

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Maasgouw houdende regels omtrent bezwaarschriften Verordening behandeling bezwaarschriften gemeente Maasgouw 2019

Paragraaf 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- a. Awb: de Algemene wet bestuursrecht;
- b. ambtelijk horen: het horen door meer dan één ambtenaar, namens burgemeester en wethouders of de burgemeester van een bezwaarmaker en/of andere belanghebbenden bij het bezwaarschrift of het bestreden besluit;
- c. commissie: de vaste commissie van advies voor de bezwaarschriften als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb;
- d. voorzitter: de voorzitter, dan wel plaatsvervangend voorzitter, van de commissie;
- e. adviseur bezwarenbehandeling: de door burgemeester en wethouders als zodanig aangestelde medewerker.

Artikel 2 Behandeling van bezwaarschriften

1. De behandeling van een bezwaarschrift kan op de volgende wijzen plaatsvinden:
 - a. op informele wijze; of
 - b. met horen en advisering door de commissie; of
 - c. met ambtelijk horen; of
 - d. op een andere door het bevoegde bestuursorgaan bepaalde wijze.
2. De adviseur bezwarenbehandeling beslist na overleg met bezwaarmaker en eventuele belanghebbenden op welke wijze het bezwaarschrift wordt behandeld.
3. Bezwaarschriften tegen raadsbesluiten worden altijd voorgelegd aan de commissie.

Artikel 3 Adviseur bezwarenbehandeling

Burgemeester en wethouders voorzien in één of meerdere adviseurs bezwarenbehandeling. Burgemeester en wethouders voorzien tevens in één of meer plaatsvervangende adviseurs bezwarenbehandeling.

Artikel 4 Bevoegdheden adviseur bezwarenbehandeling

De bevoegdheden ingevolge de hierna genoemde artikelen van de Awb worden voor de toepassing van deze verordening uitgeoefend door de adviseur bezwarenbehandeling:

- a. artikel 2:1, tweede lid (opvragen schriftelijke machtiging);
- b. artikel 6:6 (geven van een hersteltermijn);
- c. artikel 6:17 (toezending stukken aan gemachtigde);
- d. artikel 7:2, tweede lid (uitnodiging hoorzitting);
- e. artikel 7:4, tweede lid (ter inzage leggen stukken);
- f. artikel 7:6, tweede lid (afzonderlijk horen);
- g. artikel 7:6, vierde lid (uitzondering op de regel dat, wanneer belanghebbenden afzonderlijk zijn gehoord, ieder van hen op de hoogte wordt gesteld van het verhandelde tijdens de hoorzitting);
- h. artikel 7:10 (opschorten, verdagen en verder uitstel van de beslistermijn);
- i. artikel 11 van deze Verordening (inschakelen van een deskundige die een jeugdige hoort).

Artikel 5 Jaarverslag en evaluatie

1. De adviseur bezwarenbehandeling brengt jaarlijks vóór 1 juli aan de bestuursorganen verslag uit over de behandeling van bezwaarschriften in het voorgaande kalenderjaar.
2. Tenminste éénmaal per jaar evalueert de adviseur bezwarenbehandeling en de commissie haar functioneren met de burgemeester.
3. Het bestuursorgaan voorziet in een adequate informatievoorziening ten behoeve van het verslag als bedoeld in het eerste lid en de evaluatie.

Paragraaf 2. De commissie

Artikel 6 Commissie

1. Er is een commissie ter advisering ten aanzien van de beslissingen op bezwaren tegen besluiten van de raad, burgemeester en wethouders en de burgemeester.
2. De commissie is niet bevoegd ten aanzien van bezwaarschriften:
 - a. die zijn ingediend tegen besluiten op grond van een wettelijk voorschrift inzake belastingen en wet waardering onroerende zaken;
 - b. die een personele aangelegenheid betreffen;
 - c. die door de bestuursorganen op een andere wijze worden afgedaan.
3. Burgemeester en wethouders kunnen categorieën van besluiten aanwijzen ten aanzien waarvan de commissie niet bevoegd is de bezwaarschriften te behandelen. Wanneer burgemeester en wethouders van deze bevoegdheid gebruik maken doen ze hiervan mededeling aan de raad.

Artikel 7 Samenstelling en benoeming commissie

1. De commissie bestaat uit een voorzitter en tenminste twee leden.
2. De voorzitter en de leden worden benoemd, geschorst en ontslagen door burgemeester en wethouders.
3. De functies van voorzitter en lid zijn onverenigbaar met:
 - a. het lidmaatschap van de gemeenteraad van de gemeente Maasgouw, gemeente Roerdalen of gemeente Echt-Susteren;
 - b. het ambt van burgemeester of wethouder van de gemeente Maasgouw, gemeente Roerdalen of gemeente Echt-Susteren;
 - c. het werkzaam zijn dan wel het werkzaam zijn geweest in de voorafgaande twee jaar, onder verantwoordelijkheid van de bestuursorganen van de gemeente Maasgouw;
 - d. het werkzaam zijn dan wel het werkzaam zijn geweest in de voorafgaande twee jaar, onder verantwoordelijkheid van de bestuursorganen van de gemeente Roerdalen, van de gemeente Echt-Susteren of Gemeenschappelijke Regeling MER.
4. De voorzitter en de leden worden benoemd voor een periode van 2, 3 of 4 jaar. Zij zijn bij hun aftreden opnieuw benoembaar. De zittingsduur kan maximaal 8 jaar bedragen.
5. De voorzitter en de leden kunnen op elk moment ontslag nemen.
6. De aftredende of ontslag nemende voorzitter of leden blijven zo mogelijk hun functie vervullen totdat in hun opvolging is voorzien.

