

Verordening Commissie Bezwaarschriften Elburg en Nunspeet 2023

De raad, het college van burgemeester en wethouders, en de burgemeester van de gemeente Nunspeet; ieder voor zover het zijn bevoegdheden betreft;
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 4 april 2023;
gelet op artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 96, 149 en 170, lid 1, van de Gemeentewet;
besluit: vast te stellen de volgende verordening: de Verordening Commissie Bezwaarschriften Elburg en Nunspeet 2023.

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. Awb: Algemene wet bestuursrecht;
- b. verwerend orgaan: bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen;
- c. commissie: vaste commissie van advies voor de bezwaarschriften.

Artikel 2. Inleidende bepaling commissie

1. Er is een commissie ter voorbereiding van de beslissing op bezwaren tegen besluiten van de raden, de colleges en de burgemeesters van de gemeenten Elburg en Nunspeet.
2. De commissie is belast met het horen en adviseren over de volledige heroverweging van bestreden besluiten.
3. De commissie is niet bevoegd ten aanzien van bezwaarschriften die zijn ingediend tegen besluiten op grond van, dan wel die betrekking hebben op:
 - a. een wettelijk voorschrift over belastingen of de Wet waardering onroerende zaken;
 - b. artikel 4:18 van de Awb, tenzij het bezwaar zich mede richt tegen de beschikking op de aanvraag;
 - c. titel 4.4 'bestuursrechtelijke geldschulden' van de Awb, tenzij het bezwaar zich mede richt tegen de beschikking op de aanvraag, en
 - d. een aanvraag om urgentie bij de toewijzing van huurwoningen.

Artikel 3. Samenstelling van de commissie

1. De commissie bestaat uit twee voorzitters en tenminste zeven leden, die geen deel uitmaken van en niet werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een verwerend bestuursorgaan en geen ingezetenen zijn van de gemeente Elburg of Nunspeet.
2. De voorzitters en de leden worden door burgemeester en wethouders benoemd, geschorst en ontslagen.
3. De commissie regelt de vervanging van de voorzitters.

Artikel 4. Instelling kamers

1. De commissie bestaat uit twee kamers en die behandelen bezwaarschriften op het terrein van:
 - a. kamer 1: de ruimtelijke ordening, bouwen, vellen van houtopstand, milieu, verkeer, de Algemene plaatselijke verordening, subsidies en overig algemeen en bijzonder bestuursrecht;
 - b. kamer 2: het sociale zekerheidsrecht, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet.
2. Elke kamer bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden.

Artikel 5. Secretaris

1. De secretaris van de commissie wordt door burgemeester en wethouders aangewezen.
2. Burgemeester en wethouders wijzen ook een of meer plaatsvervangers van de secretaris aan.
3. Op aanwijzing van de voorzitter van de desbetreffende kamer verricht de secretaris alle werkzaamheden die dienstig zijn aan het functioneren van de desbetreffende kamer.

Artikel 6. Zittingsduur

1. De voorzitters en de commissieleden worden benoemd voor een termijn van vier jaar. Het is mogelijk één keer herbenoemd te worden.
2. De voorzitters en de commissieleden kunnen op elk moment ontslag nemen. Zij doen daarvan schriftelijk mededeling aan het college.
3. De aftredende of ontslag nemende voorzitter of het aftredende of ontslag nemende commissielid blijft zijn functie vervullen totdat in de opvolging is voorzien.

Artikel 7. Vergoeding

1. De commissieleden ontvangen op grond van hun bijzondere beroepsmatige deskundigheid op het taakgebied een vergoeding per dagdeel van € 175,-.
2. De (plaatsvervangend) voorzitters van de commissie ontvangen op grond van hun bijzondere beroepsmatige deskundigheid op het taakgebied een vergoeding per dagdeel van € 200,-.
3. Daarnaast worden de reiskosten van de commissieleden en de voorzitters vergoed voor een bedrag van € 0,28 per kilometer.

Artikel 8. Bemiddeling

De commissie onderzoekt of de zaak in der minne kan worden geschikt voordat de zaak in behandeling wordt genomen. De secretaris verricht daartoe de nodige handelingen.

Artikel 9. Uitoefening bevoegdheden

1. De voorzitter van de desbetreffende kamer oefent de volgende bevoegdheden van de hierna genoemde artikelen van de Awb zelfstandig uit:
 - a. verzoeken om een schriftelijke machtiging aan een gemachtigde (artikel 2:1, tweede lid);
 - b. stellen van een termijn aan de bezwaarmaker (artikel 6:6);
 - c. verzenden van stukken tijdens de behandeling door de commissie (artikel 6:17);
 - d. ter inzage leggen van het bezwaarschrift en de op de zaak betrekking hebbende stukken, dan wel toezenden daarvan aan een belanghebbende (artikel 7:4, tweede lid);
 - e. al dan niet op verzoek van een belanghebbende, afzien van het op de hoogte stellen van een andere belanghebbende van het verhandelde tijdens een hoorzitting, voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden (artikel 7:6, vierde lid).
2. De voorzitter van de desbetreffende kamer kan deze bevoegdheden mandateren aan de secretaris.

Artikel 10. Voorbereiding hoorzitting

1. De voorzitter bepaalt plaats en tijdstip van de zitting waarin de bezwaarmaker, eventuele andere belanghebbenden en het verwerend orgaan in de gelegenheid worden gesteld zich door de commissie te laten horen.
2. De voorzitter nodigt de bezwaarmaker, eventuele andere belanghebbenden en het verwerend orgaan ten minste twee weken voor de hoorzitting schriftelijk uit.
3. Binnen drie werkdagen na de uitnodiging kunnen de bezwaarmaker, eventuele andere belanghebbenden of het verwerend orgaan onder opgaaf van redenen de voorzitter verzoeken het tijdstip van de hoorzitting te wijzigen.
4. De beslissing van de voorzitter op dit verzoek wordt binnen drie werkdagen na ontvangst van dit verzoek aan de bezwaarmaker, eventuele andere belanghebbenden en het verwerend orgaan medegedeeld.
5. De voorzitter is bevoegd in bijzondere omstandigheden af te wijken of afwijking toe te staan van de termijnen, genoemd in het tweede tot en met vierde lid.
6. De commissie beslist over de toepassing van artikel 7:3 van de Awb (afzien van het horen van belanghebbenden). Als de commissie op grond van genoemde bepaling afziet van het horen van belanghebbenden, doet zij daarvan mededeling aan de belanghebbenden en het verwerend orgaan.
7. De voorzitter is bevoegd rechtstreeks alle gewenste inlichtingen in te winnen of te laten inwinnen. Hij kan uit eigen beweging of op verlangen van de commissie bij deskundigen advies of inlichtingen inwinnen en hen zo nodig uitnodigen daartoe op de hoorzitting te verschijnen. Als daaraan kosten zijn verbonden, is vooraf machtiging van burgemeesters en wethouders vereist.

