op deze manier hoeven er niet meerdere commissie opgetuigd te worden, waarbij voor iedere commissie de leden apart benoemd dienen te worden, en die ieder een eigen werkwijze kunnen gaan vormen. Het model van de VNG bood een optie om te werken met kamers, maar omdat er relatief weinig bezwaren worden ontvangen, lijkt dit de werkwijze onnodig ingewikkeld te maken.

Relatie met eerdere besluitvorming:

- Coalitieprogramma 2022-2026

Beoogd resultaat:

Kort samengevat wordt een bezwaarschriftprocedure voorgesteld waarbij het horen in beginsel wordt gedaan door een externe commissie. Voordat dit formele traject binnen de bezwaarprocedure wordt ingezet, zal echter zoveel mogelijk worden geprobeerd om in een minnelijk traject tot een oplossing te komen. De verschillende stappen in de voorgestelde werkwijze zijn hieronder onder Toelichting uitgewerkt. In bijlage 4 is de voorgestelde nieuwe werkwijze gevisualiseerd in een beslisboom. In bijlage 5 staat een voorlopige conceptverordening, die de basis moet gaan vormen voor deze werkwijze. In bijlage 6 staat een artikelsgewijze toelichting op deze verordening. Indien alle bestuursorganen akkoord gaan met de voorgestelde werkwijze, zullen deze verordening en de overige benodigde besluiten voorgelegd worden aan de bevoegde bestuursorganen. Met dit voorstel wordt slechts instemming met de voorgestelde werkwijze gevraagd. Juridische besluitvorming volgt na instemming op een later moment.

Keuzemogelijkheden:

1. Huidige situatie behouden (collegelid en burgerlid)

Op dit moment neemt een collegelid deel aan de hoorzitting. Dit collegelid zit de hoorzitting voor. Daarnaast is er een burgerlid aanwezig. Doordat een collegelid hoort kan al snel de schijn van vooringenomenheid ontstaan. Doordat er een burgerlid is toegevoegd aan de hoorcommissie, is een eerste aanzet tot een officiële commissie gedaan. Dit brengt wat meer onafhankelijkheid, maar de huidige manier van afhandelen van bezwaren brengt haken en ogen met zich mee zoals

blijkt uit voorliggend voorstel en het jaarverslag in bijlage 3. Om deze redenen wordt niet geadviseerd de huidige situatie te behouden.

2. Horen door collegelid, ondersteund door ambtenaar

Een tweede optie zou zijn om het horen bij een collegelid neer te leggen. Op deze manier kan er op een laagdrempelige manier worden gehoord en is het college betrokken bij de bezwaarprocedure, waardoor een besluit op bezwaar niet alleen wordt genomen op basis van documenten. Ook hier spelen enkele van de bezwaren, die in de huidige situatie spelen. Met name de schijn van vooringenomenheid speelt dan meer. Hieraan zou enigszins tegemoet gekomen kunnen worden door niet de verantwoordelijke portefeuillehouder te laten horen.

Een bezwaar is echter een heroverweging van het bestuursorgaan dat bevoegd was het bestreden besluit te nemen. Als het idee is dat het verantwoordelijke bestuursorgaan wordt betrokken in de bezwaarprocedure, zou deze werkwijze slechts een optie zijn bij bezwaar tegen besluiten waarvoor het college bevoegd was. Indien de burgemeester bevoegd is, is er geen optie om een andere portefeuillehouder te laten horen, en indien de raad bevoegd is, zou het vreemd zijn om een collegelid de hoorzitting te laten doen. Bij een officiële adviescommissie in de zin van de Awb kan een collegelid zelfs geen lid zijn van een commissie voor bezwaren tegen de raad op grond van de Gemeentewet. Om deze redenen is deze optie niet voorgesteld.

3. Horen door burgerlid, ondersteund door ambtenaar

Met deze werkwijze wordt de schijn van vooringenomenheid voorkomen, evenals het probleem dat er voor ieder bestuursorgaan apart bepaald dient te worden wie in welke zaak gaat horen. Ook blijft het horen laagdrempelig. Aan de andere kant heeft deze werkwijze niet het voordeel dat het verantwoordelijke bestuursorgaan zelf in contact is geweest met de belanghebbenden bij de zaak. De huidige burgerleden hebben affiniteit met de onderwerpen, maar geen bijzondere kennis van regelgeving over deze onderwerpen of het bestuursrecht. Omdat zij in de dagelijkse praktijk ook niet hiermee te maken hebben, zal het voor een burgerlid naar verwachting moeilijk worden om alleen een gedegen advies te geven aan het bevoegde bestuursorgaan, waarbij rekening wordt gehouden met de geldende regelgeving en gemeentelijk beleid. Het burgerlid zal dan waarschijnlijk veel ondersteuning van de ambtenaar nodig hebben, maar dit vraagt ook andere competenties van de burgerleden, zoals voorzitterschap, wat nu niet verlangd wordt.

