Artikelsgewijze toelichting op de VERORDENING BEZWAARSCHRIFTENCOMMISSIE PERSONELE AANGELEGENHEDEN STEDE BROEC, ENKHUIZEN EN DRECHTERLAND 2011

In de aanhef van de verordening is bepaald dat de bestuursorganen van de colleges van burgemeester en wethouders van gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland, ieder voor zover het hun bevoegdheden betreft, besluiten de verordening vast te stellen.

Duidelijk is dat de raad verordenende bevoegdheid heeft. De colleges en de burgemeesters hebben deze bevoegdheid niet, maar nemen hiermee het besluit tot het instellen van de bezwaarschriftencommissie. Op deze manier is het mogelijk dat de bestuursorganen samen een en dezelfde commissie instellen om te adviseren op bezwaren tegen besluiten van de raden, de colleges en de burgemeesters. De ondertekening gebeurt eveneens door de drie bestuursorganen van gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland.

Artikel 1 Begripsbepalingen
In dit artikel zijn slechts die begripsbepalingen opgenomen die niet in de Awb voorkomen. Zo ontbreekt er een omschrijving van het begrip "bestuursorgaan" hoewel dat op meerdere plaatsen in de regeling voorkomt. Het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen, wordt in de regeling aangeduid als "verwerend orgaan" of "verweerder". Dit kan de gemeenteraad betreffen, het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester of een commissie waaraan via delegatie bepaalde bevoegdheden van de hiervoor genoemde bestuursorganen zijn overgedragen.

Artikel 2 Inleidende bepaling
In deze inleidende bepaling wordt de commissie als zodanig geïntroduceerd. In artikel 1:5 van de Awb is omschreven wat onder het maken van bezwaar dient te worden verstaan. Lid 2 van dit artikel spreek voor zich. De bevoegdheid tot adviseren strekt zich ook uit over bezwaren van het personeel van de griffie.

Artikel 3 Samenstelling van de commissie
In dit artikel is de samenstelling van de commissie geregeld. Conform artikel 7:13 lid 1 Awb dient de kamer van de commissie te bestaan uit een voorzitter en ten minste twee leden. Om de commissie flexibel te maken, zijn voor de kamer voor personele aangelegenheden meer dan twee leden benoemd.

De kamer wordt samengesteld en benoemd door de colleges. Door de bepaling in het eerste lid delegeert de raad de benoeming, de schorsing en het ontslag van commissieleden aan het college. Voor kamer vindt de werving plaats middels het landelijk bekend maken van de vacature(s). Omwille van de onpartijdigheid van de commissie is in het eerste lid bepaald welke personen geen deel mogen uitmaken van de commissie. Reden hiervoor is dat deze personen bij hun werk voor de commissie te maken kunnen krijgen met belangenverstrengeling en (een schijn van) partijdigheid.

Artikel 4 Verboden handelingen
In dit artikel zijn, aanvullend op het eerste lid van artikel 3, een aantal situaties opgesomd die onverenigbaar zijn met het voorzitter –of lidmaatschap van de commissie. De onpartijdigheid van de commissie wordt nog verder gegarandeerd door artikel 13 van de verordening.

Artikel 5 Secretaris
Hoewel in de Awb nergens over een secretaris wordt gesproken, is het gebruikelijk dat een commissie en haar kamer beschikt over een secretaris ter ondersteuning van de werkzaamheden. Blijkens de jurisprudentie is de secretaris voor de uitoefening van zijn functie slechts verantwoording verschuldigd aan de commissie.

Artikel 6 Zittingsduur
In artikel 6 lid 1 is bepaald dat de voorzitter en de leden van de personele kamer slechts één maal kunnen worden herbenoemd. Op deze manier is geregeld dat personen niet langer dan acht jaar deel kunnen uitmaken van de commissie. Zo wordt een regelmatige vernieuwing van de commissie gegarandeerd, hetgeen voorkomt dat de commissie zich al te zeer met de gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland gaat identificeren.

Een lid kan bij zijn ontslag zelf het tijdstip van dat ontslag bepalen. In het derde lid is bepaald dat het college de voorzitter en de leden, anders dan op eigen verzoek, ontslag kan verlenen. In het vierde lid is bepaald dat de colleges in ieder geval tot ontslag van de voorzitter en de leden overgaat indien zij een met het voorzitter –of lidmaatschap van de commissie onverenigbare functie gaan vervullen. Denkbaar is dat er zich andere situaties voordoen die een ontslag noodzaken.

