

Toelichting Verordening commissie bezwaarschriften Waalre 2018

De commissie is een bestuursorgaan

Sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 19 maart 2003, LJN AF6023, is duidelijk dat de bezwaarschriftencommissie niet alleen een adviescommissie is maar ook een bestuursorgaan. In deze Verordening zijn regels opgenomen met betrekking tot de adviestaak van de commissie. De raad, het college en de burgemeester stellen de commissie in en hebben daarmee zeggenschap over de wijze waarop de commissie haar adviestaak uitoefent. Zo kunnen afspraken met de commissie worden gemaakt over de termijnen waarbinnen de bezwaarschriftencommissie advies uitbrengt. In het kader van de Wet dwangsom en beroep is het van belang dat de commissie op tijd adviseert, zodat ook tijdig een beslissing op het bezwaar kan worden genomen.

De raad, het college en de burgemeester hebben geen zeggenschap over de uitoefening van de bevoegdheden door de commissie als bestuursorgaan.

Er zijn een aantal mogelijkheden denkbaar waarbij de commissie als bestuursorgaan optreedt. Dit is het geval als er een verzoek op grond van de Wet openbaarheid bestuur (Wob) of Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) wordt ingediend of indien er een klacht wordt ingediend.

Op grond van de Wob kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

De commissie dient te beslissen op Wob verzoeken om documenten die onder haar berusten. Het gaat dan om alle documenten die vanuit de commissie worden verzonden en om alle documenten die aan de commissie zijn gericht.

Ook is de bezwaarschriftencommissie verantwoordelijk voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van de Wbp. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van de behandeling van bezwaarschriften vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de commissie. Voor het recht op inzage en het recht op verbetering, aanvulling, verwijdering en afscherming (artikel 35 en 36 Wbp) zal de belanghebbende zich tot de commissie moeten richten.

Op basis van artikel 9:1 Awb kan een ieder een klacht indienen over de wijze waarop het bestuursorgaan of een onder de verantwoordelijkheid van dat orgaan werkzame persoon zich in een concrete situatie jegens de klager of iemand anders heeft gedragen. Dit betekent dat niet alleen klachten over de commissie als geheel, over een commissielid maar ook klachten over de secretaris moeten worden afgedaan door de commissie zelf.

Eveneens kan een klacht over de commissie worden ingediend bij de Nationale Ombudsman.

Het is mogelijk dat de commissie zelf een regeling opstelt voor de werkwijze en besluitvorming in die gevallen dat zij optreedt als bestuursorgaan. Omdat dit relatief weinig voorkomt is het ook mogelijk om tijdens een vergadering van de gehele commissie hierover afspraken te maken.

Artikelsgewijze toelichting op de verordening commissie bezwaarschriften Waalre

In de aanhef van de regelgeving is bepaald dat de bestuursorganen van de gemeente, de raad, het college en de burgemeester, ieder voorzover het hun bevoegdheden betreft, besluiten de verordening vast te stellen. Duidelijk is dat de raad de verordende bevoegdheid heeft. Het college en de burgemeester hebben deze bevoegdheid niet, maar nemen hiermee het besluit tot 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. De ondertekening gebeurt eveneens door de drie bestuursorganen.

Artikel 1 Begripsbepaling

In dit artikel zijn slechts die begripsbepalingen opgenomen die niet in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorkomen. Het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen, wordt in de verordening aangeduid als “verwerend orgaan”. Dit kan de raad betreffen, het college, 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 de inleidende bepaling geïntroduceerd. In artikel 1:5 van de Awb is omschreven wat onder het maken van bezwaar dient te worden verstaan.

In het eerste lid worden de diverse bestuursorganen genoemd aan wie de commissie advies uitbrengt. Naast de bestuursorganen (raad, college en burgemeester) die behoren tot de gemeente Waalre adviseert de commissie ook de bestuurscommissie bestrijding schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten ingesteld door de GGD. Deze bestuurscommissie voert middels delegatie de wettelijke taken uit die het college van burgemeester en wethouders heeft op grond van de Leerplichtwet.

