

Aan de leden en duoburgerleden
van de gemeenteraad
van Bergen op Zoom



26 JUNI 2013

Uw kenmerk	Ons kenmerk	U13-013388	Datum	26 juni 2013
Uw brief	Beh. door	W. van Beers	Doorkiesnr.	(0164)277772
Onderwerp: Notitie ambtelijk horen RVB13-0041	Afdeling	Sociale Zaken	Bijlage(n)	1

Geachte leden en duoburgerleden,

Naar aanleiding van de behandeling van de Verordening tot 2^e wijziging van de Verordening commissie bezwaarschriften Bergen op Zoom 2007 in de Commissie Burger & Bestuur d.d. 19 juni 2013 hebben wij u een notitie toegezegd met betrekking tot het ambtelijk horen.

Het Nederlands bestuursrecht kent bezwaarprocedures. Een belanghebbende bij een besluit kan in principe een bezwaarschrift indienen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Een beroepsprocedure bij de rechter is in beginsel niet mogelijk zonder eerst een bezwaarprocedure te doorlopen. Op gemeentelijk niveau zijn veruit de meeste bezwaarschriften gericht aan het college.

De bezwaarprocedure heeft tot doel om na bezwaar – indien het bezwaar ontvankelijk is – het primaire besluit te heroverwegen op zowel de rechtmatigheid als op de doelmatigheid van het besluit. Het bestuursorgaan houdt zijn eigen besluitvorming nog eens in volle omvang tegen het licht.

Voordat het bestuursorgaan een beslissing op bezwaar neemt, dient het belanghebbenden de mogelijkheid te geven om te worden gehoord. Een belanghebbende kan er voor kiezen om al dan niet van deze mogelijkheid gebruik te maken.

De Algemene wet bestuursrecht geeft een aantal mogelijkheden voor de wijze waarop bezwaarmakers gehoord kunnen worden. Het horen kan gebeuren binnen de gemeente of door een externe adviescommissie.

In een gemengd model vindt het horen en adviseren in de bezwaarprocedure - afhankelijk van het type bezwaar - ofwel ambtelijk plaats ofwel door een adviescommissie. Daarbij dient wel van tevoren te worden vastgelegd voor welke type bezwaren de adviescommissie in beeld komt.

Voor de goede orde wordt opgemerkt, dat bij een adviescommissie deze commissie niet in de plaats van het bestuursorgaan treedt en een beslissing op bezwaar neemt. De adviescommissie hoort de bezwaarde over het bezwaarschrift en brengt aan het bestuursorgaan een advies uit over de te nemen beslissing op bezwaar. Het nemen van dit besluit blijft een verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan die het advies van de adviescommissie niet hoeft op te volgen.

Gelet op het bepaalde in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), is het niet verplicht een adviescommissie voor de bezwaarschriften te hebben. Het bestuursorgaan aan wie het bezwaarschrift is gericht, beslist over welke wijze wordt gevolgd, in het onderhavige geval is dat het college.

Wanneer het horen binnen de gemeente geschiedt, zijn de mogelijkheden:

- het college van burgemeester en wethouders zelf (artikel 7:5, lid 1 Awb);
- de burgemeester of een wethouder (artikel 7:5 lid 1 Awb);
- een ambtenaar die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest (artikel 7:5, lid 1, sub a Awb);
- meer dan een persoon hoort, van wie de meerderheid, waaronder degene die de verhoren leidt, niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest (artikel 7:5, lid 1, sub b Awb).

De keuze om de mogelijkheid te scheppen bepaalde bezwaarschriften als pilot ambtelijk te gaan horen, is ingegeven door de enorme toename van het aantal bezwaarschriften. Deze toename heeft zich al in 2011 ingezet, maar is dit jaar nog groter. De oorzaak van de toename is gelegen in de huidige economische crisis met daarbij de aanscherping van de regelgeving alsmede de opdracht om meer te handhaven.

De slager die zijn eigen vlees keurt

Uiteraard dient het ambtelijk horen met de nodige waarborgen te worden omkleed.

