TOELICHTING op Verordening Commissie Bezwaar Gemeente Stein 2025

Algemeen
Deze verordening geeft het kader voor de behandeling van bezwaarschriften die worden ingediend tegen gemeentelijke besluiten. Het contact met het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen staat hierbij centraal. De verordening bevat bepalingen over de informele aanpak en het horen door een commissie. Het uitgangspunt is formele behandeling van bezwaren waar het moet en informele behandeling waar het kan.

De Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) biedt bestuursorganen voldoende mogelijkheden om een informele aanpak toe te passen en niet of minder gebruik te maken van de diensten van bezwaaradviescommissies. De informele aanpak kan worden gezien als middel om de negatieve kanten van juridisering in het contact met de overheid te compenseren (Kamerstukken II 2011, 29279, nr. 123).

De toeslagenaffaire heeft een grote hoeveelheid initiatieven tot gevolg gehad, waarvan de Wet versterking waarborgfunctie Awb er een is. Hierover valt veel te zeggen, maar een van de opvallende zaken is de verplichting om informele afdoening van een bezwaarschrift op te nemen. Zie verder de toelichting op artikel 3. De informele aanpak bij de behandeling van bezwaarschriften wordt met deze verordening geïntroduceerd in de gemeente Stein en brengt extra taken met zich mee voor de vakafdelingen.

Artikelsgewijs
Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven, worden hieronder nader toegelicht.

Artikel 1 Begripsbepalingen
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. Waar in onderstaande wordt gesproken van “het verwerend orgaan”, wordt bedoeld het bestuursorgaan van de gemeente Stein dat bevoegd is tot het nemen van desbetreffende beslissing op bezwaar. Het verwerend orgaan wordt vertegenwoordigd door het personeelslid van de gemeente Stein, die het bestreden besluit heeft geredigeerd, en die wordt aangeduid met ‘verweerder’.

De voorzitter wordt gezien als “primus inter pares” (eerste onder zijn gelijken) waarmee de formele gelijkheid tussen leden wordt benadrukt en dat beslissingen bij consensus worden genomen. De voorzitter is het aanspreekpunt voor de secretaris van de commissie.

Nu de commissie niet langer kamers heeft ingesteld, die belast zijn met een bepaalde categorie bezwaarschriften, wordt enkel gesproken over de vaste adviescommissie bezwaar of kortweg de commissie ex artikel 7:13 van de Awb.

Artikel 2. Ingediend bezwaarschrift

Eerste lid
Hiermee wordt een verplichting binnen de gemeentelijke organisatie opgelegd om de bezwaarschriften zo spoedig mogelijk naar de secretaris van de commissie bezwaar door te sturen zodat de wettelijke beslistermijn niet nodeloos vertraging oploopt.

Tweede lid
De secretaris registreert de datum van ontvangst van het bezwaarschrift en bevestigt de ontvangst ervan schriftelijk (artikel 6:14 Awb).

De Awb bepaalt dat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift 6 weken bedraagt. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het (bestreden) besluit op voorgeschreven wijze bekend is gemaakt (zie de artikelen 6:7 en 6:8, eerste lid, van de Awb). Een bezwaarschrift is tijdig ingediend als het binnen die 6 weken is ontvangen (art. 6:9 Awb). De artikelen 6:10 en 6:11 van de Awb kennen een regeling voor de ontvankelijkheid van te vroeg c.q. te laat ingediende bezwaarschriften.

Het verdient aanbeveling om bij grensgevallen naast aantekening van de datum van ontvangst op het bezwaarschrift, de envelop waarin het is verzonden te bewaren. 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).

Als een bezwaarmaker tijdig per e-mail een bezwaarschrift heeft ingediend terwijl het bestuursorgaan deze mogelijkheid niet heeft toegestaan (art.2:15 Awb), dan is er sprake van een formeel gebrek en dient de secretaris de verzender op de hoogte te brengen dat deze wijze niet mogelijk is en de verzender te verzoeken het bezwaarschrift alsnog op de voorgeschreven wijze in te dienen.

Derde lid
Ingevolge artikel 6:14 van de Awb dient de ontvangst schriftelijk bevestigd te worden door het orgaan waarbij het bezwaarschrift is ingediend. Is dat bestuursorgaan niet bevoegd kennis te nemen van het bezwaar dan geldt bovendien een doorzendplicht (art. 6:15 Awb).