In het tweede lid is bepaald dat de commissie niet bevoegd is te adviseren over bezwaarschriften die betrekking hebben CAR/UWO, belastingzaken en WOZ-zaken. Over de twee laatstgenoemde zaken dient opgemerkt te worden dat de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de WOZ afwijkende of aanvullende bepalingen bevatten over beslistermijnen, het horen en de geheimhouding. In verband hiermee is ervoor gekozen ze in elk geval uit te zonderen. De CAR/UWO is uitgezonderd omdat deze materie zo specifiek is dat hiervoor een separate onafhankelijke bezwarencommissie is ingesteld.

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 het tweede is bepaald dat het benoemen van commissieleden is voorbehouden aan de raad. Het college zal zorgdragen voor de werving- en selectieprocedure.

Als, bijvoorbeeld gelet op het grote aantal te behandelen geschriften of in verband met een wenselijke splitsing naar onderwerp, daaraan behoefte bestaat, kan de commissie worden opgesplitst in kamers, hiervoor zal dan wel een extra artikel aan de verordening moeten worden toegevoegd.

Verder is in het vijfde lid bepaald aan welke eisen de voorzitter en commissie leden dienen te voldoen. Deze eisen zijn opgenomen ter voorkoming van mogelijke (schijn van) partijdigheid en ter waarborging van een onafhankelijke commissie bezwaarschriften.

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

Om een vloeiende vernieuwing te bewerkstelligen regelt de verordening dat maximaal drie leden (inclusief voorzitter) gelijktijdig kunnen worden herbenoemd voor een tweede periode van 4 jaar. Door de wijziging is er een mate van continuïteit bij de commissie en is het niet meer zo dat op één moment de hele commissie opstapt, maar zal dit meer gespreid zijn.

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 Vergoeding

Dit artikel regelt de vergoeding van de commissieleden voor het bijwonen van een hoorzitting.

Artikel 7 Ingediend bezwaarschrift

Dit artikel spreekt voor zich.

In de Awb wordt uitgebreid aandacht geschonken aan de wijze waarop een bezwaarschrift ingediend moet worden en de daarmee samenhangende ontvankelijkheidsvragen. Hieronder wordt beknopt aangegeven welke onderwerpen in de Awb aan de orde komen:

- a. Vereisten te stellen aan het bezwaarschrift (artikel 6:5).
- b. De indieningstermijn (artikel 6:7 tot en met 6:12):
 1. De indieningstermijn bedraagt zes weken (artikel 6:7).
 2. De indieningstermijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt (artikel 6:8).
 3. De ontvangsttheorie (artikel 6:9, eerste lid) of een combinatie van de verzend- en ontvangsttheorie is van toepassing (artikel 6:9, tweede lid).
 4. Regeling voor de ontvankelijkheid van te vroeg of te laat ingediende bezwaarschriften (artikel 6:10 en 6:11).
 5. Bezwaar dat gericht is tegen het niet-tijdig nemen van een besluit, is niet aan een termijn gebonden (artikel 6:12).
- c. De procedure na ontvangst van een bezwaarschrift (artikel 6:14 tot en met 6:15):
 1. Schriftelijk bevestigen van de ontvangst door het orgaan waarbij het bezwaarschrift is ingediend. Hierbij kan worden vermeld dat een commissie over het bezwaar zal adviseren. Dit kan ook in een later stadium: zie ook de opmerkingen in paragraaf 3 onder ambtelijke commissie (artikel 6:14).
 2. Doorzendplicht (artikel 6:15).

Over de ontvangstbevestiging wordt nog opgemerkt dat naast verzending per post ook uitreiking van een ontvangstbewijs in aanmerking komt. Het ontvangstbewijs kan samenvallen met de mededeling

aan de indiener dat hij in de gelegenheid wordt gesteld te worden gehoord, mits de mededeling spoedig na de ontvangst van het bezwaarschrift kan worden gedaan.

