

Toelichting Verordening bezwaarschriften Albrandswaard 2024

Algemene toelichting

Door bezwaar te maken vraagt een inwoner aan een bestuursorgaan om een genomen besluit te heroverwegen. Het bestuursorgaan moet daarbij kijken naar de rechtmatigheid ("mocht het?") en de doelmatigheid ("was het een goed idee?") van het besluit. De bezwaarprocedure is daarmee verlengde besluitvorming en een vorm van rechtsbescherming. De wetgever heeft het bezwaarproces bedoeld als informele voorfase voor de gang naar de bestuursrechter.

Elk bestuursorgaan kan bezwaarschriften behandelen. In Albrandswaard is het gebruikelijk dat de raad, het college en de burgemeester hun bezwaarprocedure gezamenlijk inrichten in een verordening bezwaarschriften. Ook het voorliggende voorstel is een gezamenlijke regeling van de raad, het college en de burgemeester.

De Algemene wet bestuursrecht kent vrij uitgebreide procedurele regels voor bezwaarprocedures. Slechts in aanvulling daarop kunnen bestuursorganen hun bezwaarprocedure inrichten. De belangrijkste keuze die daarin moet worden gemaakt, is de wijze van horen van belanghebbenden. De wet kent twee hoofdvarianten: zelf horen (in de praktijk door een ambtenaar namens het bestuursorgaan, het zogenaamde ambtelijk horen) of horen door een onafhankelijke commissie. In Albrandswaard worden beide varianten gebruikt.

Het voorstel is een algehele herziening ten opzichte van de huidige Verordening bezwaarschriften Albrandswaard 2018. De belangrijkste wijzigingen zijn een duidelijkere structuur, het instellen van een hoofd- en nevenfunctieregister voor commissieleden (artikel 12), het laten vervallen van de beperking van ambtelijk horen tot zaken zonder derdebelanghebbenden (artikel 14) en het geven van procedureregels voor ambtelijk horen (paragraaf 3.3).

Hierna volgt een artikelsgewijze toelichting, waarin de toelichting per onderwerp is opgenomen. Tevens is een transponeringstabel bijgevoegd, waarin is opgenomen welk artikel uit het voorstel correspondeert met welk artikel uit de huidige verordening.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Definities

In dit artikel zijn alleen definities opgenomen die niet al in de wet staan.

Artikel 2 Beperking toepassingsbereik verordening

Deze verordening is niet van toepassing op rechtspositionele besluiten, omdat deze een eigen dynamiek hebben en een specifieke expertise vereisen.

De grootste categorie rechtspositionele besluiten, namelijk met betrekking tot de rechtspositie van ambtenaren, valt niet meer onder het bestuursrecht sinds de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) op 1 januari 2020. Rechtspositionele beslissingen met betrekking tot ambtenaren staan daarom niet open voor bezwaar en vallen om die reden al buiten het toepassingsbereik van deze verordening.

Rechtspositionele besluiten bestaan echter nog steeds, bijvoorbeeld benoemingsbesluiten en besluiten op grond van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers. Daartegen staat bezwaar open. Deze bezwaren vallen dus buiten het toepassingsbereik van deze verordening.

Hoofdstuk 2 Organisatorische bepalingen

Paragraaf 2.1 Commissie bezwaarschriften

Artikel 3 Inleidende bepaling Commissie bezwaarschriften

Dit artikel roept de Commissie bezwaarschriften in het leven en stelt globaal haar taak vast.

Artikel 4 Samenstelling Commissie bezwaarschriften

De verordening schrijft niet voor uit hoeveel leden de commissie moet bestaan. Dit artikel bepaalt slechts dat het er genoeg moeten zijn voor “een goede taakuitoefening”. Dat zal mede afhankelijk zijn van het aantal bezwaarschriften dat jaarlijks wordt ingediend en de diversiteit in onderwerpen. Het is op dit moment gebruikelijk dat de commissie bestaat uit twaalf leden, waarvan zes leden met expertise op het gebied van “sociale zaken” (bijvoorbeeld Participatiewet, Wmo, urgentieverklaringen woonruimte) en zes leden met expertise op het gebied van “algemene zaken” (overig, bijvoorbeeld vergunningen, handhaving, openbare orde, verkeersbesluiten).

Ook het aantal plaatsvervangend voorzitters is niet voorgeschreven. Er is momenteel één plaatsvervangend voorzitter; dit blijkt in de praktijk op dit moment voldoende te zijn.