De in artikel 7:13, tweede lid, van de Awb bepaalde melding dat een commissie over het bezwaar zal adviseren, is van belang omdat hierdoor de beslistermijn van 6 weken wordt verlengd tot 12 weken met een verdagingsmogelijkheid van 6 weken (artikel 7:10 Awb). 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 3. Vooronderzoek en informele behandeling
De wetgever hecht eraan dat de bezwaarprocedure zo wordt ingericht dat deze een bijdrage kan leveren aan effectieve geschilbeslechting en het versterken van het vertrouwen van de burger in de overheid.

Laagdrempelige geschilbeslechting kan ook al eerder dan de bezwaarfase worden ingezet, om zo mogelijk te voorkomen dat het voeren van een bezwaarprocedure nodig is. Wanneer er een bezwaarschrift wordt ingediend, gaat het bestuursorgaan eerst binnen twee weken na ontvangst bezwaar in overleg met de indiener van het bezwaar kijken of er op een informele manier aan het bezwaar tegemoet kan worden gekomen. Er zijn verschillende mogelijkheden om hier uitvoering aan te geven, zoals bellen, een keukentafelgesprek, informeel overleg al dan niet met een onafhankelijke gespreksleider of mediation. Essentieel is een oplossingsgerichte houding vanuit het bestuursorgaan. Daarbij kijkt het bestuursorgaan naar achterliggende belangen en wordt volledige heroverweging van het besluit uitgevoerd om een oplossingsrichting te vinden die past bij de situatie. Als blijkt dat informele afdoening niet mogelijk is, kan de formele bezwaarprocedure verder worden gevolgd. Een externe bezwaaradviescommissie wordt pas om advies gevraagd, wanneer het onderzoek naar een informele afdoening door het bestuursorgaan is verricht (Memorie van Toelichting wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb, 18 januari 2023).

Eerste en tweede lid
Na het eerste contact met de bezwaarmaker (zie artikel 2) zal vaak nadere informatie moeten worden ingewonnen over de achtergronden van het besluit en de reden waarom bezwaar is gemaakt. Hierbij wordt met de verweerder, d.w.z. de voorbereider van het bestreden besluit, contact opgenomen en wordt de mogelijkheid van een minnelijke oplossing van het bezwaar (verder) verkend. Het is van belang dat dit contact kort na binnenkomst van het bezwaarschrift wordt gelegd.

Als een oplossing kan worden gevonden voor het probleem dat aanleiding was voor het bezwaarschrift dan hoeft het bezwaarschrift niet verder in behandeling te worden genomen en kan het informeel worden afgedaan. Indien er eventuele andere belanghebbenden zijn, dan wordt ook met hen in contact getreden dit - naast het contact met de indiener van het bezwaarschrift - gewenst is voor de informele afhandeling. Omdat de heroverweging van het bestreden besluit in bezwaar onbevooroordeeld moet gebeuren, is het wenselijk dat dit (ambtelijke) contact niet wordt gelegd door iemand die direct bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest.

Derde en vierde lid
Verweerder kan na heroverweging een nieuw primair besluit nemen, waarmee geheel of gedeeltelijk aan de bezwaren tegemoetgekomen kan worden. Hiermee wordt tevens gehoor gegeven aan het (nieuw gecodificeerde) dienstbaarheidsbeginsel (nieuw art. 2:4a Awb). Ingevolge dit beginsel worden bestuursorganen in de bezwaarfase verplicht in overleg met de belanghebbende(n) te kijken of er mogelijkheden zijn tot informele afdoening (nieuw art. 7:1b Awb). Ook een nieuw primair besluit na informele geschillenbeslechting wordt op de voet van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht in de bezwaarprocedure betrokken tenzij het bezwaar na informele geschillenbeslechting (schriftelijk) wordt ingetrokken.

Als met het nieuwe besluit volledig tegemoetgekomen wordt aan de bezwaren, maar bezwaarmaker weigert zijn bezwaar in te trekken dan zal bij beslissing op bezwaar het lopende bezwaar niet-ontvankelijk verklaard worden wegens het vervallen van enig procesbelang (art. 7:11 lid 1 Awb). Als bij het bezwaar verzocht is om een proceskostenvergoeding dan dient hierover - naast de niet-ontvankelijkverklaring - nog wel een beslissing genomen te worden (art. 7:15 lid 2 Awb; zie de uitspraak Raad van State d.d. 28 januari 2015, ECLI:NL:2015:296, m.n. r.o. 2.1. & 2.2.).

Wanneer blijkt dat informele afdoening niet mogelijk is, wordt de formele bezwaarprocedure verder gevolgd. Op grondslag van het bezwaar vindt nu een heroverweging van het bestreden besluit plaats (art. 7:11 lid 1 Awb).