Een ontslagnemend lid kan niet gedwongen worden ook feitelijk de functie te blijven vervullen.

Artikel 7 Ingediend bezwaarschrift
Dit artikel spreekt voor zich.
In de Awb wordt uitgebreid aandacht geschonken aan de wijze waarop een bezwaarschrift ingediend moet worden en de daarmee samenhangende ontvankelijkheidsvragen. Hieronder wordt beknopt aangegeven welke onderwerpen in de Awb aan de orde komen:

Vormvereisten (artikel 6:5 Awb)
Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend en ten minste het volgende bevatten:
☐ De naam en het adres van de indiener
☐ De dagtekening
☐ Een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.
☐ De gronden (motivering) van het bezwaar (artikel 6:5 Awb).

Als aan deze eisen niet is voldaan moet de indiener gelegenheid worden geboden binnen een redelijke termijn dit verzuim te herstellen. Dit schort de termijn voor het beslissen op het bezwaarschrift op (artikelen 6:6 en 7:10 Awb). Als het verzuim niet tijdig is hersteld kan het bezwaarschrift niet-ontvankelijk worden verklaard. Dat een bezwaarschrift de gronden van het bezwaar moet bevatten, houdt niet in dat deze gronden ook "hout moeten snijden". De aard of relevantie van de aangevoerde grieven spelen geen rol bij de ontvankelijkheids-toetsing, maar komen pas aan de orde bij de inhoudelijke beoordeling van het (ontvankelijke) bezwaarschrift.

De indiener kan in eerste aanleg volstaan met het (binnen de termijn) indienen van een zogenaamd "pro forma bezwaarschrift". Dit is een bezwaarschrift waarbij op een later tijdstip en bij een aanvullend geschrift de motivering wordt ingediend. Het is van belang dat het bestuursorgaan hierbij zelf de regie in handen houdt en de indiener van het pro forma bezwaarschrift een redelijke termijn stelt om alsnog met de motivering te komen.

Niet vereist is dat de indiener expliciet in het geschrift aangeeft dat het om een bezwaarschrift handelt. Van belang is of bij hem de intentie aanwezig is bezwaar te maken. Bij twijfel dient het bestuursorgaan de indiener van het geschrift te vragen naar zijn bedoeling. Wordt een bezwaarschrift ingediend tegen besluit, niet zijnde een

appellabel besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb, dan dient in principe toch de bezwaarschriftprocedure te worden doorlopen, doch kan wegens kennelijke niet-ontvankelijkheid, van het horen van de betrokkene worden afgezien.

De indieningstermijn (artikel 6:7 tot en met 6:12 Awb)
De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt zes weken (artikel 6:7 Awb). Op grond van de Algemene Termijnenwet wordt een in de wet gestelde termijn, die eindigt op zaterdag, zondag of een algemeen erkende feestdag, verlengd tot en met de eerstvolgende dag, niet zijnde een zaterdag, zondag of een algemeen erkende feestdag. De indieningstermijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt (artikel 6:8 Awb). Voor het bepalen van de start van de bezwaartermijn is daarom uitermate belangrijk dat bij het verzenden van post duidelijk wordt geregistreerd wanneer post wordt verzonden en dit, bij voorkeur, ook op het poststuk zelf wordt aangetekend.