Artikel 8 Vergoeding

1. De voorzitter en leden ontvangen per bijgewoonde zitting een vergoeding voor hun werkzaamheden. De hoogte van deze vergoeding wordt vastgesteld door burgemeester en wethouders.
2. De leden van de commissie, wonende buiten de gemeente Maasgouw, ontvangen een reiskostenvergoeding per bijgewoonde zitting.
3. Burgemeester en wethouders kunnen aan de voorzitter en leden, gelet op de aard van de door hen uit te voeren werkzaamheden, aanvullende vergoedingen toekennen.

Paragraaf 3.1 Procedure algemeen

Artikel 9 Overeenstemming

Het bestuursorgaan of de commissie onderzoekt of in de zaak overeenstemming tussen partijen kan worden bereikt.

Artikel 10 Vooronderzoek

1. De voorzitter en de adviseur bezwarenbehandeling zijn bevoegd rechtstreeks alle gewenste inlichtingen in te winnen of te laten inwinnen.
2. De voorzitter en de adviseur bezwarenbehandeling kunnen uit eigen beweging of op verzoek van de commissie bij deskundigen advies of inlichtingen inwinnen en hen zo nodig uitnodigen daartoe op de hoorzitting te verschijnen. Indien daaraan kosten zijn verbonden, is vooraf machtiging van burgemeester en wethouders vereist.

Artikel 11 Horen van jeugdigen

1. Het horen van jeugdigen die belanghebbende zijn bij een procedure die voortvloeit uit de Jeugdwet of een procedure op grond van de Wet tijdelijk huisverbod gebeurt door een deskundige.
2. De deskundige heeft bij voorkeur een specifieke opleiding gevolgd voor het horen van (meestal kwetsbare) kinderen.
3. Bij het horen is geen ander persoon aanwezig dan degene die hoort en de jeugdige die gehoord wordt; de jeugdige kan zich laten bijstaan.

4. Het horen gebeurt nadat de jeugdige op correcte wijze is geïnformeerd over de procedure en zoveel mogelijk op zijn of haar gemak is gesteld.
5. De deskundige brengt een schriftelijk verslag uit aan de commissie. Het verslag van het horen is primair bestemd voor de commissie. De commissie stelt de betrokken partijen door een korte en zakelijke weergave op de hoogte van hetgeen de jeugdige heeft verklaard, uitsluitend indien de jeugdige daarmee vooraf heeft ingestemd. De jeugdige krijgt voldoende tijd om het verslag te bestuderen.
6. Het horen vindt achter gesloten deuren plaats. Artikel 13, tweede lid en derde lid van deze verordening zijn niet van toepassing.

Artikel 12 Verlengen beslistermijn

Indien naar het oordeel van de adviseur bezwarenbehandeling de termijn van 6 of 12 weken, genoemd in artikel 7:10, eerste lid, van de Awb, ontoereikend is voor achtereenvolgens het uitbrengen van een advies en het nemen van een beslissing, verzoekt hij voor zover nodig het bestuursorgaan tijdig de beslistermijn te verlengen. In uitzonderlijke gevallen verdaagt de adviseur bezwarenbehandeling zelf.

Paragraaf 3.2 Procedure commissie

Artikel 13 Hoorzitting commissie

1. De adviseur bezwarenbehandeling bepaalt plaats en tijdstip van de zitting waarin bezwaarmaker, eventuele andere belanghebbenden en het bestuursorgaan in de gelegenheid worden gesteld zich door de commissie te laten horen, tenzij de commissie beslist af te zien van het horen als bedoeld in artikel 7:3 van de Awb.
2. De hoorzitting van de commissie is openbaar.
3. In afwijking van het in het tweede lid bepaalde kunnen de deuren worden gesloten, indien de voorzitter of één van de aanwezige leden het nodig oordeelt of indien een belanghebbende daartoe een verzoek doet. Indien de commissie vervolgens beslist dat gewichtige redenen aanwezig zijn die zich tegen openbaarheid van de zitting verzetten, vindt de zitting plaats met gesloten deuren.
4. De voorzitter is belast met de leiding van de hoorzitting en zorgt voor de handhaving van de orde ter zitting. Hij kan, indien de orde dat naar zijn oordeel vereist, de zitting schorsen, een aanwezige de toegang tot de hoorzitting ontzeggen, de hoorzitting zonder hem/haar voortzetten of de hoorzitting staken.
5. De voorzitter en de leden nemen geen deel aan de behandeling van een bezwaarschrift indien daarbij hun onpartijdigheid in het geding kan zijn.
6. De voorzitter beslist of het maken van beeld- en/of geluidopnamen, anders dan bedoeld in artikel 14, tweede lid van deze verordening, tijdens de hoorzitting is toegestaan, nadat hij partijen in de gelegenheid heeft gesteld zich hierover uit te laten.
7. Tenzij ingevolge artikel 7:13, derde lid van de Awb, het horen is opgedragen aan de voorzitter of een lid, vindt het horen plaats door de voltallige commissie. Bij onverwachte verhindering van de voorzitter of een van de leden zal de hoorzitting doorgang vinden en zal indien het de voorzitter betreft een plaatsvervangende voorzitter worden aangewezen.
8. Voor het houden van een hoorzitting is vereist dat de meerderheid van het aantal leden, onder wie in elk geval de voorzitter, of zijn plaatsvervanger, aanwezig is.

