

## Raadsvoorstel

Onderwerp **Verordening behandeling van bezwaarschriften 2015**

Registratienr. 4621018 Steller/telnr. Karin van Engelenhoven/ 76 40 Bijlagen 1

---

Classificatie	<input checked="" type="radio"/> Openbaar <input type="radio"/> Geheim	
	<input type="checkbox"/> Vertrouwelijk	
Portefeuillehouder	burgemeester	Raadscommissie F en V

---

### Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit:

- I. de Verordening behandeling van bezwaarschriften 2015 vast te stellen onder gelijktijdige intrekking van de Regeling behandeling van bezwaarschriften verordening 2007;
- II. het college te verzoeken zorg te dragen voor de bekendmaking van dit besluit.

---

### Samenvatting

Met dit voorstel komt er voor bijna het gehele gemeentelijke terrein één verordening voor de behandeling van bezwaarschriften. Alleen belastingzaken en personele bezwaren vallen hierbuiten. De uitgangspunten van de nieuwe verordening zijn dat er voor het horen en adviseren in bezwaar in meer complexe zaken gebruik kan worden gemaakt van een bezwaarschriftencommissie met externe leden en één ambtelijk lid, die tevens als secretaris fungeert. De herinrichting van de bezwaarprocedure leidt tot een uniformering van de afhandeling van bezwaarschriften en een zo efficiënt mogelijke aanpak. Daartoe wordt meer ambtelijk horen mogelijk en zal de bezwaarschriftencommissie minder worden ingeschakeld. De mogelijkheid tot alternatieve geschiloplossing in of buiten de bezwaarprocedure wordt expliciet in de verordening opgenomen.

De voorgestelde nieuwe werkwijze sluit aan op de wens om meer maatwerk voor burger en bestuur te leveren. Hiermee kan de meest passende procedure ingezet worden, wat zal leiden tot snellere procedures. Bij bezwaren tegen besluiten van de raad wordt, als er gehoord wordt, de bezwaarschriftencommissie wel ingezet.

Met deze verordening wordt er geanticipeerd op komende wetgeving; binnenkort zal de Gemeentewet worden aangepast waardoor raadsleden geen deel meer mogen uitmaken van bezwaarschriftencommissies.

## Vervolg voorgesteld raadsbesluit

### Aanleiding en doel

---

Van september 2012 tot maart 2013 liep de pilot ambtelijk horen bij de bezwaarschriftprocedure SOZawe. Uit daarna verricht onderzoek door de afdeling Onderzoek en Statistiek kwam naar voren dat de overgang naar ambtelijk horen bij de (minder complexe) bezwaarprocedures zorgt voor een aanzienlijk snellere en efficiëntere afhandeling van bezwaren, zonder dat aan de waarborgen van zorgvuldigheid en de tevredenheid van klanten wordt getornd. Het is dan ook wenselijk om de mogelijkheid om ambtelijk te horen aan te blijven bieden. In de door ons college verzonden brief aan uw raad van 16 mei 2013 hebben wij aangegeven dat wij met een voorstel hierover bij uw raad terug zouden komen.

Door de invoering van het SSC en de centralisering van de afhandeling van bezwaarschriften bij de juridische afdeling van het SSC is behoefte aan uniformering van de afhandeling. Een uniforme en efficiëntere bezwaarprocedure is noodzakelijk om de gestelde (en reeds op de personeelsformatie ingeboekte) bezuinigingstaakstelling op het SSC juridisch te realiseren.

Ook moeten we rekening houden met een toename van het aantal bezwaarschriften als gevolg van de vernieuwing in het sociale domein en de daarmee samenhangende komst van extra taken bij de gemeente. Die verwachte toename vraagt om een zo efficiënt mogelijke aanpak, om de uitvoeringskosten van de nieuwe taken laag te houden.

De voorgestelde nieuwe werkwijze sluit aan op de wens om meer maatwerk voor burger en bestuur te leveren. Hiermee kan de meest passende procedure ingezet worden, wat zal leiden tot snellere procedures. Daarbij is er een sterke focus op oplossingsgerichtheid en informele aanpak. Dit gebeurt door snel te onderzoeken of een ander besluit mogelijk is of een alternatief voorhanden is. Onnodige procedures worden zoveel mogelijk voorkomen. Deze werkwijze sluit ook aan bij landelijke ontwikkelingen. Een groot aantal gemeenten heeft ambtelijk horen ingevoerd, waaronder de gemeenten Rotterdam, Zwolle en Lelystad.

Met dit voorstel wordt één procedure voor de bezwaarschriftafhandeling gerealiseerd. Naast het horen en adviseren door de (in meerderheid) externe bezwaarschriftencommissie wordt het horen en adviseren door (medewerkers van) het SSC Juridisch mogelijk gemaakt.

Deze werkwijze gaat voor bezwaarschriften op alle terreinen gelden, met uitzondering van de personele zaken. De verordening heeft ook geen betrekking op belastingzaken; in belastingzaken wordt overigens al ambtelijk gehoord.

Aanpassing van de verordening is ook noodzakelijk omdat de Gemeentewet zal worden aangepast waardoor raadsleden geen deel meer mogen uitmaken van bezwaarschriftencommissies.

### Kader

---

Het juridisch kader wordt gevormd door de artikelen 7:2 tot en met 7:13 Algemene wet bestuursrecht en artikel 84 van de Gemeentewet.

De procedure ter afhandeling van bezwaarschriften door een bestuursorgaan moet aan een aantal voorwaarden voldoen. Deze voorwaarden laten veel ruimte voor invulling in de praktijk. Samengevat gaat het om de volgende regels:

- een bestuursorgaan moet de indiener van het bezwaarschrift in de gelegenheid stellen te worden gehoord;
- het horen geschiedt door een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest;
- als het horen geschiedt door meer personen dan moet de meerderheid, waaronder degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken zijn geweest;
- van het horen moet een verslag worden gemaakt;
- de beslissing op het bezwaar dient te berusten op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld.

