

Verordening commissie bezwaarschriften

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. verwerend orgaan: bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen;
- b. commissie: vaste commissie van advies voor de bezwaarschriften.

Artikel 2. Inleidende bepaling commissie

1. Er is een commissie ter voorbereiding van de beslissing op bezwaren tegen besluiten van de raad, het college en de burgemeester.
2. De commissie is niet bevoegd ten aanzien van bezwaarschriften die zijn ingediend tegen besluiten op grond van:
 - a. een wettelijk voorschrift inzake belastingen of de Wet waardering onroerende zaken;
 - b. inzake personele aangelegenheden, genomen door het verwerend orgaan ten aanzien van een ambtenaar als bedoeld in artikel 1 van de Ambtenarenwet.

Artikel 3. Samenstelling van de commissie

1. De commissie bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden.
2. De voorzitter en de leden worden door het college benoemd, geschorst en ontslagen.
3. Het college kan plaatsvervangende leden benoemen.
4. De commissie regelt de vervanging van de voorzitter.
5. De voorzitter en de leden van de commissie kunnen geen deel uitmaken van het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad van de gemeente Brummen.

Artikel 4. Secretaris

1. De secretaris van de commissie is een door het college aangewezen ambtenaar.
2. Het college wijst tevens een of meer plaatsvervangers van de secretaris aan.

Artikel 5. Zittingsduur

1. De voorzitter en de leden van de commissie worden benoemd voor een termijn van zes jaar. Het is niet mogelijk herbenoemd te worden.
2. De voorzitter en de leden van de commissie kunnen op elk moment ontslag nemen. Zij doen daarvan schriftelijk mededeling aan het college.
3. De aftredende of ontslag nemende voorzitter of leden van de commissie blijven hun functie vervullen totdat in de opvolging is voorzien.
4. Het college kan besluiten af te wijken van het bepaalde onder het eerste lid:
 - a. indien het niet mogelijk is gebleken om een geschikte kandidaat te vinden met een specifieke deskundigheid, of;
 - b. in verband met het behoud van specifieke deskundigheid, of;
 - c. in verband met andere bijzondere omstandigheden.

Artikel 5a. Overgangsbepaling zittende commissieleden

Het college stelt een uittredingsschema vast voor de bij inwerkingtreding van deze verordening zittende commissieleden om de continuïteit van de commissie te waarborgen.

Artikel 6. Ingediend bezwaarschrift

1. Op het ingediende bezwaarschrift wordt de datum van ontvangst aangetekend.
2. Het bezwaarschrift met de daarbij overgelegde stukken wordt zo spoedig mogelijk in handen van de commissie gesteld.

Artikel 7. Uitoefening bevoegdheden

De bevoegdheden ingevolge de hierna genoemde artikelen van de Awb worden voor de toepassing van deze verordening uitgeoefend door de voorzitter van de commissie:

- a. artikel 2:1, tweede lid;
- b. artikel 6:6, wat betreft het de indiener stellen van een termijn;
- c. artikel 6:17, voor zover het de verzending van stukken betreft tijdens de behandeling door de commissie;
- d. artikel 7:4, tweede lid;
- e. artikel 7:6, vierde lid.

Artikel 8. Vooronderzoek

1. De voorzitter van de commissie is bevoegd rechtstreeks alle gewenste inlichtingen in te winnen of te laten inwinnen.
2. De voorzitter kan uit eigen beweging of op verlangen van de commissie bij deskundigen advies of inlichtingen inwinnen en hen zo nodig uitnodigen daartoe op de hoorzitting te verschijnen. Indien daaraan kosten zijn verbonden, is vooraf machtiging van het college vereist.

Artikel 9. Hoorzitting

1. De secretaris van de commissie bepaalt plaats en tijdstip van de zitting waarin de belanghebbenden en het verwerend orgaan in de gelegenheid worden gesteld zich door de commissie te laten horen.
2. De voorzitter beslist over de toepassing van artikel 7:3 van de Awb.
3. Indien de voorzitter op grond van het tweede lid besluit af te zien van het horen, doet hij daarvan mededeling aan de belanghebbenden en het verwerend orgaan.

Artikel 10. Uitnodiging zitting

1. De voorzitter nodigt de belanghebbenden en het verwerend orgaan ten minste twee weken voor de zitting schriftelijk uit.
2. Binnen drie dagen na de uitnodiging kunnen de belanghebbenden of het verwerend orgaan onder opgaaf van redenen de voorzitter verzoeken het tijdstip van de zitting te wijzigen.

3. De beslissing van de voorzitter op dit verzoek wordt uiterlijk één week voor het tijdstip van de zitting aan de belanghebbenden en het verwerend orgaan meegedeeld.
4. De voorzitter is bevoegd in bijzondere omstandigheden af te wijken of afwijking toe te staan van de termijnen die genoemd zijn in het eerste tot en met het derde lid.

Artikel 11. Quorum

Voor het houden van een zitting is vereist dat de meerderheid van het aantal leden, onder wie in elk geval de voorzitter, of zijn plaatsvervanger, aanwezig is.

Artikel 12. Niet-deelneming aan de behandeling

De voorzitter en de leden van de commissie nemen niet deel aan de behandeling van een bezwaarschrift, indien daarbij hun onpartijdigheid in het geding kan zijn. Zij laten zich zo nodig vervangen.

