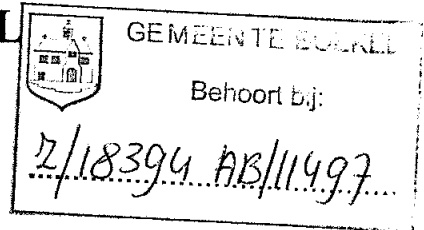


GEMEENTE BOEKEL**Beleidsnotitie behandeling bezwaarschriften****Inleiding**

Zoals alle bestuursorganen krijgt ook de gemeente Boekel te maken met de behandeling van bezwaarschriften. Burgers hebben de mogelijkheid om bezwaarschriften in te dienen tegen besluiten waar zij het niet mee eens zijn. In deze notitie wordt ingegaan op de spelregels voor de afhandeling van bezwaarschriften en de werkwijze in de gemeente Boekel.

Wettelijk kader

Met een bezwaarschriftprocedure wordt gestreefd naar twee doelen:

1. De rechtsbescherming van de belanghebbenden;
2. De mogelijkheid voor een bestuursorgaan om het bestreden besluit nog eens in heroverweging te nemen voordat het aan de rechter wordt voorgelegd.

In de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) zijn de spelregels over de behandeling van een bezwaarschrift opgenomen. De bezwaarschriftbehandeling moet voldoen aan onder meer kwaliteiten als goede zorgvuldige juridische heroverweging en tijdige afdoening.

De Awb geeft gemeenten de vrijheid om te kiezen voor het al dan niet instellen van een adviescommissie voor de behandeling van bezwaarschriften (art. 7:13 Awb).

Als een gemeente niet kiest voor het instellen van een bezwarencommissie dan vindt het horen plaats door of mede door het bestuursorgaan, de burgemeester of een wethouder of door minimaal twee personen die niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken zijn geweest (art. 7:5 Awb).

Als gekozen wordt voor een bezwarencommissie dan hoort deze de bezwaarmaker en brengt een advies uit aan het bestuursorgaan. Vervolgens neemt het bestuursorgaan een beslissing op het bezwaarschrift.

Het doel van het behandelen van een bezwaarschrift is om op een eenvoudige manier te voorkomen dat burgers naar de rechter moeten stappen. Of dit nu wordt uitgevoerd door een bezwaarschriftencommissie of een bestuurder, het doel is verbinden. Bemiddelen in een vroeg stadium. Uit onderzoek van het Ministerie van BZK blijkt dat burgers belang hechten aan zorgvuldige procedures waarin goed naar hen wordt geluisterd en waarin herkenbaar wordt ingegaan op de door hen naar voren gebrachte bezwaren. Juridisering is niet in hun belang.

Bij de behandeling van bezwaren kan gedacht worden aan drie functies:

- Leerfunctie: welke informatie heeft de burger die het bestuursorgaan niet heeft. Is een win-win situatie mogelijk.
- Rechtvaardiging: had de gemeente dit besluit mogen nemen.
- Zeeffunctie: als duidelijk is dat een besluit het voor de rechter niet gaat halen, kan het in dit stadium al worden ingetrokken.

Werkwijze afhandeling bezwaarschriften in Boekel

In de gemeente Boekel wordt sinds jaar en dag gewerkt zonder een bezwaarschriftencommissie. Daar is de gemeente Boekel niet uniek in. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de gemeente Veghel. Daarnaast zijn er ook tussenvormen mogelijk. De gemeenten Eindhoven en Grave vragen bijvoorbeeld alleen in sommige gevallen eerst advies aan de Commissie voor bezwaarschriften.

Het horen van de bezwaarmaker vindt in Boekel plaats onder leiding van een lid van het college, in de meeste gevallen is dit de burgemeester. In onderstaande tabel vindt u per categorie bezwaarschriften wie voorzitter is van de hoorzitting en door welke ambtenaren

GEMEENTE BOEKEL

deze wordt ondersteund. Voor personeelszaken geldt dat er een speciale commissie wordt ingesteld als daar behoefte aan is.

	Voorzitter hoorzitting	Overige leden	Notulist
Algemene zaken	Burgemeester		Behandelend ambtenaar, Senior medewerker VROM (beleidsmedewerker A) of Bestuurlijk juridisch beleidsmedewerker (beleidsmedewerker B)
Sociale zaken	Wethouder bewonerszaken	Maria v.d. Elzen (onafhankelijk burgerlid)	Medewerker gemeente Gemert-Bakel
Ruimtelijke ontwikkeling	Burgemeester		Senior medewerker VROM (beleidsmedewerker A)

Nadat de hoorzitting heeft plaatsgevonden maakt de notulist een verslag waarop gereageerd kan worden. Vervolgens maakt deze een advies voor het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan neemt vervolgens een beslissing op het bezwaarschrift.