Artikel 4. Horen en adviseren door de commissie
Het horen en adviseren door een commissie wordt in artikel 7:13 van de Awb geregeld. De commissie moet aan bepaalde (cumulatieve) vereisten voldoen. Deze zien op de samenstelling, mededeling dat de commissie zal adviseren aan bezwaarmaker, wijze van horen, uitnodiging en uitbrengen van het advies.

Tweede lid
Hierin worden de kerntaken van de commissie bezwaar tot uitdrukking gebracht.

Vierde lid
Hier zijn specifieke bezwaarschriften uitgezonderd van horen en adviseren door de commissie. Dit zijn de categorieën van bezwaarschriften waarvan het college op grond van het aanwijzingsbesluit de behandeling ervan heeft opgedragen aan een ander bestuursorgaan.

Nu de Sociale Kamer van de commissie is opgeheven en de behandeling van de bezwaarschriften op grond van de Participatiewet en aanverwante regelingen is opgedragen aan de intergemeentelijke samenwerkingsorganisatie Vidar, is de commissie ter zake niet langer bevoegd kennis te nemen van deze categorie bezwaarschriften.

Artikel 5. Samenstelling van de commissie
De commissie bestaat uit één voorzitter en twee leden (art. 7:13 lid 1 onder a Awb). De voorzitter mag op grond van artikel 7:13, eerste lid, onder b, van de Awb niet werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van de gemeente Stein. De gemeente Stein heeft gekozen voor een geheel externe commissie, waarbij de commissieleden niet werkzaam noch woonachtig mogen zijn in de gemeente.

Artikel 6. Zittingsduur
Het college van B&W is bevoegd om de voorzitter, leden en plaatsvervangende leden te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Het college mag 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 de gemeente Stein onwelgevallig standpunt. Als een lid niet naar behoren functioneert, is het in eerste instantie de commissie die hierop actie zal moeten ondernemen. De voorzitter zal hierbij een belangrijke rol spelen.

Vierde lid
Het is voor van de continuïteit van het horen en adviseren wenselijk om aan te blijven als lid of voorzitter totdat in de opvolging is voorzien.

Met het nieuwe zesde lid wordt beklemtoond dat het college slechts mag ingrijpen om zwaarwegende in de persoon van desbetreffend lid gelegen redenen.

Als er sprake is van een vertrouwensbreuk dan is ontslag en/of schorsing door het college mogelijk. Het ontbreken van een wederzijdse vertrouwensbasis kan blijken uit het plaatsen door het lid van berichten

met een negatieve strekking in sociale media (openbare bronnen). In voorkomende gevallen bezit het college de bevoegdheid het betreffende lid te schorsen en/of te ontslaan.

Artikel 7. Secretaris van de commissie
Hoewel in de Awb nergens over een secretaris wordt gesproken, is het gebruikelijk dat een commissie beschikt over een secretaris (en plaatsvervangers) ter ondersteuning van de werkzaamheden van de commissie bezwaarschriften.

Artikel 8. Uitoefening bevoegdheden
Eerste lid
Dit lid regelt bevoegdheden die zelfstandig door de voorzitter kunnen worden uitgeoefend.

Tweede lid
De bevoegdheden, genoemd in het eerste lid, kan de voorzitter mandateren aan de secretaris. Mandateren betekent het in naam van de mandaatgever (de voorzitter) uitoefenen van de bevoegdheden. De voorzitter is verantwoordelijk voor de in mandaat verrichte handelingen van de secretaris en blijft ook bevoegd om deze bevoegdheden zelf uit te oefenen.

Artikel 9. Voorbereiding hoorzitting
Vierde lid
De gemeente Stein streeft ernaar de stukkenstroom in het kader van de bezwaarprocedure zo veel mogelijk digitaal te organiseren. Dit betekent dat de digitale gegevensdragers (PC, laptop, USB-sticks, e.a.) met dezelfde zorg moeten worden gebruikt als papieren dossiers.

Artikel 11. Onpartijdigheid leden
Hoewel artikel 2:4 van de Awb een gebod van onpartijdigheid bevat voor bestuursorganen is in dit artikel nog eens uitdrukkelijk bepaald dat dit (ook) voor de commissie geldt. Dit biedt bijvoorbeeld duidelijkheid als de onafhankelijke voorzitter of een extern lid inhoudelijk niet onbevangen kan adviseren.