Een bezwaarschrift is tijdig ingediend, indien het voor het einde van de termijn is ontvangen (artikel 6:9, eerste lid, Awb). Voor de verzending van een bezwaarschrift per post geldt de zgn. "verzendtheorie". Daarbij geldt de dag van verzending als datum van indiening. Bij twijfel over een tijdige verzending is het poststempel bepalend (of een bewijs van aangetekende verzending). Wel geldt de extra eis, dat het bezwaarschrift niet later dan een week na afloop van de termijn moet zijn ontvangen (artikel 6:9 Awb). Dit laatste speelt met name een rol bij de verzending van het bezwaarschrift vanuit het buitenland. Het verdient daarom aanbeveling om bij verzending per post de enveloppe, waarin het bezwaarschrift is verzonden, te bewaren.
Het wijzen op de bezwaar- en beroepsmogelijkheden bij de bekendmaking van een besluit is dwingend voorgeschreven (artikel 3:45 Awb). Wanneer dit wordt nagelaten, kan het te laat indienen van een bezwaarschrift, onder omstandigheden, verschoonbaar worden geacht (zie ook artikel 6:11 Awb). Bij de mededeling van een besluit aan degene die bij de voorbereiding ervan zijn zienswijze naar voren heeft gebracht, dient te worden vermeld wanneer en hoe de bekendmaking van het besluit heeft plaatsgevonden. Dit is van belang omdat de bekendmaking (en niet de mededeling) van het besluit bepalend is voor de aanvang van de bezwaar- of beroepstermijn (artikel 3:43, derde lid Awb).

Bij een prematuur bezwaar (ingediend voor het begin van de bezwaartermijn) blijft niet-ontvankelijkverklaring achterwege en kan het bezwaarschrift worden aangehouden tot het begin van de termijn, indien het besluit ten tijde van de indiening wel reeds tot stand was gekomen of de indiener redelijkerwijs kon menen dat het besluit reeds tot stand was gekomen (artikel 6:10 Awb).

Indien het bezwaar gericht is tegen het niet tijdig nemen van een besluit is het indienen van het bezwaarschrift niet aan een termijn gebonden en kan het worden ingediend zodra het bestuursorgaan in gebreke is. Wel geldt dat het bezwaarschrift niet onredelijk laat mag worden ingediend (artikel 6:12 Awb). Neemt het bestuursorgaan alsnog een besluit en komt dit besluit niet tegemoet aan het bezwaar, dan wordt het reeds ingediende bezwaar geacht tegen dit besluit te zijn gericht (artikel 6:20, vierde lid Awb).

De procedure na ontvangst van een bezwaarschrift (artikel 6:14 tot en met 6:15 Awb)
Het orgaan waarbij het bezwaarschrift is ingediend, bevestigt de ontvangst daarvan schriftelijk. Hierbij wordt vermeld dat een commissie over het bezwaar zal adviseren. 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 naast aantekening van de datum van ontvangst op het bezwaarschrift, de envelop waarin het is verzonden te bewaren. Dit gezien het belang van de datum van het poststempel en ter voorkoming van onnodige geschillen over de ontvankelijkheid (zie artikel 6:9 Awb).

Een per fax verzonden bezwaarschrift dient vóór 24:00 uur van de laatste dag van de termijn te zijn ingediend. Op grond van jurisprudentie moet het faxen zijn aangevangen vóór 24.00 uur. Het risico van storingen in zowel de zendende als de ontvangende faxapparatuur is voor de verzender (AbRS 16 mei 2000, AB 00/325). Een bezwaarschrift verzenden per e-mail is op grond van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer slechts mogelijk, indien het orgaan kenbaar heeft gemaakt hiervoor open te staan.

Een per e-mail ingediend bezwaarschrift bij een bestuursorgaan dat deze mogelijkheid (nog) niet biedt, kan niet automatisch niet-ontvankelijk worden verklaard. Wordt een bezwaarschrift per e-mail ingediend, dan dient de verzender op de hoogte te worden gebracht van het feit dat dit nog niet mogelijk is en dient de verzender te worden verzocht het bezwaarschrift alsnog op de voorgeschreven wijze te versturen. Wel geldt als datum van ontvangst van het bezwaarschrift de datum dat de e-mail bij de gemeente is ontvangen. Een per e-mail ontvangen bezwaarschrift wordt dus hetzelfde behandeld als een pro forma bezwaarschrift.