Artikel 11. Quorum

Voor het houden van een zitting is vereist dat minimaal twee leden, onder wie in elk geval de voorzitter, of zijn plaatsvervanger, aanwezig is.

Artikel 12. Onpartijdigheid leden van de commissie

De voorzitter en de commissieleden nemen niet deel aan de behandeling van een bezwaarschrift als daarbij hun onpartijdigheid in het geding kan zijn. Zij laten zich zo nodig vervangen.

Artikel 13. Openbaarheid zitting

1. De zitting van kamer 1 is openbaar.
2. De zitting van kamer 2 is niet openbaar.
3. De deuren kunnen worden gesloten als de voorzitter of één van de aanwezige leden van kamer 1 het nodig oordeelt of als een belanghebbende daartoe een verzoek doet.
4. Als de commissie naar aanleiding van het derde lid vervolgens beslist dat gewichtige redenen aanwezig zijn die zich tegen openbaarheid van de zitting verzetten, vindt de zitting van kamer 1 plaats achter gesloten deuren.

Artikel 14. Verslaglegging

1. Het verslag van de hoorzitting als bedoeld in artikel 7:7 Awb bestaat uit een digitale geluidsopname.
2. De secretaris van de commissie maakt op basis van de geluidsopname een schriftelijke samenvatting van het besprokene wanneer een gerechtelijke instantie of appellant daar om verzoekt in geval van een (hoger) beroepsprocedure.

Artikel 15. Nader onderzoek

1. Als na afloop van de zitting maar voordat het advies wordt opgesteld, nader onderzoek wenselijk blijkt te zijn, kan de voorzitter uit eigen beweging of op verlangen van de andere commissieleden dit onderzoek houden.
2. De uit het nader onderzoek verkregen informatie wordt in afschrift toegezonden aan de commissieleden, het verwerend orgaan, de bezwaarmaker en de eventuele andere belanghebbenden.
3. De bezwaarmaker, eventueel andere belanghebbenden en het verwerend orgaan kunnen gedurende 1 week na verzending van de nadere informatie schriftelijk reageren en indien gewenst aan de voorzitter vragen om een nieuwe hoorzitting. De voorzitter beslist op dit verzoek.
4. Op een nieuwe hoorzitting zijn de bepalingen in deze verordening die betrekking hebben op de hoorzitting, zo veel mogelijk van overeenkomstige toepassing.

Artikel 16. Raadkamer en advies

1. De commissie beraadslaagt 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.
3. Indien bij een stemming de stemmen staken, beslist de stem van de voorzitter.
4. Van een minderheidsstandpunt wordt bij het advies melding gemaakt indien die minderheid dat verlangt.
5. Het advies is gemotiveerd en omvat een voorstel voor de te nemen beslissing op het bezwaarschrift.
6. Het advies wordt door de voorzitter en de secretaris ondertekend.

Artikel 17. Uitbrengen advies en verdaging

1. Het advies wordt, onder medezending van het verslag, bedoeld in artikel 14, en eventueel door de commissie ontvangen nadere informatie en nader verslag, tijdig uitgebracht aan het bestuursorgaan dat op het bezwaarschrift moet beslissen.
2. Als naar het oordeel van de voorzitter een termijn van twaalf 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 het verwerend orgaan tijdig de beslissing te verdagen.
3. Van een besluit tot verdaging ontvangen de commissie en de belanghebbenden een afschrift.

Artikel 18. Jaarverslag

De commissie brengt jaarlijks vóór 1 juli aan de bestuursorganen van de gemeenten Elburg en Nunspeet verslag uit van haar werkzaamheden in het voorafgaande kalenderjaar.

Artikel 19. Intrekking oude regeling

De Verordening Commissie Bezwaarschriften gemeenten Elburg en Nunspeet (in werking getreden op 1 mei 2019) wordt ingetrokken.

Artikel 20. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de dag na publicatie in het digitale Gemeenteblad.

Artikel 21. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening Commissie Bezwaarschriften Elburg en Nunspeet 2023.

*Aldus besloten door de raad der gemeente Nunspeet
in zijn vergadering van 1 juni 2023
de voorzitter, de griffier,
C.W.J. Blom J.L. van den Broek*

*Aldus vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders
in zijn vergadering van 4 april 2023
de burgemeester, de secretaris,
C.W.J. Blom mr. A. Heijkamp*

*Aldus vastgesteld door de burgemeester op 4 april 2023
de burgemeester,
C.W.J. Blom*

Toelichting op de Verordening Commissie Bezwaarschriften Elburg en Nunspeet 2023

Inleiding

Deze verordening geeft een uitwerking van de advisering over bezwaarschriften door de commissie bezwaarschriften, die de gemeenten Elburg en Nunspeet sinds 1 mei 2011 gezamenlijk hebben. Om een volledig beeld te krijgen van de procedure die moet worden gevolgd bij de behandeling van een bezwaarschrift die bij de gemeente binnenkomt, is het noodzakelijk om de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en deze verordening naast elkaar te plaatsen. In deze artikelsgewijze toelichting bij de verordening zijn zo veel mogelijk onderdelen uit de Awb opgenomen die van belang zijn in de procedure van behandeling van een bezwaarschrift.

In de aanhef van de verordening is bepaald dat de bestuursorganen van de gemeente, de raad, het college 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. Het college en de burgemeester hebben deze bevoegdheid niet, maar nemen hiermee het besluit tot het instellen van de commissie bezwaarschriften voor de advisering over hun besluiten. Op deze manier is het mogelijk dat de bestuursorganen samen één en dezelfde commissie instellen om te adviseren op bezwaren tegen besluiten van de raad, het college en de burgemeester. De ondertekening gebeurt eveneens door de drie bestuursorganen.