Artikel 13. Openbaarheid zitting

1. De zitting van de commissie is openbaar.
2. De deuren kunnen worden gesloten indien de voorzitter van de commissie of een van de aanwezige leden het nodig oordeelt of indien een belanghebbende daartoe een verzoek doet.
3. Indien de commissie vervolgens beslist dat gewichtige redenen aanwezig zijn die zich tegen openbaarheid van de zitting verzetten, vindt de zitting plaats achter gesloten deuren.
4. De zitting van de commissie vindt achter gesloten deuren plaats voor wat betreft bezwaarschriften die zijn ingediend tegen besluiten op grond van de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Artikel 14. Schriftelijke verslaglegging

1. Het verslag als bedoeld in artikel 7:7 Awb vermeldt de namen van de aanwezigen en hun hoedanigheid.
2. Het verslag houdt een zakelijke vermelding in van wat over en weer is gezegd en wat verder ter zitting is voorgevallen.
3. Indien de zitting geheel of gedeeltelijk achter gesloten deuren plaatsvond, of indien belanghebbenden, respectievelijk hun gemachtigden niet in elkaars tegenwoordigheid zijn gehoord, maakt het verslag hiervan melding.
4. Het verslag verwijst naar de op de zitting overgelegde bescheiden, die aan het verslag kunnen worden gehecht.
5. Het verslag wordt ondertekend door de voorzitter en de secretaris van de commissie.

Artikel 15. Nader onderzoek

1. Indien na afloop van de zitting maar voordat het advies wordt opgesteld, nader onderzoek wenselijk blijkt te zijn, kan de voorzitter uit eigen beweging of op verlangen van de andere commissieleden dit onderzoek houden.
2. De uit het nader onderzoek verkregen informatie wordt in afschrift aan de leden van de commissie, het verwerend orgaan en de belanghebbenden toegezonden.

3. De leden van de commissie, het verwerend orgaan en de belanghebbenden kunnen binnen een week na verzending van de nadere informatie aan de voorzitter van de commissie een verzoek richten tot het beleggen van een nieuwe hoorzitting. De voorzitter beslist op zo'n verzoek.
4. Op een nieuwe hoorzitting zijn de bepalingen in deze verordening die betrekking hebben op de hoorzitting, zo veel mogelijk van overeenkomstige toepassing.

Artikel 16. Raadkamer en advies

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

Artikel 17. Uitbrengen advies en verdaging

1. Het advies wordt, onder medezending van het verslag, bedoeld in artikel 15 en eventueel door de commissie ontvangen nadere informatie en nader verslag, tijdig uitgebracht aan het bestuursorgaan dat op het bezwaarschrift dient te beslissen.
2. Indien naar het oordeel van de voorzitter van de commissie de termijn van 12 weken, genoemd in artikel 7:10, eerste lid, van de Awb, ontoereikend is voor achtereenvolgens het uitbrengen van een advies en het nemen van een beslissing, verzoekt hij het verwerend orgaan tijdig de beslissing te verdagen.
3. Van een besluit tot verdaging ontvangen de commissie en de belanghebbenden een afschrift.

Artikel 18. Intrekking oude regeling

De Verordening commissie bezwaarschriften vastgesteld op 29 januari 2004 wordt ingetrokken.

Artikel 19. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking acht dagen na bekendmaking.

Artikel 20. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening commissie bezwaarschriften.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van ... (datum)

De griffier,

de voorzitter,

De gemeentesecretaris

de burgemeester,

De burgemeester,

Toelichting

Deze verordening geeft een uitwerking van de behandeling van bezwaarschriften door een adviescommissie. Om een volledig beeld te krijgen van de procedure die moet worden gevolgd bij de behandeling van een bezwaarschrift is het noodzakelijk om de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de verordening naast elkaar te plaatsen. In de artikelsgewijze toelichting zijn zo veel mogelijk onderdelen uit de Awb opgenomen die van belang zijn in de behandelingsprocedure.

Artikelsgewijze toelichting op de verordening commissie bezwaarschriften

In de aanhef van de regelgeving is bepaald dat de bestuursorganen van de gemeente, de raad, het college en de burgemeester, ieder voor zover het hun bevoegdheden betreft, besluiten de verordening vast te stellen. Duidelijk is dat de raad de verordenende bevoegdheid heeft. Het college en de burgemeester hebben deze bevoegdheid niet, maar nemen hiermee het besluit tot het instellen van de commissie bezwaarschriften. Op deze manier is het mogelijk dat de bestuursorganen samen een en dezelfde commissie instellen om te adviseren op bezwaren tegen besluiten van de raad, het college en de burgemeester.

Artikel 1. Begripsbepaling

In dit artikel zijn slechts die begripsbepalingen opgenomen die niet in de Awb voorkomen. Zo ontbreekt er een omschrijving van het begrip 'bestuursorgaan' hoewel dat op meerdere plaatsen in de verordening voorkomt. Het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen, wordt in de verordening aangeduid als 'verwerend orgaan'. Dit kan de gemeenteraad betreffen, het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester of een commissie waaraan via delegatie bepaalde bevoegdheden van de hiervoor genoemde bestuursorganen zijn overgedragen.

Artikel 2. Inleidende bepaling commissie

De commissie wordt via deze inleidende bepaling als zodanig geïntroduceerd. In artikel 1:5 van de Awb is omschreven wat onder het maken van bezwaar dient te worden verstaan. De uitgezonderde bezwaarschriften hebben betrekking op een zo specifieke materie of op onderwerpen waarover zulke grote aantallen bezwaarschriften te verwachten zijn dat het wenselijk is daarvoor een andere methodiek van horen en adviseren te hanteren.

Artikel 3. Samenstelling van de commissie

Het eerste lid verwijst naar de adviescommissie zoals bedoeld in artikel 7:13 Awb.

De wet stelt als minimale eisen aan de samenstelling van een adviescommissie:

1. De commissie bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden (artikel 7:13, eerste lid, onder a, van de Awb).
2. De voorzitter maakt geen deel uit en is niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan (artikel 7:13, eerste lid, onder b, van de Awb).

