Bijlage 3 - Implementatiehandleiding bij Model Verordening voor de behandeling van bezwaarschriften (nieuw model, april 2022)

In de implementatiehandleiding wordt ingegaan op de keuzes die gemeenten kunnen maken en bijbehorende afwegingen. Ook wordt de intentie van de wetgever kort toegelicht.

Algemeen

De Model Verordening voor de behandeling van bezwaarschriften kent diverse artikelen die facultatieve of nader door de gemeente in te vullen onderdelen of keuzemogelijkheden bevatten. In de tekst van de modelverordening en de daarbij behorende toelichting worden deze onderdelen weergegeven met behulp van de VNG Leeswijzer modelbepalingen. Deze implementatiehandleiding is opgesteld om te helpen bij het maken van die keuzes.

Uiteraard is het gehele model in zekere zin facultatief, in die zin dat het instrument van een verordening enkel gebruikt moet worden voor zover dat in een individuele gemeente wenselijk is én dat het gemeenten vrij staat om een andere invulling te geven dan waarvoor in de modelverordening is gekozen. Verder kan onafhankelijk van de keuzes die specifiek worden aangegeven in de modelverordening, ook op andere punten worden gekozen voor lokaal maatwerk en kunnen bepalingen worden aangepast of toegevoegd. Gemeenten die ervoor kiezen om andere bepalingen dan de facultatieve bepalingen niet over te nemen, deze in gewijzigde vorm over te nemen of deze aan te vullen, moeten er zelf scherp op zijn dat deze keuzes in lijn zijn met de relevante regelgeving én dat deze stroken met de systematiek van de bepalingen die wel overgenomen worden.
De modeltoelichting is zo opgesteld dat gemeenten deze kunnen overnemen als ze ook het bijbehorende artikel overnemen. In de modeltoelichting zijn de facultatieve bepalingen dus eveneens als facultatief (cursief) aangemerkt. Afhankelijk van de gemaakte keuzes zullen ook bepaalde onderdelen van de toelichting wel of juist niet geschikt zijn voor overname. Voor een goed beeld dient de toelichting in samenhang met de VNG ledenbrief en de implementatiehandleiding gelezen te worden.

Regeling bezwaarschriften in de Awb
De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bevat regels voor de behandeling van bezwaarschriften (hoofdstukken 6 en 7 van de Awb). De modelverordening beoogt deze wettelijke regels niet te herhalen aangezien deze rechtstreeks gelden. Hieronder hebben we een aantal relevante Awb-bepalingen, voor zover van belang, opgenomen:

Artikel 6:4, eerste lid: Het maken van bezwaar geschiedt door het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.

Artikel 6:5, eerste lid: Het bezwaar wordt ondertekend en bevat ten minste: a. de naam en het adres van de indiener; b. de dagtekening; c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht; d. de gronden van het bezwaar.
Derde lid: Indien het bezwaarschrift in een vreemde taal is gesteld en een vertaling voor een goede behandeling van het bezwaar noodzakelijk is, dient de indiener zorg te dragen voor een vertaling.

Artikel 6:6: Het bezwaar kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien: a. 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 b. het bezwaarschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Artikel 6:7: De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt zes weken.

Artikel 6:8, eerste lid: De termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

Artikel 6:9, eerste lid: Een bezwaarschrift is tijdig ingediend indien het voor het einde van de termijn is ontvangen.
Tweede lid: Bij verzending per post is een bezwaarschrift tijdig ingediend indien het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd, mits het niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen.

Artikel 6:11: Ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaarschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.

Artikel 6:14, eerste lid: Het orgaan waarbij het bezwaarschrift is ingediend, bevestigt de ontvangst daarvan schriftelijk.

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 ieder geval ter beschikking aan de gemachtigde.

Artikel 6:21, eerste lid: Het bezwaar of beroep kan schriftelijk worden ingetrokken.
Tweede lid: Tijdens het horen kan de intrekking ook mondeling geschieden.

Artikel 7:2, eerste lid: Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.
Tweede lid: Het bestuursorgaan stelt daarvan in ieder geval de indiener van het bezwaarschrift op de hoogte alsmede de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht.

Artikel 7:3: Van het horen van een belanghebbende kan worden afgezien indien: a. het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is, b. het bezwaar kennelijk ongegrond is, c. de belanghebbende heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord, d. de belanghebbende niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaart dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord, of e. aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.

Artikel 7:5, eerste lid: Tenzij het horen geschiedt door of mede door het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan, geschiedt het horen door: a. een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest, of b. meer dan een persoon van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest.
Tweede lid: Voor zover niet bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, besluit het bestuursorgaan of het horen in het openbaar plaatsvindt.

Artikel 7:6, eerste lid: Belanghebbenden worden in elkaars aanwezigheid gehoord.
Tweede lid: Ambtshalve of op verzoek kunnen belanghebbenden afzonderlijk worden gehoord, indien aannemelijk is dat gezamenlijk horen een zorgvuldige behandeling zal belemmeren of dat tijdens het horen feiten of omstandigheden bekend zullen worden waarvan geheimhouding om gewichtige redenen is geboden.