In deze verordening is geen bepaling opgenomen over de indiening van een bezwaarschrift. De reden hiervoor is gelegen in de omstandigheid dat de Awb hierover al een uitputtende regeling heeft gegeven. 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 hierover in de Awb aan de orde komen:

- a. formele vereisten die worden gesteld aan het bezwaarschrift zelf (artikel 6:5 van de Awb);
- b. het herstellen van gebreken aan een ingediend bezwaarschrift (artikel 6:6 van de Awb);
- c. de indieningstermijn bedraagt zes weken (artikel 6:7 van de Awb);
- d. de indieningstermijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt (artikel 6:8 van de Awb);
- e. de ontvangsttheorie (artikel 6:9, eerste lid, van de Awb) of een combinatie van de verzend- en ontvangsttheorie is van toepassing (artikel 6:9, tweede lid, van de Awb);

- f. regeling voor de ontvankelijkheid van een te vroeg of te laat ingediende bezwaarschrift (artikel 6:10 en 6:11 van de Awb);
- g. een bezwaar dat gericht is tegen het niet-tijdig nemen van een besluit, is niet aan een termijn gebonden (artikel 6:12 van de Awb);
- h. schriftelijk bevestigen van de ontvangst van het bezwaarschrift door het orgaan waarbij het bezwaarschrift is ingediend (artikel 6:14 van de Awb). Hierbij kan worden vermeld dat een commissie over het bezwaar zal adviseren. Dit kan ook in een later stadium, maar het dient wel zo spoedig mogelijk te gebeuren (artikel 7:13, lid 2 van de Awb);
- i. doorzendplicht (artikel 6:15 van de Awb).

Over de ontvangstbevestiging wordt nog opgemerkt dat naast verzending per post ook uitreiking van een ontvangstbewijs in aanmerking komt. Het ontvangstbewijs kan samenvallen met de mededeling aan de indiener dat 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, de envelop waarin het is verzonden te bewaren. Dit is gezien het belang van de datum van de poststempel en ter voorkoming van onnodige geschillen over de ontvankelijkheid (zie artikel 6:9 Awb). Een bezwaarschrift verzenden via de digitale weg is ook mogelijk. Wel is het zo dat het bestuursorgaan deze weg expliciet moet openstellen (artikel 2:15 Awb). Dit artikel geeft de gemeente de mogelijkheid om bijvoorbeeld een digitaal bezwaarformulier met toepassing van DigiD (ter vervanging van de fysieke handtekening) verplicht te stellen in plaats van een 'eenvoudige' e-mail die niet is voorzien van enige vorm van handtekening. Indien een bezwaarde per 'eenvoudige' e-mail een bezwaarschrift heeft ingediend terwijl het bestuursorgaan deze mogelijkheid niet heeft toegestaan, dan dient het bestuursorgaan de verzender op de hoogte te brengen dat deze manier niet mogelijk is en de verzender te verzoeken het bezwaarschrift alsnog op de voorgeschreven wijze te versturen binnen een daarvoor gestelde termijn. Een per e-mail ingediend bezwaarschrift kan niet automatisch niet-ontvankelijk worden verklaard. Dit volgt uit artikel 6:6 van de Awb.

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 bestuursrechter. Dit heeft betekenis voor de vraag of het geschrift tijdig bij de bevoegde instantie is ingediend. Op grond van het derde lid van artikel 6:15 Awb moet namelijk de bevoegde instantie het doorgezonden geschrift als tijdig ingediend beschouwen als de indiening bij de onbevoegde instantie tijdig is geschied, tenzij belanghebbende kennelijk misbruik heeft gemaakt van zijn procesrecht.

De in artikel 7:13, tweede lid, van de Awb bepaalde melding dat een commissie over het bezwaar zal adviseren, is van belang omdat hierdoor de beslistermijn van zes weken wordt verlengd tot twaalf weken met nog een ambtshalve toe te passen verdagingsmogelijkheid met nog eens zes weken (artikel 7:10 Awb). Wellicht ten overvloede wordt hier opgemerkt dat het aanbeveling verdient indieners van een bezwaarschrift al in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte te brengen van de te volgen procedure (zie ook het tweede lid van artikel 7:13 van de Awb).

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit artikel zijn drie definities opgenomen: Awb, verwerend orgaan en commissie. Met 'Awb' wordt uiteraard bedoeld op de Algemene wet bestuursrecht. Het begrip 'verwerend orgaan' ziet op het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen. In het kader van deze verordening wordt hier bedoeld op de volgende drie gemeentelijke bestuursorganen: de gemeenteraad, het college van b en w en de burgemeester. Met de 'commissie' wordt bedoeld op de vaste commissie van advies voor de bezwaarschriften die met deze verordening wordt ingesteld door de gemeenten Elburg en Nunspeet. Het begrip 'bestuursorgaan' is niet in deze verordening gedefinieerd. Dit begrip wordt gedefinieerd in artikel 1:1 van de Awb.

Artikel 2. Inleidende bepaling commissie

Eerste lid

In deze bepaling verwoorden de gemeenteraad, het college van b en w en de burgemeester van de gemeenten Elburg en Nunspeet de keus dat er een commissie wordt ingesteld, die genoemde bestuursorganen bijstaat bij het nemen van een beslissing op bezwaarschriften, ingediend tegen besluiten van genoemde bestuursorganen.

Tweede lid

In deze bepaling is vastgelegd wat de taak is van de in het eerste lid bedoelde commissie. De commissie is belast met het horen en adviseren over de volledige heroverweging van bestreden besluiten. Met de term 'volledige heroverweging' wordt bedoeld dat het commissieadvies niet enkel betrekking heeft

op een loutere rechtmatigheidstoetsing (zoals de bestuursrechter doet), maar ook op doelmatigheidsaspecten.

Met de commissie als bedoeld in het eerste en tweede lid van artikel 2 wordt bedoeld op de adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb. Een dergelijke commissie moet aan bepaalde (cumulatieve) vereisten voldoen, die in de hierna volgende artikelen worden uitgewerkt.

Sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State van 19 maart 2003, LJN AF6023, is duidelijk dat de bezwaarschriftencommissie niet alleen een adviescommissie is, maar in bepaalde situaties ook wordt aangemerkt als een bestuursorgaan (bijvoorbeeld in het verband van de Wet open overheid (Woo). De voorliggende verordening gaat hier verder niet op in. Deze verordening gaat enkel over de adviesrol van de bezwaarschriftencommissie.

Derde lid

Hier zijn specifieke bezwaarschriften uitgezonderd van het horen en adviseren door de in deze verordening bedoelde commissie bezwaarschriften:

- a. belastingzaken en WOZ-zaken, inclusief direct daaraan gerelateerde zaken;
- b. besluiten over de verschuldigdheid en de hoogte van de te betalen dwangsom bij niet tijdig beslissen op een aanvraag, tenzij het bezwaar zich mede richt tegen de beschikking op de aanvraag;
- c. beslissingen op grond van titel 4.4 'bestuursrechtelijke geldschulden' van de Awb, tenzij het bezwaar zich mede richt tegen de beschikking op de aanvraag, en
- d. beslissingen op een aanvraag om urgentie bij de toewijzing van huurwoningen.