Het aantekenen van de datum van ontvangst wordt in artikel 6:15 Awb uitdrukkelijk voorgeschreven indien het bezwaarschrift wordt ingediend bij een onbevoegd bestuursorgaan of een onbevoegde administratieve rechter. Dit heeft betekenis voor de vraag of het geschrift tijdig bij de bevoegde instantie is ingediend. Ingevolge het derde lid van artikel 6:15 Awb dient namelijk de bevoegde instantie het doorgezonden geschrift als tijdig ingediend te beschouwen indien de indiening bij de onbevoegde instantie tijdig is geschied, tenzij belanghebbende kennelijk misbruik heeft gemaakt van zijn procesrecht (derde lid, zoals gewijzigd bij de Eerste evaluatiewet Awb, in werking getreden op 1 april 2002). Hiervan is bijvoorbeeld sprake als belanghebbende bij herhaling willens en wetens een bezwaarschrift bij het verkeerde bestuursorgaan indient. Wanneer het derde lid geen toepassing vindt, is de ontvangst bij het bevoegde orgaan beslissend. Er zal dan meestal sprake zijn van verwijtbaar handelen van de indiener die daarvoor zelf het risico loopt. In beginsel moet doorzending binnen twee weken plaatsvinden. Gebeurt dit niet, dan komt dit niet voor risico van belanghebbende.

Met de ontvangst van het bezwaarschrift wordt de daadwerkelijke behandeling van een ingediend bezwaarschrift door de commissie gestart. In verband met de voor de afhandeling geldende termijn, is het belangrijk het bezwaarschrift en eventueel daarbij overgelegde stukken na ontvangst zo spoedig mogelijk in handen van de commissie te stellen. De in artikel 7:13 lid 2 Awb bepaalde melding dat een commissie over het bezwaar zal adviseren, is van belang omdat hierdoor de beslistermijn van zes weken wordt verlengd tot 10 weken met een verdagingsmogelijkheid van vier weken (artikel 7:10 Awb). Daarnaast is deze informatieplicht in artikel 7 lid 3 opgenomen om dat het belangrijk is om indieners al in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte te brengen van de te volgen procedure.

Artikel 8 Uitoefening bevoegdheden
Ingevolge artikel 7:13 Awb beslist de commissie onder andere over de toepassing van artikel 7:4, zesde lid, en 7:5, tweede lid. Dit uitdrukkelijke voorschrift maakt het niet mogelijk dat deze bevoegdheid door de voorzitter (of een ander lid) van de commissie wordt uitgeoefend. De hiervoor aangehaalde bepalingen zijn in dit artikel dan ook niet genoemd.

De in dit artikel aangehaalde bepalingen of artikelleden van de Awb luiden als volgt:
Artikel 2:1, tweede lid
Een bestuursorgaan kan van een gemachtigde een schriftelijke machtiging verlangen.
Toelichting: Deze bepaling is facultatief geformuleerd: de voorzitter is dan ook vrij al dan niet van deze bevoegdheid gebruik te maken.

Artikel 6:6
Indien niet is voldaan aan artikel 6:5 of enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, kan dit niet-ontvankelijk worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.
Toelichting: De termijn waarbinnen het verzuim dient te worden hersteld, wordt vastgesteld door de voorzitter. Er is van afgezien in de verordening een vaste termijn daarvoor op te nemen omdat het niet goed mogelijk is in algemene zin voor alle gevallen aan te geven hoe lang deze termijn zou moeten zijn. Uitgangspunt is wel dat er sprake moet zijn van een redelijke termijn (in de meeste gevallen kan met een termijn van twee tot vier weken na ontvangst van het bezwaarschrift 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.

Vooral in gevallen waarbij sprake is van derdenbelanghebbenden is belangrijk dat de procedure niet onnodig wordt vertraagd. Uit jurisprudentie over belastingen valt af te leiden dat na het bieden van een hersteltermijn, bij of na afloop van die termijn ook nog gerappelleerd dient te worden, indien geen aanvulling is ontvangen.

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 Awb is geformuleerd voor het gevolg van het in verzuim zijn: het bezwaarschrift "kan" niet-ontvankelijk worden verklaard. De uiteindelijke beslissing ligt dus bij het bestuursorgaan. Overigens zal niet zonder meer geconcludeerd mogen worden dat er in zo'n situatie sprake is van een kennelijk niet-ontvankelijk bezwaarschrift waardoor (ingevolge artikel 7:3 Awb) van het horen kan worden afgezien.