Het verdient aanbeveling om bij grensgevallen naast de digitale aantekening van de datum van ontvangst op het bezwaarschrift, de envelop waarin het is verzonden in te scannen. Dit is gezien het belang van de datum van de poststempel en ter voorkoming van onnodige geschillen over de ontvankelijkheid (zie artikel 6:9 Awb). Een per fax verzonden bezwaarschrift dient vóór 24.00 uur van de laatste dag van de termijn te zijn ingediend. Op grond van jurisprudentie moet het faxen zijn aangevangen vóór 24.00 uur. Het risico van storingen in zowel de zendende als de ontvangende faxapparatuur is voor de verzender (ABRS 16 mei 2000, AB 00/325). Een bezwaarschrift verzenden per e-mail is (nog) niet mogelijk (art 2:15 Awb). Wordt een bezwaarschrift per e-mail ingediend, dan dient u de verzender op de hoogte te brengen van het feit dat dit wettelijk nog niet mogelijk is en de verzender te verzoeken het bezwaarschrift alsnog op de voorgeschreven wijze te versturen. Een per e-mail ingediend bezwaarschrift kan niet automatisch niet-ontvankelijk worden verklaard.

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.

Met 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. Eventueel kunnen deze woorden vervangen worden door een concrete aanduiding, bijvoorbeeld: [... met de daarbij overgelegde stukken worden binnen twee weken in handen van de commissie gesteld.

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). Wellicht ten overvloede wordt hier opgemerkt dat het aanbeveling verdient indieners al in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte te brengen van de te volgen procedure.

Artikel 8 Bemiddeling

Het is de commissie die na ontvangst van een bezwaarschrift kan beoordelen of een bemiddelingspoging zinvol is. In de praktijk zal de secretaris een initiërende rol hebben om een bemiddelingsvoorstel zowel bij de commissie als de behandelende afdeling voor te leggen. Het kan onder andere worden ingezet om misverstanden recht te zetten, het besluit nader toe te lichten etc. Dit kan leiden tot intrekking van het bezwaarschrift.

Door deze bepaling is procedureel vastgelegd dat een bemiddelingspoging mogelijk is in het bezwaarschriftenproces. Door de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is het van belang

dat, indien er gesproken wordt over mogelijke oplossingen buiten de bezwaarprocedure om, formeel wordt vastgelegd dat de beslistermijn van het bezwaarschrift wordt opgeschort tot het moment dat aan de secretaris wordt meegedeeld wat de uitkomst van de bemiddelingspoging is.

Artikel 9 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 artikelliden 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, stelt het orgaan dat bevoegd is op het bezwaar te beslissen, de op de zaak betrekking hebbende stukken in elk geval ter beschikking aan de gemachtigde.

Toelichting:

Deze bepaling spreekt voor zich. Voorzover 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 7:3

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.

Het ligt voor de hand dat indien 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 6:18 en 6:19 Awb. In artikel 6:18 gaat het over het tijdens het aanhangig zijn van bezwaar intrekken of wijzigen van het bestreden besluit. In artikel 6:19 wordt bepaald dat indien een bestuursorgaan zo'n intrekings- of wijzigingsbesluit heeft genomen, het bezwaar geacht wordt mede gericht te zijn tegen het nieuwe besluit tenzij dat besluit geheel tegemoetkomt aan het bezwaar.

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, voorzover 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 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 ter-inzage-legging.

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

Artikel 7:6, vierde lid

Het bestuursorgaan kan, al dan niet op verzoek van een belanghebbende, toepassing van het derde lid achterwege laten, voorzover 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.

Artikel 10 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 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 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 deze 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 11 Hoorzitting

Dit artikel spreekt voor zich. Zie ook de toelichting op artikel 9 van deze verordening.

Artikel 12 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 twaalf 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 9).

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. Voorzover 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, voorzover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. Van de toepassing van deze bepaling wordt mededeling gedaan.

7. Gewichtige redenen zijn in elk geval niet aanwezig, voorzover 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 13 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, 3). In de Gemeentestem 2008, nr. 101 is een artikel verschenen van mr. H. Piefers : "Horen en adviseren door een onvolledige bezwaarschriftencommissie".

Artikel 14 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 15 Openbaarheid zitting

Ingevolge artikel 7:5, tweede lid Awb besluit het bestuursorgaan, voorzover 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 de onderhavige verordeningsbepaling is vastgelegd dat de hoorzitting in principe in het openbaar plaatsvindt. Uitzondering op deze regel blijft mogelijk, bijvoorbeeld indien bijzonder persoonlijke zaken van familiale, medische of financiële aard of andere zaken met een vertrouwelijk karakter aan de orde komen.