4. Ambtelijk horen

Indien wordt gehoord door een ambtenaar die niet bij het bestreden besluit is betrokken, wordt de schijn van vooringenomenheid weggenomen. Bovendien is dit een laagdrempelige manier van horen, die voor alle bestuursorganen kan worden toegepast. Indien deze taak wordt verdeeld over twee ambtenaren, kunnen beide voldoende ervaring opdoen met het proces ondanks het lage aantal bezwaarschriften. Bovendien hebben zij in de dagelijkse praktijk te maken met het bestuursrecht. Deze laagdrempelige manier van horen maakt het ook makkelijk om de werkwijze bij te stellen en maatwerk te leveren. Echter, niet alle zaken zijn even geschikt voor ambtelijk horen, bijvoorbeeld vanwege de complexiteit of voorgeschiedenis. Om die reden wordt voorgesteld om op termijn een verordening vast te stellen, die als uitgangspunt hanteert dat er gehoord wordt door een adviescommissie, maar wel de optie biedt om in bepaalde situaties ambtelijk te horen. Op deze manier kan de bezwaarprocedure op een formele manier worden afgehandeld waar nodig, maar bestaat ook de mogelijkheid om informeel een bezwaar af te handelen door middel van ambtelijk horen door type zaken aan te wijzen waarvoor deze werkwijze gaat gelden.

Toelichting:

Hieronder zal de werkwijze in de voorgestelde bezwaarprocedure stap voor stap worden toegelicht en ook worden aangegeven op welke punten een aanvullend besluit nodig is. Het doel van deze werkwijze is een verdere professionalisering van de bezwaarprocedure, maar met aandacht voor het 'Boekelse'. Dit betekent juridificering daar waar nodig, maar praktisch en informeel daar waar de ruimte is.

1. Ontvangst bezwaar

De bezwaarprocedure vangt aan met de ontvangst van een bezwaar. De bezwaren, die onder de nieuwe werkwijze vallen, kunnen digitaal of op papier worden ingediend. Op de website wordt uitgelegd op welke wijze men bezwaar kan maken en aan welke (basis)eisen een bezwaarschrift dient te voldoen. Dit staat ook onder elk besluit waar bezwaar tegen open staat.

2. Ontvankelijkheid

Zodra een bezwaar binnenkomt, zal dit doorgeleid worden naar de jurist. De jurist is niet of beperkt betrokken bij het bestreden besluit en kan daarom een meer onafhankelijke positie innemen in de bezwaarprocedure. Deze heeft voor bezwaar tegen college- en burgemeestersbesluiten reeds mandaat om het bezwaar in behandeling te nemen. Voor bezwaar tegen raadsbesluiten dient uw raad deze bevoegdheid te mandateren.

De jurist zal het bezwaar toetsen aan de ontvankelijkheidseisen van de Awb. Indien daar niet aan wordt voldaan, wordt aan bezwaarmaker een termijn geboden om de benodigde gegevens in te leveren. Zodra een bezwaar voldoet aan de ontvankelijkheidseisen zal altijd contact opgenomen worden met bezwaarmaker en eventuele andere belanghebbenden.

3. Ontvangstbevestiging

Als het bezwaar voldoet aan de ontvankelijkheidseisen wordt per ommegaande een ontvangstbevestiging verstuurd. Indien er een hersteltermijn wordt geboden om het bezwaar aan te vullen, wordt in diezelfde brief de ontvangst van het bezwaar bevestigd.

4. Verzamelen dossier

Om het bezwaar inhoudelijk te kunnen behandelen is het nodig dat de jurist over het dossier van het bestreden besluit beschikt. Daarvoor is de medewerker, die het bestreden besluit heeft voorbereid, aan zet.