Omdat in de huidige werkwijze de secretaris dan wel de plaatsvervangend secretaris van de Commissie voor de bezwaarschriften de bezwaarschriftenprocedure begeleidt en voorbereidt voor de hoorzitting, wordt er voor gekozen hen om beurten te laten horen. Ook gelet op hun onafhankelijkheid is dit de beste keuze. Zij maken geen deel uit van het primaire proces (waarin de klantmanager bij mandaat het besluit heeft genomen) en zijn daarom in de positie de gehele zaak in de fase van heroverweging (bezwaar) op alle facetten objectief te beoordelen. Ook de bij hen aanwezige integriteit speelt daarbij een grote rol.

De afgelopen jaren hebben zij meerdere bezwaarschriften (zo'n 45%) in de voorfase (voor de hoorzitting door de commissie) afgewerkt. Deze oplossing kan liggen in een volledige of gedeeltelijke tegemoetkoming aan het bezwaar, maar kan ook liggen in het bieden van andere oplossingen, zoals het gebruik van andere financiële regelingen. Beide ambtenaren hebben dus oog voor het belang van de klant.

Hiermee is niet gezegd, dat de besluiten in eerste instantie niet goed waren. Klanten leveren bijvoorbeeld in de fase van bezwaar vaak nog nadere gegevens aan waardoor een ander besluit moet volgen. Bovendien kan voortschrijdend inzicht, of gewijzigde jurisprudentie ook leiden tot herroeping van het besluit.

Bij pre-mediation nemen ambtenaren telefonisch contact op met de bezwaarmaker, nadat hij een bezwaarschrift heeft ingediend. Tijdens dit contact wordt vanuit een klantgerichte en oplossingsgerichte houding gesproken over de wijze waarop het probleem opgelost kan worden. Communicatieve vaardigheden als luisteren, samenvatten en doorvragen spelen hierbij een belangrijke rol.

De secretaris zal na vaststelling van de verordening horen in de categorieën bezwaarschriften die nader door ons zijn bepaald (zie het concept Aanwijzingsbesluit bij het raadsvoorstel). Hij formuleert een advies aan het bestuursorgaan door toezending van het advies in de vorm van een conceptbeschikking op bezwaar.

Inhoudelijk beschikken beide juristen (secretaris en plaatsvervangend secretaris) over een zeer ruime ervaring op het terrein van de sociale zekerheid en bezwaarbehandeling om ambtelijk te kunnen horen en het bestuursorgaan te adviseren. Zij doen niet onder voor de huidige leden van de adviescommissie. Beiden zijn zelf ook actief als lid van een bezwaarschriftencommissie. De secretaris neemt nu ook al een belangrijke positie in bij de afhandeling van bezwaarschriften: hij is betrokken bij de voorbespreking en beraadslaging en adviseert de adviescommissie over de afdoening. Daarnaast stelt de secretaris ook het advies op, weliswaar nu nog onder de verantwoordelijkheid van de adviescommissie.

Niet alle zaken lenen zich voor ambtelijk horen. Bij complexe zaken kan het waardevol zijn dat de adviescommissie een oordeel geeft over het bestreden besluit. Daar staat tegenover dat een dergelijk oordeel in eenvoudige zaken met weinig beleidsruimte minder toegevoegde waarde heeft, maar wel tot een langere doorlooptijd leidt.

Wij maken daarom een lijst van zaken die is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. *De uitkomst staat op basis van wet- en regelgeving bij voorbaat al vast.*
Aan sommige bezwaren kan nimmer tegemoet worden gekomen, omdat de wet dat nu eenmaal verbiedt.
2. *Zaken waarbij het financieel belang van de cliënt gering is.*
3. *Zaken waarvan het besluit is gebaseerd op externe adviezen.*
4. *Zaken waarbij sprake is van een consistente toepassing van de beleidsregels, waarbij slechts die consistente toepassing behoeft te worden beoordeeld.*

Pro / contra

In juridische zin hebben bezwaarmakers in beide modellen eenzelfde positie.

De beleving in de praktijk is echter anders en hangt niet alleen af van het model maar ook van de wijze waarop daar aan betrokkenen (ook bezwaarmaker) in het model invulling wordt gegeven.

Ambtelijk horen is informeler en persoonlijker (laagdrempelig karakter), waardoor bezwaarmakers beter kunnen worden voorgelicht over het hoe en waarom van een besluit. Verder kan een deskundige alle specifieke belangen en argumenten op een rij zetten, zodat tijdens een overleg gezocht kan worden naar een oplossing. Door een minder juridische, maar juist persoonlijke behandeling krijgt de bezwaarmaker meer begrip voor de uitvoering van beleid. Het informele karakter voorkomt dat bezwaarmakers verharder in hun standpunt.