De bezwaarprocedure is een heroverweging van het bestreden besluit door het bestuursorgaan zelf en geen rechterlijke procedure waarbij onafhankelijkheid (van degene die hoort en adviseert) een vereiste is. Bij deze heroverweging moet naast een rechtmatigheidstoets, ook een doelmatigheidstoets plaatsvinden. Van belang is dat de bij de heroverweging betrokken personen hun taak zonder vooringenomenheid uitvoeren. Dit kunnen externe personen zijn, maar ook medewerkers van het bestuursorgaan zelf die niet zijn betrokken bij de voorbereiding van het bestreden besluit.

Op dit moment is er een wetsvoorstel (nr 33691) tot wijziging van de Gemeentewet in behandeling bij de Eerste kamer: Raadsleden kunnen nu nog lid zijn van een door het college of de burgemeester ingestelde commissie die is belast met het adviseren over de beslissing op bezwaarschriften of met de behandeling van en de advisering over klachten (artikel 84, tweede lid). Deze uitzondering op de regel wordt uit de Gemeentewet gehaald. Omdat dit volgens de wetgever een onzuiver element in de verhouding tussen raad en het college vormt. Volgens het wetsvoorstel is het beoordelen van bezwaarschriften en klachten naar zijn aard geen raadswerk.

Tot slot wijzen wij nog op het in behandeling zijnde initiatief-wetsvoorstel (nr 33727) "Wet bevordering van mediation in het bestuursrecht". Dit wetsvoorstel ziet op de aanpassing van de Awb ter stimulering van het gebruik van het instrument mediation. Met het wetsvoorstel beoogt de initiatiefnemer door het verplicht motiveren van al dan niet gebruik van mediation het concept van «vanzelfsprekende mediation» ingang te doen vinden. Het wetsvoorstel bevat daartoe de verplichting voor bestuursorganen om in iedere beslissing op bezwaar te vermelden waarom geen mediation heeft plaatsgevonden.

### **Argumenten en afwegingen**

---

#### *Alternatieve geschiloplossing.*

In de verordening is in artikel 14 de mogelijkheid opgenomen om binnen de bezwaarprocedure ruimte te geven voor alternatieve geschillenbeslechting.

Het vastleggen van de mogelijkheid tot alternatieve geschiloplossing in een verordening draagt bij aan de reeds ingezette cultuurverandering op dat vlak.

Eenzijds door ook in de regelgeving te benadrukken dat mediation/bemiddeling een belangrijk en gelijkwaardig instrument is bij het oplossen van geschillen. Anderzijds door met behulp van de verordening de organisatie er ertoe te dwingen bij de beoordeling van de vraag of mediation/bemiddeling geschikt is als oplossing van het probleem meer uit te gaan van het principe "ja, tenzij".

Dat laatste is in lijn met het initiatief wetsvoorstel inzake mediation in het bestuursrecht. Invoeren ambtelijk horen

#### *Invoeren ambtelijk horen.*

Zoals hiervoor aangegeven blijkt uit het onderzoek van Onderzoek en Statistiek dat indieners van bezwaar positief zijn over het ambtelijk horen. Er zijn geen opvallende verschillen met de klanttevredenheid van klanten die zijn gehoord door de adviescommissie. Daarnaast laten de resultaten van de pilot zien dat ambtelijk horen bij de (minder complexe) bezwaarprocedures zorgt voor een aanzienlijk snellere en efficiëntere afhandeling van bezwaren, zonder dat aan de waarborgen van zorgvuldigheid en de tevredenheid van bezwaarders wordt getornd. De pilot had weliswaar alleen betrekking op de bezwaarschriften Sozawe, maar het is aannemelijk dat ambtelijk horen ook goed ontvangen zal worden op de overige terreinen van bezwaarafhandeling. Dat blijkt ook uit de positieve ervaringen bij andere gemeenten.

Onder ambtelijk horen verstaan we het horen in bezwaar namens het bestuursorgaan zelf zoals bedoeld in artikel 7:5, lid 1, sub a en b Awb. Het ambtelijk horen moet gebeuren door één persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest of door meer personen, van wie de meerderheid niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest. Het gaat erom dat deze persoon of personen zoveel mogelijk met een onbevooroordeelde houding naar de bezwaren luisteren en de bezwaarde niet het gevoel heeft te spreken tegen een persoon die zich al op een beslissing heeft vastgelegd. Ook bij telefonisch (ambtelijk) horen is dit van belang. Het ambtelijk horen zal uitsluitend gedaan worden door medewerkers van het SSC-J, die niet (als adviseur) bij de voorbereiding waren betrokken. Hiermee voldoen wij aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht. Bovendien staat de afdeling SSC-J zowel organisatorisch als werkinhoudelijk op afstand van de uitvoeringsafdelingen en de medewerkers hebben, naast de benodigde juridische kennis, ook de (mediation)vaardigheden om conflictloos te werk te gaan.

De meerwaarde van het advies van de commissie is inhoudelijk in verreweg de meeste zaken klein. Slechts in 4% van alle afgehandelde bezwaren wordt op basis van het advies van de commissie nog ten voordele van de burger beslist. Meer dan 40% van alle bezwaarzaken wordt afgehandeld door informeel contact tussen burger en juridisch medewerker zonder dat de commissie in beeld komt. Het overgrote merendeel van alle herzieningen van de primaire besluiten vindt plaats in die voorfase.

#### *Kortere beslistermijnen*

Voor ambtelijk horen gelden kortere beslistermijnen dan bij horen door een adviescommissie. De termijn bij ambtelijk horen is 6 weken korter. Dus als we overgaan tot ambtelijk horen dwingt dat tot snellere besluitvorming, waardoor de bezwaarmaker eerder weet waar hij aan toe is. Direct al bij binnenkomst van het bezwaarschrift kan beoordeeld worden of ambtelijk gehoord (en geadviseerd) wordt of door de commissie. Versnelling van de afhandeling kan vooral bereikt worden, doordat ambtelijk horen sneller ingepland kan worden.