Voor belastingzaken en WOZ-zaken geldt dat de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de WOZ een eigen regeling kent over de afhandeling van bezwaarschriften op genoemde terreinen. Beslissingen op een aanvraag om urgentie bij de toewijzing van huurwoningen worden op grond van de Huisvestingsverordening gemeente Elburg 2020 en de Huisvestingsverordening gemeente Nunspeet 2020 en het Reglement Bezwarencommissie Woonruimteverdeling Noord-Veluwe 2020 voor advies voorgelegd aan de onafhankelijke Bezwarencommissie Woonruimteverdeling Noord-Veluwe. In de regio Noord-Veluwe zijn sociale huurwoningen schaars. In regionaal verband zijn er afspraken gemaakt over de verdeling van deze sociale huurwoningen. Om ervoor te zorgen dat het regionale beleid binnen de regio op dezelfde wijze wordt toegepast en uitgelegd, hebben de deelnemende gemeenten besloten om een regionale urgentiecommissie en een regionale bezwarencommissie in te stellen. De regionale urgentiecommissie beslist namens de deelnemende gemeenten op verzoeken om urgentie en treedt op als verweerder in geval van bezwaarschriften tegen urgentiebesluiten. De regionale bezwarencommissie adviseert over alle bezwaarschriften tegen urgentiebesluiten binnen het gebied van de regio. Hier speelt ook mee dat juist op het terrein van de volkshuisvesting het van groot belang is dat er wordt beslist door personen die beschikken over specifieke kennis en ervaring op dit gebied.

Artikel 3. Samenstelling van de commissie

Eerste lid

Het gaat hier om het aantal voorzitters en het aantal leden van de commissie als geheel. De leden en de voorzitters worden verdeeld over de kamers waarin de commissie is gesplitst.

Artikel 7:13, eerste lid, van de Awb stelt minimale eisen aan de samenstelling van de adviescommissie voor ingekomen bezwaarschriften:

- a. de adviescommissie bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden;
- b. de voorzitter maakt geen deel uit van en is niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan.

Raadsleden en burgemeester en wethouders mogen geen lid zijn van de commissie voor de bezwaarschriften. Dit volgt uit artikel 84, tweede lid, in samen hang met artikel 83, tweede lid, van de Gemeentewet.

Elburg en Nunspeet hebben gekozen voor een adviescommissie die volledig bestaat uit leden die geen deel uitmaken van en niet werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Ook is ervoor gekozen geen leden zitting te laten nemen die wonen in de gemeente Elburg of Nunspeet.

Bij de keuze voor de samenstelling van de commissie dient voor ogen gehouden te worden welk doel met de commissie wordt nagestreefd. In de eerste plaats moeten de personen die de commissie vormen in die mate vakkundig zijn dat van de commissie goede adviezen te verwachten zijn. Hierbij kan gedacht worden aan personen die weten wat er speelt bij de desbetreffende overheid (oud-bestuurders), maar ook aan deskundigen op het gebied van geschillenbeslechting (zoals juristen met kennis en ervaring op de terreinen die binnen de adviesbevoegdheid van de commissie vallen). De leden van de commissie moeten ook gevoel hebben voor politieke en bestuurlijke verhoudingen. De taak van de commissie is

immers de voorbereiding van een bestuurlijke heroverweging, die naast de rechtmatigheidstoetsing ook toetsing van de doelmatigheid omvat.

Tweede lid

Burgemeester en wethouders van de gemeenten Elburg en Nunspeet zijn bevoegd om de voorzitters en de leden te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Door de bepaling in het derde lid delegeren de gemeenteraden van Elburg en Nunspeet de benoeming van de voorzitters en de leden van de commissie aan hun colleges van b en w.

Het college van b en w is hiermee ook het orgaan dat indien nodig het functioneren van de commissie-leden evalueert. Als een commissielid niet naar behoren functioneert, is het in eerste instantie de commissie die hierop actie zal ondernemen. Het is immers een zelfstandig bestuursorgaan (bijvoorbeeld in het kader van de Wet open overheid (Woo)). De voorzitter speelt hierbij een rol. Mocht een commissielid niet zelf ontslag nemen dan is het uiteindelijk aan het college om op te treden. Het ligt voor de hand dat voordat een dergelijke stap wordt genomen er diverse gesprekken hebben plaatsgehad en dat er een dossier is gevormd. Bij de bevoegdheid van het college om een commissielid te schorsen, kan gedacht worden aan een situatie waarbij het functioneren van een commissielid wordt onderzocht en deze, hangende het overleg hierover, wordt geschorst.

Op 22 juli 2009 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan inzake het ontslag door het college van leden van een Commissie Bezwaarschriften. Aanleiding was een vertrouwensbreuk (gepubliceerd in JB 2009, 216). Met name in de uitspraak van de Rechtbank, minder in die van de Afdeling, wordt ingegaan op de bevoegdheid van het college om leden van de Commissie Bezwaarschriften te ontslaan wegens een vertrouwensbreuk. De commissie heeft als adviseur in zekere mate een onafhankelijke rol ten opzichte van het college en daarom moet aan de commissie ruimte worden gelaten om op verantwoorde wijze invulling aan haar onderzoeksbevoegdheden te geven. Het college mag daarom niet te lichtvaardig met de ontslagbevoegdheid omspringen, omdat anders de schijn zou kunnen ontstaan dat een commissie(lid) aan de kant wordt geschoven vanwege een voor het bestuursorgaan onwelgevallig standpunt. Tegelijkertijd is de commissie een adviserend orgaan en ligt de eindverantwoordelijkheid voor de beslissing op het bezwaar bij het bestuursorgaan. In verband hiermee achtte de Rechtbank en ook de Afdeling het ontoelaatbaar dat de commissie het initiatief nam tot een bemiddelingspoging door een derde, terwijl verweerder al had laten blijken niets te voelen voor een dergelijke oplossing. Het feit dat de commissieleden voor een periode van vier jaar worden benoemd doet niet ter zake; indien sprake is van een vertrouwensbreuk, is ontslag mogelijk.

Derde lid

Als de voorzitter verhinderd is, dan kan de commissie zelf beslissen wie hem als voorzitter vervangt.

Artikel 4. Instelling kamers

Al in de Verordening Commissie Bezwaarschriften Elburg en Nunspeet uit 2010 is de keuze gemaakt dat de commissie wordt gesplitst naar onderwerp. Na het wegvallen van kamer 3 (rechtspositiebesluiten voor de gemeenteambtenaren) per 1 januari 2020 bestaan de volgende kamers:

- a. kamer 1: bezwaarschriften over ruimtelijke ordening, bouwen, vellen van houtopstand, milieu, verkeer, de Algemene plaatselijke verordening, subsidies en overig algemeen en bijzonder bestuursrecht;
- b. kamer 2: bezwaarschriften over het sociale zekerheidsrecht, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet.