In artikel 84, tweede lid van de Gemeentewet is een uitzondering opgenomen voor bezwaar- en klachtcommissies voor wat betreft het uitgangspunt dat leden van de raad geen lid mogen zijn van een door het college of de burgemeester ingestelde commissie.

Het is dus wettelijk gezien mogelijk dat een raadslid voorzitter of lid is van een bezwaarschriftencommissie. Wel staat dit ter discussie. In een dualistisch stelsel ligt het niet voor de hand dat een raadslid onderdeel uitmaakt van een adviescommissie welke voornamelijk adviseert over genomen collegebesluiten. Raadsleden krijgen op deze manier indirect de kans om op de stoel van het bestuur te gaan zitten, terwijl de politieke verantwoording en controle via de raad hoort te lopen. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding, die verbiedt dat een raadslid tevens lid is van de bezwaarschriftencommissie.

In de gemeente Brummen is gekozen voor een commissie die volledig bestaat uit leden die geen deel uitmaken van en niet werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Voordelen externe commissie (juristen/deskundigen/oud-bestuurders):

- Schijn van partijdigheid wordt vermeden
- Ontlasting van de werkdruk van het bestuursorgaan

Door de bepaling in het tweede lid delegeert de raad de benoeming van commissieleden aan het college. Het college is hiermee ook het orgaan dat indien nodig het functioneren van de leden van de commissie evalueert. Indien een lid van de commissie niet naar behoren functioneert is het in eerste instantie de commissie die hierop actie zal ondernemen, het is immers een zelf een bestuursorgaan. De voorzitter zal hierbij een rol spelen. Mocht een commissielid niet zelf ontslag nemen dan is het uiteindelijk aan het college om op te treden. Het ligt voor de hand dat voordat een dergelijke stap wordt genomen er diverse gesprekken hebben plaatsgehad en dat er een dossier is gevormd. Bij de bevoegdheid van het college om een lid te schorsen kan gedacht worden aan een situatie waarbij het functioneren van een commissielid wordt onderzocht en deze, hangende het overleg hierover, wordt geschorst.

Op 22 juli 2009 heeft de Raad van State uitspraak gedaan inzake het ontslag door het college van leden van een bezwaarschriftencommissie, aanleiding was een vertrouwensbreuk (gepubliceerd in JB 2009, 216). Met name in de uitspraak van de Rechtbank, minder in die van de Afdeling, wordt ingegaan op de bevoegdheid van het college om leden van de bezwaarschriftencommissie te ontslaan wegens een vertrouwensbreuk. De commissie heeft als adviseur in zekere mate een onafhankelijke rol ten opzichte van het college en daarom dient aan de commissie ruimte te worden gelaten om op verantwoorde wijze invulling aan haar onderzoeksbevoegdheden te geven. Het college mag daarom niet te lichtvaardig met de ontslagbevoegdheid omspringen omdat anders de schijn zou kunnen ontstaan dat een commissie(lid) aan de kant wordt geschoven vanwege een voor het bestuursorgaan onwelgevallig standpunt. Tegelijkertijd is de commissie een adviserend orgaan en ligt de eindverantwoordelijkheid voor de beslissing op het bezwaar bij het bestuursorgaan. In verband hiermee achtte de Rechtbank en ook de Afdeling het ontoelaatbaar dat de commissie het initiatief nam tot een bemiddelingspoging door een derde, terwijl verweerder al had laten blijken niets te voelen voor een dergelijke oplossing. Het feit dat de commissieleden voor een periode van (in deze zaak) vier jaar worden benoemd doet niet ter zake; indien sprake is van een vertrouwensbreuk is ontslag mogelijk.

Voor de samenstelling van een commissie voor bezwaarschriften ex artikel 7:13 Awb gelden niet de eisen van artikel 7:5 Awb (Raad van State, 31-5-99, JG 1999/179).

Artikel 4. Secretaris

Hoewel in de Awb nergens over een secretaris wordt gesproken, is het gebruikelijk dat een commissie beschikt over een secretaris ter ondersteuning van de werkzaamheden.

Artikel 5. Zittingsduur

Dit artikel is gewijzigd. Voorheen konden commissieleden onbeperkt worden herbenoemd. Als commissieleden onbeperkt kunnen worden herbenoemd, dan kan de situatie ontstaan dat de commissieleden de gemeente en de organisatie al te veel kennen. Dit kan een frisse en objectieve blik die juist het voordeel is van een externe commissie in de weg gaan staan. Voorheen werden commissieleden benoemd voor een periode van vier jaar. Bij een éénmalige herbenoeming is de zittingsduur dan 8 jaar. Dit is ook al een lange periode. Omdat vier jaar een zeer korte periode is als gewerkt wordt met een roulatie systeem, is gekozen voor een zittingsduur van zes jaar, zonder herbenoemingsmogelijkheid.

Omdat er bijzondere omstandigheden kunnen zijn, waarbij het wenselijk is om een commissielid te herbenoemen, is hiervoor de mogelijkheid geopend. Enkele bijzondere omstandigheden zijn reeds in het artikel opgenomen.

Een lid kan bij zijn ontslag zelf het tijdstip van dat ontslag bepalen. Het kan ook een later tijdstip kiezen om zodoende eventueel nog bij de afhandeling van lopende zaken betrokken te kunnen zijn. De bepaling van het derde lid is van orde. Een ontslagnemend lid kan niet gedwongen worden ook feitelijk de functie te blijven vervullen.