Artikel 14 Verslaglegging

1. Het verslag als bedoeld in artikel 7:7 van de Awb vermeldt de namen van de aanwezigen en hun hoedanigheid. Het verslag houdt een korte en zakelijke weergave in van het verhandelde tijdens de zitting.
2. Van het verhandelde ter zitting kan voor interne doeleinden een digitale geluidsopname gemaakt worden.
3. Indien de zitting geheel of gedeeltelijk achter gesloten deuren plaatsvond, of indien belanghebbenden, respectievelijk hun gemachtigden niet in elkaars tegenwoordigheid zijn gehoord, maakt het commissieadvies hiervan melding.
4. Het verslag verwijst naar op de zitting overgelegde bescheiden, die aan het advies worden gehecht.
5. Het verslag wordt ondertekend door de voorzitter en de adviseur bezwarenbehandeling.

Artikel 15 Nader onderzoek

1. Indien tijdens de hoorzitting dan wel na afloop van de hoorzitting, maar voordat het advies wordt opgesteld, nader onderzoek wenselijk blijkt te zijn, kan de commissie dit onderzoek houden. Indien daaraan kosten zijn verbonden, is vooraf machtiging van burgemeester en wethouders vereist.
2. De voorzitter kan in dat geval besluiten tot aanhouding van de advisering.
3. De uit het nader onderzoek verkregen informatie wordt in afschrift aan de leden van de commissie, het bestuursorgaan, bezwaarmaker en eventuele andere belanghebbenden toegezonden. Daarbij wordt aan het bestuursorgaan, bezwaarmaker en eventuele andere belanghebbenden een redelijke termijn verleend om schriftelijk op de nadere informatie te reageren.

4. Op een nieuwe hoorzitting als bedoeld in artikel 7:9 van de Awb zijn de bepalingen in deze verordening die betrekking hebben op de hoorzitting, zo veel mogelijk van overeenkomstige toepassing.

Artikel 16 Beraadslaging en advies

1. De commissie beraadslagt en beslist achter gesloten deuren over het door haar uit te brengen advies.
2. De commissie beslist bij meerderheid van stemmen over het uit te brengen advies. Indien bij een stemming de stemmen staken beslist de stem van de voorzitter. Van een minderheidsstandpunt wordt bij het advies melding gemaakt, indien de minderheid dat verlangt. De adviseur bezwarenbehandeling van de commissie heeft een raadgevende stem.
3. Het advies is gemotiveerd en bevat een voorstel voor de te nemen beslissing op het bezwaarschrift.

Paragraaf 3.3 Procedure ambtelijk horen

Artikel 17 Ambtelijk horen

1. Ambtelijk horen geschiedt achter gesloten deuren.
2. Gehoord wordt door meer dan één ambtenaar van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest, zoals bepaald in artikel 7:5, lid 1, onder b, van de Awb.
3. De adviseur bezwarenbehandeling is gespreksleider tijdens het ambtelijk horen. Tevens horen één of meer ambtenaren van de bij het bestreden besluit betrokken afdeling of dienst en, indien bij de betreffende zaak wenselijk geacht, ook van overige afdelingen of diensten. Na afloop van de hoorzitting beraadslagen de ambtenaren die hebben gehoord. De betrokken vakafdeling bereidt het besluit in bezwaar voor.
4. De gespreksleider bij het ambtelijk horen is belast met de leiding van de hoorzitting en zorgt voor de handhaving van de orde ter zitting.
5. Op de werkwijze van de adviseur bezwarenbehandeling met betrekking tot het ambtelijk horen is het bepaalde in deze verordening zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing.
6. Burgemeester en wethouders kunnen indien zij dat nodig achten nadere regels stellen.

Paragraaf 4. Slotbepalingen

Artikel 18 Inwerkingtreding en intrekking

Deze verordening treedt in werking op de dag na de bekendmaking. Op deze datum wordt de "Verordening behandeling bezwaarschriften gemeente Maasgouw" ingetrokken.

Artikel 19 Overgangsbepaling

Bezwaarschriften die voor de inwerkingtreding van deze verordening zijn ingediend worden behandeld overeenkomstig deze verordening.

Artikel 20 Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald als: Verordening behandeling bezwaarschriften gemeente Maasgouw 2019.

Toelichting

I Toelichting, algemeen

Deze verordening geeft een uitwerking van de behandeling van bezwaarschriften in de gemeente Maasgouw.

Visie op de behandeling van bezwaarschriften

In onder meer de Strategische visie 2025 kiest de gemeente Maasgouw voor een werkwijze die 'meer wil aansluiten bij de leefwereld van burgers'. Bij de behandeling van bezwaarschriften moet een brug worden gebouwd tussen de leefwereld van de burger en de systeemwereld van de overheid, tussen (subjectieve) eerlijkheid en (objectieve) rechtmatigheid. Zo was het bij de totstandkoming van de Awb in de jaren '90 bedoeld. De bezwaarbehandeling is echter sterk gejuridiseerd met een sterke nadruk op rechtmatigheidstoetsing. Vandaar dat gekozen is voor een nieuwe werkwijze. Een werkwijze die flexibeler is en meer ruimte biedt voor een informele behandeling. De nieuwe werkwijze sluit beter aan bij de keuzes die de gemeente Maasgouw onder meer in de Strategische visie 2025 voor ogen heeft. De uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties genaamd "Professioneel behandelen van bezwaarschriften, Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften" heeft als inspiratie gediend. Het college heeft op 16 oktober 2018 (BenW/2018/3902)

besloten de nieuwe visie op de behandeling van bezwaarschriften, 'een passende behandeling voor ieder bezwaar', vast te stellen.

Verordening

In de aanhef van de verordening is bepaald dat de bestuursorganen van de gemeente, de raad, burgemeester en wethouders en de burgemeester, ieder voor zover het hun bevoegdheden betreft, besluiten de verordening vast te stellen. Duidelijk is dat de raad de verordenende bevoegdheid heeft.

Verordening in relatie tot de Awb

Om een volledig beeld te krijgen van de procedure die moet worden gevolgd bij de behandeling van een bezwaarschrift is het noodzakelijk om zowel de bepalingen uit deze verordening als de bepalingen uit de Awb in samenhang te lezen.