5. Informele behandeling

5.1 Eerste beoordeling bezwaar

Om onnodige processen en formalisering te voorkomen zal de jurist op basis van het dossier en het bezwaarschrift een eerste beoordeling van het bezwaar doen. Als deze van mening is dat er redenen zijn om het bestreden besluit te herzien, zal hierover overlegd worden met degene die het bestreden besluit heeft genomen en vervolgens met bezwaarmaker zelf en eventuele andere belanghebbenden. Als iedereen ermee akkoord is, zal het bestreden besluit worden herzien. Daarna kan de bezwaarmaker het bezwaar intrekken en kan de bezwaarprocedure worden afgesloten.

5.2 Beoordeling minnelijk traject

Indien er niet direct redenen worden gezien om het bestreden besluit te herzien, zal de jurist een inschatting maken over de toegevoegde waarde van een minnelijk traject. Om hier een goed beeld van te krijgen, zal altijd contact opgenomen worden met bezwaarmaker, degene die het besluit heeft genomen en eventuele andere belanghebbenden. Een voorbeeld van een situatie, waarbij een minnelijk traject van toegevoegde waarde kan zijn, is als er meerdere belanghebbenden zijn, die tegengestelde belangen hebben.

5.3 Voorstel minnelijk traject

Alle belanghebbenden dienen in te stemmen met een minnelijk traject, zodat de beslistermijn verdaagd kan worden. De bezwaarmaker of andere belanghebbenden kunnen er dus ook voor kiezen om af te zien van een minnelijk traject, zodat direct de formele behandeling zal worden ingezet.

5.4 Inzet minnelijk traject

In de gemeente Boekel wordt een klantgerichte benadering voorgestaan ('wat heeft de burger er aan'), waarbij het achterhalen van de belangen van de burgers centraal staat om op basis hiervan een oplossing te vinden die aan de wederzijdse belangen zoveel mogelijk tegemoet komt. Door ruimte te pakken voor een informele behandeling van het bezwaar, wordt ruimte geboden aan deze 'Boekelse' manier van werken.

Over het minnelijke traject is niets in het bijzonder geregeld in de Awb. Echter, met de voorgestelde werkwijze zou voorgeschreven worden dat het betreffende bestuursorgaan nagaat of een informele afhandeling mogelijk is. Zie daarvoor artikel 4 van de conceptverordening in bijlage 5. Omdat ieder bestuursorgaan een eigen bevoegdheid heeft om te beslissen op bezwaar tegen een besluit dat het zelf heeft genomen, heeft ieder bestuursorgaan vrijheid om deze procedure naar eigen inzicht in te vullen. Voor alle bestuursorganen, raad, burgemeester en college, is het dus van belang om hiervoor een proces vastgelegd te hebben, zodat het minnelijke traject voortvarend ingezet kan worden. In de huidige werkwijze is hier geen rekening mee gehouden, waardoor dit traject niet op een eenduidige wijze wordt opgepakt en termijnen vaak worden overschreden.

Door het minnelijk traject vast te leggen in de verordening is vooraf voor alle betrokkenen duidelijk dat een informele behandeling in beginsel de eerste stap in het proces is. Bovendien wordt hiermee tegemoet gekomen aan een wens die door verschillende betrokkenen is geuit. Het minnelijke traject wordt als een laagdrempelig voorportaal gezien van de daadwerkelijke hoorzitting en dit sluit aan bij de 'Boekelse' manier van werken.

Tijdens het minnelijke traject wordt besproken welke bezwaren er tegen een bepaald besluit bestaan en of er mogelijk een 'onderliggend' probleem is dat los van de behandeling van het bezwaarschrift kan worden opgelost. Als dit resulteert in een intrekking van het bezwaarschrift als gevolg van een alternatieve oplossing dan verdient dit uiteraard de voorkeur, maar ook belangrijk is dat bezwaarmakers zich in een vroeg stadium gehoord voelen en actief betrokken worden bij het bezwaarproces.

Het wordt als positief ervaren in de huidige procedure dat de burgemeester of wethouder betrokken is bij de bezwaarprocedure. Bezwaarmakers ervaren het over het algemeen als fijn dat een collegelid tijd voor hen maakt en hun problemen aanhoort. Dit maakt ook dat bij het uiteindelijke besluit op bezwaar door het college een van de collegeleden daadwerkelijk betrokken is geweest bij het voorproces. Bovendien wordt het als positief ervaren dat het horen op een informele manier gebeurt, waarbij ook aandacht is voor eventuele onderliggende problemen en niet alleen voor de juridische houdbaarheid van een besluit.