Artikel 6. Ingediend bezwaarschrift

Het aantekenen van de datum van ontvangst wordt in artikel 6:15 Awb uitdrukkelijk voorgeschreven indien het bezwaarschrift wordt ingediend bij een onbevoegd bestuursorgaan of een onbevoegde administratieve rechter. Dit heeft betekenis voor de vraag of het geschrift tijdig bij de bevoegde instantie is ingediend. Ingevolge het derde lid van artikel 6:15 Awb dient namelijk de bevoegde instantie het doorgezonden geschrift als tijdig ingediend te beschouwen indien de indiening bij de onbevoegde instantie tijdig is geschied, tenzij belanghebbende kennelijk misbruik heeft gemaakt van zijn procesrecht (derde lid, zoals gewijzigd bij de Eerste evaluatiewet Awb, in werking getreden op 1 april 2002). Hiervan is bijvoorbeeld sprake als belanghebbende bij herhaling willens en wetens een bezwaarschrift bij het verkeerde bestuursorgaan indient. Wanneer het derde lid geen toepassing vindt, is de ontvangst bij het bevoegd orgaan beslissend. Er zal dan meestal sprake zijn van verwijtbaar handelen van de indiener die daarvoor zelf het risico loopt. In beginsel moet doorzending binnen twee weken plaatsvinden. Gebeurt dit niet, dan komt dit niet voor risico van belanghebbende.

Omdat het over het algemeen van belang kan zijn bij discussies over de tijdigheid van de bezwaarschriften, is in deze verordening bepaald dat alle bezwaarschriften worden voorzien van een aantekening van de datum van ontvangst.

Met het tweede lid van dit artikel wordt de daadwerkelijke behandeling van een ingediend bezwaarschrift door de commissie gestart. In verband met de voor de afhandeling geldende termijn verdient het aanbeveling aan het hier gestelde (zo spoedig mogelijk) ook daadwerkelijk te voldoen.

De in artikel 7:13, tweede lid, bepaalde melding dat een commissie over het bezwaar zal adviseren, is van belang omdat hierdoor de beslistermijn van zes weken wordt verlengd tot twaalf weken met een verdagingsmogelijkheid van zes weken (artikel 7:10). Het is wenselijk bezwaarde hier zo snel mogelijk over te informeren.

Artikel 7. Uitoefening bevoegdheden

Ingevolge artikel 7:13 Awb beslist de commissie over onder andere de toepassing van artikel 7:4, zesde lid, en 7:5, tweede lid. Dit uitdrukkelijke voorschrift maakt het niet mogelijk dat deze bevoegdheid door de voorzitter (of een ander lid) van de commissie wordt uitgeoefend. De hiervoor aangehaalde bepalingen zijn in dit artikel dan ook niet genoemd.

De in dit artikel aangehaalde artikelen of artikelleden van de Awb luiden als volgt.

Artikel 2:1, tweede lid

Een bestuursorgaan kan van een gemachtigde een schriftelijke machtiging verlangen.

Toelichting:

Deze bepaling is facultatief geformuleerd: de voorzitter is dan ook vrij al dan niet van deze bevoegdheid gebruik te maken.

Artikel 6:6

Indien niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, kan dit niet-ontvankelijk worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Toelichting:

De termijn waarbinnen het verzuim dient te worden hersteld, wordt vastgesteld door de voorzitter. Er is van afgezien in de verordening een vaste termijn daarvoor op te nemen omdat het niet goed mogelijk is in algemene zin voor alle gevallen aan te geven hoe lang deze termijn zou moeten zijn. Uitgangspunt is wel dat er sprake moet zijn van een redelijke termijn (in de meeste gevallen kan met een termijn van twee weken na het einde van de bezwaartermijn worden volstaan). Enerzijds moet de indiener een reële mogelijkheid worden geboden het geconstateerde verzuim te herstellen; anderzijds moet het niet zo zijn dat door een langere termijn de procedure wordt vertraagd. Uit jurisprudentie over belastingen valt af te leiden dat na het bieden van een hersteltermijn, bij of na afloop van die termijn ook nog gerappelleerd dient te worden.

Een zorgvuldige formulering van de brief waarin gewezen wordt op het verzuim en waarin de termijn wordt gesteld waarbinnen het verzuim moet worden hersteld, is noodzakelijk. Er zal duidelijk aangegeven moeten worden welke consequentie verbonden is aan het niet-voldoen aan deze verplichting. Dit volgt ook uit de facultatieve wijze waarop artikel 6:6 is geformuleerd voor het gevolg van het in verzuim zijn: het bezwaarschrift 'kan' niet-ontvankelijk worden verklaard. De uiteindelijke beslissing ligt dus bij het bestuursorgaan.

Overigens zal niet zonder meer geconcludeerd mogen worden dat er in zo'n situatie sprake is van een kennelijk niet-ontvankelijk bezwaarschrift waardoor - ingevolge artikel 7:3 Awb - van het horen kan worden afgezien.

Ten slotte wordt hier gewezen op artikel 7:10 van de Awb waarin voorschriften zijn opgenomen voor de termijn waarbinnen op een ingediend bezwaarschrift dient te worden beslist. De beslistermijn wordt namelijk opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 Awb te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Artikel 6:17

Indien iemand zich laat vertegenwoordigen, zendt het orgaan dat bevoegd is op het bezwaar te beslissen, de op de zaak betrekking hebbende stukken in elk geval aan de gemachtigde.

Toelichting:

Deze bepaling spreekt voor zich. Voor zover het de behandeling door de commissie betreft, ligt deze taak bij de voorzitter.

Het is niet nodig om in de bezwaarfase ook de stukken aan de vertegenwoordigers van de belanghebbende toe te zenden die zijn geproduceerd in de fase tussen de aanvraag en het primaire besluit (CRvB 24 juni 1997, JB 1997/196).

Artikel 7:4, vierde lid Awb staat toe om leges te heffen voor het verstrekken van afschriften van de desbetreffende stukken aan de gemachtigde van een belanghebbende (HR 20 september 2000, JG 2001/30).