II Toelichting, artikelsgewijs

Paragraaf 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

Uitgangspunt is dat in dit artikel slechts die begripsbepalingen zijn opgenomen die niet in de Awb voorkomen tenzij het begrip in deze verordening een afwijkende betekenis heeft. De adviseur bezwarenbehandeling is de (ambtelijke) adviseur die verantwoordelijk is voor het proces van behandeling van bezwaarschriften. Deze adviseur wordt ook wel bezwaarsecretaris genoemd. De adviseur bezwarenbehandeling treedt ook op als secretaris van de commissie bezwaarschriften.

Artikel 2 Behandeling van bezwaarschriften

In artikel 1:5 van de Awb is omschreven wat onder het maken van bezwaar dient te worden verstaan. Dit artikel creëert de mogelijkheid om op een passende wijze een bezwaarschrift te behandelen. Met deze bepaling worden voldoende mogelijkheden geboden voor een gevarieerde behandeling van bezwaarschriften. De adviseur bezwarenbehandeling vervult een leidende rol om in overleg met bezwaarmaker tot een passende behandeling van het ingediende bezwaar te komen. Dit artikel roept verschillende mogelijkheden in het leven. Er ontstaan voor bezwaarmaker geen rechten op een bepaalde behandeling. Evenmin staat vast dat alle varianten praktisch altijd mogelijk zijn. De beslissing over de wijze van behandeling is overgedragen aan de adviseur bezwarenbehandeling. Naast de onder a. genoemde informele wijze van behandelen, zijn de onder b, c en d genoemde behandelwijzen meer formeel van aard. Onder 'andere wijze', bedoeld onder d, kan bijvoorbeeld worden verstaan het horen door het bestuursorgaan zelf of door een ad hoc adviescommissie, die niet een commissie is als bedoeld in artikel van de 7:13 Awb. Het is mogelijk dat op basis van het resultaat van de informele aanpak, alsnog een meer formele behandelwijze nodig is.

Daar waar het raadsbesluiten betreft is behandeling door de commissie aangewezen. Achtergrond hiervan is dat raadsbesluiten waartegen bezwaar open staat, slechts zelden voorkomen en een alternatieve aanpak praktisch niet eenvoudig te realiseren is.

Artikel 3 Adviseur bezwarenbehandeling

Hoewel in de Awb nergens over een adviseur bezwarenbehandeling of een bezwaarsecretaris wordt gesproken, is het verstandig om een adviseur te hebben die de behandeling van bezwaarschriften coördineert, contact opneemt en onderhoudt met bezwaarmaker, ondersteuning verleent aan de commissie en ondersteunt bij het ambtelijk horen. Bij de concrete taken kan onder meer gedacht worden aan het verrichten van de nodige handelingen gericht op een informele aanpak van het bezwaar, adviseren van betrokkenen, het verzorgen van correspondentie, organiseren en plannen van hoorzittingen, het opstellen van conceptadviezen van de commissie en het opstellen van een jaarverslag.

Artikel 4 Bevoegdheden adviseur bezwarenbehandeling

Voor een efficiënte werkwijze bij de behandeling van bezwaarschriften wordt in deze bepaling aan de adviseur bezwarenbehandeling de bevoegdheid verleend tot het verrichten van verschillende uitvoeringshandelingen die tot de dagelijks voorkomende werkzaamheden van het bestuursorgaan respectievelijk de commissie behoren. De hierbij overgedragen bevoegdheden zijn niet exclusief bij de adviseur bezwarenbehandeling gelegen. De bestuursorganen kunnen deze bevoegdheden ook aan anderen overdragen, zoals medewerkers van een uitvoerende dienst of vakafdeling. Of en aan wie deze bevoegdheden zijn overgedragen zal doorgaans blijken uit het mandaatregister.

Bij het inschakelen van een commissie geldt overigens dat ingevolge artikel 7:13 van de Awb de commissie beslist over onder andere de toepassing van artikel 7:4, zesde lid, en 7:5, tweede lid van de Awb. Dit uitdrukkelijke voorschrift maakt het niet mogelijk dat deze bevoegdheid door de adviseur bezwarenbehandeling of de voorzitter of een ander lid van de commissie wordt uitgeoefend. De hiervoor aangehaalde bepalingen zijn in dit artikel dan ook niet genoemd.

Artikel 5 Jaarverslag en evaluatie

De adviseur bezwarenbehandeling brengt jaarlijks een verslag uit. Verder vindt er tenminste eenmaal per jaar een evaluatie plaats met de burgemeester. De evaluatie vindt plaats met zowel de adviseur bezwarenbehandeling als de commissie bezwaarschriften. De adviseur dient daartoe de nodige informatie te ontvangen van de uitvoerende dienst of vakafdeling. De burgemeester ziet op grond van artikel 170, eerste lid, aanhef en onder d, van de Gemeentewet toe op een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften.

Paragraaf 2. De commissie

De externe commissie is een bestuursorgaan

De commissie adviseert bestuursorganen van de gemeente Maasgouw over bezwaarschriften. Dat zijn bezwaarschriften gericht tegen besluiten van de burgemeester, burgemeester en wethouders of de raad. Sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State van 19 maart 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF6023, is duidelijk dat de externe commissie niet alleen een adviescommissie is, maar ook een bestuursorgaan. In deze verordening zijn regels opgenomen met betrekking tot de adviestaak van de commissie. Met de instelling van een commissie ontstaat er ook invloed op de wijze waarop de commissie haar adviestaak uitoefent. Zo kunnen afspraken met de commissie worden gemaakt over de termijnen waarbinnen de commissie advies uitbrengt. In het kader van de Wet dwangsom en beroep is het van belang dat de commissie op tijd adviseert, zodat ook tijdig een beslissing op het bezwaar kan worden genomen. De raad, burgemeester en wethouders en de burgemeester hebben geen zeggenschap over de uitoefening van de bevoegdheden door de commissie als bestuursorgaan.