#### *Bezwaarschriftencommissie*

De invoering van ambtelijk horen betekent niet dat er geen ruimte meer is voor een (externe) bezwaarschriftencommissie. De commissie vervult met name een belangrijke rol bij procedures waarin de belangen voor de gemeente en de burgers groot zijn. Of zaken waarin de verhouding tussen burger en de gemeente onder spanning staat.

Het inschakelen van een externe adviescommissie kan in die gevallen het vertrouwen van de burger in de besluitvorming door het college vergroten. En kan ook het college een bevestiging geven van de kwaliteit van zijn besluitvorming.

Wij stellen daarom een mengvorm voor. Deze mengvorm ziet er als volgt uit: In de meeste (eenvoudige) bezwaarzaken wordt ambtelijk gehoord en in de overige (meer complexe) bezwaarzaken wordt de zaak voor het horen en ter advisering aan een bezwaarschriftencommissie voorgelegd. Voor ambtelijk horen zal bijvoorbeeld gekozen worden bij diverse WWB-bezwaarschriften, Wmo-bezwaarschriften en eenvoudiger zaken in het ruimtelijke en algemene domein, zoals over overlastgevend fietsen en parkeervergunningen. In een aantal gevallen is het wenselijk dat er gehoord wordt door een commissie. Dat geldt bijvoorbeeld voor "grote" omgevingsvergunningen met veel bezwaarden, bij bouwzaken waar de gemeente de initiatiefnemer is en bij fraudezaken en boetes in het sociaal domein.

De Algemene wet bestuursrecht biedt de mogelijkheid om per type besluit te bepalen of een onafhankelijke commissie wordt ingeschakeld of dat de zaak ambtelijk wordt afgedaan. Dat maakt het mogelijk om van geval tot geval te beoordelen of de inzet van de onafhankelijke commissie wenselijk is. Deze mengvorm wordt in een aantal gemeenten in Nederland toegepast, waaronder Rotterdam, Zwolle en Utrecht.

Er zal een werkinstructie gemaakt worden voor de bezwaarafhandeling bij de afdeling SSC-J, waarin wordt aangegeven welke categorieën van zaken in beginsel voor afdoening door de bezwaarschriftencommissie in aanmerking komen. De in dit raadsvoorstel genoemde uitgangspunten zullen daarvoor de leidraad vormen.

In de verordening is opgenomen dat een burger kan verzoeken om in afwijking van deze richtlijn toch door de commissie gehoord te worden. Een dergelijk verzoek zal aan de externe voorzitter worden voorgelegd. Zijn advies daarover aan het college is bindend.

Omdat er een wetswijziging in voorbereiding is (wijziging van artikel 84, lid 2 Gemeentewet), waardoor raadsleden geen deel meer kunnen uitmaken van bezwaarcommissies die door de burgemeester of het college zijn ingesteld, wordt voorgesteld geen raadsleden meer als commissielid op te nemen.

Wij stellen voor om te gaan werken met een bezwarencommissie bestaande uit twee externe leden en een ambtelijk lid. Dat ambtelijk lid kan tevens fungeren als secretaris, hetgeen leidt tot een efficiënte inzet van de secretaris. De secretaris zorgt voor betrokkenheid van de organisatie en inbreng van kennis uit de organisatie. De huidige algemene bezwaarschriftencommissie werkt met een secretaris die tevens lid is van de commissie. De ervaringen hiermee zijn positief. Bovendien levert deze combinatie van functies een extra besparing op van ongeveer €20.000 aan vacatiegelden op jaarbasis. Daarbij moet opgemerkt worden dat de wet niet voorschrijft dat een commissie volledig extern samengesteld moet zijn. Zoals hiervoor vermeld is de bezwaarprocedure een rechterlijke procedure waarbij onafhankelijkheid een vereiste is, maar een heroverweging van het bestuursorgaan. Van belang is vooral dat de commissie (en ook het bestuursorgaan dat uiteindelijk een nieuw besluit op bezwaar moet nemen) zijn taak zonder vooringenomenheid uitvoert.

Omdat besluiten afkomstig kunnen zijn van drie verschillende bestuursorganen, te weten college, burgemeester en raad, kunnen bezwaarschriften bij alle drie de bestuursorganen worden ingediend. Om deze reden wordt de onderhavige verordening dan ook vastgesteld door alle drie de organen. Bij horen in bezwaarzaken tegen raadsbesluiten wordt de commissie ingeschakeld indien gehoord wordt. Overigens zij opgemerkt dat ongeveer 99,9% van de besluiten waar bezwaar tegen wordt gemaakt, besluiten van het college of de burgemeester betreffen. De afgelopen periode werd jaarlijks niet meer dan één of twee maal bezwaar ingediend tegen een raadsbesluit.

#### **Maatschappelijk draagvlak en participatie**

---

Uit de pilot blijkt dat er geen opvallende verschillen zijn in klanttevredenheid tussen cliënten die gehoord zijn door commissies en cliënten die ambtelijk gehoord zijn. Uit de pilot kwam naar voren, dat indieners van bezwaar positief zijn over ambtelijk horen. Het onderzoek na de pilot liet ook zien dat alle ondervraagde advocaten positief zijn over ambtelijk horen.

Deze manier van werken sluit ook aan op het project van BZK "Prettig contact met de overheid". Dit project is bedoeld om de informele aanpak van de behandeling van bezwaarschriften verder in te voeren. Uit evaluaties en onderzoek bij bestuursorganen die werken met de informele aanpak blijkt dat gemiddeld 50%-60% van de bezwaren wordt ingetrokken, de kosten voor de overheid met 20% afnemen en de tevredenheid van de burger met 40% toeneemt. Door ambtelijk horen in de (formele) bezwaarprocedure kan de tevredenheid ook verhoogd worden en de efficiëntie vergroot.