Artikel 7:4, tweede lid

Het bestuursorgaan legt het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste één week voor belanghebbenden ter inzage.

Toelichting:

Het inzagerecht is als een van de fundamentele waarborgen voor een goed verlopende bezwaarschriftprocedure te beschouwen. Het maakt het principe van hoor en wederhoor mogelijk. Het is gekoppeld aan de hoorzitting: wordt er niet gehoord, dan is er ook geen sprake van een verplichte terinzagelegging.

Stukken toezenden hoeft niet, maar een verzoek van een belanghebbende om stukken in te zien mag niet beperkt blijven tot de termijn van terinzagelegging (Rb. Amsterdam, 8 augustus 1995, Awb katern 1996, 19).

In de gemeente Brummen worden over het algemeen alle stukken aan de belanghebbenden toegestuurd.

Artikel 7:6, vierde lid

Het bestuursorgaan kan, al dan niet op verzoek van een belanghebbende, toepassing van het derde lid achterwege laten, voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden [...].

Het derde lid van dit artikel luidt:

Wanneer belanghebbenden afzonderlijk zijn gehoord, wordt ieder van hen op de hoogte gesteld van het verhandelde tijdens het horen buiten zijn aanwezigheid.

Toelichting:

In het tweede lid van artikel 7:6 wordt de mogelijkheid gegeven om de belanghebbenden afzonderlijk te horen. Een reden om dit te doen kan zijn dat tijdens het horen feiten of omstandigheden bekend zullen worden waarvan geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. Het vierde lid geeft aan dat in dit geval de verschillende partijen niet geïnformeerd hoeven te worden over wat er in de afzonderlijke hoorzittingen is besproken.

Artikel 8. Vooronderzoek

Het spreekt voor zich dat de voorzitter van de commissie er zorg voor dient te dragen dat al het noodzakelijke wordt gedaan om de behandeling van het bezwaarschrift voldoende voor te bereiden. Dat geldt zowel intern bij de gemeente - hij krijgt de bevoegdheid alle gewenste inlichtingen in te winnen - als extern. Zo moet het mogelijk zijn om met de bezwaarde in contact te treden om nadere informatie in te winnen of bijvoorbeeld hem bij kennelijke niet-ontvankelijkheid in overweging te geven het bezwaarschrift in te trekken.

De activiteiten van de commissie of haar voorzitter bij de voorbereiding van de te behandelen zaken kunnen kosten met zich meebrengen. Daarbij vallen gewone en bijzondere kosten te onderscheiden. Bij gewone kosten valt te denken aan bijvoorbeeld de vergoedingen voor de leden. Het inschakelen van externe deskundigen zal bijzondere kosten met zich meebrengen. Deze kosten komen ten laste van de gemeentebegroting. Normaal gesproken is er in de begroting voorzien in de normale kosten van een commissie. Dat kan anders liggen als het om bijzondere kosten gaat.

Aangezien het college belast is met de uitvoering van de begroting, ligt het voor de hand dat bijzondere kosten niet gemaakt worden voordat het college de gelegenheid heeft gehad dit te toetsen aan een begrotingspost. Om deze reden is in onderhavige bepaling voor de kosten voor getuigen of deskundigen een machtiging vooraf geïntroduceerd. Uiteraard mag het niet zo zijn dat het college door zo'n toetsing het werk van de commissie frustreert en haar onafhankelijke positie daardoor aantast.

In dit verband verdient ook artikel 3:7 Awb aandacht. Daarin is bepaald dat het bestuursorgaan waaraan advies wordt uitgebracht, al dan niet op verzoek, de gegevens ter beschikking stelt aan de adviseur die nodig zijn voor een goede vervulling van diens taak.

Uit de hier gebezigde formulering volgt dat het ter beoordeling van het bestuursorgaan blijft welke gegevens dat zullen zijn. Uit de aard van het advies van de commissie vloeit evenwel voort dat dit alle op de zaak betrekking hebbende gegevens zullen zijn. De commissie zal immers geen afgewogen oordeel kunnen uitbrengen indien gegevens worden achtergehouden.

Artikel 9. Hoorzitting

Voor het bepaalde in het eerste lid: zie de toelichting op artikel 8 van deze verordening.

Artikel 7:3 van de Awb geeft aan in welke gevallen van het horen van belanghebbenden kan worden afgezien. Voor een ingediend bezwaarschrift is dat indien:

- a. het bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk is;
- b. het bezwaar kennelijk ongegrond is;
- c. de belanghebbenden verklaard hebben geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord, of
- d. aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.

Ad d.

Het ligt voor de hand dat als het verwerend orgaan aan het bezwaar van appellant volledig tegemoet denkt te kunnen komen, het daarover met de voorzitter van de commissie contact opneemt. In dit verband wordt ook gewezen op artikel 6:19 Awb. In artikel 6:19 wordt bepaald dat indien een bestuursorgaan een intrekking- of wijzigingsbesluit heeft genomen, het bezwaar geacht wordt mede gericht te zijn tegen het nieuwe besluit tenzij bezwaarde daarbij onvoldoende belang heeft.

De bevoegdheid om van het horen af te zien wordt door de verordening toegekend aan de voorzitter van de commissie. Deze beslissing is dus niet aan het bestuursorgaan dat het bezwaarschrift heeft ontvangen. Dat zou overigens ook niet mogelijk zijn, gelet op artikel 7:13, vierde lid, waarin onder andere is bepaald dat de commissie, voor zover bij wettelijk voorschrift niet anders is bepaald, beslist over de toepassing van artikel 7:3.