Het college neemt de besluiten tot benoeming, schorsing en ontslag. Dit zijn besluiten van uitvoerende aard en veruit de meeste bezwaren die aan de commissie worden voorgelegd zijn gericht tegen collegebesluiten. Om die reden ligt het voor de hand de bevoegdheid tot benoeming, schorsing en ontslag bij het college neer te leggen. Ook in de huidige verordening is het college hiermee belast.

De verordening sluit een aantal personen van het commissielidmaatschap uit, om de onafhankelijkheid van de commissie te waarborgen. College- en raadsleden zijn uitgesloten. De Gemeentewet verbiedt al dat college- en raadsleden lid zijn van ‘elkaars’ commissies (artikel 84, tweede lid, van de Gemeentewet), maar het lidmaatschap wordt hier nog een keer expliciet over de volle breedte uitgesloten. Daarnaast zijn leden van andere gemeentelijke organen uitgesloten, bijvoorbeeld leden van de welstandscommissie. Verder zijn ambtenaren van de gemeente en de BAR-organisatie (en diens rechtsopvolger) uitgesloten. Ten slotte zijn, nieuw ten opzichte van de huidige verordening, ook personen uitgesloten die “uit anderen hoofde aan het gemeentebestuur ondergeschikt” zijn, om de onafhankelijkheid van de commissie optimaal te waarborgen. De formulering is ontleend aan de incompatibiliteiten voor raadsleden, wethouders en de burgemeester uit artikel 13, artikel 36b respectievelijk artikel 68 van de Gemeentewet.

Het artikel sluit niet alleen benoeming van dergelijke personen uit, maar verplicht het college ook tot ontslag van commissieleden die een functie aanvaarden die onverenigbaar is met het commissielidmaatschap.

De commissie kent geen “kamers”. Door commissieleden te benoemen met verschillende expertise, in combinatie met de bepaling dat bezwaarschriften aan drie commissieleden worden toegewezen (artikel 18 van het voorstel), is de instelling van kamers niet nodig.

Artikel 5 Benoemingstermijn

De benoemingsperiode van commissieleden loopt gelijk met die van de raad. Dat is niet wettelijk voorgeschreven, maar een praktische keuze.

Dit voorstel handhaaft dat commissieleden in beginsel maximaal één keer kunnen worden herbenoemd. Nieuwe leden brengen nieuwe inzichten met zich mee. Ook wordt voorkomen dat commissieleden een te nauwe band met de gemeente gaan vormen, die de onafhankelijke oordeelsvorming zou kunnen belemmeren.

Op de maximale benoemingstermijn worden twee uitzonderingen voorgesteld. Ten eerste een uitzondering voor leden die korter dan twee jaar voor het aftreden van de raad worden benoemd. Als zij slechts één keer mogen worden herbenoemd, dan is hun maximale benoemingstermijn feitelijk minder dan zes jaar. Dat is onnodig.

Ten tweede wordt een uitzondering gemaakt voor commissieleden met een bijzondere beroepsmatige deskundigheid, die zich moeilijk laat vervangen. Het behoudt van dergelijke specifieke expertise weegt zwaarder dan de voordelen van een nieuw lid. Het uitgangspunt blijft dat leden maximaal één keer kunnen worden herbenoemd; het college zal slechts in bijzondere gevallen van deze uitzonderingsbevoegdheid gebruik maken.

De expliciete bevoegdheid voor commissieleden om ontslag te nemen is geschrapt, omdat dit al volgt uit de bevoegdheid van het college om commissieleden ontslag te verlenen (artikel 4, vierde lid, van het voorstel) en de bevoegdheid van commissieleden om dat te verzoeken (artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht). Er is wel een subtiel verschil: bij het nemen van ontslag roept het commissielid zelf het ontslag in het leven, bij het verlenen van ontslag doet het college dat. Dat laatste past beter bij de systematiek van benoeming.

Ten slotte is toegevoegd dat commissieleden na het verstrijken van hun benoemingstermijn bevoegd blijven ten aanzien van bezwaarschriften die aan hen ter behandeling zijn toegewezen. In de praktijk komt het voor dat de benoemingstermijn van commissieleden verstrijkt na behandeling van een bezwaar op een hoorzitting, maar voor uitbrengen van het advies. Deze toevoeging regelt dat de betreffende commissieleden het bezwaar kunnen blijven behandelen.

Artikel 6 Taak voorzitter

De voorzitter als bedoeld in dit hoofdstuk moet onderscheiden worden van het lid dat als voorzitter optreedt tijdens de behandeling van een bezwaar (hoofdstuk 3). De hier bedoelde voorzitter vertegenwoordigt de Commissie bezwaarschriften als orgaan. Hij of zij bewaakt de kwaliteit van het functioneren van de commissie. In dat kader vindt regelmatig overleg plaats met het secretariaat over de algemene gang van zaken.