Echter, in enkele gevallen wordt wel de onafhankelijkheid en onpartijdigheid aan de kaak gesteld door de bezwaarmaker, aangezien met name de portefeuillehouder als verantwoordelijke voor het bestreden besluit wordt gezien. Om het voordeel van betrokkenheid van bestuurders te behouden, wordt voorgesteld om het college of de burgemeester, te betrekken bij de informele behandeling van het bezwaar. Deze zullen dan het voortouw nemen in het minnelijke traject en het gesprek aangaan met de bezwaarmaker, de betrokken ambtenaar en eventuele andere belanghebbenden om te pogen tot een gezamenlijke oplossing te komen.

Er zijn drie 'formaties' bij het minnelijke traject. Als het college het bevoegde orgaan is, zal een collegelid aan zet zijn in deze stap van de procedure. Nu er een soort escalatiemodel wordt voorgesteld, waarbij een formele behandeling mogelijk is als de informele geen oplossing biedt, kan de portefeuillehouder de behandeling doen. Deze is het beste op de hoogte van het bestreden besluit en de regelgeving op dat gebied en weet dus het beste welke ruimte het college heeft om mee te bewegen. Als de burgemeester het bevoegde orgaan is, bestaat het bestuursorgaan maar uit één persoon. Hiervoor geldt hetzelfde als voor het college en dus kan zij zelf de minnelijke behandeling doen. Ook uw raad heeft de vrijheid om het informele traject zelf in te richten. Het komt echter zelden tot niet voor dat bezwaar wordt ingediend tegen een raadsbesluit. De afgelopen tien jaar zijn geen bezwaren ingediend tegen een raadsbesluit. Om hiermee praktisch om te gaan, wordt voor dit type besluiten dezelfde werkwijze voorgesteld als bij collegebesluiten. Uw raad dient in dat geval de individuele collegeleden te mandateren voor de minnelijke behandeling van een bezwaar en het college dient hiermee in te stemmen.

In alle gevallen zullen de medewerker, die het bestreden besluit heeft genomen of dit heeft voorbereid, en de jurist aanwezig zijn bij de minnelijke behandeling van het bezwaar. Deze

hebben de meeste inhoudelijke kennis van het besluit, de relevante feiten en de wet- en regelgeving en zullen daarom de grenzen aan kunnen geven van de ruimte die het bestuursorgaan heeft om mee te bewegen, rekening houdend met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Indien er een oplossing wordt gevonden, zal het bestreden besluit worden herzien en dient het bezwaar ingetrokken te worden.

Mocht het minnelijke traject geen oplossing bieden of mocht er geen oplossing voortkomen uit het minnelijke traject, dan wordt 'opgeschaald' naar de formele bezwaarprocedure.

6. Formele behandeling: Horen

In bezwaar dient er altijd gehoord te worden. Feitelijk is dit al gedaan tijdens de informele procedure, maar omdat de insteek van het gesprek toen was om samen tot een oplossing te komen en niet zozeer de onafhankelijkheid en onpartijdigheid, is in het kader van de rechtsbescherming de volgende stap het horen van de bezwaarmaker en eventuele andere belanghebbenden, specifiek met het doel om hun argumenten naar voren te brengen. De Awb schrijft voor dat de bezwaarmaker gehoord moet worden door een persoon die niet bij de voorbereiding van het besluit is betrokken.

6.1 Externe adviescommissie

De externe adviescommissie is de laatste stap in het proces, waarbij de bezwaarmaker en eventuele andere belanghebbenden worden betrokken. Pas als in de voorfase geen redenen worden gevonden om het besluit te herzien, wordt er opgeschaald naar een externe commissie, die zich over de zaak buigt. Er is bewust gekozen voor een externe commissie, omdat horen door het bestuursorgaan zelf in de praktijk vaak zal neerkomen op een herhaling van stappen, aangezien deze al in het minnelijke traject bij de zaak is betrokken. Deze externe commissie kan met een frisse blik naar de zaak kijken en is onafhankelijk en onpartijdig van het bestuursorgaan en straalt dit ook uit naar alle betrokkenen. Dit is extra belangrijk als er in het informele traject geen oplossing is gevonden. Wat belangrijk is om op te merken, is dat deze commissie slechts advies geeft. Het is uiteindelijk aan het bevoegde bestuursorgaan om het besluit op bezwaar te nemen.