Voor ambtelijk horen gelden kortere beslistermijnen dan bij horen door een adviescommissie. De termijn bij ambtelijk horen is 6 weken korter. Dus als wordt overgegaan tot ambtelijk horen dwingt dat tot snellere besluitvorming, waardoor de bezwaarmaker eerder weet waar hij aan toe is.

#### **Financiële consequenties**

---

In een substantieel minder aantal zaken wordt een commissie in de bezwaarprocedure ingeschakeld (tot 80% minder in maatschappelijk en 40% in ruimtelijk). Daardoor besparen we op vacatiegelden aan externe leden. Ambtelijk horen bespaart ook op de inzet van juristen in het bezwaarproces, doordat zij minder adviezen en brieven zullen schrijven. Er blijft ruimte en aandacht voor geschillenbeslechting en communicatie met de burger. Door deze aanpak wordt nu al jaarlijks 30-40% van de procedures vroegtijdig beëindigd door de indiener.

De verwachting is dat met de invoering van de voorgestelde wijzigingen 10% efficiencywinst mogelijk is. Deze 10% is bij de start van het SSC reeds als bezuinigingstaakstelling ingeboekt. Voorts levert de combinatiefunctie van secretaris/lid een extra besparing op van ongeveer €20.000 aan vacatiegelden op jaarbasis. Met deze besparing kan een deel van de SSC-bezuinigingstaakstelling worden gehaald. Als het ambtelijk horen niet breed wordt ingevoerd dan zal er voor een structurele bezuiniging van €115.000,- binnen het SSC juridisch alternatieve dekking moeten worden gezocht.

#### **Overige consequenties**

---

Door deze andere werkwijze van de afhandeling van bezwaarzaken zijn we meer voorbereid op de toekomst. Er is meer aandacht voor de informele aanpak/direct contact met de indiener van bezwaar. En we zijn snel, kort en bondig als het kan en uitgebreid als het moet. We gaan meer ambtelijk horen en we zetten minder de bezwaarcommissie in. Verwacht wordt dat door de vernieuwingen in het sociale domein het aantal bezwaarschriften en de diversiteit van onderwerpen zal toenemen. Hierop kunnen we met toepassing van de voorgestelde werkwijze flexibeler inspelen.

Het lijkt raadzaam de bekendmaking van de onderhavige besluiten (Verordening en intrekking oude regelingen) direct na besluitvorming te doen; de huidige commissieleden kunnen zo snel mogelijk na deze besluitvorming opnieuw worden benoemd. Dan kan direct conform de nieuwe werkwijze gewerkt worden. De nieuw te benoemen leden kunnen zo snel mogelijk daarna door ons college benoemd worden.

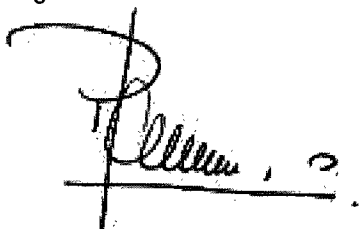
## Vervolg

---

Een jaar na invoering zal de nieuwe werkwijze geëvalueerd worden, waarbij met name aandacht zal worden besteed aan het ambtelijk horen. Gekeken kan worden wat het meest effectief en het meest efficiënt is en of het gekozen model bevalt. Op termijn zou wellicht overwogen kunnen worden helemaal geen bezwaarcommissie meer in te schakelen. In zo'n 95% van de gevallen volgt de commissie nl. het standpunt van het bestuursorgaan in het primaire besluit. Bij de evaluatie zal gekeken worden of dat percentage gewijzigd is doordat in een aanmerkelijk deel van de bezwaarprocedures ambtelijk gehoord wordt.

Voor de goede orde: dit besluit wordt bekend gemaakt door het college na vaststelling door uw raad.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,



de burgemeester,  
Peter den Oudsten



de secretaris,  
Peter Teesink

-ontwerp-

De raad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester van de gemeente Groningen, ieder voor zover het zijn bevoegdheid betreft;

gelezen het voorstel van het college d.d. 31 maart 2015 , registratienummer 4621018;

gelet op de artikelen 7:2 tot en met 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 84 van de Gemeentewet;

overwegende dat het om redenen van doelmatigheid wenselijk is om een nieuwe Verordening behandeling van bezwaarschriften vast te stellen;

besluiten vast te stellen:

## **Verordening behandeling van bezwaarschriften 2015**

### **Artikel 1 Begripsbepalingen**

1. In deze verordening wordt verstaan onder:
  - a. wet: Algemene wet bestuursrecht;
  - b. bezwaarschrift: een bezwaar als bedoeld in artikel 1:5, lid 1 van de wet;
  - c. verwerend orgaan: bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen;
  - d. commissie: adviescommissie bezwaarschriften;
  - e. ambtelijk horen: horen van belanghebbenden als bedoeld in artikel 7:5 van de wet.
2. In deze verordening wordt onder bezwaarschrift tevens verstaan administratief beroep als bedoeld in artikel 1:5, lid 2 van de wet.

### **Artikel 2 De commissie**

1. Er is een commissie die bestuursorganen van de gemeente Groningen adviseert over de beslissing op bezwaarschriften, die haar ter advisering in handen zijn gesteld.
2. De commissie kan ook adviseren over de beslissing die door de leerplichtambtenaar moet worden genomen op een bezwaarschrift dat is ingediend tegen een besluit van de leerplichtambtenaar.
3. Het college van burgemeester en wethouders kan besluiten dat de commissie eveneens adviseert over bezwaarschriften ingediend bij een ander bestuursorgaan dan bedoeld in het eerste lid.
4. De commissie hoort en adviseert niet inzake:
  - a. bezwaarschriften gericht tegen besluiten over gemeentelijke belastingen of waardering onroerende zaken;
  - b. bezwaarschriften over rechtspositionele aangelegenheden.