Er is een aantal mogelijkheden denkbaar waarbij de commissie als bestuursorgaan optreedt. Dit is bijvoorbeeld het geval als er een verzoek op grond van de Wet openbaarheid bestuur wordt ingediend of als er sprake is van een klacht. Op basis van artikel 9:1 van de Awb kan een ieder een klacht indienen over de wijze waarop het bestuursorgaan of een onder de verantwoordelijkheid van dat orgaan werkzame persoon zich in een concrete situatie jegens de klager of iemand anders heeft gedragen. Dit betekent dat niet alleen klachten over de commissie als geheel, of over een commissielid, maar ook klachten over de adviseur bezwarenbehandeling moeten worden afgedaan door de commissie zelf. Ook kan een klacht over de commissie worden ingediend bij de Nationale Ombudsman.

Artikel 6 Commissie

Dit artikel stelt een adviescommissie in als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb. In dit artikel zijn enkele uitzonderingen geformuleerd op de bevoegdheid van de commissie. De categorie besluiten op grond van een wettelijk voorschrift inzake belastingen betreft bijvoorbeeld bezwaarschriften tegen besluiten tot het opleggen van leges. Bezwaarschriften die betrekking hebben op personele aangelegenheden zijn uitgezonderd in deze verordening, gelet op onder meer de bijzondere samenstelling van de commissie. De uitzondering voor bezwaarschriften die door de bestuursorganen op een andere wijze worden afgedaan maakt duidelijk dat behandeling door de commissie één van de varianten van behandeling is en dat niet elk bezwaar aan de commissie wordt voorgelegd.

Artikel 7 Samenstelling en benoeming commissie

De Awb stelt een aantal minimale eisen aan de samenstelling om als adviescommissie op grond van artikel 7:13 van de Awb te kunnen worden aangemerkt. Op grond van het tweede lid delegeert de raad de benoeming van commissieleden aan burgemeester en wethouders. Het college van burgemeester en wethouders is ook het orgaan dat, indien nodig, het functioneren van de leden van de commissie evalueert.

Op grond van het bepaalde in artikel 84, tweede lid van de Gemeentewet is het niet toegestaan dat leden van één van de bestuursorganen van de gemeente, voorzitter of lid zijn van de commissie.

Om de onafhankelijkheid en objectiviteit van de commissie zo goed mogelijk te waarborgen is verder opgenomen dat de voorzitter en de leden geen deel mogen uitmaken van of werkzaam mogen zijn onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan van de gemeente. Dit geldt ook voor de twee jaar voorafgaand aan de benoeming. Gelet op de intensieve samenwerking van de gemeente Maasgouw met de gemeente Echt-Susteren en de gemeente Roerdalen (Gemeenschappelijke Regeling), geldt dit ook voor personen die onder verantwoordelijkheid van de bestuursorganen van deze gemeenten werkzaam zijn of zijn geweest.

De voorzitter en de leden kunnen worden benoemd voor 2, 3 of 4 jaar. De voorzitter en leden kunnen worden herbenoemd maar de zittingsduur kan maximaal 8 jaar bedragen. Gelet op de gewenste vernieuwing en objectiviteit van de commissie is het onwenselijk dat personen voor onbepaalde tijd

zitting kunnen hebben in de commissie. Bovendien kan, door binnen de commissie verschillende benoemingstermijnen te hanteren, meer continuïteit van de commissie worden gerealiseerd.

Ter voorkoming van onderbezetting van de commissie, is bepaald dat de voorzitter of een lid dat ontslag neemt, zijn of haar functie blijft vervullen tot in de opvolging is voorzien. Een ontslagnemende voorzitter of ontslagnemend lid kan echter niet gedwongen worden ook feitelijk de functie te blijven vervullen.

Artikel 8 Vergoeding

Uit praktisch oogpunt is de vergoeding voor de werkzaamheden van de voorzitter en leden van de commissie gekoppeld aan zittingsmomenten van de commissie. Tijdens een zittingsmoment kunnen meerdere hoorzittingen zijn gepland. Daarbij wordt geen rekening gehouden met de omvang van de advisering in concrete zaken. Burgemeester en wethouders stellen binnen de begroting de vergoedingen voor de voorzitter en de leden van de commissie vast. Het eerste lid bepaalt dat het daarbij gaat om een vast bedrag per keer voor de aanwezigheid tijdens zittingsmomenten. Daarnaast betreft het een tegemoetkoming in de reiskosten.

Het derde lid maakt het mogelijk dat het college van burgemeester en wethouders besluit tot het toekennen van aanvullende vergoedingen. Dit kan zowel een incidenteel als structureel karakter hebben. Gedacht kan worden aan het geval waarin de aard van werkzaamheden onevenredig is in relatie tot de ontvangen vergoeding. Een ander voorbeeld is het verstrekken van een vergoeding voor advieswerkzaamheden waarbij is afgezien van een hoorzitting of indien de voorzitter of een lid niet heeft kunnen deelnemen aan een hoorzitting.

Paragraaf 3.1 Procedure algemeen

Artikel 9 Overeenstemming

De kern van de werkwijze vormt een oplossingsgerichte behandeling van bezwaarschriften. Geoordeeld is dat termen als 'in der minne schikken' en 'bemiddeling' niet goed de bedoeling dekken. Gekozen is daarom voor 'het bereiken van overeenstemming'.