Elke kamer bestaat uit een voorzitter en twee leden, maar iedere kamer beschikt over meer leden (kamer 1 beschikt over 4 leden naast de voorzitter en kamer 2 beschikt over 3 leden naast de voorzitter), waardoor er in de praktijk wordt gewerkt met een rouleersysteem. Dit vermindert de kwetsbaarheid bij (langdurige) verhindering van een commissielid.

Artikel 5. Secretaris

Hoewel in de Awb nergens over een secretaris wordt gesproken, is het gebruikelijk dat een commissie beschikt over een secretaris (en plaatsvervanger) ter ondersteuning van de werkzaamheden. In het geval de commissie uit meerdere kamers bestaat, zoals in Elburg en Nunspeet het geval is, dan is het gebruikelijk dat er meerdere secretarissen (en plaatsvervangers) worden aangewezen.

Artikel 6. Zittingsduur

Gekozen is voor een zittingsduur van vier jaar, met de eenmalige mogelijkheid tot herbenoeming voor een nieuwe periode van vier jaar. Een lid kan bij zijn ontslag zelf het tijdstip van dat ontslag bepalen. Hij 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. Het is voor de continuïteit van het horen en adviseren wenselijk om aan te blijven als lid of voorzitter totdat in de opvolging is voorzien, maar een ontslagnemend lid kan niet gedwongen worden ook feitelijk de functie te blijven vervullen. In de uitvoeringspraktijk van Elburg en Nunspeet zal dit overigens niet tot problemen hoeven te leiden. Elke kamer bestaat uit een voorzitter en twee leden, maar iedere kamer beschikt over meer leden,

waardoor er in de praktijk wordt gewerkt met een rouleersysteem. Indien een ontslagnemend lid om zijn moverende redenen niet wenst aan te blijven totdat in zijn opvolging is voorzien, dan kan een beroep worden gedaan op de leden op de 'reservebank'.

Artikel 7. Vergoeding

Ingevolge artikel 96, eerste lid, van de Gemeentewet ontvangen de leden van een door de raad, het college of de burgemeester ingestelde commissie, voor zover zij geen lid zijn van de raad of het college, een bij verordening van de raad vastgestelde vergoeding voor het bijwonen van vergaderingen van een commissie en van reis- en verblijfkosten. In artikel 7 van deze verordening zijn de vergoedingen voor de commissieleden en de voorzitters opgenomen conform bovengenoemde verplichting van artikel 96, lid 1 van de Gemeentewet.

Artikel 8. Bemiddeling

Deze bepaling is bij de herziening van 2010 toegevoegd. Alternatieve geschillenbeslechting wordt bij de meeste bestuursorganen en rechtbanken op een bepaalde manier toegepast. Veel voorkomende vormen zijn (pre-)mediation of een andere, informelere aanpak. Bij die andere, informelere aanpak wordt vaak na ontvangst van het bezwaarschrift meteen gebeld naar de bezwaarde. Op deze manier kunnen misverstanden worden rechtgezet, het besluit nader worden toegelicht etc. Dit kan leiden tot intrekking van het bezwaarschrift. Mediation is een formelere vorm. Hierbij kan onder begeleiding van een mediator naar een oplossing gezocht worden waarmee beide partijen uit de voeten kunnen. Belangrijk is dat beide partijen deze stap nemen en afspraken die hierbij horen, worden formeel in een overeenkomst vastgelegd. De keuze om al dan niet tot mediation over te gaan is aan het bestuursorgaan, dat ook de grenzen van de onderhandelingsruimte dient vast te stellen.

Bezwaarschriften worden na binnenkomst niet in handen gesteld van de vakafdeling voor verdere behandeling. Bezwaarschriften worden na ontvangst doorgedaan naar het secretariaat van de bezwarencommissie voor verdere behandeling. Om die reden en vanwege de omstandigheid dat de bezwarencommissie op afstand staat van het genomen besluit en daardoor met een andere blik kan kijken tegen het bestreden besluit, is er in 2010 al voor gekozen om de bezwarencommissie te belasten met het onderzoeken of een bemiddelingspoging (in welke vorm dan ook) of een andere, informelere aanpak (bijvoorbeeld een telefonisch overleg tussen vakambtenaar en bezwaarmaker of een fysiek overleg tussen vakambtenaar en bezwaarmaker) zinvol is om de naar voren gebrachte bezwaren weg te nemen. In de praktijk zal de secretaris hierin een initiërende rol hebben. Hij pleegt daartoe ook overleg met de betrokken partijen.

Door deze bepaling is procedureel vastgelegd dat een bemiddelingspoging of een andere informele aanpak van een ingekomen bezwaarschrift mogelijk is in het bezwaarschriftenproces in Elburg en Nunspeet. Door de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is het van belang dat, indien er gesproken wordt over mogelijke oplossingen buiten de bezwaarprocedure om, formeel wordt vastgelegd dat de beslistermijn van het bezwaarschrift wordt opgeschort tot het moment dat aan de secretaris wordt meegedeeld wat de uitkomst van de bemiddelingspoging is.

Artikel 9. Uitoefening bevoegdheden

Eerste lid

Dit lid regelt bevoegdheden die zelfstandig door de voorzitter van de betreffende kamer kunnen worden uitgeoefend.

Op grond van artikel 7:13, lid 4 van de 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 bevoegdheid om te beslissen om af te zien van horen als bedoeld in artikel 7:3 van de Awb kan bij de commissie worden gelaten, maar het is toegestaan om deze bevoegdheid toe te kennen aan de voorzitter. In deze verordening is ervoor gekozen om de bevoegdheid om te beslissen om af te zien van horen bij de commissie (de voltallige kamer daarvan) te laten. Om die reden wordt deze bepaling dan ook niet genoemd in artikel 9, eerste lid.

De in artikel 9, eerste lid aangehaalde artikelen of artikelliden van de Awb luiden als volgt:

Artikel 2:1, tweede lid:

Het 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

Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:

- a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, of*
- b. het bezwaar- of beroepschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.*

Toelichting:

De termijn waarbinnen het verzuim moet 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 twee weken 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. 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 mag niet zonder meer geconcludeerd 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, stelt het orgaan dat bevoegd is op het bezwaar of beroep te beslissen, de op de zaak betrekking hebbende stukken in ieder geval ter beschikking aan de gemachtigde.

Toelichting:

Deze bepaling spreekt voor zich. Voor zover het de behandeling door de commissie betreft, ligt deze taak bij de voorzitter.

Artikel 7:4, vierde lid Awb staat toe dat afschriften van de stukken tegen vergoeding van ten hoogste de kosten worden verstrekt.

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 een week voor belanghebbenden ter inzage.