Artikel 7 Vergoeding voorzitter en leden

Op de leden van de Commissie bezwaarschriften is het Rechtspositiebesluit decentrale ambtsdragers van toepassing. Deze landelijke regeling schrijft de hoogte van de presentievergoeding voor, maar hiervan kan bij verordening worden afgeweken.

Voor de vergoeding per bijgewoonde vergadering uit het Rechtspositiebesluit kan worden afgeweken, als die vergoeding niet in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van de taak en de omvang van de werkzaamheden van leden. Hiervan is sprake voor leden van de Commissie bezwaarschriften.

Een vaste vergoeding voor een commissielid kan slechts mogelijk gemaakt worden bij verordening. De voorzitter van de commissie als bedoeld in artikel 4, derde lid, van het voorstel heeft vaste periodieke taken. Daartegenover dient een vaste vergoeding te staan.

De bevoegdheid tot het vaststellen van de hoogte van de vergoeding wordt gedelegeerd aan het college, maar met een bepaald maximum. Hierdoor wordt enige flexibiliteit geboden. Door de hoogte van de vergoeding vast te stellen op een factor van de in het Rechtspositiebesluit genoemde vergoedingen, wordt de vergoeding van de commissieleden jaarlijks geïndexeerd.

Het artikel is inhoudelijk nagenoeg gelijk aan het corresponderende artikel in de huidige verordening, maar eenvoudiger opgeschreven. Toegevoegd is het zinsdeel "of aan wie het horen door de commissie is opgedragen", vanwege het schrappen van de verplichting dat de voorzitter aanwezig is bij het horen (zie verder artikel 21).

Paragraaf 2.2 Secretariaat van de Commissie bezwaarschriften

Artikel 8 Inleidende bepaling secretariaat van de Commissie bezwaarschriften

Dit artikel stelt een secretariaat van de Commissie bezwaarschriften in en stelt globaal zijn taak vast. Hoewel de wet niet spreekt van een secretaris of een secretariaat, is het gebruikelijk dat een of meerdere ambtelijk secretarissen aan de commissie worden toegevoegd.

De taakomschrijving van het secretariaat, en daarmee de secretarissen, is geactualiseerd. Het eerste onderdeel belast de secretarissen met de doorzending van stukken naar partijen en het fungeren als tussenschakel tussen partijen. Het tweede onderdeel ziet op de inhoudelijke ondersteuning van de commissie. Het derde onderdeel verankert, nieuw ten opzichte van de huidige verordening, de rol van de secretaris in het ambtelijk horen.

Het vierde onderdeel geeft de secretaris de meer algemene taak om het bezwaarproces en de verschillende procesbelangen te bewaken, en op basis daarvan zo nodig procesbeslissingen te nemen. De formulering in de huidige verordening is “het actief voeren van regie op de bezwaarprocedure”. Deze formulering riep in de praktijk soms vragen op. De formulering “het bewaken van de goede procesorde” ziet op procesbewaking vanuit een onafhankelijke en onpartijdige positie en sluit aan bij de terminologie in de rechtspraak.

Artikel 9 Secretarissen

De bevoegdheid om secretarissen aan te wijzen ligt bij het college. De formulering laat ruimte om categorieën medewerkers aan te wijzen (zoals in de huidige verordening gebeurt) en om mandaat te verlenen om secretarissen aan te wijzen. Te denken valt aan een collegebesluit waarin de juridisch adviseurs van een organisatieonderdeel worden aangewezen als secretaris, en de betreffende leidinggevende wordt gemandateerd aanvullend secretarissen aan te wijzen, bijvoorbeeld ingehuurd medewerkers.

Nieuw is de figuur van plaatsvervangend secretaris. Dit sluit aan op de huidige praktijk waarin een aantal secretarissen fulltime als secretaris werkzaam zijn, en een aantal juridisch adviseurs formeel wel secretaris zijn maar slechts invallen als secretaris bij drukte of ziekte van een vaste secretaris. Deze juridisch adviseurs fungeren feitelijk als plaatsvervangend secretaris. Zij kunnen met dit voorstel daadwerkelijk worden aangewezen als plaatsvervangend secretaris, om tot uitdrukking te brengen dat zij niet structureel de algemene verantwoordelijkheid dragen voor het volledige bezwaarproces.

Hoofdstuk 3 van het voorstel spreekt telkens van “de secretaris”. Omdat er meerdere secretarissen (kunnen) zijn, stelt het vierde lid buiten twijfel dat zij allen individueel hun bevoegdheden uit kunnen oefenen.