Het bepaalde in het derde lid spreekt voor zich. Daarnaast zal in het uiteindelijk uit te brengen advies hier nogmaals op teruggekomen moeten worden. Dat is noodzakelijk omdat ingevolge artikel 7:12 Awb bij de beslissing op een bezwaarschrift, indien van het horen is afgezien, aangegeven moet worden op welke grond dat is geschied.

Artikel 10. Uitnodiging zitting

Ingevolge het eerste lid van deze bepaling wordt ook het verwerend orgaan uitgenodigd voor de zitting. Het is van groot belang dat dit orgaan zich ook ter zitting laat vertegenwoordigen. Daarmee kan worden voorkomen dat er, vanwege de inbreng van bezwaarmaker, een eenzijdig beeld ontstaat. Voorts is het voor een externe commissie van groot belang om van bestuurlijke zijde te vernemen hoe een beslissing tot stand is gekomen. Anders kan het voor de commissie moeilijk worden om een goede afweging te maken.

Het verdient aanbeveling een termijn vast te stellen die ligt tussen de oproeping en de zitting zelf. In het algemeen moet gedacht worden aan een zodanige termijn dat de bezwaarde en de overige belanghebbenden voldoende gelegenheid krijgen om zich behoorlijk op de zitting voor te bereiden. Bezwaarden kunnen geattendeerd worden op de mogelijkheid om hun verweer op schrift te stellen dat bij het verslag wordt gevoegd.

Gekozen is voor een termijn van twee weken, mede in verband met de termijn van 12 weken waarbinnen, behoudens verdaging, op het bezwaar moet zijn beslist (zie artikel 7:10 Awb) en het bepaalde in artikel 7:4 Awb (zie hierna).

Voorts is een regeling opgenomen over het desgevraagd wijzigen van het tijdstip van de zitting. Uitstel hoeft overigens niet altijd te worden verleend. Betrokkene dient wel tijdig uitsluitel over zijn verzoek om uitstel te krijgen. Met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is het verstandig om indien een bezwaarde verzoekt om uitstel en hiermee ingestemd wordt, af te spreken dat daarmee de beslistermijn met eenzelfde periode wordt opgeschort, en dit op papier te bevestigen.

De toelichting op dit artikel van deze verordening is ook de plaats om te wijzen op het bepaalde in artikel 7:4 en 7:8 van de Awb. Het verdient aanbeveling om van de inhoud van deze artikelen bij de uitnodiging van de hoorzitting mededeling te doen.

Omdat de inhoud van deze artikelen voor zich spreekt, is ermee volstaan de tekst ervan hier integraal op te nemen (zie ook de toelichting bij artikel 8).

Artikel 7:4

1. Tot 10 dagen voor het horen kunnen belanghebbenden nadere stukken indienen.
2. Het bestuursorgaan/beroepsorgaan legt het bezwaarschrift/beroepschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken, voorafgaand aan het horen, gedurende ten minste één week voor belanghebbenden ter inzage.
3. Bij de oproeping voor het horen worden belanghebbenden gewezen op het eerste lid en wordt vermeld waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen.
4. Belanghebbenden kunnen van deze stukken tegen vergoeding van ten hoogste de kosten afschriften verkrijgen.
5. Voor zover de belanghebbenden daarmee instemmen, kan toepassing van het tweede lid achterwege worden gelaten.
6. Het bestuursorgaan/beroepsorgaan kan, al dan niet op verzoek van een belanghebbende, toepassing van het tweede lid voorts achterwege laten, voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. Van de toepassing van deze bepaling wordt mededeling gedaan.
7. Gewichtige redenen zijn in elk geval niet aanwezig, voor zover ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur de verplichting bestaat een verzoek om informatie, vervat in deze stukken, in te willigen.
8. Indien een gewichtige reden is gelegen in de vrees voor schade aan de lichamelijke of geestelijke gezondheid van een belanghebbende, kan inzage van de desbetreffende stukken worden voorbehouden aan een gemachtigde die hetzij advocaat, hetzij arts is.

Volgens de parlementaire geschiedenis zal voor het aannemen van geheimhoudingsredenen een sterkere grond aanwezig moeten zijn dan de in de WOB opgenomen weigeringsgronden (zie ook: Rb. Den Haag, 19 februari 1996, Awb katern 1996, 43).

In de bezwaarschriftprocedure is aangaande inzage in en geheimhouding van stukken niet de WOB, maar artikel 7:4 Awb van toepassing (Rb. Alkmaar, 20 oktober 1997, Belastingblad 1998, 7).

Artikel 7:8

1. Op verzoek van de belanghebbende kunnen door hem meegebrachte getuigen en deskundigen worden gehoord.
2. De kosten van getuigen en deskundigen zijn voor rekening van de belanghebbende die hen heeft meegebracht.

Het aanwezig zijn van partijen bij het horen van getuigen in de bezwaarschriftprocedure is een beginsel van goede procesorde (JG 2000/122).

Artikel 11. Quorum

Dit artikel spreekt voor zich.

Er is geen wettelijk bezwaar tegen het horen in het kader van de bezwaarprocedure door de voorzitter en één lid van de adviescommissie, terwijl advisering door de voltallige commissie heeft plaatsgevonden (ABRS 2 maart 2000, GS 2000/ 7119, 5). In de Gemeentestem 2008, nr. 101 is een artikel verschenen van mr. H. Piefers: “Horen en adviseren door een onvolledige bezwaarschriftencommissie”.

Artikel 12. Niet-deelneming aan de behandeling

Dit artikel behoeft geen toelichting. Zie ook artikel 2:4 Awb.

Ook al is de voorzitter formeel onafhankelijk, dan staat daarmee nog niet vast dat automatisch ook op inhoudelijk vlak van niet-vooringenomenheid sprake is (Rb. Leeuwarden 8 februari 1996, JB, 3 (1996), 100).