Toelichting:

Het inzagerecht is als één van de fundamentele waarborgen voor een goed verlopende bezwaarschrift-procedure 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. Artikel 7:4, zesde lid, tweede volzin, zevende en achtste lid, is van overeenkomstige toepassing.

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.*

Toelichting:

In het tweede lid van artikel 7:6 wordt de mogelijkheid gegeven om de belanghebbenden afzonderlijk te horen. Een reden om dit te doen kan zijn dat tijdens het horen feiten of omstandigheden bekend zullen worden waarvan geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. Het vierde lid geeft aan dat in dit geval de verschillende partijen niet geïnformeerd hoeven te worden over wat er in de afzonderlijke hoorzittingen is besproken.

Tweede lid

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

Artikel 10. Voorbereiding hoorzitting

Eerste lid

Op grond van het eerste lid van deze bepaling wordt ook het verwerend orgaan uitgenodigd voor de zitting. Dit is een uitvloeisel van artikel 7:13, vijfde lid, van de Awb. Op grond van deze bepaling wordt een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan voor het horen uitgenodigd en wordt deze in de gelegenheid gesteld om een toelichting op het standpunt van het bestuursorgaan te geven. Het is van groot belang dat het bestuursorgaan zich ook ter zitting laat vertegenwoordigen. Daarmee kan worden voorkomen dat er, vanwege de inbreng van bezwaarmaker, een eenzijdig beeld ontstaat. Verder is het voor een externe commissie van groot belang om van bestuurlijke zijde te vernemen hoe een beslissing tot stand is gekomen. Anders kan het voor de commissie moeilijk worden om een goede afweging te maken.

Tweede lid

Het vooraf maken van een zogeheten verweerschrift, waarin het bestuursorgaan een reactie geeft op de ingediende bezwaren, is niet verplicht, maar het verdient wel aanbeveling. Op deze wijze zijn de commissie, bezwaarmaker en eventuele andere belanghebbenden vooraf op de hoogte van het standpunt van het bestuursorgaan en kan hier tijdens de hoorzitting op verder worden geborduurd. In de uitvoeringspraktijk maken de bestuursorganen van de gemeenten Elburg en Nunspeet steeds een verweerschrift.

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 dan vervolgens bij het verslag wordt gevoegd. Gekozen is voor een termijn van twee weken, mede in verband met de termijn van 12 weken waarbinnen, behoudens verdagging, op het bezwaar moet zijn beslist (zie artikel 7:10 Awb) en het bepaalde in artikel 7:4 Awb (zie hierna).

Derde, vierde en vijfde lid

Verder is een regeling opgenomen over het desgevraagd wijzigen van het tijdstip van de zitting. Uitstel hoeft overigens niet altijd te worden verleend. Betrokkene moet wel tijdig uitsluitel krijgen over zijn verzoek om uitstel. Met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is het verstandig om indien een bezwaarde verzoekt om uitstel en hiermee ingestemd wordt, af te spreken dat daarmee de beslistermijn met eenzelfde periode wordt opgeschort, en dit op papier te bevestigen.

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 er mee volstaan de tekst ervan hier integraal op te nemen (zie ook de toelichting bij artikel 9).

Artikel 7:4 van de Algemene wet bestuursrecht

- 1. Tot tien dagen voor het horen kunnen belanghebbenden nadere stukken indienen.*
- 2. Het bestuursorgaan legt het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste een 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 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 ieder geval niet aanwezig, voor zover ingevolge de Wet open overheid 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.

Artikel 7:8 van de Algemene wet bestuursrecht

Op verzoek van de belanghebbende kunnen door hem meegebrachte getuigen en deskundigen worden gehoord.

Zesde lid

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 als:

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

Bij inschakeling van een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb ligt deze beslissing niet bij het bestuursorgaan dat het bezwaarschrift heeft ontvangen. Artikel 7:13, vierde lid, van de Awb bepaalt dat de commissie dan beslist over de toepassing van artikel 7:3 van de Awb, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. De zinsnede: "tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald", maakt het mogelijk om deze bevoegdheid neer te leggen bij de voorzitter. In deze verordening is ervoor gekozen om de beslissing over deze bevoegdheid te laten bij de commissie. In de uitvoeringspraktijk van de gemeenten Elburg en Nunspeet wordt een casus waarin artikel 7:3 van de Awb van toepassing is, altijd voorgelegd aan de voltallige kamer. Een beslissing dat van horen wordt afgezien, omdat een bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, is ingrijpend te noemen. Als elk lid van de betreffende kamer in de gelegenheid wordt gesteld om daarover te oordelen, maakt dit de uitkomst van de besluitvorming daarover sterker. Verder speelt bij de keuze om de beslissing over deze bevoegdheid neer te leggen bij de commissie en niet bij alleen de voorzitter mee dat in het uiteindelijk uit te brengen advies hier nogmaals op teruggekomen moet worden. Dat is noodzakelijk omdat op grond van artikel 7:12, lid 1 van de Awb bij de beslissing op een bezwaarschrift, als van het horen is afgezien, aangegeven moet worden op welke grond dat is geschied.

Ten aanzien van het afzien van het horen in het geval van artikel 7:3, aanhef en onder e, van de Awb, wordt hier nog het volgende opgemerkt. Het ligt voor de hand dat indien het verwerend orgaan aan het bezwaar van appellant volledig tegemoet denkt te kunnen komen, het daarover met de commissie contact opneemt. In dit verband wordt ook gewezen op artikel 6:19, lid 1 van de Awb. In deze bepaling wordt bepaald dat als een bestuursorgaan een intrekings- of wijzigingsbesluit heeft genomen, het bezwaar geacht wordt mede gericht te zijn tegen het nieuwe besluit tenzij dat besluit geheel tegemoetkomt aan het bezwaar.

Zevende lid

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 voldoende voor te bereiden. Dat geldt zowel intern bij de gemeente - hij krijgt de bevoegdheid alle gewenste inlichtingen in te winnen - als extern. Zo moet het mogelijk zijn om met de bezwaarde in contact te treden om nadere informatie in te winnen of bijvoorbeeld hem bij kennelijke niet-ontvankelijkheid in overweging te geven het bezwaarschrift in te trekken.

De activiteiten van de commissie of de voorzitter bij de voorbereiding van de te behandelen zaken kunnen kosten met zich meebrengen. Daarbij vallen gewone en bijzondere kosten te onderscheiden. Bij gewone kosten valt te denken aan bijvoorbeeld de vergoedingen voor de leden (geregeld in artikel 7). Het inschakelen van externe deskundigen zal bijzondere kosten met zich meebrengen. 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 onderhavige 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 frustreert en haar onafhankelijke positie daardoor aantast.