In de afgelopen jaren is het volgende aantal bezwaarschriften behandeld:

	2008	2009	2010	2011	2012
Algemene zaken en ruimtelijke ontwikkeling	54	48	63	80	46
Sociale zaken	3	1	1	6	7
Totaal	57	49	64	86	53

Aantallen beroepen (exclusief belastingen/WOZ en personeelszaken)

	2008	2009	2010	2011	2012
Algemene zaken en ruimtelijke ontwikkeling	16	10	6	14	11
Sociale zaken	1	0	1	1	0
Totaal	17	10	7	15	11

Aantal beroepszaken in percentage van het aantal bezwaren:

	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal	30%	20%	11%	17%	21%

Onderverdeling beroepszaken in afloop

Beroep gegrond	4	1	1	5	4
Beroep ongegrond	12 / 70%	7 / 70%	4 / 57%	7 / 47%	4 / 36 % *
Anders (mediation of ingetrokken)	1	2	2	3	3 (deze lopen nog)

* aangezien enkele beroepen nog lopen is dit mogelijk niet de einduitkomst.

GEMEENTE BOEKEL

Voor- en nadelen van de huidige werkwijze.

Voordelen:

- Kortere afhandelingstermijn (tijdwinst). De termijn voor de procedure is korter: Zes weken in plaats van twaalf, met de mogelijkheid tot een verlenging van vier weken. Doordat we niet afhankelijk zijn van de vooraf vastgestelde vergaderdata van een commissie kan, zodra een bezwaarschrift ontvangen is, een hoorzitting gepland worden. Hierdoor wordt aanzienlijke tijdwinst geboekt. Daarnaast vindt de administratieve afhandeling dan ook periodiek plaats en niet alles tegelijk na een hoorzitting.
- Minder ambtelijke lasten ten opzichte van een bezwarencommissie (verdiepen in stukken door notulist, opstellen verweerschrift, extra bodediensten etc.)
- Dejuridisering / bestuursorgaan neemt zijn verantwoordelijkheid.
- Veelal voelt een bezwaarmaker zich gehoord of wordt het onderliggende conflict opgelost. Dit kan er toe leiden dat bezwaarschriften worden ingetrokken of dat beroepszaken worden voorkomen
- Bekendheid met plaatselijke omstandigheden en in het concrete geval ter plekke gaan kijken, vergroten het inzicht in de gevolgen van het bestreden besluit.
- Relatie bestuur – burger verbetert. De vertegenwoordiger van het bestuur kan zich inleven in de situatie van de belanghebbende. Doordat deze bestuurder rechtstreeks met de bezwaarmaker in gesprek gaat wordt hem duidelijk wat het verhaal achter het bezwaar is. Soms kan dit meegenomen worden in de besluitvorming. Een commissie zou in een soortgelijke situatie alleen adviseren of het college rechtmatig tot het voorgenomen besluit had kunnen komen en deze overweging niet meegeven aan het bestuur. Soms spelen naast het bezwaar heel andere motieven om het niet eens te zijn met het genomen besluit. Omdat de bestuurder hier kennis van neemt, kan deze daar rekening mee houden. Het kan dan gaan om beslissingen op heel andere beleidsterreinen. Soms ook kunnen aanvullende voorwaarden worden gesteld (b.v. het opleggen van een herplantplicht bij een bezwaar tegen een kapvergunning). Soms ook kunnen bezwaren worden weggenomen doordat meer informatie over het besluit wordt verstrekt en soms is een burger weliswaar niet blij met het besluit, maar voelt deze zich gehoord door het bestuursorgaan. De wijze waarop gecommuniceerd wordt is een belangrijke factor in dit proces. Eigenlijk is de in de gemeente Boekel gehanteerde werkwijze een goed voorbeeld van de door het Ministerie bepleite informele aanpak.

Nadelen:

- Hetzelfde orgaan organiseert de heroverweging. Hierdoor oogt dit subjectiever.