Aan het einde van lid 1 wordt gewezen op artikel 7:10 Awb waarin voorschriften zijn opgenomen voor de termijn waarbinnen op een ingediend bezwaarschrift dient te worden beslist. De beslistermijn wordt namelijk opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 Awb te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Artikel 6:17
Indien iemand zich laat vertegenwoordigen, zendt het orgaan dat bevoegd is op het bezwaar te beslissen, de op de zaak betrekking hebbende stukken in elk geval aan de gemachtigde.
Toelichting: Deze bepaling spreekt voor zich. Voor zover het de behandeling door de commissie betreft, ligt deze taak bij de voorzitter. Het is niet nodig om in de bezwaarfase ook de stukken aan de vertegenwoordigers van de belanghebbende toe te zenden die zijn geproduceerd in de fase tussen de aanvraag en het primaire besluit (CRvB 24 juni 1997, JB 1997/196). Artikel 7:4, vierde lid Awb staat toe om leges te heffen voor het verstrekken van afschriften van de desbetreffende stukken aan de gemachtigde van een belanghebbende (HR 20 september 2000, JG 2001/30).

Artikel 7:4, tweede lid
Het bestuursorgaan legt het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste één week voor belanghebbenden ter inzage.
Toelichting: Het inzagerecht is als een van de fundamentele waarborgen voor een goed verlopende bezwaarschriftprocedure te beschouwen. Het maakt het principe van hoor en wederhoor mogelijk. Het is gekoppeld aan de hoorzitting: wordt er niet gehoord, dan is er ook geen sprake van een verplichte terinzagelegging. Stukken toezenden hoeft niet, maar een verzoek van een belanghebbende om stukken in te zien mag niet beperkt blijven tot de termijn van terinzagelegging (Rb. Amsterdam, 8 augustus 1995, Awb katern 1996, 19). Overigens kan de commissie er wel voor kiezen om de stukken vanuit een oogpunt van klachtgerichtheid aan belanghebbenden toe te zenden.

Artikel 7:6, vierde lid
Het bestuursorgaan kan, al dan niet op verzoek van een belanghebbende, toepassing van het derde lid achterwege laten, voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden (…..). Het derde lid van dit artikel luidt: ”Wanneer belanghebbenden afzonderlijk zijn gehoord, wordt ieder van hen op de hoogte gesteld van het verhandelde tijdens het horen buiten zijn afwezigheid.”

Tenslotte ziet lid 2 van dit artikel erop dat waar bestuursorgaan staat vermeld, naast het college van Burgemeester en wethouders, ook de raad de bevoegdheden delegeert aan de voorzitter van de commissie.

Artikel 9 Vooronderzoek
In het eerste lid van dit artikel is vastgelegd dat de afdeling ten behoeve van de commissie een procesdossier samenstelt. De afdeling is dus verantwoordelijk voor hetgeen aan de commissie wordt overgelegd en de volledigheid ervan. Dit neemt niet weg dat de commissie bevoegd is kennis te nemen van alle op de zaak betrekking hebbende stukken en er ook voor dient te zorgen dat deze stukken door het bestuursorgaan worden overgelegd.

Het spreekt voor zich dat de voorzitter van de commissie er zorg voor dient te dragen dat al het noodzakelijke wordt gedaan om de behandeling van het bezwaarschrift genoegzaam voor te bereiden. Dat geldt zowel intern bij de gemeente (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 haar voorzitter bij de voorbereiding van de te behandelen zaken kunnen kosten meebrengen. 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 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 deze bepaling voor de kosten voor getuigen of deskundigen een machtiging vooraf geïntroduceerd. Uiteraard mag het niet zo zijn dat het college door zo'n toetsing het werk van de commissie frustreert en haar onafhankelijke positie daardoor aantast. In dit verband verdient ook artikel 3:7 Awb aandacht. Daarin is bepaald dat het bestuursorgaan waaraan advies wordt uitgebracht, al dan niet op verzoek, de gegevens ter beschikking stelt aan de adviseur die nodig zijn voor een goede vervulling van diens taak. Uit de hier gebezigde formulering volgt dat het ter beoordeling van het bestuursorgaan blijft welke gegevens dat zullen zijn. Uit de aard van het advies van de commissie vloeit evenwel voort dat dit alle op de zaak betrekking hebbende gegevens zullen zijn. De commissie zal immers geen afgewogen oordeel kunnen uitbrengen indien gegevens worden achtergehouden.

