

Toelichting op de Verordening bezwaarschriftencommissie (versie 11 februari 2019)

Algemeen

Bij de voorbereiding van beslissingen op bezwaarschriften kan gekozen worden uit 2 hoofdmodellen.

1. Het bestuur hoort en beslist zelf op het bezwaarschrift.
2. Een adviescommissie hoort (en adviseert) en het bestuur beslist op het bezwaarschrift.

In deze 2 hoofdmodellen zijn de 2 principiële accenten in het karakter van een bezwaarschriftprocedure terug te vinden.

De bezwaarschriftenprocedure kan worden gezien als **verlengde bestuurlijke besluitvorming** (de procedure verzekert een hervatting en afronding van het bestuurlijk besluitvormingstraject en daarmee van het *gesprek* tussen burger en bestuurder) én als **verzelfstandigd rechtsmiddel** (de procedure is de eerste fase van een juridisch proces, waarin ook anderen dan degenen die betrokken zijn bij het besluit een belangrijke rol hebben).

Bij hoofdmodel 1 wordt meer nadruk gelegd op de verlengde bestuurlijke besluitvorming (met als automatische keerzijde dat de burger die ontevreden blijft vraagtekens bij de onafhankelijkheid zal plaatsen), bij hoofdmodel 2 op het rechtsmiddel-karakter (met als automatische keerzijde dat het contact en gesprek tussen bestuur en burger onder druk komt). Burger en bestuur staan tegenover elkaar ten overstaan van een onafhankelijke commissie die hen in de gelegenheid stelt hun standpunten uit te zetten, die hen vragen stelt en die uiteindelijk een (vooral juridisch) advies zal uitbrengen.

De keuze voor hoofdmodel 2 brengt met zich mee dat deze verordening alleen de behandeling van bij de raad ingediende bezwaarschriften regelt. Immers alleen in die situatie wordt een advies door een commissie voorbereid. Het horen door de raad is door de omvang van de raad technisch alleen uitvoerbaar door tussenschakeling van een commissie.

Bezwaarschriften bij de raad zullen zich overigens weinig voordoen, omdat er, zeker na de invoering van de dualisering, nog maar weinig raadsbesluiten zijn waartegen een bezwaarschrift ingediend kan worden. De meeste raadsbesluiten zijn algemeen verbindende voorschriften waartegen geen bezwaarschrift ingediend kan worden. Het belangrijkste voorbeeld van een situatie waarin zich bezwaarschriften kunnen voordoen, is het vestigen van een Wvg (Wet voorkeursrecht gemeente). Bezwaarschriften ingediend bij het college of de burgemeester worden dus niet voorbereid door de commissie voor de bezwaarschriften.



Artikel 1 Begripsbepaling

Dit artikel spreekt voor zich zelf.

Artikel 2 Inleidende bepaling commissie

In de algemene toelichting is de keuze ver(ant)woord voor het horen en adviseren door een gemeentelijke commissie bij raadsbesluiten. Deze commissie wordt via deze inleidende bepaling als zodanig geïntroduceerd. In artikel 1:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is omschreven wat onder het maken van bezwaar dient te worden verstaan.

Artikel 3 Samenstelling van de commissie

Het eerste lid regelt de samenstelling van de adviescommissie zoals bedoeld in artikel 7:13 Awb. Het ligt voor de hand dat, nu de commissie uitsluitend inzake bezwaarschriften tegen raadsbesluiten adviseert, de benoemingen door de raad geschieden. 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).

Om het mogelijk te maken dat de leden van de commissie in wisselende samenstelling met bijvoorbeeld 3 van de 5 leden vergaderen, is het gewenst de commissie zelf te laten bepalen wie bijeenkomsten voorziet. Dit biedt meer mogelijkheden om de commissie snel bijeen te roepen en dat is bij krappe termijnen zeer gewenst. Waar in de verordening gesproken wordt over de voorzitter en haar of zijn bevoegdheden, wordt de voorzitter in dat specifieke geval bedoeld.

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. De aanwijzing van deze functionaris wordt gedelegeerd aan het college.