Artikel 7:7: Van het horen wordt een verslag gemaakt.

Artikel 7:10, eerste lid: Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.
Tweede lid: De termijn wordt opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken
Derde lid: Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen.
Vierde lid: Verder uitstel is mogelijk voor zover: a. alle belanghebbenden daarmee instemmen,
b. de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad, of c. dit nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften.
Vijfde lid: Indien toepassing is gegeven aan het tweede, derde of vierde lid, doet het bestuursorgaan hiervan schriftelijk mededeling aan belanghebbenden.

Artikel 7:11, eerste lid: Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.
Tweede lid: Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit.

Artikel 7:12, eerste lid: De beslissing op het bezwaar dient te berusten op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. Daarbij wordt, indien ingevolge artikel 7:3 van het horen is afgezien, tevens aangegeven op welke grond dat is geschied.

Artikel 7:13, eerste lid: Dit artikel is van toepassing indien ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie is ingesteld: a. die bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden, b. waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en c. die voldoet aan eventueel bij wettelijk voorschrift gestelde andere eisen.
Tweede lid: Indien een commissie over het bezwaar zal adviseren, deelt het bestuursorgaan dit zo spoedig mogelijk mede aan de indiener van het bezwaarschrift.
Derde lid: Het horen geschiedt door de commissie. De commissie kan het horen opdragen aan de voorzitter of een lid dat geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan.
Vierde lid: De commissie beslist over de toepassing van artikel 7:4, zesde lid, van artikel 7:5, tweede lid, en, voor zover bij wettelijk voorschrift niet anders is bepaald, van artikel 7:3.
Vijfde lid: Een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan wordt voor het horen uitgenodigd en wordt in de gelegenheid gesteld een toelichting op het standpunt van het bestuursorgaan te geven.
Zesde lid: Het advies van de commissie wordt schriftelijk uitgebracht en bevat een verslag van het horen.
Zevende lid: Indien de beslissing op het bezwaar afwijkt van het advies van de commissie, wordt in de beslissing de reden voor die afwijking vermeld en wordt het advies met de beslissing meegezonden.

Hoofdkeuzes modelverordening
De hoofdkeuzes die uit de Model Verordening voor de behandeling van bezwaarschriften voortvloeien zijn:

- Bepalen welke bestuursorganen onder de verordening vallen (zie artikel 1 onder definitie ‘bestuursorgaan’). Deze bestuursorganen moeten dan een instellingsbesluit voor de adviescommissie (hierna: commissie) nemen (zie hieronder bij artikel 5).
- Hoe de informele behandeling in te richten (zie artikel 3). Zie Handleiding Professioneel behandelen van bezwaarschriften.
- Bepalen in welke gevallen ambtelijk wordt gehoord en op welke wijze (zie de artikelen 4, eerste en derde lid, in samenhang met 7:5 van de Awb).
- Al dan niet een commissie instellen en, zo ja, in welke gevallen die commissie wordt ingeschakeld (zie artikel 5, derde lid).
- De zittingstermijn van de commissie vaststellen en het al dan niet indelen in verschillende kamers (zie de artikelen 9, eerste lid, en 7 (facultatieve bepaling)).

Artikelsgewijs

Artikel 1. Definities
Bij de definitie van bestuursorgaan moet een keuze worden gemaakt tussen toevoegen van bestuurscommissies en/of leerplichtambtenaar of geen van beide. In de regel zullen de raad, burgemeester en wethouders en de burgemeester behoefte hebben om een commissie te kunnen inschakelen. Als het ook gewenst (facultatief) is dat bestuurscommissies en/of de leerplichtambtenaar een beroep op de commissie kunnen doen, moet dit dus in de definitie van bestuursorgaan (in de zin van deze verordening) worden toegevoegd

Artikel 4. Ambtelijk horen
Er zijn verschillende wijzen van horen die we hier onder ‘ambtelijk horen’ scharen. Zie artikel 7:5 van de Awb. Het bestuursorgaan, de voorzitter of een lid van het bestuursorgaan, kan zelf de indiener van het bezwaarschrift en eventuele derde belanghebbenden horen over het ingediende bezwaar. Artikel 7:5 van de Awb biedt ook de mogelijkheid om het horen namens het bestuursorgaan over te laten aan een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest, of meerdere personen waarvan de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding betrokken is geweest. Kort samengevat kan het bestuursorgaan dus zelf horen, een afvaardiging van het bestuursorgaan laten horen, een ambtelijk medewerker of meerdere medewerkers (‘ambtelijke commissie’) laten horen.

Artikel 5. Horen en adviseren door de commissie
Deze verordening geeft algemene regels voor de bezwaarschriftencommissie van de gemeente. Elk bestuursorgaan van de gemeente dat besluiten neemt waartegen bezwaar kan worden ingesteld, neemt zelf de beslissing om een commissie in te stellen. Dat gebeurt met een afzonderlijk instellingsbesluit op grond van artikel 84 van de Gemeentewet.