Het doel van de externe adviescommissie is tweeledig. Aan de ene kant kan zij het bevoegde bestuursorgaan nieuwe inzichten geven met betrekking tot het bezwaar, waardoor het na een hoorzitting en extern advies uiteindelijk toch het bezwaar gegrond acht. Daarmee wordt er ook meteen door een externe partij gekeken naar onze procedures en werkwijze, wat behulpzaam kan zijn bij het zo goed mogelijk inrichten van procedures. Aan de andere kant, kan het ook een extra, onafhankelijke, onderbouwing zijn richting bezwaarmaker waarom zijn bezwaar ongegrond is.

Door het instellen van een formele adviescommissie wordt het ook gemakkelijker om de wettelijke beslistermijnen, die gelden voor bezwaarprocedures, te halen. De huidige werkwijze die gehanteerd wordt bij bezwaarschriftenprocedures betreft een *informele* werkwijze. Dit heeft tot gevolg dat *formele* procestermijnen die de Awb stelt niet altijd gehaald worden. Dit komt simpelweg door het feit dat het organiseren van een (informele) hoorzitting binnen onze gemeente tijd kost en deze extra procestijd niet geboden wordt door de Awb. Hierdoor wordt de termijn die gesteld wordt voor een bezwaarprocedure soms overschreden. De Awb maakt het mogelijk om de termijn enkel éénmaal met zes weken te verlengen en slechts in specifieke gevallen kan nogmaals worden verlengd. Door het instellen van een formele commissie wordt de beslistermijn voor een besluit op bezwaar twaalf weken, met een mogelijkheid om te verlengen met zes weken. Dit geeft voldoende tijd om een hoorzitting te plannen en verkleint daarmee het risico dat de gemeente een dwangsom verschuldigd wordt wegens het overschrijden van de wettelijke termijn.

Om een adviescommissie, zoals bedoeld in artikel 7:13 van de Awb mogelijk te maken, dient een verordening te worden vastgesteld door de raad. Deze verordening, die in lijn is met het model van de VNG, wordt bij dit voorstel slechts als bijlage meegegeven. Indien uw raad instemt met de voorgestelde werkwijze, zullen alle benodigde besluiten ter vaststelling aan de bevoegde

bestuursorganen worden voorgelegd. De wet schrijft voor dat ieder bestuursorgaan zijn eigen adviescommissie instelt met een instellingsbesluit. Dit betekent dat het college een commissie voor collegebesluiten dient in te stellen, de burgemeester voor besluiten van de burgemeester en uw raad voor raadsbesluiten. De ervaring leert dat het overgrote deel van bezwaren toeziet op collegebesluiten. Incidenteel wordt bezwaar ingediend tegen een besluit van de burgemeester (bijvoorbeeld tegen het sluiten van een drugspand). Zover terug te vinden is in het archief is niet eerder een bezwaar ingediend tegen een raadsbesluit. Dit is haast een 'theoretische situatie' en zal in de toekomst waarschijnlijk ook (bijna) niet voorkomen. Daarom is dan ook het advies om één commissie in te stellen voor alle bestuursorganen, die adviseert over de afhandeling van de bezwaren. Omdat de commissieleden dan voor alle bestuursorganen dezelfde zijn, mogen raadsleden en collegeleden geen lid zijn van deze commissie.

In de voorgestelde werkwijze wordt de adviescommissie bezet door drie externen, namelijk een voorzitter en twee andere leden, die ondersteund worden door een secretaris. De externe leden maken geen deel uit van het gemeentelijke bestuursorgaan van de gemeente en/of zijn niet werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan van de gemeente. Dit wordt gedaan richting de burgers om discussie rondom de mate van onafhankelijkheid en onpartijdigheid bij de afhandeling van bezwaren uit te sluiten. De Awb zelf laat wel ruimte om een aantal leden, die werkzaam zijn bij de gemeente, als commissielid aan te stellen. Maar omdat in de voorgestelde wijze sprake is van een escalatiemodel wordt dit niet voorgesteld.