Voorts krijgt de procedure hiermee een relatief korte doorlooptijd. Bij het ambtelijk horen kan direct na het horen de beslissing op bezwaar worden voorbereid en hoeft niet meer het advies van de commissie voor de bezwaarschriften te worden afgewacht. De bezwaarmakers hebben sneller helderheid rondom hun bezwaarschrift, hetgeen de klantvriendelijkheid ten goede komt. Vaak wordt de klacht geuit, dat het vrij lang duurt voor er een beslissing is genomen. Een kortere afhandelingstermijn is van groot belang voor bezwaarschriften tegen besluiten op grond van de Wet werk en bijstand. Het betreft immers het minimum inkomen van de bijstandsgerechtigde. Juist bij deze bezwaarschriften is de bezwaarde gebaat bij een spoedige afhandeling van zijn bezwaarschrift. De burger weet eerder waar hij of zij aan toe is, alsmede kunnen eventuele fouten op korte termijn worden hersteld.

Hier staat tegenover dat een bezwaarmaker het gevoel kan hebben dat de procedure een herhaling van zetten behelst, alsmede dat er geen sprake is van een objectieve heroverweging. Het is aan de secretarissen om te voorkomen dat dat gevoel bij een bezwaarmaker ontstaat. Ook in hun positie als secretaris van de commissie bij de hoorzittingen zijn zij immers onafhankelijk.

Horen door collega's van Roosendaal over en weer

Reeds tientallen gemeenten zijn overgegaan tot het (gedeeltelijk) ambtelijk horen, zoals Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Zaanstad, Schiedam, Alkmaar, Den Helder, Nijmegen, Apeldoorn, Enschede, Zwolle, Den Bosch, Eindhoven, Tilburg, Etten-Leur en ook Roosendaal.

Bij deze laatste gemeente is vanwege het groot aantal bezwaarschriften en beperking van kosten per 1 juli 2012 het ambtelijk horen ingevoerd.

Het horen door collega's van de gemeente Roosendaal levert geen tijdswinst op, maar kost alleen maar meer tijd en is daarmee inefficiënt. Naast hun eigen werkzaamheden dienen zij zich ook nog eens te verdiepen in de bezwaardossiers van Bergen op Zoom alsmede in de geldende gemeentelijke regelgeving. De zaak moet immers voor een hoorzitting gedegen worden voorbereid. Daarnaast gaat dan nog in kantoortijd 2 x per week tijd verloren aan reizen naar onze gemeente. Tijd die de collega's van Roosendaal niet hebben vanwege ook daar het grote aantal bezwaarschriften. Ook de werkdruk van onze medewerkers die belast zijn met de behandeling van bezwaarschriften, laat een dergelijke werkwijze over en weer niet toe.

Het ambtelijk horen dient te geschieden door ambtenaren die onderdeel uitmaken van de organisatie en die volledig op de hoogte zijn van de gemeentelijke regelgeving en de overwegingen die aan die regelgeving ten grondslag liggen. Daarnaast kennen zij de behandelend ambtenaren en de zakelijke partners. Zij zullen daarom een beeld hebben bij het verhaal van de klant. Indien het horen geschiedt door externe collega's, zal het inlevingsvermogen richting de klant veel minder zijn en met name zijn gericht op het zakelijk geschil.

Dit zou een gemiste kans zijn, omdat het ambtelijk horen zich, naast de beoordeling van het zakelijk geschil, ook prima leent om wederzijds begrip te kweken, wat de verhouding met de klant alleen maar ten goede komt.

Klanten zelf een keuze laten maken, hoe gehoord te worden

Gelet op het bepaalde in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt het bestuurorgaan aan wie het bezwaarschrift is gericht, over welke wijze van horen wordt gevolgd, in het onderhavige geval is dat het college en niet belanghebbende(n). Om willekeur te voorkomen dient vooraf duidelijk te zijn in welke gevallen ambtelijk wordt gehoord en in welke gevallen niet.

Dubbel horen (ambtelijk en eventueel nog een keer door de commissie) kost veel extra tijd en heeft geen meerwaarde. Het betreft immers eenvoudige zaken met weinig beleidsruimte, waarbij een adviescommissie minder toegevoegde waarde heeft. Voorts leidt dit weer tot een langere afhandelingstermijn.