Derde lid
In het derde lid kunnen bijvoorbeeld categorieën van bezwaarschriften worden opgenomen waarbij op voorhand duidelijk is dat dermate grote aantallen bezwaarschriften te verwachten zijn dat het wenselijk is daarvoor een andere methodiek van horen hanteren. Belastingzaken en WOZ-zaken hoeven hier niet te worden uitgezonderd omdat de heffingsambtenaar niet in de definitie van bestuursorgaan is opgenomen, zie artikel 1. De Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Wet waardering onroerende zaken bevatten afwijkende of aanvullende bepalingen over beslistermijnen, het horen en de geheimhouding.

Artikel 6. Samenstelling van de commissie
Eerste lid
In het eerste lid moet het aantal leden, waaruit de commissie naast de voorzitter bestaat, worden ingevuld. Dit aantal zal in de regel twee zijn zodat de commissie uit drie personen bestaat. Dit biedt de gelegenheid om verschillende expertises in de commissie te borgen. Daarnaast is een oneven aantal commissieleden praktisch omdat bij verschil van oordeel de stemmen nooit kunnen staken. Zie ook artikel 16, derde lid.
Van belang is dat de personen die de commissie vormen in die mate vakkundig zijn dat er van de commissie goede adviezen te verwachten zijn. Het instellen van verschillende ‘’kamers’’ kan hierbij ook een goede werkwijze zijn. Zie ook facultatieve artikel 7.

Artikel 7. Instelling kamers
Deze bepaling is facultatief. Het is aan gemeenten om te beslissen of het gewenst is om de commissie onder te verdelen in kamers, die belast worden met de behandeling van (een) specifieke categorie(ën) van bezwaarschriften.

Artikel 9. Zittingsduur
In het eerste lid moet de termijn worden ingevuld voor de zittingsduur van de voorzitter en de overige leden. Daarnaast moet een keuze worden gemaakt voor de mogelijkheid van een of twee termijnen van herbenoeming. Bij een zittingstermijn van vier jaar betekent een herbenoeming een totale duur van acht jaar zittingstermijn. Dat is in de regel een goede periode om ervaring in de commissie op te bouwen enerzijds en het regelmatig kunnen verversen van de leden anderzijds. Twee keer herbenoemen, en dan dus bij een zittingstermijn van vier jaar in totaal twaalf jaar, is ook een mogelijke keuze en deze keuze wordt uitdrukkelijk aan gemeenten gelaten.

Artikel 13. Openbaarheid hoorzitting
In het tweede lid moet het soort van zaken worden ingevuld waarbij de hoorzitting achter gesloten deuren plaatsvindt. Het gaat hier dan in de regel om zaken die zeer privacygevoelig zijn.

Artikel 14. Verslaglegging
Het is mogelijk om ervoor te kiezen het horen digitaal op te nemen. Hierbij dient wel de privacy van de belanghebbenden en mogelijke overige aanwezigen te worden meegewogen en dienen de belanghebbenden met de digitale verslaglegging te hebben ingestemd.

Artikel 15. Nader onderzoek
Derde lid
In het derde lid moet de termijn worden ingevuld die de belanghebbenden en het bestuursorgaan krijgen om schriftelijk te reageren en eventueel te vragen om een nieuwe hoorzitting.

Artikel 16. Raadkamer en advies
Tweede en derde lid
In het tweede en derde lid wordt de stemprocedure voor de commissie geregeld.

Derde lid

Het derde lid is facultatief en moet worden opgenomen als de commissie uit een even aantal leden bestaat. Dan is er behoefte aan een regeling voor het geval bij een stemming over het advies van de commissie de stemmen staken. Alsdan is het logisch dat de stem van de voorzitter doorslaggevend is. Zie ook artikel 6, eerste lid.

Vierde lid
Het vierde lid is facultatief en kan worden opgenomen als de gemeente het wenselijk vindt dat mogelijke minderheidsstandpunten in de commissie transparant worden. Alsdan wordt bij het advies melding van het minderheidsstandpunt gemaakt als die minderheid dat verlangt. Dit kan ook waardevol zijn voor het bestuursorgaan dat moet beslissen op het bezwaarschrift. Bijvoorbeeld als het bestuursorgaan ‘contrair’ aan het advies van de commissie wil beslissen of in verband met de motivering van de belangenafweging.

Artikel 18. Jaarverslag
In dit artikel moet een datum worden ingevuld waarvoor de commissie jaarlijks verslag van haar werkzaamheden uitbrengt aan de bestuursorganen van de gemeente.

Artikel 19. Intrekking oude regeling
In dit artikel moet de citeertitel van de bestaande, in te trekken verordening worden ingevuld.

Artikel 20. Inwerkingtreding en citeertitel
Eerste lid
In het eerste lid moet een datum van inwerkingtreding worden ingevuld.

Tweede lid
In het tweede lid moet de gemeentenaam en eventueel jaartal worden ingevuld. Het toevoegen van een jaartal is in het algemeen overigens niet nodig en kan ook tot verwarring leiden omdat men zou kunnen denken dat de verordening alleen in dat jaar geldt.