Artikel 13. Openbaarheid zitting

Ingevolge artikel 7:5, tweede lid Awb besluit het bestuursorgaan, voor zover niet bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, of het horen in het openbaar plaatsvindt. In artikel 7:13, vierde lid Awb wordt deze bevoegdheid aan de commissie toegekend.

In deze verordeningsbepaling is vastgelegd dat de hoorzitting in principe in het openbaar plaatsvindt. Uitzondering op deze regel blijft mogelijk, bijvoorbeeld als bijzonder persoonlijke zaken van familiale, medische of financiële aard of andere zaken met een vertrouwelijk karakter aan de orde komen.

Omdat bezwaarschriften op basis van de Wet Werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning altijd bijzonder persoonlijke zaken betreffen, is in deze verordening bepaald dat deze zittingen niet openbaar zijn. Hiermee worden problemen voorkomen als de commissie vergeet te besluiten tot een niet-openbare zitting.

De zitting moet worden onderscheiden van de beraadslaging van de commissie, die ingevolge artikel 16 van de verordening achter gesloten deuren plaatsvindt.

Artikel 14. Schriftelijke verslaglegging

Artikel 7:7 Awb vereist zeer kort en bondig dat van het horen een verslag wordt gemaakt. De wijze waarop en de inhoudelijke vereisten aan het verslag worden niet door de Awb geregeld. Dit staat er overigens niet aan in de weg dat in de verordening een vaste procedure wordt opgenomen.

Het bepaalde in het eerste lid hoeft niet zo ver te strekken dat van al het aanwezige publiek naam en hoedanigheid wordt opgenomen. Wel zal uit het verslag duidelijk moeten blijken wie namens welke partij aanwezig was en wat door hen naar voren is gebracht.

Gezien de betekenis van de hoorzitting in het kader van de besluitvorming in de bezwaarschriftfase, ligt het voor de hand (hoewel niet voorgeschreven in de Awb) dat het verslag van de zitting uiterlijk gelijktijdig met de beslissing op het bezwaar aan belanghebbenden wordt toegezonden.

Het verslag speelt ook een rol in de raadkamer en bij het advies. Als een lid afwezig is geweest bij het horen en de stemmen staken in de adviescommissie, dan hoeft bij de hernieuwde behandeling in de commissie niet opnieuw gehoord te worden (CRvB, 2 april 1996, AB 1997/23).

Artikel 15. Nader onderzoek

Een nader onderzoek kan feiten of omstandigheden aan het licht brengen die op het moment van de zitting nog niet bekend waren. Dit kan aanleiding zijn om belanghebbenden en het verwerend orgaan opnieuw te horen. De onderhavige bepaling voorziet in de mogelijkheid de commissie te verzoeken daartoe een nieuwe zitting te houden. In artikel 7:9 Awb wordt bepaald dat indien het in het hier bedoelde geval feiten of omstandigheden betreft die voor de op bezwaar te nemen beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn, dit aan belanghebbenden wordt meegedeeld en dat zij opnieuw in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord (rechtsbeginsel hoor en wederhoor). Is de nieuwe informatie niet van aanmerkelijk belang dan kan er voor gekozen worden om de belanghebbenden in de gelegenheid te stellen schriftelijk te reageren. Na de hoorzitting gehouden telefoongesprekken kunnen gezien worden als nader onderzoek (Nationale ombudsman 9 juli 2001, AB 2001/263). Een zorgvuldige procedure houdt ook in dat het bestuursorgaan zich niet rechtstreeks tot de adviescommissie kan wenden zonder dat de andere belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om hun standpunt dienaangaande kenbaar te maken (Rb. Rotterdam, 10 november 1999, JB, 1999/311).

Artikel 16. Raadkamer en advies

Zie ook de toelichting bij artikel 14. De hoorzitting is in principe openbaar; de hier bedoelde beraadslaging vindt achter gesloten deuren plaats.

Het tweede lid, onder b, is opgenomen voor die gevallen waarin het vergaderquorum wel aanwezig is, maar de commissie door afwezigheid van een of meer leden dan wel hun plaatsvervangers (of als gevolg van de toepassing van artikel 13) tijdens de besluitvorming uit een even aantal personen bestaat.

Het horen kan plaatsvinden door een niet-voltallige commissie (zie onder 12); de advisering dient plaats te vinden door een commissie die voldoet aan de eisen van artikel 7:13, eerste lid, onder a van de Awb. Hoe het advies tot stand komt, is niet voorgeschreven. Schriftelijke consultatie is mogelijk (CRvB 21 oktober 1999, AB 2000/42 en Rb. Haarlem 5 januari 2001, ongepubliceerd, zaaknummer Awb 00/8620 en 00/8621).

Advisering door de voorzitter en één lid van de hoorcommissie is in strijd met artikel 7:13, eerste lid, onder a Awb (Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak 19-10-98, JB 1998/257). Uit het derde lid van dit artikel (mogelijkheid voor de commissie om het horen op te dragen aan de voorzitter of een lid dat geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan) volgt niet dat de gehele advisering kan worden opgedragen aan de voorzitter en één lid.

Een adviescommissie mag alleen adviseren: ze kan geen (gedelegeerde) beslisbevoegdheid krijgen, (Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak 06-01-1997).

In 2002 is de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures in werking getreden. Deze wet bevat een regeling voor de vergoeding van de kosten die een belanghebbende maakt bij de behandeling van een door hem ingediend bezwaar- of administratief beroepschrift. De bepalingen zijn opgenomen in art. 7:15, 7:28 en 8:75 Awb. Een verzoek om vergoeding van de kosten moet worden gedaan voordat het bestuursorgaan op het bezwaar of administratief beroep heeft beslist. Doorgaans zal een dergelijk verzoek in het bezwaarschrift of mondeling tijdens de hoorzitting worden gedaan. De bezwaarschriftencommissie adviseert in dat geval ook over dit verzoek en zal aangeven of er recht is op een vergoeding en zo ja over de hoogte van het vergoedingsbedrag. Dit laatste kan worden ontleend aan het Besluit proceskosten bestuursrecht.