5. Het college van burgemeester en wethouders bepaalt welke bezwaarschriften ter advisering aan de commissie worden voorgelegd.
6. Een indiener van het bezwaarschrift kan verzoeken om in plaats van ambtelijk gehoord te worden door de commissie gehoord te worden. Het college vraagt de commissievoorzitter van de betreffende kamer om advies over dit verzoek. Het advies van de voorzitter hierover is bindend.

### **Artikel 3 Kamers van de commissie**

1. De commissie heeft twee kamers:
  - a. Kamer I adviseert over bezwaarschriften die betrekking hebben op het ruimtelijke domein en op algemeen juridisch terrein.
  - b. Kamer II adviseert over bezwaarschriften die betrekking hebben op het sociaal maatschappelijke domein.
2. In geval van twijfel beslissen de commissievoorzitters in onderling overleg over de toedeling aan een kamer.

### **Artikel 4 Samenstelling van de commissie**

1.
  - a. De commissie bestaat uit drie leden, waarvan er per kamer twee externen worden benoemd door het college van burgemeester en wethouders voor een periode van maximaal vier jaar.
  - b. Het derde lid is een juridisch adviseur van het Shared Service Center juridisch, die tevens als secretaris van de commissie fungeert.
  - c. De externe leden kunnen ten hoogste één maal, voor een periode van maximaal vier jaar worden herbenoemd.
2. Het college van burgemeester en wethouders benoemt per kamer een lid tot voorzitter en een aantal leden tot plaatsvervangend voorzitter.
3. De voorzitters, de plaatsvervangend voorzitters en de leden worden als zodanig in één van de kamers benoemd. Zij zijn daarnaast tevens plaatsvervangend lid van de kamer waarin zij niet zijn benoemd.
4. De externe leden van de commissie kunnen geen deel uitmaken van of werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan van de gemeente Groningen.
5. De leden van de commissie kunnen tussentijds ontslag nemen of ontslagen worden.



## **Artikel 5 Taak van de commissie**

1. De commissie brengt schriftelijk een gemotiveerd advies uit over de beslissing die het verwerend orgaan moet nemen op een bezwaarschrift.
2. Voordat de commissie advies uitbrengt kan zij belanghebbende(n) in de gelegenheid stellen te worden gehoord.

## **Artikel 6 Vooronderzoek en mandaat**

1. De voorzitter van de kamer waaraan de behandeling van het bezwaarschrift is opgedragen draagt er zorg voor dat al het noodzakelijke wordt gedaan om de behandeling ervan goed voor te bereiden.
2. De bevoegdheden ingevolge de hierna genoemde artikelen van de wet zijn aan de secretaris gemandateerd:
  - a. artikel 2:1, lid 2 (schriftelijke machtiging verlangen);
  - b. artikel 6:6 voor wat betreft het de indiener stellen van een termijn waarbinnen het verzuim als bedoeld in artikel 6:5 van de wet kan worden hersteld;
  - c. artikel 6:17 voor wat betreft de verzending van de stukken tijdens de behandeling door de commissie;
  - d. artikel 7:2, lid 2 en 7:16, lid 2 (uitnodiging hoorzitting);
  - e. artikel 7:4, lid 2 en lid 6 en artikel 7:18, lid 2 en lid 6 (ter inzage leggen van stukken en niet ter inzage leggen van stukken wegens gewichtige redenen);
  - f. artikel 7:6, lid 4 en artikel 7:20, lid 4 (uitzondering op de regel dat, wanneer belanghebbenden afzonderlijk zijn gehoord, ieder van hen op de hoogte wordt gesteld van het verhandelde tijdens de zitting).
3. De secretaris kan rechtstreeks alle gewenste inlichtingen inwinnen of doen inwinnen.
4. Ter voorbereiding van de behandeling van het bezwaarschrift worden door het verwerend orgaan de op de zaak betrekking hebbende stukken en zondig een schriftelijke reactie op het bezwaarschrift aangeleverd.

## **Artikel 7 De hoorzitting**

1. De secretaris bepaalt plaats en tijdstip van de hoorzitting waarin de belanghebbende(n) en het verwerend orgaan in de gelegenheid worden gesteld door de commissie te worden gehoord.
2. De secretaris nodigt de belanghebbende(n) en het verwerend orgaan ten minste tien dagen voor de hoorzitting uit.

3. De secretaris kan wegens bijzondere omstandigheden afwijken van de termijn genoemd in lid 2.
4. Het horen kan telefonisch plaatsvinden met instemming van de bezwaarde indien de zaak naar het oordeel van de secretaris daarvoor geschikt is.
5. Indien telefonisch wordt gehoord door de commissie, kan door één van de externe leden gehoord worden.
6. De hoorzittingen van de commissie zijn openbaar, tenzij telefonisch wordt gehoord.
7. De commissie kan getuigen en deskundigen horen. Het college van burgemeester en wethouders kan op voorstel van de commissie deze getuigen en deskundigen een redelijke vergoeding in de gemaakte (on)kosten verstrekken.
8. De commissie kan besluiten dat de hoorzitting met gesloten deuren zal plaatsvinden.
9. De deuren worden gesloten indien de (plaatsvervangend-)voorzitter of een van de aanwezige commissieleden het nodig oordeelt of indien een belanghebbende daartoe een verzoek doet.
10. Indien de commissie vervolgens oordeelt dat gewichtige redenen aanwezig zijn die zich tegen openbaarheid van de hoorzitting verzetten, vindt de hoorzitting plaats met gesloten deuren.
11. Indien belanghebbenden afzonderlijk door de commissie worden gehoord worden de hoorzittingen geacht plaats te vinden met gesloten deuren.