Voor- en nadelen van het hebben van een commissie

Voordelen:

- Ten eerste oogt een bezwarencommissie objectiever voor bezwaarmakers, belanghebbenden en externen. Bezwaarmakers kunnen het idee hebben dat wanneer ze tegenover een bestuurder van de gemeente zelf staan deze vast zal houden aan het eerder genomen besluit.
- Ten tweede zouden procedurefouten eerder aan het licht kunnen komen. Van een buitenstaander wordt verwacht dat deze onvolkomenheden eerder ziet dan iemand die inhoudelijk betrokken is. Een buitenstaander zal er ook minder moeite mee hebben de onvolkomenheid onder de aandacht te brengen en eventueel een herstellend advies uit

GEMEENTE BOEKEL

te spreken. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat wanneer procedurefouten aan het licht komen het bestuur de mogelijkheid heeft om deze te herstellen. Het omstreden besluit wordt gerepareerd maar blijft vaak wel in stand. Bij de bezwaarmaker zijn dan soms, terecht of onterecht, verwachtingen gewekt.

Nadelen:

- Juridisering van het conflict. Door alleen oog te hebben voor het juridisch element van het genomen besluit is er onvoldoende aandacht voor het onderliggende probleem. Hierdoor voelt een burger zich niet gehoord, wordt vaak onvoldoende uitleg gegeven over de beslissing en vindt geen bemiddeling of advisering over (gedeeltelijke) herroeping plaats.
- Langere afhandelingstermijn van een bezwaar. Doordat meerdere zaken gecombineerd worden voor behandeling in één zittingsavond voor de commissie, leidt dit tot een verlenging van de termijn. De wetgever heeft hier rekening mee gehouden door de termijn van beslissing op bezwaar met behulp van een commissie vast te stellen op twaalf weken in plaats van zes weken. Het gevolg hiervan is dat er langer onduidelijkheid is voor de bezwaarmakers en de gemeente zich langer met het bezwaar bezig houdt dan wanneer de gemeente de hoorzitting zelf houdt.
- Kosten. Een commissie bestaat uit een voorzitter en minimaal twee leden. Er wordt een vergoeding voor het bijwonen van de commissie en een reiskostenvergoeding betaald. Voor de hoogte van de vergoedingen moet rekening gehouden worden met zo'n 150 euro per lid voor een zittingsavond. De voorzitter krijgt meestal een iets hoger bedrag. Zie voor een raming van de kosten voor een bezwaarschriftencommissie bijlage 2. In deze bijlage wordt een voorbeeld gegeven van de gemeente Gemert-Bakel. Deze kosten zijn exclusief de ambtelijke inzet.
- Meer kosten vanwege ambtelijke inzet. Door het instellen van een bezwaarschriftencommissie zal ook het aantal interne uren dat aan een bezwaarschrift wordt besteed, toenemen. Dit wordt veroorzaakt door een toename van het aantal notities. Nu kent de desbetreffende ambtenaar de zaak en de onderhavige regelgeving. Wanneer de hoorzitting en het advies door een ander wordt bijgewoond en opgesteld, zal deze collega zich de belangrijke ins en outs van het betreffende vakgebied eigen moeten maken. Daarnaast zal gewerkt moeten worden met het opstellen en verdedigen van een verweerschrift waardoor zowel de notulist als de behandelend ambtenaar de hoorzitting moeten bijwonen. Denk daarnaast aan extra bodediensten en gebouwkosten in verband met het tijdstip van de hoorzitting. Een raming van deze kosten is te vinden in bijlage 3. Aangezien er op dit moment geen ambtelijke capaciteit is voor de invulling van de functie van secretaris van de bezwaarschriftencommissie, is aan Yacht gevraagd om hierin mee te denken. In bijlage 4 vindt u de visie op de invulling en de kosten zoals deze door Yacht worden ingeschat.
- In geval van procedurefouten worden verwachtingen gewekt naar de bezwaarmaker. Deze denkt dat het omstreden besluit van tafel is maar dit zegt echter niets over de uiteindelijke beslissing. Als de uiteindelijke beslissing in zijn nadeel is voelt deze zich nog niet gehoord.
- Verder kan de vraag worden gesteld: 'Is een bezwaarcommissie wel onafhankelijk en voelt een burger zich door een bezwaarschriftencommissie wel gehoord?' De taak van een bezwaarschriftencommissie is om te toetsen of het bestuursorgaan de beslissing juridisch had mogen nemen. Het komt vaak voor dat de bezwaarschriftencommissie alleen daar oog voor heeft en niet voor het verhaal achter het bezwaar.