Artikel 10 Afgeleide onafhankelijkheid secretarissen

Hoewel de secretaris een ambtenaar is, is het voor de onafhankelijkheid van de commissie van belang dat de secretaris in diens rol onafhankelijk van de organisatie werkt. Om die onafhankelijkheid te waarborgen, regelt dit artikel dat de secretaris voor diens secretariaatswerkzaamheden alleen verantwoording aflegt aan de commissie.

Het afleggen van verantwoording betekent ook dat de secretaris verantwoording schuldig is aan de commissie over alle genomen procedurele beslissingen waarvan de bevoegdheid bij de secretaris ligt. In de praktijk betekent dit dat secretarissen geregeld overleggen met de commissie over procedurele beslissingen.

De secretaris voert ook in mandaat enkele bevoegdheden namens het verwerend orgaan uit, bijvoorbeeld het verdagen van de beslistermijn (zie verder artikel 15). Afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht regelt de verhouding tussen de mandaatgever (college, burgemeester of raad) en de gemandateerde (de secretaris), bijvoorbeeld over het geven van instructies. Deze beperking is aan het artikel toegevoegd.

Paragraaf 2.3 Overige organisatorische bepalingen

Artikel 11 Ondertekening commissiebesluiten

De commissie is een bestuursorgaan en daarom bevoegd besluiten te nemen. Er is daarom opgenomen wie commissiebesluiten ondertekent. Hiervoor is aangesloten bij de regeling in de Gemeentewet voor ondertekening van college- en raadsstukken.

De commissie neemt slechts zeer zelden zelf besluiten. Het gaat bijvoorbeeld om besluiten op grond van de Wet open overheid en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Artikel 12 Register hoofd- en nevenfuncties

Het voorstel introduceert een register voor hoofd- en nevenfuncties van commissieleden. Een dergelijk register is in veel gemeenten al gebruikelijk. Het maakt voor partijen transparant wat de achtergrond is van de behandelende commissieleden, zodat zij de onafhankelijkheid van de commissieleden kunnen controleren. In de rechtspraak is bovendien erkend dat, als een register ontbreekt, het college op verzoek cv's van commissieleden openbaar moet maken, zodat partijen de onafhankelijkheid van commissieleden kunnen controleren (Rechtbank Roermond 16 februari 2012, ECLI:NL:RBROE:2012:BV5612). Wenselijker is dat dergelijke informatie te raadplegen is in een openbaar register.

De tekst van dit artikel is ontleend aan de VNG Modelgedragscode integriteit volksvertegenwoordigers in provincies, gemeenten en waterschappen 2021.

Artikel 13 Jaarverslag

De Commissie bezwaarschriften en het secretariaat brengen gezamenlijk een jaarverslag uit over hun werkzaamheden. Hiermee is geborgd dat alle informatie met betrekking tot de bezwaarprocedure, dus ook de informatie over processtappen waarbij de Commissie bezwaarschriften niet wordt betrokken (zoals ambtelijk horen en beslissingen op bezwaar), in één jaarverslag is gebundeld.

Hoofdstuk 3 Bezwaarprocedure

Paragraaf 3.1 Algemeen

Artikel 14 Procedures

Dit artikel regelt welke procedure een bezwaarschrift moet doorlopen.

De hoofdregel is dat een bezwaarschrift wordt behandeld door de Commissie bezwaarschriften. Dit is een omkering is van het wettelijke uitgangspunt van ambtelijk horen. We kiezen toch voor behandeling door de Commissie bezwaarschriften als hoofdregel, omdat in veel zaken een extern onafhankelijk advies gewenst is.

In twee situaties wordt een bezwaarschrift niet behandeld door de Commissie bezwaarschriften. Ten eerste gaat het om kennelijk niet-ontvankelijke bezwaarschriften. Dit zijn bezwaarschriften die niet aan de wettelijke vereisten voldoen. Bezwaarmakers worden gewezen op deze wettelijke vereisten en krijgen de gelegenheid om alsnog correct bezwaar te maken. Als zij dat niet doen, dan is het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk. Dat betekent dat het bezwaar niet inhoudelijk in behandeling wordt genomen. Ook wordt dan geen hoorzitting georganiseerd. Het is onnodig dat de commissie over deze bezwaren adviseert. Ook onder de huidige verordening adviseert de commissie niet over deze bezwaren.

Ten tweede gaat het om categorieën bezwaarzaken waarin bezwaarmakers ambtelijk worden gehoord. Het college en de burgemeester kunnen categorieën voor hun bezwaarzaken aanwijzen. Op dit moment zijn bezwaarzaken uit het sociaal domein met weinig complexiteit en beleidsruimte aangewezen voor ambtelijk horen. Voordelen van ambtelijk horen zijn de flexibiliteit bij het plannen van een hoorzitting en het meer informele karakter van de hoorzitting.