Artikel 12. Openbaarheid zitting
In de oude verordening ontbrak een bepaling waarbij de commissie met het oog op een goede procesorde dan wel op verzoek van bezwaarmaker, verweerder of een belanghebbende om afzonderlijk te kunnen horen. Die bevoegdheid is nu opgenomen in de verordening met deze bepaling beslist de voorzitter hierover.

Artikel 13. Hoorzitting
Uitgangspunt is dat het horen geschiedt door een voltallige commissie bestaande uit drie leden, waarvan één lid de hoorzitting voorzit.

In de praktijk blijkt dat het quorum - zoals in de oude verordening was vastgelegd - incidenteel niet gehaald werd doordat een lid onverhoeds ziek werd en de plaatsvervanger niet beschikbaar was. Om in die gevallen de hoorzitting toch door te kunnen laten gaan, is uitgegaan van tenminste twee aanwezige leden, waarvan één als voorzitter optreedt. Het adviseren geschiedt wel “op afstand” door drie commissieleden (vgl. uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State d.d. 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1311). Zie ook artikel 16 van deze verordening.

Artikel 14. Verslaglegging
In meerdere gemeenten wordt er een (digitale) geluidsopname gemaakt van de hoorzitting en alleen indien nodig nog een (zakelijk) schriftelijk verslag opgesteld in plaats van standaard verslaglegging van de hoorzitting door middel van een (zakelijk) schriftelijk verslag.

Het opstellen van een schriftelijk verslag van een hoorzitting kost in de praktijk namelijk veel tijd, terwijl het veelal weinig toegevoegde waarde heeft. Bovendien bevat een geluidsopname al hetgeen op de hoorzitting naar voren is gebracht, terwijl een schriftelijk verslag slechts een zakelijke weergave daarvan is. Als er discussie is over wat er al dan niet op de hoorzitting naar voren is gebracht, kan middels het afluisteren van de geluidsopname daarover zekerheid worden verkregen. Dat is niet het geval als er sprake is van een (zakelijk) schriftelijk verslag.

Omtrent het gelijkluidende huidige artikel 14 in de Verordening commissie bezwaarschriften 2021 ("Verslaglegging") is gesteld dat dit onrechtmatig zou zijn. Op grond van 7:7 van de Awb dient immers van het horen een verslag gemaakt te worden. Uit de wetsgeschiedenis blijkt, zo heeft ook de Afdeling van de Raad van State geoordeeld, dat een schriftelijk verslag wordt bedoeld. Dit kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. Zo kan ook uit de beslissing op bezwaar blijken wat op de hoorzitting is verhandeld.

Het besluit is in strijd met artikel 7:7 van de Awb genomen als er geen schriftelijk verslag is gemaakt en uit de beslissing op bezwaar niet blijkt wat op de hoorzitting is verhandeld. Uit de rechtspraak, o.a. van de Afdeling van de Raad van State, blijkt echter dat deze strijd met artikel 7:7 van de Awb wordt hersteld als een belanghebbende (zoals bezwaarmaker) desgewenst de beschikking krijgt over de geluidsopname van de hoorzitting of als er alsnog een verslag van de hoorzitting wordt gemaakt als daartoe aanleiding is. Dit is het geval als de behandeling van een bezwaarschrift wordt aangehouden tijdens een hoorzitting en er een nieuwe hoorzitting wordt ingelast, een belanghebbende of het verwerend orgaan daarom verzoekt of als een gerechtelijke instantie daar om verzoekt in geval van een (hoger) beroepsprocedure.

Zakelijk (schriftelijk) verslag
Enkel de noodzakelijke persoonsgegevens mogen in het verslag worden opgenomen. Noodzakelijk is in ieder geval dat uit het verslag duidelijk moeten blijken wie namens welke partij aanwezig was en wat door hen naar voren is gebracht.

Artikel 15. Nader onderzoek

Eerste lid
Na de hoorzitting kan de commissie constateren dat nader onderzoek nodig is alvorens een advies te kunnen opstellen. In het eerste lid is niet voorgeschreven hoe dit onderzoek moet plaatsvinden. Het is aan commissie zelf dit onderzoek vorm te geven. 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 de belanghebbenden en het verwerend orgaan opnieuw te horen.

Derde lid
Deze bepaling voorziet naast de mogelijkheid om binnen een nader te stellen termijn een schriftelijke reactie te geven, in de mogelijkheid de commissie te verzoeken daartoe een nieuwe zitting te houden. In artikel 7:9 van de Awb is bepaald dat als het feiten of omstandigheden betreft die voor de beslissing op bezwaar van aanmerkelijk belang kunnen zijn, dit aan belanghebbenden wordt meegedeeld en dat zij opnieuw in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord (rechtsbeginsel van hoor en wederhoor).