Bij ieder bezwaarschrift wordt de mogelijkheid van alternatieve geschillenbeslechting onderzocht. Allereerst wordt bekeken welke aanpak en afhandeling van het bezwaarschrift het meest geschikt is, met het oog op een snelle, adequate oplossing van het gerezen geschil. De adviseur bezwarenbehandeling vervult hierin een centrale rol. Hoewel de adviseur bezwarenbehandeling vanwege de informele aanpak al alternatieven heeft onderzocht, staat ook in de formele procedure een oplossingsgerichte behandeling voorop en wordt ook dan gestreefd naar het bereiken van overeenstemming.

Artikel 10 Vooronderzoek

Er wordt voor gezorgd dat al het noodzakelijke wordt gedaan om de behandeling van het bezwaarschrift goed voor te bereiden. Het moet uiteraard mogelijk zijn om met de bezwaarmaker in contact te treden om nadere informatie in te winnen. Praktisch gezien is het wenselijk dat zowel de voorzitter van de commissie als de adviseur bezwarenbehandeling deze inlichtingen in kan winnen.

De activiteiten bij de voorbereiding van de te behandelen zaken kunnen geld kosten. Daarbij vallen gewone en bijzondere kosten te onderscheiden. Bij gewone kosten valt te denken aan bijvoorbeeld de vergoedingen voor de leden. Het inschakelen van externe deskundigen zal bijzondere kosten met zich meebrengen. Deze kosten zijn niet voorzien in de begroting.

Aangezien burgemeester en wethouders belast zijn met de uitvoering van de begroting, ligt het voor de hand dat bijzondere kosten niet gemaakt worden voordat burgemeester en wethouders de gelegenheid hebben gehad dit te toetsen aan een begrotingspost. Om deze reden is een machtiging vooraf geïntroduceerd. Uiteraard mag het niet zo zijn dat burgemeester en wethouders door zo'n toetsing het werk van de commissie frustreren en de onafhankelijke positie van de commissie daardoor aantasten.

In dit verband verdient ook artikel 3:7 van de 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. Het is ter beoordeling van het bestuursorgaan welke gegevens dat zullen zijn. Uit de aard van de adviesfunctie van de commissie vloeit voort dat dit alle op de zaak betrekking hebbende gegevens zullen zijn. De commissie zal immers geen afgewogen oordeel kunnen uitbrengen indien gegevens worden achtergehouden.

Artikel 11 Horen van jeugdigen

Bij bezwaar tegen een jeugdhulpbesluit moeten ook minderjarige kinderen worden gehoord. Zij kunnen immers als belanghebbenden worden aangemerkt. Het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) regelt expliciet het hoorrecht van kinderen. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht moet iedere

belanghebbende in de gelegenheid gesteld worden om te worden gehoord, voordat op het bezwaar wordt beslist. Juist de jeugdige zelf is bijna altijd belanghebbende bij een jeugdhulpbesluit. Zijn belangen zijn immers rechtstreeks bij het jeugdhulpbesluit betrokken. Dit betekent dat de jeugdige dus moet worden uitgenodigd voor de hoorzitting. Uiteraard geldt dit niet voor alle kinderen. Begrijpelijkerwijs is het horen van een kind van 3 jaar niet wenselijk. In de Awb worden echter geen uitdrukkelijke leeftijdsgrenzen genoemd. Het IVRK geeft hier wel handvatten voor.

Artikel 12 van het IVRK luidt als volgt:

1. *De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.*
2. *Hiertoe wordt het kind met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht.*

De achterliggende gedachte van artikel 12 IVRK is onder andere dat kinderen, door te participeren in procedures die hen betreffen, meer begrip zullen hebben voor beslissingen die over hen genomen worden. In artikel 12 IVRK wordt voor het horen van kinderen ook geen leeftijdsgrens genoemd. Dat betekent dus dat ook heel jonge kinderen in principe het recht hebben om gehoord te worden. In artikel 12 IVRK wordt echter wel als voorwaarde gesteld dat een kind alleen in de gelegenheid gesteld moet worden om gehoord te worden als hij in staat is om zijn eigen mening te vormen. Als het kind daartoe niet in staat is, geldt het hoorrecht dus niet. Een soortgelijke bepaling is ook opgenomen in artikel 8:21 van de Awb. Daarin is namelijk voor de beroepsprocedures bepaald dat minderjarigen zelf in geding mogen optreden voor zover zij in staat zijn tot een redelijke waardering van hun belangen. Aan deze bepaling wordt in de jurisprudentie ook betekenis toegekend ten aanzien van de bezwaarprocedure.

In de praktijk wordt er vanuit gegaan dat kinderen van 12 jaar of ouder in staat zijn om een eigen mening te kunnen vormen. Van belang blijft wel dat per individueel geval beoordeeld wordt of het betreffende kind in staat is om zijn eigen mening te vormen. Deze beoordeling kan er dus toe leiden dat een kind dat nog geen 12 jaar is, moet worden uitgenodigd om gehoord te worden. Aan de andere kant kan die beoordeling ook betekenen dat een kind dat 12 jaar of ouder is, niet wordt uitgenodigd, omdat hij (bijvoorbeeld als gevolg van een psychische stoornis) niet in staat is om een eigen mening te vormen.

Het horen van kinderen vraagt extra gesprekstechnieken en vaardigheden van degene die hoort. Het is immers niet vanzelfsprekend dat de jeugdige weet waar hij zijn mening over moet geven of wat daarvan de consequenties zijn. Het is dus belangrijk dat de commissie hier extra aandacht voor heeft. Het bestuursorgaan of de commissie kan voor het horen van een jeugdige een externe deskundige inschakelen. De deskundigheid kan ook binnen het bestuursorgaan of de commissie aanwezig zijn.