In de huidige verordening is de mogelijkheid tot ambtelijk horen beperkt tot zaken waarin geen derden betrokken zijn. In het voorstel is deze beperking geschrapt. Inmiddels is er ruime ervaring opgedaan met ambtelijk horen en er zijn geen principiële argumenten tegen ambtelijk horen in bezwaarzaken waarbij meer dan één partij is betrokken. Te denken valt aan bezwaarzaken tegen eenvoudige omgevingsvergunningen, waarbij het horen prima plaats kan vinden door een secretaris van de

Commissie bezwaarschriften. Het horen kan dan in een informelere setting plaatsvinden en flexibeler worden ingepland.

Ten slotte regelt het artikel in welke gevallen de Commissie bezwaarschriften toch altijd moet adviseren over het bezwaar. Dat doet zich voor in drie situaties.

Ten eerste als de raad het verwerend orgaan is. Dit is nieuw ten opzichte van de huidige verordening. De raad behandelt zeer zelden bezwaarschriften, omdat de raad weinig besluiten neemt waartegen bezwaar open staat. Toch komt het een enkele keer voor dat inwoners bezwaar maken tegen raadsbesluiten, ook als daartegen geen bezwaar open staat. Omdat de beslissing op bezwaar dan voorbereid wordt door een ander bestuursorgaan (het college), is het wenselijk dat de onafhankelijke Commissie bezwaarschriften over dergelijke bezwaren adviseert.

Ten tweede gaat het om bezwaarschriften die de commissie al in behandeling heeft genomen. Het kan gebeuren dat tijdens de behandeling van het bezwaar dat bezwaar alsnog kennelijk niet-ontvankelijk wordt. Als de commissie het bezwaar dan al in behandeling heeft genomen, dan zou zij tijdens de behandeling plotseling niet meer bevoegd zijn. Om onduidelijkheid daarover te voorkomen, blijft de commissie het bezwaar behandelen. Het artikel regelt niet wanneer de commissie betrokken is in de zin van dit artikel. Dat zal afhangen van de omstandigheden van de zaak. In de praktijk zal hiervan sprake zijn als commissieleden feitelijk zijn betrokken, bijvoorbeeld doordat zij gesproken hebben met bezwaarmaker op een hoorzitting.

En ten derde kan de secretaris, alle omstandigheden van het geval in acht nemend, besluiten dat een zaak door de commissie moet worden behandeld. Dit is een vangnetbepaling, nieuw ten opzichte van de huidige verordening. Bij de aanwijzing van categorieën voor ambtelijk horen neemt het college al op in welke gevallen een bezwaarzaak alsnog aan de commissie moet worden voorgelegd, bijvoorbeeld bij grote complexiteit. Bij deze zogenoemde 'contra-indicaties' heeft de secretaris al beoordelingsruimte. Daar komt nu in algemene zin de bepaling bij dat de secretaris het eindoordeel heeft of een bezwaar toch aan de commissie wordt voorgelegd. Dit past bij de overige procedurele bevoegdheden van de secretaris en diens taak om de goede procesorde te bewaken.

Artikel 15 Bevoegdheden secretaris

Hoofdstukken 2, 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht bevatten diverse procedurele bepalingen. De betreffende taken worden belegd bij de secretaris, voor zover die niet zijn voorbehouden aan de commissie. De secretaris is ook onder de huidige verordening belast met bijvoorbeeld het sturen van een ontvangstbevestiging, het aanhouden van de behandeling van een te vroeg ingediend bezwaarschrift en de doorzending van een bezwaarschrift dat bij het verkeerde orgaan is ingediend.

Uitgezonderd van het mandaat zijn het nemen van de beslissing op bezwaar en het beslissen op een verzoek om in te stemmen met rechtstreeks beroep, omdat deze niet passen bij de onafhankelijke positie van de secretaris. Het besluiten over proceskostenvergoeding moet gebeuren in de beslissing op bezwaar, reden waarom ook die van het mandaat aan de secretaris is uitgesloten.

Het derde lid regelt verder de informatiepositie van de secretaris. De inhoud komt overeen met die van artikel 3:7, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, die de informatiepositie van de commissie regelt.