De conceptverordening in bijlage 5 zal het kader bieden voor de behandeling van het bezwaar en het horen door de externe adviescommissie. Op basis daarvan dient het college een besluit te nemen om de leden aan te stellen. Vaak zijn de leden van een adviescommissie juristen. De wens is echter om een gezonde mix van leden te werven en daarbij in te zetten op het voorkomen van te veel juridificering. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de kennis en kunde van de leden, maar het gaat er uiteindelijk om dat er advies wordt gegeven waar het bestuursorgaan wat aan heeft. Belangrijk daarbij is dat de adviescommissie rekening houdt met de beslissingsruimte die een bestuursorgaan heeft. Om goede adviezen te krijgen dient het bestuursorgaan advies te krijgen over waar zij de ruimte heeft om anders te beslissen en waar niet. Bovendien dient het advies voldoende onderbouwd te zijn, nu een collegelid ook al in het minnelijke traject betrokken is geweest. Juridische kennis is dus wel wenselijk. Daarom wordt niet specifiek een vacature uitgezet voor juristen, zodat kan worden geprobeerd om leden met een verschillende achtergrond te vinden.

De vergoeding voor de commissieleden zal vastgesteld dienen te worden. Hiervoor is een verordening nodig. Er is een Verordening rechtspositie raads- en commissieleden gemeente Boekel 2022. Door deze op enkele punten te wijzigen, kan hier ook de vergoeding voor de commissieleden voor de bezwaarschriftprocedure geregeld worden.

In de verordening worden enkele bevoegdheden in het kader van de bezwaarschriftprocedure toegekend aan de voorzitter van de commissie. In de praktijk zullen deze door de secretaris van de commissie worden uitgeoefend. Hoe de commissie uitvoering geeft aan haar taken kan vastgelegd worden in een reglement. De commissie kan dit zelf doen om zichzelf te binden. Dan is sprake van een intern werkende regeling. Als een bestuursorgaan dit voor de commissie wil vaststellen, is er sprake van een algemeen verbindend voorschrift. Indien uw raad deze bevoegdheid aan het college zou willen geven, zou die bevoegdheid gecreëerd moeten worden in de conceptverordening in bijlage 5. Dit is nu niet gedaan, omdat een reglement vooral ziet op de praktische invulling van een hoorzitting, zoals hoe vaak wordt vergaderd en wanneer. De verwachting is dat de commissieleden en secretaris onderling tot een werkwijze kunnen komen. Bovendien is het ook de bedoeling dat de commissie onafhankelijk is van de bestuursorganen. Dit wordt beter geborgd als de bestuursorganen niet onnodig ingrijpen in de werkwijze van de commissie. Mocht er reden zijn om hierbij in te grijpen dan kan de verordening hierop aangepast worden.

6.2 Ambtelijk horen

Een tweede manier, naast het minnelijke traject, om de 'Boekelse' werkwijze te bewaren is door in artikel 5 van de conceptverordening de mogelijkheid te bieden om ambtelijk te horen. Dit is echter een uitzondering; uitgangspunt blijft dat als het minnelijke traject niet tot een oplossing heeft geleid, er gehoord wordt door de externe commissie. Er zijn echter type zaken denkbaar, waarbij het horen door een externe commissie geen toegevoegde waarde heeft. Ook zou het kunnen dat het horen door een externe adviescommissie een drempel opwerpt voor de burger om zijn bezwaren naar voren te brengen. Het horen door slechts één ambtenaar van de gemeente, eventueel telefonisch, is veel laagdrempeliger en informeler. Dit kan soms voldoende zijn om de standpunten duidelijk op tafel te krijgen, zodat een besluit op bezwaar kan worden genomen. De conceptverordening biedt daarom de mogelijkheid aan het bevoegde bestuursorgaan om dergelijke zaken aan te wijzen. Vervolgens dient een ambtenaar de bevoegdheid te krijgen om te horen. Deze dient niet betrokken te zijn bij het bestreden besluit, maar wel op de hoogte te zijn van het dossier. De jurist coördineert de bezwaarprocedure en is in deze fase van de bezwaarprocedure daarom de meest aangewezen persoon om de bezwaarmaker en eventuele andere belanghebbenden te horen.

Het voornemen is om het ambtelijk horen toe te passen in bezwaren inzake:

- een gebonden beschikking; of
- proceskosten.