#### **Artikel 8 Verslaglegging**

1. Het verslag als bedoeld in artikel 7:7 van de wet vermeldt de namen van de aanwezigen met daarbij een vermelding van hun hoedanigheid.
2. Het verslag vermeldt in het kort hetgeen over en weer in hoofdzaak is gezegd en hetgeen overigens tijdens de zitting is voorgevallen.
3. Indien de hoorzitting geheel of gedeeltelijk achter gesloten deuren plaatsvond, of indien belanghebbenden niet in elkaars tegenwoordigheid zijn gehoord, vermeldt het verslag dit.
4. Het verslag verwijst naar de op de zitting overgelegde stukken.
5. Het verslag kan schriftelijk of op andere wijze worden vastgelegd.
6. Het verslag kan ook een deel uitmaken van het advies of van de beschikking op bezwaar.

### **Artikel 9 Nader onderzoek**

1. Indien na afloop van de hoorzitting, maar voordat het advies wordt uitgebracht nader onderzoek wenselijk blijkt te zijn, kan de (plaatsvervangend) voorzitter uit eigen beweging of op verzoek van de commissie dit onderzoek (laten) doen.
2. De uit het nader onderzoek verkregen informatie wordt in afschrift aan de leden van de commissie, het verwerend orgaan en de belanghebbende(n) toegezonden.
3. De leden van de commissie, de belanghebbende(n) en het bestuursorgaan kunnen binnen een week na verzending van de in het tweede lid bedoelde informatie aan de secretaris van de commissie een reactie geven op de nader verkregen informatie en een verzoek richten tot het beleggen van een nieuwe hoorzitting. De voorzitter beslist op dit verzoek.

### **Artikel 10 Uitbrengen advies door commissie**

1. De commissie beraadslaagt en beslist achter gesloten deuren over het door haar aan het verwerend orgaan uit te brengen advies.
2. Het advies wordt vastgesteld bij meerderheid van stemmen. Indien bij een stemming de stemmen staken dan beslist de stem van de (plaatsvervangend) voorzitter.
3. Van een minderheidsstandpunt wordt bij het advies melding gemaakt, indien die minderheid dat verlangt.
4. Het advies is gemotiveerd en omvat een voorstel voor de te nemen beslissing op het bezwaarschrift.
5. Het advies van een kamer geldt als advies van de commissie.
6. Het advies wordt door de (plaatsvervangend) voorzitter en de secretaris ondertekend.

### **Artikel 11 Ambtelijk horen**

1. Het college van burgemeester en wethouders bepaalt in welke zaken ambtelijk wordt gehoord.
2. Ambtelijk horen geschiedt door één of meer medewerkers van het Shared Service Center-juridisch, die afdelingshoofd, juridisch adviseur of juridisch administratief medewerker zijn.
3. De in deze verordening aan de voorzitter of secretaris van de commissie toegekende bevoegdheden komen, voor zover van toepassing, eveneens toe aan de medewerkers van het Shared Service Center-juridisch die ambtelijk horen.

4. De bepalingen van artikel 7, lid 6 tot en met lid 11 zijn van overeenkomstige toepassing op ambtelijk horen, tenzij dat horen telefonisch geschiedt.
5. De bepalingen van artikel 8 zijn van overeenkomstige toepassing op ambtelijk horen.

#### **Artikel 12 Herzien besluit tijdens of na beroepsprocedure bij de rechter**

1. Indien het bestuursorgaan tijdens of na een beroepsprocedure opnieuw een beslissing op hetzelfde bezwaarschrift neemt of moet nemen, dan hoeft slechts een nieuwe hoorzitting door de commissie te worden gehouden of ambtelijk gehoord te worden, indien nieuwe feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven, dit ter beoordeling van de voorzitter van de commissie of van het betrokken afdelingshoofd van het Shared Service Center-juridisch.
2. Indien de nieuwe beslissing een gegrondverklaring van de bezwaren inhoudt, dan hoeft niet opnieuw gehoord te worden en evenmin een nieuw advies te worden uitgebracht, tenzij (andere) belanghebbenden hierdoor (kunnen ) worden geschaad.

#### **Artikel 13 Onvoorziene gevallen**

In die gevallen waarin deze verordening niet voorziet beslist het college van burgemeester en wethouders. Indien het een aangelegenheid van de commissie betreft beslist de voorzitter van de desbetreffende kamer.

#### **Artikel 14 Alternatieve geschiloplossing**

1. Het betrokken afdelingshoofd van het Shared Service Center-juridisch kan op eigen initiatief of op verzoek van partijen voorstellen te proberen het geschil buiten de bezwaarprocedure af te handelen.
2. Een voorstel tot alternatieve geschiloplossing kan door het betrokken bestuursorgaan slechts om zwaarwegende redenen worden geweigerd.
3. Indien betrokken partijen zich hebben uitgesproken voor alternatieve geschiloplossing wordt met behulp van (interne) mediators van de gemeente Groningen getracht het geschil op te lossen.
4. Indien blijkt dat het geschil niet voor alle partijen bevredigend kan worden opgelost buiten de bezwaarprocedure wordt de bezwaarprocedure hervat.

## **Artikel 15 Slotbepaling en overgangsrecht**

1. De Regeling behandeling van bezwaarschriften Sociale Zaken en Werk en de Regeling behandeling van bezwaarschriften verordening 2007 worden ingetrokken.
2. Deze verordening treedt in werking op de dag na bekendmaking.
3. Deze verordening is direct van toepassing op bezwaarschriften die voor de inwerkingtreding van deze verordening zijn ingediend.
4. Deze verordening kan worden aangehaald als: Verordening behandeling van bezwaarschriften 2015.

Aldus vastgesteld door het college in de vergadering van .....2015

De griffier,

De voorzitter,

drs. Toon Dashorst.

Peter den Oudsten

## Toelichting

### Algemeen:

In de Verordening behandeling van bezwaarschriften 2015 wordt de instelling en werkwijze vastgelegd van een onafhankelijke (externe) commissie die burgemeester, college of raad kan adviseren over bezwaarschriften die zijn ingediend tegen besluiten van voornoemde bestuursorganen.