Omdat het in het kader van hoor en wederhoor essentieel is dat partijen in de bezwaarprocedure op elkaars standpunt kunnen reageren, is in het vijfde lid bepaald dat de verkregen inlichtingen en adviezen aan het procesdossier worden toegevoegd.

Artikel 10 Hoorzitting
Voor het bepaalde in het eerste lid: zie de toelichting op artikel 11 van deze regeling.

Artikel 7:3 Awb geeft aan in welke gevallen van het horen van belanghebbenden kan worden afgezien. Voor een ingediend bezwaarschrift is dat indien:
a. het bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk is;
b. het bezwaar kennelijk ongegrond is;
c. de belanghebbenden verklaard hebben geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord, of
d. aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.

Ad d.
Het ligt voor de hand dat indien het verwerend orgaan aan het bezwaar van appellant volledig tegemoet denkt te kunnen komen, het daarover met de secretaris van de commissie contact opneemt. In dit verband wordt ook gewezen op artikel 6:18 en 6:19 Awb. In artikel 6:18 Awb gaat het over het tijdens het aanhangig zijn van bezwaar intrekken of wijzigen van het bestreden besluit. In artikel 6:19 Awb wordt bepaald dat, indien een bestuursorgaan zo'n intrekkings- of wijzigingsbesluit heeft genomen, het bezwaar geacht wordt mede gericht te zijn tegen het nieuwe besluit tenzij dat besluit geheel tegemoetkomt aan het bezwaar.

De bevoegdheid om van het horen af te zien wordt door de verordening toegekend aan de voorzitter van de commissie. Deze beslissing is dus niet aan het bestuursorgaan dat het bezwaarschrift heeft ontvangen. Dat zou overigens ook niet mogelijk zijn, gelet op artikel 7:13 lid 4 Awb, waarin onder andere is bepaald dat de commissie, voor zover bij wettelijk voorschrift niet anders is bepaald, beslist over de toepassing van artikel 7:3 Awb.

Het bepaalde in het derde lid spreekt voor zich. Daarnaast zal in het uiteindelijk uit te brengen advies hier nogmaals op teruggekomen moeten worden. Dat is noodzakelijk omdat ingevolge artikel 7:12 Awb bij de beslissing op een bezwaarschrift, indien van het horen is afgezien, aangegeven moet worden op welke grond dat is geschied.

Artikel 11 Uitnodiging zitting
Ingevolge het eerste lid van deze bepaling wordt ook het verwerend orgaan uitgenodigd voor de zitting. Het is van groot belang dat dit orgaan zich ook ter zitting laat vertegenwoordigen. Daarmee kan worden voorkomen dat er, vanwege de inbreng van bezwaarmaker, een eenzijdig beeld ontstaat. Voorts is het voor 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.

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

Voorts is een regeling opgenomen over het desgevraagd wijzigen van het tijdstip van de zitting. Uitstel hoeft overigens niet altijd te worden verleend. Betrokkene dient wel tijdig uitsluitsel over zijn verzoek om uitstel te krijgen. Een verzoek om uitstel moet niet automatisch gehonoreerd worden. Een gemotiveerd verzoek om uitstel kan ingewilligd worden, maar dient dan wel te worden beperkt tot een eenmalig uitstel omdat anders de afwikkeling van het bezwaarschrift een te grote vertraging kan ondervinden. Ook moet bij het verlenen van uitstel van de hoorzitting rekening worden gehouden met de belangen van eventuele derde belanghebbenden.

Ook het verwerend orgaan kan om uitstel van de hoorzitting verzoeken. In principe kan vakantie van een ambtenaar voor de commissie geen reden zijn een dergelijk verzoek te honoreren. Van een professionele organisatie moet worden verwacht dat in vakantieperiodes voor vervanging kan worden gezorgd. Uitstel van de hoorzitting op verzoek van het verwerend orgaan wordt dus slechts in bijzondere gevallen verleend.

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. Daarom is ervoor gekozen de tekst ervan hier integraal op te nemen (zie ook de toelichting bij artikel 8).

Artikel 7:4
1. Tot 10 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 één 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 elk geval niet aanwezig, voor zover ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur de verplichting bestaat een verzoek om informatie, vervat in deze stukken, in te willigen.
8. Indien een gewichtige reden is gelegen in de vrees voor schade aan de lichamelijke of geestelijke gezondheid van een belanghebbende, kan inzage van de desbetreffende stukken worden voorbehouden aan een gemachtigde die hetzij advocaat, hetzij arts is.