Omdat het verwerend orgaan aan de secretaris de gegevens ter beschikking stelt die nodig zijn voor een goede vervulling van diens taak, is de aparte verplichting om een bezwaarschrift door te zenden naar het secretariaat geschrapt. De secretaris heeft immers het bezwaarschrift nodig voor een goede vervulling van diens taak. De expliciete verplichting voor de secretaris om een ontvangstbevestiging te sturen is eveneens geschrapt, omdat de ontvangstbevestiging verplicht is op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 16 Elektronisch indienen bezwaarschrift

De Algemene wet bestuursrecht regelt op dit moment nog dat via de elektronische weg bezwaar maken alleen mogelijk is als het bestuursorgaan die weg open stelt. Het college en de burgemeester stellen die mogelijkheid open. Dit artikel voorziet in een grondslag dat het college de elektronische weg ook voor de raad open kan stellen.

Dit artikel komt inhoudelijk overeen met de huidige verordening en de huidige werkwijze wordt niet gewijzigd. Het is alleen mogelijk bezwaar te maken via een voor dat doel bestemd formulier op de website, dat ondertekend wordt met DigiD. Het doel hiervan is tweeledig. Ten eerste wordt de stroom van bezwaarschriften gekanaliseerd: met het oog op efficiënte behandeling is het onwenselijk dat bezwaarschriften via WhatsApp of Facebook binnenkomen. Ten tweede kan na deze wijze van indiening de identiteit van de indiener voldoende worden vastgesteld.

Het derde lid voorziet in een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens via DigiD, op grond van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer en het Besluit verwerking persoonsgegevens Generieke Digitale Infrastructuur. Daarnaast voorziet de regeling hiermee in een wettelijke grondslag als bedoeld in de Algemene verordening gegevensbescherming.

Vanzelfsprekend blijft indienen van een bezwaarschrift via de gewone post of door afgifte op het gemeentehuis mogelijk.

Dit artikel zal gewijzigd worden met de inwerkingtreding van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Hiervoor wordt een apart besluit voorgesteld.

Paragraaf 3.2 Behandeling door de Commissie bezwaarschriften

Artikel 17 Toepassingsbereik paragraaf

Dit artikel regelt dat de rest van deze paragraaf van toepassing is op bezwaarprocedures waarin de commissie adviseert.

Artikel 18 Behandelende commissieleden

De commissie als orgaan bestaat een relatief groot aantal commissieleden (zie ook de toelichting bij artikel 4). Een bezwaarschrift hoeft echter niet door alle commissieleden gezamenlijk te worden behandeld.

Dit artikel regelt dat een bezwaarschrift wordt behandeld door drie commissieleden, van wie één voorzitter is. De secretaris regelt deze aanwijzing. In de praktijk stelt het secretariaat een hoorzittingenrooster op, waarin alle commissieleden worden ingedeeld. Vervolgens wordt een bezwaarzaak ingepland op een hoorzitting. Daarmee is het bezwaar toegewezen aan de ingeroosterde commissieleden.

Nieuw is de expliciete mogelijkheid voor de secretaris om de aanwijzing te wijzigen. Dit is al staande praktijk, bijvoorbeeld als een commissielid verhinderd is door ziekte of als een bezwaar op een andere hoorzitting wordt ingepland.

Het spreekt voor zich dat commissieleden niet deel kunnen nemen aan de behandeling van een bezwaarschrift indien daarbij hun onpartijdigheid in het geding kan zijn.

Artikel 19 Aanvullende definities

In de rest van deze paragraaf wordt ook gesproken van commissie en voorzitter. Het gaat hier dan niet om de voltallige commissie als orgaan en haar voorzitter, maar om de behandelende leden en voorzitter zoals bedoeld in artikel 18.

Artikel 20 Onderzoek

De onderzoeksbevoegdheid van de voorzitter waarborgt dat de commissie over alle informatie beschikt die nodig is voor advisering. Het toestemmingsvereiste vloeit voort uit de taak van het college om de budgetten te bewaken. Het artikel houdt de mogelijkheid open dat de toestemming krachtens

mandaat wordt verleend of dat een algemene toestemming wordt verleend, bijvoorbeeld tot een bepaald bedrag.

De voorzitter verricht “de nodige handelingen”, waarmee feitelijke handelingen en rechtshandelingen zoals de formele opdrachtbevestiging en dergelijke worden bedoeld.

In de praktijk komt het zelden voor dat de voorzitter van de eigen onderzoeksbevoegdheid gebruik maakt. Veel gebruikelijker is dat de commissie het verwerend orgaan verzoekt nader onderzoek te (laten) doen, bijvoorbeeld naar de medische situatie van een bezwaarmaker. Het tweede lid verankert die praktijk. Het brengt daarbij tot uitdrukking dat een dergelijk verzoek van de commissie niet vrijblijvend is en het verwerend orgaan dit slechts in bijzondere omstandigheden kan weigeren. Daarmee wordt de rechtspositie van de bezwaarmaker en eventuele andere partijen beschermd.