GEMEENTE BOEKEL

Effectief communiceren essentieel

De Nationale Ombudsman, prof. Alex Brenninkmeijer, constateert dat het moeilijk blijkt voor gemeenten om zich te verbinden met burgers. Veel bezwaarprocedures kunnen volgens Brenninkmeijer worden voorkomen als er goed wordt gefilterd. Juridische kwesties kunnen interessant zijn voor de bezwaarschriftencommissies zelf, maar doen er meestal voor de burger niet toe. Het gaat erom het onderliggende geschil op te lossen en het vertrouwen in de overheid te herstellen. Daarvoor is de vaardigheid van effectief communiceren vereist: vragen, luisteren, kijken en via persoonlijk contact en in redelijk overleg komen tot een oplossing. Brenninkmeijer legt de nadruk op 'procedurele rechtvaardigheid', dat wil zeggen: een nette behandeling bieden. Uit onderzoek blijkt dat burgers die aanpak waarderen met een 7,2. Bovendien leidt de 'nette aanpak', met aandacht voor de wensen van de burger, niet alleen tot meer affectie maar ook tot een grotere effectiviteit: in 60% van de gevallen wordt het bezwaar ingetrokken.

In de afgelopen jaren waren de ervaringen in Boekel met het werken zonder commissie zowel voor de organisatie, het bestuur en ook de burgers zelf over het algemeen zeer positief.

Uit het onderzoek: 'Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure?' een meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar, in mei 2011 uitgebracht door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, blijkt dat veel burgers ontevreden zijn over hun ervaringen met bezwaarprocedures.

Burgers die te maken hebben gehad met een zogenaamde 'informele aanpak' oordelen aanmerkelijk positiever over hun ervaring. Het ministerie bepleit dan ook het breder invoeren van de informele aanpak. De informele aanpak kan niet worden gezien als één standaard werkwijze. Het gaat om bestuursreacties die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat burgers kort na hun bezwaar persoonlijk worden benaderd, waarbij eerst wordt geluisterd en waarbij burgers toegang kunnen krijgen tot de specifieke informatie die op hun zaak betrekking heeft.

Bezwaarmakers willen, ondanks een "onafhankelijke" procedure, zeker in een gemeente als Boekel soms toch ook nog met burgemeester/wethouder spreken. Dat betekent dat we te maken krijgen met twee "procedures" naast elkaar. Dit geeft onduidelijkheid en kost veel meer tijd. En dat kun je niet voorkomen (en moeten we ook niet willen; korte lijnen tussen inwoners en bestuur is juist onze kracht).

Kort gezegd is de huidige aanpak in de gemeente Boekel een succesvol voorbeeld van deze informele aanpak. Wat betreft de afhandeling van bezwaarschriften op het gebied van sociale zaken wordt dit door uw raad onderstreept. Tijdens de hoorzitting die gemiddeld twee weken na ontvangst van het bezwaarschrift plaatsvindt, worden burgers echt 'gehoord' door een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan. Dit heeft de mogelijkheid om alternatieven af te wegen. Burgers kunnen het hele verhaal vertellen en worden niet belemmerd omdat bepaalde zaken nu niet ter discussie staan.

De gemeenteraad gaf eerder te kennen tevreden te zijn over de wijze waarop de bezwaarschriften op het gebied van sociale zaken worden afgehandeld. Het verschil met de werkwijze van de andere behandelingswijzen zit zoals eerder toegelicht in de aanwezigheid van een onafhankelijk lid. Daarom stelt het college voor om aan alle hoorzittingen een onafhankelijk lid toe te voegen.

GEMEENTE BOEKEL

Conclusie:

- Op basis van bovengenoemde ervaringen,
- gelet op de afweging van voor- en nadelen,
- aansluitend bij wat het ministerie en de nationale ombudsman bepleiten, namelijk de informele aanpak en
- 'De beste bezwaarbehandeling is vaak géén bezwaarbehandeling'.

Is onze conclusie dat het handhaven van de huidige werkwijze de voorkeur heeft. Vanwege het onafhankelijk karakter en de goede ervaringen bij de hoorzittingen van de bezwaarschriften op het gebied van sociale zaken wordt voorgesteld om aan alle hoorzittingen een onafhankelijk lid toe te voegen.

Voor de volledigheid worden in bijlage 1 de verschillende mogelijkheden en hun voor- en nadelen nog eens voor u op een rij gezet.

Advies:

De huidige werkwijze handhaven en aan de hoorzittingen een onafhankelijk lid toevoegen.