Ook kan zich, in het bijzonder bij echtscheidingsstrijd, een situatie voordoen waarbij een kind de mening van één van de ouders overneemt. Het is dan ook van belang dat de commissie hierop bedacht is en door de juiste vragen te stellen probeert om de eigen mening van de jeugdige te achterhalen. In dit kader kan het aan te raden zijn om, zoals ook gebruikelijk is in familiezaken bij de rechtbank, de jeugdige apart te horen. Bijvoorbeeld voorafgaand aan het horen van de overige belanghebbenden. In het kader van hoor en wederhoor dient de commissie de overige belanghebbenden dan wel op de hoogte te stellen van hetgeen de jeugdige heeft verklaard. Een korte en zakelijke weergave volstaat in die situatie.

Van groot belang is dat dit uitsluitend geschiedt indien de jeugdige daarmee heeft ingestemd. Enerzijds kan natuurlijk behoefte bestaan om een besluit uit te leggen aan de hand van hetgeen de jeugdige verklaard heeft, anderzijds moet ervoor gewaakt worden dat de jeugdige hierdoor niet in een kwetsbare positie wordt geplaatst t.o.v. ouder(s)/verzorger(s).

Gelet op het feit dat bij jeugdhulpbesluiten de belangen van minderjarige jeugdigen betrokken zijn, is het ook aan te bevelen om het horen niet zoals gebruikelijk is in het openbaar, maar achter gesloten deuren te laten plaatsvinden.

Artikel 12 Verlengen beslistermijn

De beslistermijn bedraagt ingevolge artikel 7:10 van de Awb 6 of 12 weken, behoudens in het geval van opschorting of met gebruikmaking van de mogelijkheid van verlenging van de beslistermijn. Deze verlenging wordt ook aangeduid met de meer juridische term verdaging. Het bestuursorgaan is verantwoordelijk voor de tijdige verlenging van de beslistermijn. Praktisch gezien betekent dit dat de behandelend medewerker zelf zorgt voor tijdige verdaging namens het bestuursorgaan (via mandaat). Voor zover nodig heeft de adviseur bezwarenbehandeling een signaleringsfunctie. Deze bepaling verlangt van de adviseur bezwaarbehandeling dat, indien hij voorziet dat de termijn als hiervoor bedoeld

niet wordt gehaald, hij tijdig hiervoor in contact treedt met de uitvoerende dienst of behandelende vakafdeling.

Paragraaf 3.2 Procedure commissie

Artikel 13 Hoorzitting commissie

Dit artikel regelt het horen door de commissie. Ingevolge artikel 7:5, tweede lid van de 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 van de Awb wordt deze bevoegdheid aan de commissie toegekend. Het horen is in beginsel openbaar. Het tweede lid regelt dat een uitzondering op deze regel mogelijk blijft, bijvoorbeeld indien bijzondere persoonlijke zaken van familiale, medische of financiële aard of andere zaken met een vertrouwelijk karakter aan de orde komen.

Het vierde lid geeft bevoegdheden aan de voorzitter van de commissie om de orde te handhaven. In het vijfde lid is vastgelegd dat de voorzitter en de leden van de commissie zich steeds objectief behoren op te stellen en, om iedere schijn van vooringenomenheid te voorkomen, zij niet deelnemen aan de behandeling als hun onpartijdigheid in het geding kan zijn.

Het maken van beeld- en/of geluidopnamen, anders dan ten behoeve van de verslaglegging, wordt niet bij voorbaat uitgesloten. De voorzitter beslist of het is toegestaan, zo volgt uit het zesde lid.

Artikel 7:13, derde lid bepaalt dat het horen geschiedt door de commissie en dat de commissie het horen kan opdragen aan de voorzitter of een lid dat geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Zonder een dergelijke opdracht, is het door een onvolledige commissie horen derhalve in principe onrechtmatig (zie ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1311). In genoemde zaak leverde dat echter geen grond op voor vernietiging van het bestreden besluit, omdat het horen had plaatsgevonden door meer personen dan op grond van de wet is vereist. Verder achtte de Afdeling van belang dat het derde commissielid weliswaar niet aanwezig was bij de hoorzitting, maar dat dit commissielid wel betrokken is geweest bij de beoordeling en bij het uitbrengen van het advies. De advisering had derhalve plaatsgevonden door de voltallige commissie. Nu aannemelijk is dat door deze gang van zaken appellante niet was benadeeld (en niet is gebleken van andere belanghebbenden bij het bestreden besluit), zag de Afdeling aanleiding om met toepassing van art. 6:22 Awb het geconstateerde gebrek te passeren.

Uit praktische oogpunt zal bij onverwachte verhindering van de voorzitter of een van de leden de hoorzitting toch doorgaan. Indien de voorzitter verhinderd is, zullen de aanwezige leden onderling een plaatsvervangend voorzitter aanwijzen.

Hoewel het horen kan plaatsvinden door een niet voltallige commissie is dat voor wat betreft de advisering niet het geval. De jurisprudentie is er heel duidelijk over dat advisering door een onvolledige commissie niet geoorloofd is, zie onder meer ABRvS 19 oktober 1998, JB 1998, 257. Een dergelijk in strijd met art. 7:13 Awb genomen advies kan ook niet worden vervangen door een eigen motivering van het bestuursorgaan (ABRvS 14 november 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD6568). Een onvolledige commissie kan derhalve wel met het horen worden belast, mits de advisering maar te allen tijde door een voltallige commissie geschiedt.