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. 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 11. Quorum

Niet is vereist dat de gehele commissie hoort. De commissie kan zelfs het horen opdragen aan de voorzitter of een lid dat geen deel uitmaakt en niet werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Zie artikel 7:13, derde lid, van de Awb. Er is geen wettelijk bezwaar tegen het horen in het kader van de bezwaarprocedure door de voorzitter en één lid van de adviescommissie, terwijl advisering door de voltallige commissie, bestaande uit drie leden, heeft plaatsgevonden (ABRS 2 maart 2000, GS 2000/ 7119, 5). In de Gemeentestem 2008, nr. 101, is een artikel verschenen van mr. H. Piefers: "Horen en adviseren door een onvolledige bezwaarschriftcommissie". In deze verordening is ervoor gekozen dat het mogelijk is dat er wordt gehoord door de voorzitter of zijn plaatsvervanger en één commissielid. Advisering dient wel plaats te vinden door drie leden (de voorzitter en twee commissieleden, die tezamen de betreffende kamer vormen).

Artikel 12. Onpartijdigheid leden van de commissie

Hoewel artikel 2:4 van de Awb een gebod van onpartijdigheid bevat voor bestuursorganen, is in dit artikel nog uitdrukkelijk bepaald dat dit (ook) geldt voor de commissie. Dit biedt bijvoorbeeld duidelijkheid als de onafhankelijke voorzitter of een extern lid inhoudelijk niet onbevangen kan adviseren. 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, indien ten behoeve van de beslissing op bezwaar een adviescommissie is ingesteld.

Kamer 1

In het eerste lid van artikel 13 is vastgelegd dat de hoorzittingen van kamer 1 als hoofdregel in het openbaar plaatsvinden. Uitzondering op deze regel blijft mogelijk, bijvoorbeeld als bijzonder persoonlijke zaken van familiale, medische of financiële aard of andere zaken met een vertrouwelijk karakter aan de orde komen. Voor die gevallen geldt de procedure, zoals vastgelegd in de leden 3 en 4 van artikel 13. Hier wordt geregeld dat als de voorzitter of één van de aanwezige leden het nodig oordeelt of als een belanghebbende daartoe een verzoek doet, de hoorzitting mogelijk achter gesloten deuren zal kunnen plaatsvinden. De Awb bepaalt dat de (gehele) commissie over de openbaarheid van de hoorzitting beslist, en hiermee samenhangend ook de geheimhouding van stukken (zie de artikelen 7:13, vierde lid, in samenhang met 7:4, zesde lid, en 7:5, tweede lid, van de Awb). Dit uitdrukkelijke voorschrift maakt het niet mogelijk dat deze bevoegdheid door (enkel) de voorzitter (of een ander lid) van de commissie wordt uitgeoefend (Kamerstukken 21 221, nr. 3, p. 155).

Kamer 2

Deze kamer adviseert over bezwaren op grond van het sociale zekerheidsrecht, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet. Standaard gaat het hier over bijzonder persoonlijke zaken van familiale, medische of financiële aard of andere zaken met een vertrouwelijk karakter. Om die reden is in artikel 13, lid 2 bepaald dat de hoorzittingen van kamer 2 standaard niet openbaar zijn.

Ten overvloede wordt hier nog aangegeven dat de hoorzitting moet worden onderscheiden van de beraadslaging van de commissie, die op grond van artikel 16 van de verordening achter gesloten deuren plaatsvindt.

Artikel 14. Verslaglegging

Artikel 7:7 van de Awb vereist dat van het horen een verslag wordt gemaakt. De vorm en de inhoudelijke vereisten van het verslag worden in dit artikel niet geregeld. Artikel 7:13, zesde lid, van de Awb bepaalt dat het advies van de commissie schriftelijk wordt uitgebracht en een verslag van het horen bevat. Uit dit artikel volgt enkel dat het verslag van het horen uiterlijk bij het uitbrengen van het advies moet zijn opgesteld. Anders dan bij het advies, wordt in genoemd artikel ten aanzien van het verslag niet bepaald dat dit schriftelijk moet zijn opgesteld. Dit betekent dat de Awb er niet aan in de weg staat dat in de verordening een vaste procedure wordt opgenomen inzake het verslag. Op 27 november 2017 is in de verordening vastgelegd dat het verslag van de hoorzitting bestaat uit een digitale geluidsopname en dat de secretaris van de commissie op basis van de geluidsopname een schriftelijke samenvatting van het besprokene maakt, wanneer een gerechtelijke instantie of appellant daar om verzoekt in geval van een (hoger) beroepsprocedure.

Artikel 15. Nader onderzoek

Eerste lid

Na de hoorzitting kan de commissie constateren dat nader onderzoek nodig is alvorens een advies te kunnen opstellen. In het eerste lid is niet voorgeschreven hoe dit onderzoek moet plaatsvinden, het is aan de commissie zelf hoe dit onderzoek vorm te geven. Na de hoorzitting gehouden telefoongesprekken kunnen gezien worden als nader onderzoek (Nationale ombudsman 9 juli 2001, AB 2001/263). Een nader onderzoek kan feiten of omstandigheden aan het licht brengen die op het moment van de zitting nog niet bekend waren. Dit kan aanleiding zijn om de belanghebbenden en het bestuursorgaan opnieuw te horen.

Derde lid

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

Een zorgvuldige procedure houdt ook in dat het bestuursorgaan 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

Omdat het van belang is dat de commissie in alle vrijheid kan beraadslagen en beslissen, is in het eerste lid bepaald dat dit achter gesloten deuren zal plaatsvinden.

Het horen kan plaatsvinden door een niet-voltallige commissie; de advisering moet plaatsvinden door een commissie die voldoet aan de eisen van artikel 7:13, eerste lid, onder a, van de Awb (een adviescommissie die bestaat uit een voorzitter en tenminste twee leden). Advisering door de voorzitter en één lid van de hoorcommissie is in strijd met artikel 7:13, eerste lid, onder a, van de Awb (Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak 19-10-98, JB 1998/257). Een adviescommissie mag alleen adviseren: ze kan geen (gedelegeerde) beslisbevoegdheid krijgen (Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak 06-01-1997).

In 2002 is de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures in werking getreden. Deze wet bevat een regeling voor de vergoeding van de kosten die een belanghebbende maakt bij de behandeling van een door hem ingediend bezwaar- of administratief beroepschrift. De bepalingen zijn opgenomen in de artikelen 7:15, 7:28 en 8:75 van de Awb. Een verzoek om vergoeding van de kosten moet worden gedaan voordat het bestuursorgaan op het bezwaar of administratief beroep heeft beslist. Doorgaans wordt een dergelijk verzoek in het bezwaarschrift of mondeling tijdens de hoorzitting gedaan. De Commissie Bezwaarschriften adviseert in dat geval ook over dit verzoek en geeft aan of er recht is op een vergoeding en zo ja over de hoogte van het bedrag. Dit laatste kan worden ontleend aan het Besluit proceskosten bestuursrecht.