GEMEENTE BOEKEL

Bijlage 1. Opties:

1. Instellen eigen commissie voor de behandeling van bezwaarschriften
2. De afhandeling van bezwaren onderbrengen bij de commissie van een naburige gemeente.
3. Huidige situatie handhaven maar aan de hoorzitting een onafhankelijk lid toevoegen.
4. Huidige situatie handhaven maar zorgen voor een notulist die niet bij de afhandeling van het primaire besluit is betrokken.
5. Huidige situatie handhaven.
6. Een combinatie van opties

Optie	Voordeel	Nadeel	Kosten	Toelichting
1	Eigen onafhankelijke commissie	-Geschil wordt gejuridiseerd -Langere afhandelingstermijn -Voelt een burger zich door een bezwarencommissie wel gehoord? Het bestuur kan hier zelf geen invulling aan geven omdat dit niet aanwezig is bij de hoorzitting. - Meer ambtelijke inzet nodig (ambt. secretaris, vakafdeling en bode)	Ja	Zie kostenspecificatie gemeente Gemert-Bakel + Meer inzet ambtelijke uren (secretaris van de commissie én vakinhoudelijk medewerker én bodediensten)
2	Aansluiten bij onafhankelijke commissie van andere gemeente.	-Verder van bestuur -zie bij 1.	Ja	b.v. bij de gemeente Landerd
3	Onafhankelijke partij betrokken	-Wat is diens rol?	Ja	Keuze voor juridische achtergrond of juist niet? (denk aan (oud) bestuurders of gedragsdeskundigen.
4	Direct persoonlijk contact tussen bestuursorgaan en belanghebbende	-Schijn tegen van niet onafhankelijk -Notulist moet zich verdiepen in materie	Ja	Wat is toegevoegde waarde van niet betrokken notulist? Deze adviseert slechts, college beslist.
5	Direct persoonlijk contact tussen bestuursorgaan en belanghebbende	-Schijn tegen van niet onafhankelijk	Nee	

GEMEENTE BOEKEL

Bijlage 2, Kosten bezwaarschriftencommissie (excl. kosten ambtelijke ondersteuning etc.)

Voorbeeld gemeente Gemert-Bakel

Het presentiegeld voor (voorzitter en) leden van de Commissie Bezwaarschriften Sociale Wetgeving (Categorie II) bedraagt volgens de Verordening geldelijke voorziening raads- en commissieleden 2005, 200% van de maximale vergoeding voor commissieleden. Met ingang van **1 januari 2011** bedraagt de vergoeding voor commissieleden van deze categorie € 74,09, daarom **€ 148,18** per lid per vergadering. Voor 2012 is daar (nog) geen wijziging in gekomen omdat het bedrag in de circulaire niet is bijgesteld.

De commissie bezwaarschriften sociale wetgeving had 18 vergaderingen en kostte aan presentiegelden $18 \times 3 \times € 148,18 = € 8.001,72$

De commissie bezwaarschriften had 23 vergaderingen en kostte aan presentiegelden $23 \times 3 \times € 148,18 = € 10.224,42$ ==> totaal beide commissies: € 18.226,14

Gemiddeld aantal zittingen per commissievergadering:

Commissie SW = 50 zaken : 18 = 2.77 per vergadering

Commissie Bezw. = 79 zaken : 23 = 3.43 per vergadering

GEMEENTE BOEKEL

Bijlage 3, Kosten bezwaarschriftencommissie (kosten ambtelijke ondersteuning etc.)

“onze” uren bestaan uit:

- secretariële ondersteuning bezwaarschriftencommissie
- opstellen verweerschrift en aanwezigheid tijdens hoorzittingen
- bodediensten.

Hoeveel uur zou het opstellen van een verweerschrift (gemiddeld) in beslag nemen? Stel dat dat 4 uur is (inclusief dossieronderzoek) dan heb je het bij 60 bezwaarschriften al over 240 uur extra werk (dit is ongeveer 0,2 fte) $1/5 \times € 71.500,00 = € 14.200,00$

Met ondersteuning aanwezigheid etc. kom je toch op circa 0,5 fte. € 35.750,00

Denk dus aan een totaalbedrag van:

kosten bezwarencommissie	€ 18.226,14
kosten verweerschrift	€ 14.200,00
ondersteuning aanwezigheid	€ 35.750,00
Totaal	€ 68.176,14



GEMEENTE BOEKEL

Bijlage 4, Offerte Yacht .