De basis voor de bevoegdheid van burgemeester, college en raad om een commissie in te stellen, ligt in de artikelen 83 en 84 van de Gemeentewet. Kort gezegd wordt in deze artikelen bepaald dat elk bestuursorgaan zijn 'eigen' commissies instelt. Onder de oude regelingen over de behandeling van bewaarschriften waren er verschillend samengestelde commissies: met raadsleden of met medewerkers van de gemeente Groningen. De behandeling binnen de ambtelijke organisatie was ook verschillend. Vanwege de instelling van het Shared Service Center-juridisch in januari 2014 kwamen de verschillende werkwijzen terecht bij hetzelfde organisatieonderdeel. Vanwege onder meer efficiencyoverwegingen is met deze Verordening gekozen voor een uniforme werkwijze voor het merendeel van de bezwaarschriften. Alleen belastingzaken en personele bezwaarschriften vallen buiten de werkingssfeer van deze verordening. Het inzetten van de mogelijkheid van ambtelijk horen, waar deze verordening ook in voorziet, leidt tot snellere en efficiëntere afhandeling van bezwaarschriften.

Bij de afhandeling van bezwaarschriften is er een sterke focus op oplossingsgerichtheid en informele aanpak. Dit gebeurt door snel te onderzoeken of een ander besluit mogelijk is of een alternatief voorhanden is. Onnodige procedures worden zoveel mogelijk voorkomen. De nieuwe werkwijze sluit aan op de wens om meer maatwerk voor burger en bestuur te leveren. Hiermee kan de meest passende procedure ingezet worden, wat zal leiden tot snellere procedures.

De naam van de commissie is "Adviescommissie bezwaarschriften". De commissie bestaat uit twee kamers. Kamer I adviseert over bezwaarschriften op het ruimtelijke en het algemeen juridische terrein. Kamer II adviseert op het sociaal maatschappelijke terrein. In de verordening is opgenomen dat de commissie ook adviseert over bezwaarschriften tegen besluiten die zijn genomen door de leerplichtambtenaar van de gemeente Groningen. Dit is een bestuursorgaan dat zelfstandig besluiten kan nemen. De algemene bezwaarschriftencommissie adviseerde onder de oude regeling ook over deze bezwaarschriften. Het gaat daarbij slechts om enkele bezwaarschriften per jaar.

### Artikelsgewijze toelichting:

#### **Artikel 1.**

De begripsbepalingen spreken voor zich.

#### **Artikel 2.**

De commissie adviseert bestuursorganen van de gemeente Groningen over bezwaarschriften. Dat zijn bezwaarschriften gericht tegen besluiten van burgemeester, college of raad. Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid dat de commissie adviseert over bezwaarschriften gericht tegen besluiten van de leerplichtambtenaar. De leerplichtambtenaar is een bestuursorgaan, dat zelfstandig besluiten kan nemen. De commissie adviseert niet over bezwaarschriften die gericht zijn tegen besluiten over gemeentelijke belastingen of over personele zaken. Voor belastingzaken geldt een geheel eigen rechtsbeschermingsregiem en voor personele aangelegenheden is er een afzonderlijk ingestelde commissie, de commissie bezwaarschriften algemene rechtspositionele aangelegenheden (ARA). Ten slotte voorziet artikel 2 in de mogelijkheid van ambtelijk horen. Als ambtelijk gehoord wordt volgt geen advies van de bezwaarschriftencommissie. In het vijfde lid wordt aan het college de bevoegdheid gegeven te besluiten welke bezwaarschriften aan de commissie worden voorgelegd.

Het college kan deze bevoegdheid mandateren aan het afdelingshoofd Shared Service Center-juridisch.

Als een indiener van een bezwaarschrift niet ambtelijk gehoord wil worden maar een commissie advies wenst in zijn zaak dan wordt dit verzoek ter beoordeling aan een externe commissievoorzitter voorgelegd ter advisering (lid 6). Het college zal dit advies opvolgen.

### **Artikel 3.**

In dit artikel worden de twee kamers van de commissie genoemd. Kamer I is de opvolger van de oude algemene bezwaarschriftencommissie. Kamer I gaat over zaken in het ruimtelijke domein en over zaken op algemeen juridisch terrein. Kamer II is de opvolger van de commissie voor de behandeling van bezwaarschriften sociale zaken en werk, maar het werkterrein is ruimer. Het gehele maatschappelijke domein valt er onder. Er is voor gekozen om in deze verordening geen specifieke wetten te noemen waarover de afzonderlijke kamers adviseren. In geval van twijfel over de toedeling aan een kamer zullen de kamervoorzitters in onderling overleg uitmaken welke kamer het bezwaarschrift gaat behandelen.

### **Artikel 4.**

De commissie bestaat uit drie leden: twee extern benoemde leden en één ambtelijk lid dat tevens fungeert als secretaris van de commissie. Van de benoemde externe leden worden per kamer één lid tot voorzitter en een aantal leden tot plaatsvervangend voorzitter benoemd. Om flexibel om te kunnen gaan met de inzet van de leden is in het derde lid bepaald dat de leden daarnaast tevens plaatsvervangend lid zijn van de kamer waarin zij niet zijn benoemd. Ook daar kunnen zij optreden als (plaatsvervangend) voorzitter of lid.

### **Artikel 5.**

Hier is opgenomen dat de commissie een advies uitbrengt aan college, burgemeester of raad over de te nemen beslissing op het bezwaarschrift. De commissie kan belanghebbende(n), waaronder in ieder geval dus de (gemachtigde) van de bezwaarmaker(s), horen.

### **Artikel 6.**

De voorzitter van de commissie geeft de leiding aan de behandeling van het bezwaarschrift door de commissie. Voor een efficiënte werkwijze van de commissie is een aantal taken opgedragen aan de secretaris van de commissie.

### **Artikel 7.**

Het horen kan tijdens een hoorzitting, waar bezwaarde(n) en belanghebbende(n) in persoon voor worden uitgenodigd, of telefonisch plaatsvinden. In de meeste gevallen zal de commissie voltallig horen. Op grond van het bepaalde in artikel 7:13 Awb kan ook gehoord worden door twee commissieleden of door de voorzitter alleen of het externe lid alleen. De secretaris kan niet alleen horen, omdat hij werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan.