Artikel 16. Advisering

Eerste lid
De advisering dient plaats te vinden door de voltallige commissie (ook al heeft het horen feitelijk plaatsgevonden door de voorzitter en één ander lid van de commissie; zie artikel 13 van deze verordening). Met deze verordening is bepaald dat een voltallige commissie uit drie leden bestaat.

Derde lid
Omdat het van belang is dat de commissie in alle vrijheid kan beraadslagen en beslissen, is in het derde lid bepaald dat dit achter gesloten deuren zal plaatsvinden. De advisering (en vaak logischerwijs ook de beraadslaging) moet plaatsvinden door een commissie die voldoet aan de eisen van artikel 7:13, eerste lid, onder a, van de Awb. Voor de advisering hanteert de Awb striktere voorwaarden dan bij het horen, waarbij het is niet vereist dat de gehele commissie hoort. Hoe het advies tot stand komt, wordt verder niet in de Awb voorgeschreven.

Artikel 17. Uitbrengen van het advies en verdaging van de beslissing

Eerste lid
In de bezwaarschriftprocedure zoals vastgelegd in deze verordening maakt het verslag van de hoorzitting in beginsel geen deel uit van het advies van de commissie maar wordt die desgevraagd alsnog schriftelijk uitgebracht (art. 7:13, zesde lid, van de Awb).

Tweede lid
De termijn waarop op het bezwaarschrift moet zijn beslist, bedraagt 12 weken gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken (artikel 7:10 van de Awb).

Beslistermijnen
Het bestuursorgaan moet op het bezwaarschrift beslissen binnen 6 weken na het einde van de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift (artikel 7:10, eerste lid, van de Awb). Als een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb is ingesteld, is de beslistermijn 12 weken. De beslistermijn kan worden verdaagd (=uitgesteld) als de termijn voor de behandeling van het bezwaar niet kan worden gehaald. Ook als wordt gestart met een informele behandeling van een bezwaar kan de beslistermijn worden verdaagd.

De beslistermijn kan maximaal 6 weken worden verdaagd, maar verdere verdaging van de beslistermijn is mogelijk als alle belanghebbenden daarmee hebben ingestemd of als (enkel) de bezwaarmaker hiermee heeft ingestemd en de belangen van (overige) belanghebbenden niet worden geschaad. De beslistermijn kan ook worden verdaagd als de naleving van een wettelijk procedurevoorschrift dit vergt (artikel 7:10, derde en vierde lid, van de Awb).

Derde lid
Deze bepaling schrijft voor dat de secretaris tijdig het verwerend orgaan verzoekt de beslissing op het bezwaar te verdagen, als hij of de voorzitter voorziet dat de termijn van 12 weken niet wordt gehaald. Het verdagingsbesluit moet aan alle belanghebbenden worden bekendgemaakt, maar het is niet mogelijk om hiertegen een bezwaar- of beroepschrift in te dienen. Zie ook de artikelen 3:40 en 6:3 van de Awb.

Mocht de commissie ondanks de verdaging door het verwerend orgaan niet tijdig een advies (kunnen) uitbrengen en er geen verder uitstel mogelijk is, dan moet het verwerend orgaan beslissen zonder het advies van de commissie binnen 14 dagen nadat het verwerend orgaan in gebreke is gesteld door bezwaarmaker.

Artikel 18 Jaarverslag
De commissie dient in beginsel jaarlijks verslag uit te brengen over haar werkzaamheden.

Verslag wordt gedaan aan het college. Het college kan eisen stellen aan de inhoud van dit verslag. Voor de hand ligt dat wordt aangegeven hoeveel bezwaren zijn ingediend, wat de werkvoorraad was bij aanvang van het kalenderjaar, hoeveel adviezen zijn uitgebracht, wat de adviezen inhielden (niet-ontvankelijk, (deels) gegrond, enz.), of het verwerend orgaan al dan niet overeenkomstig het advies heeft besloten, in welke gevallen beroep is ingediend en wat de uitkomst van dit beroep is.

In geval een klacht is ingediend tegen de commissie wordt dit in het jaarverslag vermeld.

Het jaarverslag is ook een instrument voor de commissie om aan de gemeente adviezen te geven over de verbeterpunten op het gebied van juridische kwaliteit bij desbetreffend bestuursorgaan.