De regeling in de huidige verordening over een nieuwe hoorzitting na het onderzoek, die in de praktijk een dode letter is, wordt geschrapt. De Algemene wet bestuursrecht schrijft al voor in welke gevallen een nieuwe hoorzitting moet worden georganiseerd. De voorschriften in het voorstel over hoorzittingen en de goede procesorde zijn voldoende aanvulling daarop.

Artikel 21 Horen

Het bepalen van plaats en tijdstip van de hoorzitting wordt opgedragen aan de secretaris. In de praktijk beheert het secretariaat een hoorzittingenrooster waarop alle bezwaarzaken worden ingeroosterd. Nieuw is de toevoeging “en de wijze waarop deze hoorzitting plaatsvindt”. Hoewel vrijwel alle hoorzittingen plaatsvinden in het gemeentehuis met alle partijen fysiek aanwezig, komt het voor dat partijen verzoeken om telefonisch of via videobellen gehoord te worden. De secretaris kan op basis van het voorgestelde artikel op dergelijke verzoeken beslissen. De secretaris zal daarover in de regel afstemming zoeken met de commissie (zie ook de toelichting op artikel 10).

In de huidige verordening is bepaald dat de voorzitter beslist over het afzien van horen en het gescheiden horen van partijen. De bepaling in de verordening over het afzien van horen is geschrapt. Daardoor geldt het wettelijke uitgangspunt dat de commissie beslist over het afzien van horen (artikel 7:13, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht). De beslissing om partijen gescheiden te horen is in het voorstel ook opgedragen aan de commissie. Een en ander past bij de overige procedurele bevoegdheden van de commissie.

Het quorum is geschrapt, omdat de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid biedt aan de commissie om het horen aan een van haar leden op te dragen. Ook de regeling van de openbaarheid van de hoorzitting is geschrapt, omdat de Algemene wet bestuursrecht voorschrijft dat de commissie zelf daarover beslist.

In het artikel wordt de praktijk vastgelegd dat de voorzitter of het lid aan wie het horen is opgedragen, belast is met de handhaving van de orde tijdens de hoorzitting.

Het voorstel schrijft voor wat in het verslag moet worden opgenomen. Dit is een aanvulling op de wet, die alleen regelt dat er een verslag van het horen is.

In de huidige verordening is opgenomen dat alle tijdens de hoorzitting overgelegde documenten aan het verslag moeten worden gehecht. In het voorstel wordt dit beperkt tot een mogelijkheid. Als een partij een omvangrijk document aan alle aanwezigen overhandigt, dan is het weinig zinvol en weinig praktisch als een kopie daarvan aan het verslag wordt gehecht. Het kan echter wel zinvol zijn om bijvoorbeeld een pleitnota aan het verslag te hechten, waarnaar in het verslag kan worden verwezen.

Verder is expliciet gemaakt dat toehoorders niet vermeld hoeven te worden in het verslag. Daarover bestond in de praktijk onduidelijkheid, omdat de huidige verordening voorschrijft dat de aanwezigen en hun hoedanigheid worden vermeld. Toehoorders zijn aanwezigen bij een openbare hoorzitting die geen partij zijn in de bezwaarprocedure en dus niet deelnemen aan de hoorzitting. Het is niet nodig

dat hun aanwezigheid wordt vastgelegd. Het voorstel verbiedt echter niet dat toehoorders wel worden vermeld in het verslag.

Artikel 22 Advies

De beraadslaging van de commissie is niet openbaar. De belanghebbenden en de vertegenwoordiger van het verwerend orgaan zijn bij die beraadslaging niet aanwezig. De commissie brengt advies uit over wat naar haar oordeel de beslissing op bezwaar zou moeten zijn. Zij voert daarom de volledige heroverweging uit die in bezwaar moet plaatsvinden. Het verwerend orgaan kan afwijken van het advies in de beslissing op bezwaar, maar moet dat goed motiveren.

Nieuw is dat de commissie in haar advies moet opnemen waarom zij een aantal van haar procedurele bevoegdheden heeft uitgeoefend zoals zij dat heeft gedaan. Het gaat om het afzien van horen (artikel 7:3), het niet ter inzage leggen van stukken uit het bezwaardossier (artikel 7:4, zesde lid), het afzonderlijk horen van partijen (artikel 7:6, vierde lid) en het achterwege laten van het delen van het verslag van een afzonderlijke hoorzitting (artikel 7:6, zesde lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

Het verslag van het horen is in de praktijk een apart document vanwege de leesbaarheid van het advies. De Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat het advies een verslag van het horen bevat. Het zesde lid stelt buiten twijfel dat het verslag deel uit maakt van het advies. De vaststelling van het advies heeft daarom ook betrekking op het verslag.