Voor telefonisch horen wordt instemming van de bezwaarde gevraagd. Ook het telefonisch horen kan gebeuren door één extern lid, twee leden of de voltallige commissie. De hoorzittingen zijn in beginsel openbaar, tenzij telefonisch gehoord wordt. Ook kan in uitzonderingsgevallen de zitting met gesloten deuren worden gehouden. Gewichtige redenen om niet in het openbaar te horen kunnen bijvoorbeeld zijn gelegen in redenen van persoonlijke, familiale, medische of financiële aard.

### **Artikel 8.**

In dit artikel wordt aangegeven welke gegevens van het horen in een verslag vermeld moeten worden. Het artikel geeft naast schriftelijke verslaglegging alle mogelijkheden voor alternatieve

verslaglegging: bijvoorbeeld op een usb-stick. Het verslag hoeft niet afzonderlijk gemaakt te worden: het kan integraal deel uitmaken van het advies van de commissie of van de beschikking op bezwaar.

#### **Artikel 9.**

De situatie kan zich voordoen dat na de hoorzitting nader onderzoek gewenst is. Dit artikel geeft de mogelijkheden daartoe aan. Of de nader verkregen informatie aanleiding vormt voor een nieuwe hoorzitting is aan het oordeel van de voorzitter.

#### **Artikel 10.**

De beraadslaging van de commissie over het uit te brengen advies is niet openbaar. Het advies wordt vastgesteld bij meerderheid van stemmen, ook indien niet door de voltallige commissie is gehoord. Het advies wordt dus gegeven door de voltallige commissie.

#### **Artikel 11.**

Nieuw is het ambtelijk horen. Het college bepaalt in welke zaken ambtelijk wordt gehoord. Deze bevoegdheid kan het college mandateren aan het afdelingshoofd Shared Service Center-juridisch. In een geval van ambtelijk horen wordt er geen beroep gedaan op de adviescommissie bezwaarschriften. Het ambtelijk horen kan geschieden door één of meer medewerkers van het Shared Service Center-juridisch. Indien door één medewerker gehoord wordt, mag die persoon niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken zijn geweest. Indien meer personen horen mag de meerderheid niet betrokken geweest zijn bij de voorbereiding van het bestreden besluit. Ook niet indirect, bijvoorbeeld als adviseur in de betrokken casus aan het primaire proces. De persoon die hoort of de personen die horen moeten zoveel mogelijk met een onbevooroordeelde houding naar de bezwaren luisteren. De schijn van vooringenomenheid moet worden weggenomen.

Bij het horen kan een medewerker van het primaire proces aanwezig zijn om een toelichting op het besluit te geven. Het ambtelijk horen kan ook telefonisch plaatsvinden. Op het ambtelijk horen dat niet telefonisch plaatsvindt is een aantal de bepalingen van artikel 7 en geheel artikel 8 van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat in beginsel die hoorzittingen ook openbaar zijn, maar dat om gewichtige redenen het horen achter gesloten deuren kan plaatsvinden. In de praktijk zullen deze bepalingen van artikel 7 niet zo veel betekenis hebben. In zaken waar het belang van de openbaarheid groot is, vanwege bijvoorbeeld derden-belanghebbenden, zal immers veelal de commissie ingeschakeld worden. De bepalingen van artikel 8 over verslaglegging zijn van overeenkomstige toepassing op ambtelijk horen. Indien ambtelijk wordt gehoord zal veelal geen afzonderlijk advies gemaakt worden. Integrale opname van het verslag in het advies zal derhalve niet veel voorkomen. Integrale opname van het advies in het besluit op bezwaar daarentegen biedt naar verwachting efficiëncyvoordelen en van deze mogelijkheid zal waarschijnlijk veel gebruik worden gemaakt.

#### **Artikel 12.**

Aan de voorzitter van de betreffende kamer of aan het hoofd van de betreffende juridische afdeling van het Shared Service Center wordt de bevoegdheid gegeven te beoordelen of opnieuw gehoord moet worden indien tijdens of na een rechterlijke procedure opnieuw een beslissing op hetzelfde bezwaarschrift moet worden genomen. Dat oordeel is aan de voorzitter indien de commissie eerder over dat bezwaarschrift heeft geadviseerd. Indien eerder ambtelijk is gehoord is dat oordeel aan het betrokken afdelingshoofd.

#### **Artikel 13.**

Behoeft geen toelichting.



**Artikel 14.**

Er is een sterke focus op oplossingsgerichtheid. Onnodige procedures worden zoveel mogelijk voorkomen. Het geschil buiten de bezwaarprocedure proberen af te handelen kan op verzoek van (een van) de partijen plaatsvinden, maar ook kan het initiatief hiertoe genomen worden door het betrokken afdelingshoofd van het Shared Service Center-juridisch. Alternatieve geschilbeslechting gebeurt door snel te onderzoeken of een ander besluit mogelijk is of een alternatief voorhanden is. Daarbij wordt via snel (telefonisch) contact met indieners en belanghebbenden geïnformeerd naar de achtergronden van het bezwaar en worden evidente fouten in de besluitvorming snel hersteld. Deze aanpak kent goede resultaten, zowel in efficiency als in burgertevredenheid. Deze informele aanpak kan leiden tot intrekking van het bezwaar. Ook kan de eerste verkenning leiden tot het starten van een mediationtraject als bedoeld in het derde lid. Als de informele afdoening niet leidt tot een voor alle partijen bevredigend resultaat wordt de bezwaarprocedure afgehandeld volgens de regels die daarvoor gelden.

**Artikel 15.**

Na inwerkingtreding van deze verordening worden alle bezwaarschriften, dus ook de reeds eerder ingediende, afgedaan conform deze verordening.