Ook al gelet op het feit dat van deze functionaris in het kader van zijn ondersteunende werkzaamheden juridisch gekwalificeerde preadviezen worden verwacht, is de griffier niet automatisch de meest aangewezen persoon om deze functie te vervullen, hoewel zulks wel de eerste gedachtegang is bij het secretariaat van een door de raad ingestelde commissie.

Artikel 5 Zittingsduur

Het ligt voor de hand de zittingsduur te laten samenvallen met de zittingsduur van de raad.

Een lid kan bij zijn ontslag zelf het tijdstip van dat ontslag bepalen. Het lid 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

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 6 weken (artikel 6:7).
 2. De indieningstermijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgescreven 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 (dit mag ook per e-mail) 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 of e-mail ook uitreiking van een ontvangstbewijs in aanmerking komt. Het ontvangstbewijs kan samenvallen met de mededeling aan de indiener dat zij of 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 aantekening van de datum van ontvangst op het bezwaarschrift – en voor zover niet digitaal ingediend- de envelop waarin het is verzonden te bewaren (voor zover niet per e-mail ontvangen). 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 begonnen vóór 24.00 uur. Het risico van storingen in zowel de zender als de ontvangende faxapparatuur is voor de verzender (ABRS 16 mei 2000, AB 00/325).

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 2 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. 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 6 weken wordt verlengd tot 12 weken met een verdagingsmogelijkheid van 6 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 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 2 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).

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".

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 genoegzaam voor te bereiden. Dat geldt zowel intern bij de gemeente – zij of hij krijgt de bevoegdheid alle gewenste inlichtingen in te winnen - als extern. Zo moet het mogelijk zijn om met de klager in contact te treden om nadere informatie in te winnen of bijvoorbeeld haar of 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, bijvoorbeeld reguliere personeelskosten, maar ook het inschakelen van externe deskundigen. 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 frustrereert 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 10 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 indien de raad 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 intrekking- 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 wil zeggen de raad. 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 de raad uitgenodigd voor de zitting. Het is van groot belang dat de raad 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 de externen in de commissie van groot belang om van bestuurlijke zijde te vernemen hoe een beslissing tot stand is gekomen. Anders kan het moeilijk worden om een goede afweging te maken. Op grond van artikel 160 Gemeentewet is het college dat namens de raad het verweer voert, tenzij de raad anders beslist. In het kader van de dualisering lijkt het verstandig dit verweer niet door een collegelid te laten voeren, maar of door de voorzitter dan wel de griffier van de raad of door een ambtenaar die nauw betrokken is geweest bij de totstandkoming van de besluitvorming. 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 2 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. Een verzoek om uitstel moet niet automatisch gehonoreerd worden. Een gemotiveerd verzoek om uitstel kan ingewilligd worden, maar dient dan wel te worden beperkt tot een eenmalig uitstel, omdat anders de afwikkeling van het bezwaarschrift een te grote vertraging kan ondervinden.

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 7).

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 1 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 (WOB) 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 2 leden van de adviescommissie, terwijl advisering door de voltallige commissie heeft plaatsgevonden (ABRS 2 maart 2000, GS 2000/ 7119, 3).

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 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 16 van de verordening achter gesloten deuren plaatsheeft.

Artikel 14 Verslaglegging via digitale media

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 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 belanghebbende beschikbaar is. 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 zal dit vaak 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 het lid 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 de raad 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 de raad 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 13. 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 (of als gevolg van de toepassing van artikel 12) tijdens de besluitvorming uit een even aantal personen bestaat.

Het horen kan plaatsvinden door een niet-voltallige commissie (zie onder 11); 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 1 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 1 lid. Een adviescommissie mag alleen adviseren: ze kan geen (gedelegeerde) beslisbevoegdheid krijgen (Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak 06-01-1997).

Artikel 17 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 10 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 zij of hij voorziet dat de termijn als hiervoor bedoeld niet wordt gehaald, zij of 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.

Artikel 18 Intrekking oude regeling

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 19 Inwerkingtreding

In artikel 139 tot en met artikel 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 afdeling 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. Gekozen is voor een termijn van zes weken.

Artikel 20 Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald als: Verordening bezwaarschriftencommissie (versie 11 februari 2019).