De bepaling dat het advies, onder medezending van door de commissie tijdens de hoorzitting ontvangen informatie, via het secretariaat van de commissie tijdig wordt uitgebracht aan het verwerend orgaan, wordt geschrapt. Dit vloeit al voort uit de goede procesorde en de taakomschrijving van het secretariaat (artikel 8 van het voorstel).

Paragraaf 3.3 Ambtelijke voorbereiding

Artikel 23 Toepassingsbereik paragraaf

Dit artikel regelt dat de rest van deze paragraaf van toepassing is op bezwaarprocedures waarin de commissie niet adviseert (zie ook de toelichting bij artikel 14, waar wordt toegelicht in welke bezwaarprocedures de commissie niet adviseert).

De huidige verordening regelt vrijwel niets over de ambtelijke voorbereiding van beslissingen op bezwaar. Bij de totstandkoming van de huidige verordening was het ambtelijk horen nieuw. Inmiddels is ruime ervaring opgedaan met ambtelijk horen, zodat in de verordening de procedure uitgebreider geregeld kan worden. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de procedurele regels voor bezwaarprocedures waarin de commissie adviseert (paragraaf 3.2).

Artikel 24 Onderzoek

De secretaris heeft, anders dan de voorzitter van de commissie, geen eigen onderzoeksbevoegdheid. Hieraan is in de praktijk geen behoefte, gelet op het eenvoudiger karakter van de bezwaarprocedures die ambtelijk worden behandeld.

Wel bestaat de behoefte dat de secretaris het verwerend orgaan (in de praktijk de behandelend vakambtenaar) kan verzoeken om nader onderzoek te doen. In de praktijk gebeurt dat al en dit artikel formaliseert die praktijk. Het brengt daarbij tot uitdrukking dat een dergelijk verzoek niet vrijblijvend is en het verwerend orgaan dit slechts in bijzondere omstandigheden kan weigeren. Daarmee wordt de rechtspositie van de bezwaarmaker en eventuele andere partijen beschermd.

Artikel 25 Horen

Het horen vindt plaats door een secretaris. De secretarissen zijn gewend vanuit hun rol een onafhankelijke positie in te nemen. Dat maakt hen geschikt belanghebbenden te horen. Ook in de huidige regeling ambtelijk horen zijn de secretarissen belast met het horen.

In voorkomende gevallen is bij het horen ook een vakambtenaar aanwezig. De vakambtenaar kan het bestreden besluit toelichten en technische vragen beantwoorden.

Voor het overige zijn de voorschriften vergelijkbaar met die van het horen door de commissie. De procedurele bevoegdheden die de commissie heeft, worden bij ambtelijk horen uitgeoefend door de secretaris op grond van artikel 15 van het voorstel.

In een deel van de bezwaarzaken worden de belanghebbenden niet gehoord. Het gaat om de kennelijk niet-ontvankelijke bezwaren. Dit zijn bezwaarzaken waarin het bezwaar niet aan de wettelijke vereisten voldoet en bezwaarmaker dit verzuim niet heeft hersteld. Het bezwaar wordt dan niet inhoudelijk behandeld.

Artikel 26 Rol secretaris beslissing op bezwaar

Dit artikel regelt dat de secretaris ook een inhoudelijke rol heeft bij de totstandkoming van de beslissing op bezwaar. Er wordt niet voorgeschreven hoe de secretaris zijn zienswijze naar voren brengt. Het is staande praktijk dat de secretaris een conceptbeslissing op bezwaar opstelt en deze bespreekt met de vakambtenaar. Daarna wordt het concept voorgelegd aan de gemandateerde voor besluitvorming.

Hoofdstuk 4 Slotbepalingen

Artikel 27 Intrekken oude regeling

De wijzigingen die dit voorstel met zich brengt ten opzichte van de huidige verordening, hebben slechts zeer beperkte invloed op lopende bezwaarprocedures. Om die reden is het niet nodig om te voorzien in overgangsrecht.

Artikel 28 Omhangbepaling benoemingsbesluiten

Dit artikel zorgt ervoor dat de benoemingsbesluiten van de huidige commissieleden geldig blijven.

Artikel 29 Inwerkingtreding

Op grond van de verordening moet het college diverse uitvoeringsbesluiten nemen. Door het college ook te laten besluiten over de datum van inwerkingtreding van de verordening, wordt geborgd dat de verordening en de uitvoeringsbesluiten gelijktijdig in werking treden.

Artikel 30 Citeertitel

Dit artikel spreekt voor zich.