Kosten

Handhaving van de huidige procedure bij de commissie voor de bezwaarschriften leidt onvermijdelijk tot uitbreiding van personeel en commissieleden om meer hoorzittingen mogelijk te maken met een uitzetting van kosten als gevolg, hetgeen in deze tijd van bezuinigingen geen reële optie is.

De extra kosten worden dan geschat op minstens € 90.000,00 op jaarbasis (aan extra personeel € 75.000,00 aan extra vergoedingen commissieleden € 15.000,00).

De leden van de commissie ontvangen voor hun werkzaamheden een vergoeding van € 175,00 per bijeenkomst, de voorzitter € 200,00 per bijeenkomst. Daarnaast ontvangen zij een reiskostenvergoeding.

In 2011 is aan vergoedingen en reiskosten een bedrag van € 16.667,96 uitgekeerd, in 2012 was dit € 17.678,56.

Gelet op het percentage zaken wat over de afgelopen jaren is voorgelegd aan de commissie (tussen de 55 en 60%) betekent dit, uitgaande van 55%, dat 196 zaken moeten voorgelegd aan de commissie. Per zitting worden gemiddeld 4 zaken behandeld. Dit betekent dat (minimaal) 49 zittingen moeten plaatsvinden om het aantal ingediende bezwaarschriften te kunnen verwerken. Dit betekent dat, rekening houdend met de vakantieweken, elke week een zitting moet plaatsvinden. Dit is, gelet op de ambtelijke capaciteit, mede doordat naast de bezwaarschriften ook overige werkzaamheden moeten worden verricht ((hoger)beroepszaken, bijscholing, overleg e.d.), de beschikbaarheid van ruimtes en de beschikbaarheid van de commissieleden onder de huidige omstandigheden geen haalbare kaart. Voor een analyse van de ingediende bezwaarschriften wordt gemakshalve verwezen naar de jaarverslagen 2011 en 2012 van de Commissie voor de bezwaarschriften, kamer sociale aangelegenheden. Een afwijking hierin voor 2013 valt niet te verwachten. Wel is door interne trainingen van de klantmanagers een verbeteringslag gemaakt ten aanzien van de motivering bij de primaire besluitvorming.

Cliëntenraad

Niet onbelangrijk om te vermelden is, dat als vertegenwoordiger van de cliënten van de ISD Brabantse Wal de cliëntenraad achter ons voorstel van het gemengde model staat. Zij zou graag zien, dat dit niet als pilot vooralsnog beperkt blijft tot Bergen op Zoom. Ook de andere deelnemende gemeenten aan het samenwerkingsverband zouden mee moeten doen. Zie de passage uit het verslag op de bijlage.

Met de twee andere gemeenten zal na aanneming van het raadsvoorstel in overleg worden getreden over invoering van het ambtelijk horen.

De resultaten van een nog uit voeren evaluatie zullen aan de cliëntenraad worden voorgelegd.

Rechtspraak

Ook in de rechtspraak vindt bij het bestuursrecht in een groot aantal gevallen vereenvoudigde afdoening van beroepschriften plaats. Waar voorheen zaken door een meervoudige kamer (3 rechters) werden afgedaan, gebeurt dit tegenwoordig door een enkelvoudige kamer (1 rechter), zelfs in hoger beroep zaken bij de Centrale Raad van Beroep.

Evaluatie

In de toelichting op het raadsvoorstel (laatste alinea) is voorzien in een uitgebreide evaluatie van de nieuwe werkwijze na een half jaar. Deze evaluatie zal onderdeel uitmaken van het jaarverslag 2013 van de Commissie voor de bezwaarschriften, kamer sociale aangelegenheden, welke verslag wij u zoals gebruikelijk begin volgend jaar doen toekomen.

Naast de opgedane ervaringen van gemeentezijde zullen ook middels een enquête de ervaringen van de klanten wiens bezwaarschrift middels ambtelijk horen is behandeld, hierin worden meegenomen.

Aan de hand van de evaluatie zal dan tevens worden gezien, of de werkwijze ook bij de algemene kamer van de commissie kan worden toegepast op bepaalde bezwaarschriften gericht tegen besluiten van het college.