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). In het vijfde lid van artikel 16 is omwille van de zorgvuldigheid bepaald dat het commissieadvies is gemotiveerd en een voorstel voor de te nemen beslissing bevat.

Artikel 17. Uitbrengen advies en verdaging

Eerste lid

Volgens artikel 7:13, zesde lid, van de Awb wordt het advies van de commissie schriftelijk uitgebracht. Dit wordt niet gezegd van het verslag van de hoorzitting. Dit maakt het mogelijk dat het verslag van de hoorzitting bestaat uit een geluidsopname.

Tweede en derde lid

De termijn waarop op het bezwaarschrift moet zijn beslist, bedraagt twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken (artikel 7:10, lid 1 van de Awb). Op grond van artikel 7:10, lid 2, 3 en 4, van de Awb is het mogelijk om de beslistermijn op te schorten (als een geconstateerd gebrek moet worden hersteld) of te verdagen.

Het tweede lid van artikel 17 schrijft voor dat de voorzitter tijdig het bestuursorgaan verzoekt de beslissing op het bezwaar te verdagen, als hij voorziet dat de termijn van twaalf weken niet wordt gehaald. Mocht de commissie ondanks de verdaging door het bestuursorgaan niet tijdig een advies (kunnen) uitbrengen en er geen verder uitstel mogelijk is, dan moet het bestuursorgaan beslissen zonder het advies van de commissie en – indien van toepassing – alsnog zelf horen.

Het verdagingsbesluit moet aan zowel de commissie als belanghebbenden worden bekendgemaakt.

Afronding van de procedure

De verordening spitst zich toe op de advisering over ingekomen bezwaarschriften door de onafhankelijke commissie voor de bezwaarschriften en eindigt er in feite mee - zie artikel 17 - dat door de commissie advies wordt uitgebracht aan het bestuursorgaan dat op het bezwaarschrift moet beslissen.

In artikel 7:11 van de Awb is geregeld wat er daarna moet gebeuren. Als het bezwaar ontvankelijk is, moet op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaatsvinden. Is een bezwaarschrift niet ontvankelijk, dan wordt aan heroverweging niet toegekomen. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in plaats daarvan een nieuw besluit. Dit nieuwe besluit treedt daarmee in de plaats van het oorspronkelijke (bestreden) besluit.

Omdat in het verleden bestuursorganen nogal eens bij de beslissing op bezwaarschriften louter toetsten op rechtmatigheid is in het eerste lid van artikel 7:11 van de Awb vastgelegd dat het om een heroverweging gaat. Dat betekent dat de toetsing niet beperkt moet blijven tot vragen van rechtmatigheid, maar binnen de grenzen van de wet zich ook moet uitstrekken tot beleidsmatige en bestuurlijke aspecten.

De heroverweging moet ex nunc plaatsvinden, dat wil zeggen dat rekening moet worden gehouden met inmiddels gewijzigde feiten en omstandigheden. De feiten en omstandigheden van het moment waarop het nieuwe besluit wordt genomen zijn van belang.

Daarnaast moet de heroverweging op grondslag van het bezwaar geschieden. Hieruit vloeit voort dat die onderdelen van het besluit die geheel los staan van de aangevoerde bezwaren, in beginsel buiten beschouwing blijven. Het bestuursorgaan moet daarbij de naar voren gebrachte bezwaren voldoende ruim naar hun strekking opvatten. Als bijvoorbeeld tijdens de hoorzitting blijkt dat deze, ondanks een beperkte omschrijving in het bezwaarschrift, ruimer bedoeld zijn, dan moet daarmee rekening worden gehouden.

Verder is het de bedoeling van deze bepaling dat de positie van degene die het bezwaarschrift heeft ingediend niet mag verslechteren door de bezwaarschriftenprocedure (verbod van reformatio in peius). Natuurlijk staat dit niet in de weg dat als een derde bezwaar maakt tegen bijvoorbeeld een afgegeven vergunning, die bezwaren gehonoreerd kunnen worden. Dit is het wezen van de bezwaarschriftenprocedure en niet in strijd met genoemd beginsel.

In artikel 7:12 van de Awb is voorgeschreven dat de beslissing op het bezwaarschrift moet berusten op een deugdelijke motivering die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. Daarbij is het van belang dat als van het advies van de commissie wordt afgeweken, in de beslissing de reden van die afwijking wordt vermeld en het advies met de beslissing wordt meegezonden. In de uitvoeringspraktijk van de gemeenten Elburg en Nunspeet wordt het commissieadvies standaard meegezonden met de beslissing op bezwaar.

Ten slotte wordt verwezen naar artikel 6:23 van de Awb waarin wordt voorgeschreven dat als beroep kan worden ingesteld tegen de beslissing op het bezwaar, daarvan bij de bekendmaking van de beslissing melding wordt gemaakt. Daarbij moet worden aangegeven door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan beroep kan worden ingesteld.

Artikel 18. Jaarverslag

De commissie dient jaarlijks advies uit te brengen over haar werkzaamheden aan de betrokken bestuursorganen. De invulling van dit verslag is aan de commissie gelaten. Voor de hand ligt dat wordt aange-

geven hoeveel bezwaren zijn ingediend, wat de werkvoorraad was bij aanvang van het kalenderjaar, hoeveel adviezen zijn uitgebracht, wat de adviezen inhielden (niet-ontvankelijk, (deels) gegrond, enz.), of het bestuursorgaan al dan niet overeenkomstig het advies heeft besloten, in welke gevallen beroep is ingediend en wat de uitkomst van dit beroep is. In geval een klacht is ingediend tegen de commissie wordt dit in het jaarverslag vermeld. Het jaarverslag is ook een instrument voor de commissie om aan de bestuursorganen adviezen te geven over de verbeterpunten op het gebied van juridische kwaliteit.

Artikel 19. Intrekking oude regeling

Dit artikel spreekt voor zichzelf.

Artikel 20. Inwerkingtreding

Besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, verbinden niet dan wanneer ze bekendgemaakt zijn. De bekendmaking geschiedt sinds 1 juli 2021 (inwerkingtreding van de Wet elektronische publicaties) door plaatsing in het digitale gemeenteblad.

Artikel 21. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening Commissie Bezwaarschriften Elburg en Nunspeet 2023. In deze citeertitel wordt tot uitdrukking gebracht dat de gemeenten Elburg en Nunspeet sinds 2011 een gezamenlijke commissie voor de bezwaarschriften hebben, die dezelfde werkwijze hanteert in beide gemeenten.