Bij een gebonden beschikking heeft het bevoegde orgaan geen ruimte om een afweging te maken. Het gaat er daarbij om alle relevante feiten op tafel te krijgen en op basis daarvan kan het bestuursorgaan slechts één besluit nemen. Een externe commissie zou daarom een onnodig zwaar middel zijn om een besluit op bezwaar te nemen. Hetzelfde geldt als in de voorgaande stappen het besluit is herzien en er nog slechts discussie bestaat over proceskostenvergoeding. Indien er redenen voor zijn, biedt de verordening de mogelijkheid om het horen in dergelijke zaken toch te laten doen door de commissie.

Als de nieuwe werkwijze geëvalueerd wordt, zal ook het ambtelijk horen meegenomen worden. Dan kan worden onderzocht of het ambtelijk horen in de aangewezen gevallen voldoende is of dat een externe commissie toch beter past, maar ook of er mogelijk andere zaken aangewezen moeten worden voor het ambtelijk horen.

7. Voorstel besluit op bezwaar

Nadat de commissie een advies heeft uitgebracht, zal de jurist een voorstel maken voor het bestuursorgaan dat het besluit op bezwaar dient te nemen. In het voorstel wordt expliciet aangegeven wat het advies van de commissie is en of wordt voorgesteld het advies van de commissie te volgen of niet. Het advies wordt tevens als bijlage bij het voorstel gevoegd.

8. Besluit op bezwaar

Aan de hand van het voorstel met de bijbehorende stukken neemt het bestuursorgaan vervolgens een besluit op bezwaar. Daarmee wordt de bezwaarprocedure afgerond.

Financiële gevolgen en dekking:

Met het instellen van een bezwaarschriftencommissie conform de Awb, wordt een formele commissie ingesteld. Vergoeding van de werkzaamheden van de commissieleden dient conform artikel 96, eerste lid, van de Gemeentewet bij een verordening van de raad te worden vastgesteld.

In 2013 is er een kosteninschatting gemaakt indien een formele bezwaarschriftencommissie wordt ingezet. In 2014 is hier opnieuw een berekening voor gemaakt. In 2013 is uitgegaan van een voorbeeld van de gemeente Gemert-Bakel. Daar was de vergoeding per commissielid ongeveer € 150,00 per vergadering. De commissies voor bezwaarschriften hadden in Gemert-Bakel in totaal 41 vergaderingen, waardoor de kosten op € 18.226,14 per jaar uitkwamen. Daarbij zijn nog kosten gerekend voor het extra werk dat het opstellen van een verweerschrift met zich meebrengt en het werk dat een secretaris en bodes besteden aan de commissie. Daardoor is het totaalbedrag in

2013 ingeschat op € 68,175,14 per jaar. In 2014 is uitgegaan van een secretariaat voor de commissie dat uitbesteed zou worden, wat € 3.000,- per jaar zou kosten.

Uit ingewonnen informatie bij diverse gemeenten en advertenties in Binnenlands Bestuur is gebleken dat een vergoeding tussen de € 150,-- en € 200,-- (exclusief reiskosten) voor het bijwonen van een hoorzitting nog steeds gebruikelijk is. Voorgesteld wordt om de voorzitter van de commissie voor het bijwonen van een zitting een vergoeding toe te kennen van € 175,--. en de leden van de commissie voor het bijwonen van een zitting een vergoeding van € 150,--. In 2022 zijn er zes hoorzittingen geweest. In 2021 zijn er twee hoorzittingen geweest en in 2020 vijftien. In 2023 zijn er 13 hoorzittingen geweest, waarbij het ambtelijk horen niet is meegerekend en een aantal bezwaren in één hoorzitting zijn opgepakt. Het aantal hoorzittingen wisselt dus sterk. Daarom zal voorlopig uit worden gegaan van gemiddeld tien hoorzittingen per jaar. Dit brengt de totale vergoeding per jaar voor de commissieleden op € 4.750,00. Dit is exclusief reiskostenvergoeding.

Het aanstellen van een secretaris voor de bezwarencommissie resulteert in extra werkzaamheden voor de betreffende medewerker van de gemeente Boekel, maar dit wordt binnen de bestaande formatie opgelost door de jurist. Hetzelfde geldt voor de extra werkzaamheden in het minnelijke traject. Afhankelijk van de hoeveelheid extra werk is mogelijk extra formatie nodig om zorg te dragen voor een juiste afhandeling van de bezwaren binnen de wettelijke termijnen. Dit zal meegenomen worden in de evaluatie. Ook het maken van een verweerschrift wordt binnen de bestaande formatie opgelost. De vraag is in hoeverre dit extra werk voor de betreffende medewerker oplevert, aangezien deze tot op heden vaak het volledige bezwaar oppakte, dus contact had met alle belanghebbenden, de hoorzitting plande, notuleerde en het voorstel schreef.