Volgens de parlementaire geschiedenis zal voor het aannemen van geheimhoudingsredenen een sterkere grond aanwezig moeten zijn dan de in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) opgenomen weigeringsgronden (zie ook: Rb. Den Haag, 19 februari 1996, Awb katern 1996, 43). In de bezwaarschriftprocedure is aangaande inzage in en geheimhouding van stukken niet de Wob, maar artikel 7:4 Awb van toepassing (Rb. Alkmaar, 20 oktober 1997, Belastingblad 1998, 7).

Artikel 7:8
1. Op verzoek van de belanghebbende kunnen door hem meegebrachte getuigen en deskundigen worden gehoord.
2. De kosten van getuigen en deskundigen zijn voor rekening van de belanghebbende die hen heeft meegebracht.

Het aanwezig zijn van partijen bij het horen van getuigen in de bezwaarschriftprocedure is een beginsel van goede procesorde (JG 2000/122).

Artikel 12 Quorum
Dit artikel spreekt voor zich. In praktijk kan dit betekenen dat er wordt gehoord door de voorzitter of diens plaatsvervanger al dan niet met één of meer leden. Er is namelijk 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 heeft plaatsgevonden (AbRS 2 maart 2000, GS 2000/7119, 3).

Artikel 13 Niet-deelneming aan de behandeling
Dit artikel behoeft geen toelichting. Zie ook artikel 2:4 Awb.
Ook al is de voorzitter formeel onafhankelijk, dan staat daarmee nog niet vast dat automatisch ook op inhoudelijk vlak van niet-vooringenomenheid sprake is (Rb. Leeuwarden 8 februari 1996, JB, 3 (1996), 100).

Artikel 14 Openbaarheid zitting
De hoorzittingen van de kamer voor personele aangelegenheden zijn niet openbaar. Reden is dat het hier gaat om bezwaarschriften waarbij persoonlijke zaken van familiaire, medische of financiële aard of andere zaken met een vertrouwelijk karakter aan de orde kunnen komen.

De zitting dient te worden onderscheiden van de beraadslaging van de commissie, die ingevolge artikel 17 van de verordening achter gesloten deuren plaatsvindt.

Artikel 15 Schriftelijke verslaglegging
Artikel 7:7 Awb vereist dat van het horen een kort en bondig verslag wordt gemaakt. De wijze waarop en de inhoudelijke vereisten aan het verslag worden niet door de Awb geregeld. Uit het verslag zal duidelijk moeten blijken wie namens welke partij aanwezig was en wat door hen naar voren is gebracht.

Gezien de betekenis van de hoorzitting in het kader van de besluitvorming in de bezwaarschriftfase, ligt het voor de hand (hoewel niet voorgeschreven in de Awb) dat het verslag van de zitting uiterlijk gelijktijdig met de beslissing op bezwaar aan belanghebbende wordt toegezonden. Ook is het mogelijk het verslag van de hoorzitting vóór het nemen van het bestreden besluit aan de belanghebbenden te zenden. Hierdoor krijgen belanghebbenden de gelegenheid te reageren indien het verslag een onjuiste weergave bevat van de hoorzitting. Uit oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding zal dit vaak de voorkeur genieten (AbRS 12 juni 1997, JB 1997/188). Het verslag speelt ook een rol in de raadkamer en bij het advies. Als een lid afwezig is geweest bij het horen en de stemmen staken in de adviescommissie, hoeft bij de hernieuwde behandeling in de commissie niet opnieuw gehoord te worden (CRvB, 2 april 1996, AB 1997/23).

Artikel 16 Nader onderzoek
Een nader onderzoek kan feiten of omstandigheden aan het licht brengen die op het moment van de zitting nog niet bekend waren. Dit kan aanleiding zijn om belanghebbenden en het verwerend orgaan opnieuw te horen. De onderhavige bepaling voorziet in de mogelijkheid de commissie te verzoeken daartoe een nieuwe zitting te houden. In artikel 7:9 Awb wordt bepaald dat indien het in het hier bedoelde geval feiten of omstandigheden betreft die voor de op het bezwaar te nemen beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn, dit aan belanghebbenden wordt meegedeeld en dat zij, volgens het beginsel van hoor en wederhoor, opnieuw in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord.