Artikel 14 Verslaglegging

Het doel van het maken van een verslag van een hoorzitting is dat het bestuursorgaan kennis kan nemen van het verhandelde tijdens de hoorzitting, indien het de bezwaarmaker niet zelf heeft gehoord. Op grond van artikel 7:7 van de Awb dient van het horen een verslag gemaakt te worden. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 7:7 van de Awb (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr 3, blz. 151) blijkt dat met een verslag een schriftelijk verslag wordt bedoeld. De plicht tot schriftelijke verslaglegging kan op verschillende wijzen worden vormgegeven. Zo kan ook uit de beslissing op bezwaar blijken wat op de hoorzitting is verhandeld. In de Awb is niet bepaald op welk moment het verslag dient te worden gemaakt. Er zijn gemeenten die kiezen voor een variant waarbij van elke hoorzitting een digitale geluidsopname wordt gemaakt, die op verzoek aan de belanghebbende(n) ter beschikking kan worden gesteld. Als onderbouwing hiervan wordt aangegeven dat dit zekerheid kan bieden over wat exact tijdens een hoorzitting naar voren is gebracht en dat het verslag nauwelijks in een behoefte voorziet terwijl het maken van een verslag van een hoorzitting behoorlijk arbeidsintensief is. Gelet op de bedoeling van de Awb en het bepaalde in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de eisen die gesteld worden aan informatiebeveiliging etc. wordt hier voortsnog niet voor gekozen, maar maakt het tweede lid het slechts mogelijk om een digitale geluidsopname te maken voor interne doeleinden. Daarmee wordt de mogelijkheid gecreëerd om de geluidsopname te gebruiken voor het maken van het verslag. Het spreekt voor zich dat het bepaalde in de AVG van toepassing is.

Artikel 15 Nader onderzoek

In artikel 7:9 van de Awb is bepaald dat, indien na het horen feiten of omstandigheden bekend worden die voor de op het bezwaar te nemen beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn, deze feiten en omstandigheden aan belanghebbenden worden meegedeeld en dat zij in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord. Het gaat niet alleen om feiten en omstandigheden die zich na de hoorzitting hebben voorgedaan, maar ook om relevante feiten die bekend zijn geworden na de hoorzitting.

Wat naar voren is gebracht op de hoorzitting kan aanleiding geven tot nader onderzoek. Ook op andere manieren kan het bestuursorgaan na de hoorzitting bekend raken met feiten of omstandigheden die voor de beslissing op bezwaar van aanmerkelijk belang zijn. De commissie is dan bevoegd om daar een nader onderzoek naar te doen. Het aspect van rechtsbescherming dat aan de bezwaarschriftprocedure eigen is, verlangt dan dat belanghebbenden alsnog in de gelegenheid worden gesteld over de relevantie van die nieuwe feiten of omstandigheden hun mening te geven. Een praktische, toelaatbare handelwijze is dat belanghebbenden gevraagd wordt om een schriftelijke reactie met het verzoek in te stemmen met het achterwege laten van een nieuwe hoorzitting, mits duidelijk is dat belanghebbenden daar wel recht op hebben.

Artikel 16 Beraadslaging en advies

Na de hoorzitting beraadslagt de commissie achter gesloten deuren over het te geven advies. Wat tijdens de beraadslaging over het advies is gezegd blijft geheim. De leden van de commissie moeten onderling vrijuit kunnen spreken over hoe zij tegen de zaak aankijken.

Vervolgens schrijft de adviseur bezwarenbehandeling het advies in concept uit. Dit conceptadvies gaat naar de voorzitter en de leden van de commissie voor op- en aanmerkingen en wordt vervolgens definitief vastgesteld, waarna het advies aan het bestuursorgaan wordt verstrekt, samen met het verslag van de hoorzitting. Een afschrift van het advies en het verslag wordt aan bezwaarmaker en betrokken belanghebbenden gestuurd.

Het horen kan plaatsvinden door een niet voltallige commissie. De advisering daarentegen dient altijd plaats te vinden door een commissie die voldoet aan de eisen van artikel 7:13, eerste lid, onder a van de Awb. Advisering door bijvoorbeeld de voorzitter en één lid van de hoorcommissie is in strijd met artikel 7:13, eerste lid, onder a Awb.

Paragraaf 3.3 Procedure ambtelijk horen

Artikel 17 Ambtelijk horen

Indien een formele bezwaarprocedure wordt gevolgd zonder dat de commissie wordt ingeschakeld, moet ook gehoord worden. Immers, het horen vormt een essentieel onderdeel van de bezwaarprocedure. De Awb laat het bestuur veel vrijheid bij het vormgeven van de hoorzitting. Dit artikel regelt het ambtelijk horen.

Artikel 7:5 van de Awb regelt het horen door of namens het bestuursorgaan zelf. Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, vindt het ambtelijk horen niet plaats in het openbaar. Praktisch gezien wordt voor wat betreft de werkwijze van de adviseur bezwarenbehandeling zoveel mogelijk aangesloten bij hetgeen verder in deze verordening is bepaald.

Paragraaf 4. Slotbepalingen

Artikel 18 Inwerkingtreding en intrekking

In artikel 139 tot en met 144 van de Gemeentewet zijn de bekendmaking en inwerkingtreding van besluiten, die algemeen verbindende voorschriften inhouden, geregeld. Besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, verbinden niet dan wanneer ze bekendgemaakt zijn. De bekendmaking geschiedt door plaatsing in het Gemeenteblad. Het spreekt voor zich dat de Verordening behandeling bezwaarschriften gemeente Maasgouw, vastgesteld door de raad van de gemeente Maasgouw op 2 januari 2007 wordt ingetrokken.

Artikel 19 Overgangsbepaling

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 20 Citeertitel

Om te voorkomen dat de nieuwe verordening dezelfde naam heeft als de voorganger wordt de naam van de nieuwe verordening uitgebreid met de gemeentenaam gevolgd door het jaartal van de inwerkingtreding.