Daarnaast brengt het inrichten van een digitaal formulier voor het indienen van bezwaar ook kosten met zich mee. Hiervoor is een offerte gevraagd bij Care, de websiteaanbieder. Omdat een dergelijk formulier de mogelijkheid moet bieden om te ondertekenen met DigiD brengt dit kosten met zich mee. De grootste kostenpost is echter de koppeling met eHerkenning, zodat ook rechtspersonen bezwaar kunnen indienen. De totale kosten hiervan zijn € 1.560,00. Dit is een eenmalige investering.

Op jaarbasis betekent de voorgestelde werkwijze een verhoging van de begrotingspost Vergoeding bezwaarschriften. Gezien bovenstaande zal er in de begroting 2025 in ieder geval een bedrag van € 7.500,00 opgenomen worden voor de behandeling van bezwaren. In deze begrotingspost wordt rekening gehouden met de kosten voor de commissieleden, maar ook kosten voor proceskostenvergoeding. Wel dient er rekening mee te worden gehouden dat indien er meer bezwaren worden ontvangen de kostenpost groter wordt. Die kans is aanwezig, nu burgers over het algemeen kritischer zijn over de overheid. Daarom zal bij de evaluatie ook nog een keer gekeken worden naar de kosten en eventueel voorgesteld worden om de begrotingspost bij te stellen. Daarnaast zal de begroting voor de website ook met € 1.560,00 verhoogd dienen te worden.

Het financieel effect voor de jaarschijf 2025 en verder zal worden verwerkt met de voorjaarsnota 2024.

Risico's:

Een jaar na inwerkingtreding van de nieuwe werkwijze, zal deze geëvalueerd worden. Er bestaat een risico dat de voorgestelde werkwijze extra werk oplevert als in alle gevallen eerst het minnelijk traject wordt ingezet en vervolgens het formele traject. Het is daarom van belang dat er vooraf een goede inschatting wordt gemaakt over de kans van slagen van het minnelijk traject en dat ervoor wordt gezorgd dat het formele traject niet hetzelfde doet, zodat dubbel werk wordt voorkomen. In het geval het wenselijk is de verordening of de algemene werkwijze aan te passen, zal dit ter besluitvorming aan uw raad worden voorgelegd.

Communicatie:

In deze fase van het vaststellen van een nieuwe procedure is het niet nodig om de burger hier actief over te informeren. Dit kan slechts tot verwarring leiden, omdat dit nog niet de geldende procedure is. Zodra de nieuwe bezwaarschriftprocedure van kracht wordt, zal de informatie op de website over het indienen van bezwaar hieraan worden aangepast. Ook zal de bezwaarclausule die onder besluiten staat, waar nodig aangepast worden.

Uitvoering en evaluatie:

Indien uw raad instemt met de voorgestelde werkwijze, zullen de benodigde besluiten ambtelijk voorbereid worden en vervolgens aan de bevoegde bestuursorganen worden voorgelegd ter vaststelling. Op dat moment kan ook de werving voor de commissieleden starten. Naar verwachting kan begin 2025 de nieuwe werkwijze van start gaan, die na ongeveer een jaar geëvalueerd zal worden.

Voorstel:

1. Instemmen met de voorgestelde werkwijze voor de behandeling van bezwaarschriften.

Burgemeester en wethouders van Boekel,

de secretaris,

de burgemeester,

Mr. J.G. Marcic

C.J.M. van den Elsen

Bijlagen die zijn bijgevoegd:

1. Verslag overleg werkwijze hoorcommissie
2. Evaluatie bezwaarschriftprocedure door medewerkers
3. Jaarverslag bezwaar 2022
4. Beslisboom voorgestelde werkwijze bezwaarprocedure
5. Concept Verordening Commissie voor de Bezwaarschriften
6. Artikelsgewijze toelichting Verordening Commissie voor de Bezwaarschriften
7. Advies van Adviesraad Sociaal Domein, d.d. 10 november 2023
8. Concept raadsbesluit Instemming nieuwe werkwijze bezwaarschriftprocedure 2024