Vanwege uw betoonde betrokkenheid bij het onderwerp hebben wij besloten u ook nog een tussentijdse evaluatie van de pilot ambtelijk horen te doen toekomen nadat drie maanden ervaring is opgedaan met de nieuwe werkwijze. Voorts zeggen wij u toe de mogelijkheden van samenwerking met Roosendaal ten aanzien van de afhandeling van bezwaarschriften, met name bij het ambtelijk horen, verder te onderzoeken. Ook Roosendaal heeft een groot aantal bezwaarschriften te verwerken.

Tot slot

Het wijzigen van de werkwijze door het invoeren van ambtelijk horen in bepaalde categorieën bezwaarschriften heeft tot doel om de afhandeling van bezwaarschriften sneller en efficiënter te laten verlopen (*meer met minder*). Het vergt minder administratieve inspanningen en is goedkoper. Waar een commissie in de regel slechts twee zittingen per maand heeft, kan ambtelijk horen in beginsel elke dag of op vaste dagen in de week plaatsvinden. De bedoeling is op 2 vaste dagen per week in kantoor tijd.

Ook hebben wij als college het volste vertrouwen in de medewerkers die uitvoering gaan geven aan de nieuwe werkwijze.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom,

secretaris,

Mevr. mr. A.C. Spindler

burgemeester,


A.J.F.M. Linssen
Loco-Burgemeester

Verslag

21-3-2013

10:00 uur

Bergen op Zoom

Betreft verslag (afspraken) van de bijeenkomst Cliëntenraad
ISD Brabantse Wal

**Vergadering
belegd door:**

Truus Brouwer - Van Beelen

Notulist:

Jack Nefs

Deelnemers:

Aanwezig:

Jeanne Tousain (projectleider businesscase Participatiebedrijf)
Winfried van Beers (beleidsmedewerker)
Arjan van der Weegen (wethouder Bergen op Zoom)
Cor van Geel (wethouder Steenbergen)
Martin Groffen (wethouder Woensdrecht)
Truus Brouwer - Van Beelen (gemeente Steenbergen)
Addie Brouwers (gemeente Steenbergen)
Monique Oerlemans (gemeente Steenbergen)
Sjaak Dekkers (gemeente Woensdrecht)
Theo Joossen (gemeente Woensdrecht)
Mariëtte van der Vliet (gemeente Woensdrecht)
Carien Soomers (gemeente Bergen op Zoom)
Adnan Bayrak (gemeente Bergen op Zoom)
Henk Kampert (gemeente Bergen op Zoom)
Jack Nefs (ambtelijk secretaris gemeente Bergen op Zoom)

Afspraken

Agendapunt:

Bezwaarschriften

Presentator:

Winfried van Beers

Discussie:

Door een fikse toename van het aantal bezwaarschriften de afgelopen jaren wordt met betrekking tot de afhandeling een andere procedure voorgesteld. De doelstelling is tijdswinst te boeken. Het voorstel is om in enkele specifieke gevallen intern te gaan horen in plaats van door de bezwarencommissie. Het gaat om die zaken waarin voor de klant relatief weinig op het spel staat de wetgeving geen ruimte laat om de klant tegemoet te komen en die zaken waarvan op voorhand duidelijk is dat het bezwaarschrift niet zal worden gehonoreerd. De meer ingewikkelde zaken worden nog wel afgewerkt door de commissie. De pilot start 1 juli 2013 en is alleen van toepassing voor Bergen op Zoom. De pilot wordt na afloop geëvalueerd.

Henk Kampert vraagt of de cliëntenraad kennis kan nemen van de evaluatie.

Addie Brouwers wil graag bevestiging dat het een pilot betreft, hoe lang de pilot loopt en wat de vervolgstappen zijn.

Sjaak Dekkers adviseert alle drie de gemeenten deel te laten nemen in de pilot.

Afspraken:

De cliëntenraad ISD is akkoord met de pilot vereenvoudigde afdoening bezwaarschriften.

De cliëntenraad ontvangt graag een bevestiging dat het een pilot betreft, zij wil graag geïnformeerd worden over de duur van de pilot, kennis nemen van de evaluatie en op de hoogte gebracht worden van de vervolgstappen. Daarnaast adviseert de cliëntenraad de pilot van toepassing te verklaren voor zowel Bergen op Zoom, Steenbergen als Woensdrecht.