De zitting dient te worden onderscheiden van de beraadslaging van de commissie, die ingevolge artikel 18 van de verordening achter gesloten deuren plaatsheeft.

Omdat de bezwaarschriftencommissie adviseert over bezwaren op bijstands-, wmo en jeugdgebied en op het gebruik van persoonsgegevens op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens, is een bepaling opgenomen waaruit duidelijk dat deze zittingen achter gesloten deuren plaatsvinden. Hiermee worden problemen voorkomen indien de commissie vergeet te besluiten tot een niet-openbare zitting.

Artikel 16 Schriftelijke verslaglegging

Artikel 7:7 Awb vereist zeer kort en bondig dat van het horen een verslag wordt gemaakt. De wijze waarop en de inhoudelijk 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. Ook is het mogelijk het verslag van de hoorzitting vóór het nemen van het bestreden besluit aan de belanghebbenden te zenden. Hierdoor krijgen belanghebbenden de gelegenheid te reageren indien het verslag een onjuiste weergave bevat van de hoorzitting. Uit oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding kan dit de voorkeur genieten (ABRS 12 juni 1997, JB 1997/188).

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, hoeft bij de hernieuwde behandeling in de commissie niet opnieuw gehoord te worden (CRvB, 2 april 1996, AB 1997/23).

In het kader van het verkorten van de adviseringstermijn (efficiënte tijdswinst) en het verkleinen van de kans op datalekken bij foutieve bezorging is bepaald dat de secretaris het advies en verslag voor en namens de voorzitter/ plaatsvervangend voorzitter ondertekent na digitaal akkoord van de commissie. Juridisch is deze werkwijze toegestaan. Ingevolge artikel 59a, eerste lid Gemeentewet, worden stukken die van het college uitgaan, door de burgemeester ondertekend en door de secretaris medeondertekend. Ingevolge het tweede lid kan het college van burgemeester en wethouders hem toestaan de ondertekening op te dragen aan een ander lid van het college, aan de secretaris of aan een of meer andere gemeenteambtenaren. Ingevolge het derde lid is de medeondertekening door de secretaris niet van toepassing indien de ondertekening van stukken die van het college uitgaan ingevolge het tweede lid is opgedragen aan de secretaris of een of meer

andere gemeenteambtenaren (vgl. ECLI:NL:RVS:2015:3526; zie hieronder en ECLI:NL:RBNNE:2016:3282). Aangezien een (advies)commissie bezwaarschriften ook een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, lid 1, aanhef en onder a, van de Awb (ECLI:NL:RVS:2003:AF6023) kan naar analogie hiervan gehandeld kunnen worden.

Artikel 17 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 18 Raadkamer en advies

Zie ook de toelichting bij artikel 15. 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 14) tijdens de besluitvorming uit een even aantal personen bestaat.

Het horen kan plaatsvinden door een niet-voltallige commissie (zie onder 13); de advisering dient plaats te vinden door een commissie die voldoet aan de eisen van artikel 7:13, eerste lid, onder a. 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.

De secretaris ondertekent het advies en verslag voor en namens de voorzitter/ plaatsvervangend voorzitter dit vanwege het verkorten van de adviseringsstermijn (efficiënte tijdswinst) en het verkleinen van de kans op datalekken bij foutieve bezorging. Een uitgebreidere toelichting is opgenomen bij artikel 16.

Artikel 19 Uitbrengen advies

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 twaalf 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.

De verordening spits zich toe op de behandeling van bezwaarschriften en eindigt er in feite mee 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 20 Intrekken oude regeling

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 21 Inwerkingtreding

Besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, verbinden niet dan wanneer ze bekendgemaakt zijn. In artikel 139 tot en met 144 Gemeentewet zijn de bekendmaking en inwerkingtreding van besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden geregeld. De bekendmaking geschiedt sinds de inwerkingtreding van de Wet elektronisch bekendmaken door middel van plaatsing in het digitale Gemeenteblad (www.overheid.nl). 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 voorzover de aard van de besluiten zich daartegen niet verzet).

Artikel 22 Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald als: Verordening commissie bezwaarschriften Waalre.