Artikel 17. Uitbrengen advies en verdaging

Volgens artikel 7:13, zesde lid Awb maakt in de bezwaarschriftprocedure het verslag van de hoorzitting deel uit van het advies van de commissie en wordt het schriftelijk uitgebracht.

De beslistermijn bedraagt ingevolge artikel 7:10 van de Awb 12 weken, behoudens in het geval van opschorting of met gebruikmaking van de mogelijkheid van verdaging. De onderhavige bepaling verlangt van de voorzitter van de commissie dat indien hij voorziet dat de termijn als hiervoor bedoeld niet wordt gehaald, hij tijdig het bestuursorgaan verzoekt de beslissing op het bezwaar te verdagen.

Het besluit tot verdaging is een beschikking. Ingevolge artikel 7:14 Awb zijn artikel 3:41 tot en met 3:45 Awb, die de wijze van bekendmaking en mededeling van besluiten regelen, in dit geval niet van toepassing. Artikel 3:40 Awb is wel van toepassing. Dit artikel bepaalt dat een besluit niet in werking treedt voordat het bekendgemaakt is. Het ligt voor de hand in verband hiermee ook belanghebbenden een afschrift van het verdagingsbesluit toe te zenden.

Afronding van de procedure

De verordening spitst zich toe op de behandeling van bezwaarschriften en eindigt er in feite mee - zie artikel 17 - dat door de commissie schriftelijk advies wordt uitgebracht aan het bestuursorgaan dat op het bezwaarschrift dient te beslissen.

In de artikelen 7:11 (bezwaarschrift) Awb is geregeld wat er daarna dient te gebeuren. Indien het bezwaar ontvankelijk is, dient op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats te vinden. Is een bezwaarschrift niet ontvankelijk, dan wordt aan heroverweging niet toegekomen. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in plaats daarvan een nieuw besluit. Dit nieuwe besluit treedt daarmee in de plaats van het oorspronkelijke (bestreden) besluit.

Omdat in het verleden bestuursorganen nogal eens bij de beslissing op bezwaarschriften louter toetsten op rechtmatigheid is in het eerste lid van art 7:11 vastgelegd dat het om een heroverweging gaat. Dat betekent dat de toetsing niet beperkt moet blijven tot vragen van rechtmatigheid, maar binnen de grenzen van de wet zich ook dient uit te strekken tot beleidsmatige en bestuurlijke aspecten.

De heroverweging dient ex nunc plaats te vinden, dat wil zeggen dat rekening moet worden gehouden met inmiddels gewijzigde feiten en omstandigheden. De feiten en omstandigheden van het moment waarop het nieuwe besluit wordt genomen zijn van belang.

Daarnaast dient de heroverweging op grondslag van het bezwaar te geschieden. Hieruit vloeit voort dat die onderdelen van het besluit die geheel los van de aangevoerde bezwaren staan, in beginsel buiten beschouwing blijven. Het bestuursorgaan zal daarbij de naar voren gebrachte bezwaren voldoende ruim naar hun strekking moeten opvatten. Indien bijvoorbeeld tijdens de hoorzitting blijkt dat deze, ondanks een beperkte omschrijving in het bezwaarschrift, ruimer bedoeld zijn, dan zal daarmee rekening moeten worden gehouden.

Verder is het de bedoeling van deze bepaling dat er geen verslechtering van de positie van degene die het bezwaarschrift indient tijdens de bezwaarschriftenprocedure mag optreden (verbod van reformatio in peius). Natuurlijk staat dit er niet aan in de weg dat als een derde bezwaar maakt tegen bijvoorbeeld een afgegeven vergunning, die bezwaren gehonoreerd kunnen worden. Dit is het wezen van de bezwaarschriftenprocedure en niet in strijd met genoemd beginsel.

In artikel 7:12 Awb is voorgeschreven dat de beslissing op het bezwaarschrift dient te berusten op een deugdelijke motivering die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. Daarbij is het van belang dat indien van het advies van de commissie wordt afgeweken in de beslissing de reden van die afwijking wordt vermeld en het advies met de beslissing wordt meegezonden.

Tenslotte wordt verwezen naar artikel 6:23 Awb waarin wordt voorgeschreven dat indien beroep kan worden ingesteld tegen de beslissing op het bezwaar, daarvan bij de bekendmaking van de beslissing melding wordt gemaakt. Daarbij moet worden aangegeven door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan beroep kan worden ingesteld.

Artikel 18. Intrekking oude regeling

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 19. Inwerkingtreding

In artikel 139 tot en met 144 Gemeentewet zijn de bekendmaking en inwerkingtreding van besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden geregeld. De bepalingen over bekendmaking en mededeling van besluiten zoals opgenomen in afdeling 3.6 Awb zijn niet van toepassing op algemeen verbindende voorschriften (zie artikel 3:1 Awb dat aangeeft dat op besluiten, die algemeen verbindende voorschriften inhouden, van dat hoofdstuk slechts afdeling 2 tot en met 4A van toepassing zijn en wel voor zover de aard van de besluiten zich daartegen niet verzet).

Besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, verbinden niet dan wanneer ze bekendgemaakt zijn. De bekendmaking geschiedt door plaatsing in het Gemeenteblad of in een andere door de gemeente algemeen verkrijgbaar gestelde uitgave (huis-aan-huisblad of plaatselijk dagblad).

Artikel 20. Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald als: Verordening commissie bezwaarschriften