Is de nieuwe informatie niet van aanmerkelijk belang, dan kan er voor gekozen worden om de belanghebbenden in de gelegenheid te stellen schriftelijk te reageren. Na de hoorzitting gehouden telefoongesprekken kunnen gezien worden als nader onderzoek (Nationale ombudsman 9 juli 2001, AB 2001/263). Een zorgvuldige procedure houdt ook in dat 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 17 Raadkamer en advies
Zie ook de toelichting bij artikel 14. Zowel de hoorzitting als de hier bedoelde beraadslaging vindt achter gesloten deuren plaats. Het horen kan plaatsvinden door een niet voltallige commissie (zie onder 12); de advisering dient plaats te vinden door een commissie die voldoet aan de eisen van artikel 7:13, eerste lid, onder a. Hoe het advies totstandkomt, is niet voorgeschreven. Schriftelijke consultatie is mogelijk (CRvB 21 oktober 1999, AB 2000/42 en Rb. Haarlem, 5 januari 2001, ongepubliceerd, zaaknummer Awb 00/8620 en 00/8621).

Advisering door de voorzitter en één lid van de hoorcommissie is in strijd met artikel 7:13, eerste lid, onder a Awb (AbRS 19 oktober 1998, JB 1998/257). Uit het derde lid van dit artikel (mogelijkheid voor de commissie om het horen op te dragen aan de voorzitter of een lid dat geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan) volgt niet dat de gehele advisering kan worden opgedragen aan de voorzitter en één lid. Een adviescommissie mag alleen adviseren: ze kan geen (gedelegeerde) beslisbevoegdheid krijgen (AbRS 06 januari 1997).

Omdat de advisering steeds plaats zal vinden door een voorzitter en twee leden, zal van het derde lid slechts zeer zelden gebruik hoeven te worden gemaakt. Er is immers in de advisering steeds sprake van een oneven aantal adviseurs. Mocht de stemming onverhoopt staken, dan geeft de stem van de voorzitter de doorslag.

Artikel 18 Uitbrengen advies en verdaging
Volgens artikel 7:13, zesde lid Awb maakt in de bezwaarschriftprocedure het verslag van de hoorzitting deel uit van het advies van de commissie en wordt het schriftelijk uitgebracht. Beide documenten worden bij de beslissing op bezwaar gevoegd. De beslistermijn bedraagt ingevolge artikel 7:10 van de Awb 10 weken, behoudens in het geval van opschorting of met gebruikmaking van de mogelijkheid van verdaging. De onderhavige bepaling verlangt van de voorzitter van de commissie dat indien hij voorziet dat de termijn als hiervoor bedoeld niet wordt gehaald, hij tijdig het bestuursorgaan verzoekt de beslissing op het bezwaar te verdagen.

Het besluit tot verdaging is een beschikking. Ingevolge artikel 7:14 Awb zijn artikel 3:41 tot en met 3:45 Awb, die de wijze van bekendmaking en mededeling van besluiten regelen, in dit geval niet van toepassing. Artikel 3:40 Awb is wel van toepassing. Dit artikel bepaalt dat een besluit niet in werking treedt voordat het bekendgemaakt is. Het ligt voor de hand in verband hiermee ook belanghebbenden een afschrift van het verdagingsbesluit toe te zenden.

Artikel 19 Geheimhouding
Vanwege het zeer vertrouwelijke karakter van deze bezwaarschriften is expliciet opgenomen dat de commissieleden verplicht zijn tot geheimhouding van al hetgeen hen in de uitoefening van deze functie ter kennis komt.

Artikel 20 Jaarverslag
Het verslag dat de commissie jaarlijks uitbrengt zal een geanonimiseerd verslag zijn.

Artikel 21 Inwerkingtreding en citeertitel
Ingevolge artikel 142 Gemeentewet treedt een verordening in werking met ingang van de achtste dag na die van de bekendmaking, tenzij daarvoor een ander tijdstip is aangewezen. De inwerkingtreding mag niet eerder liggen dan het tijdstip van bekendmaking, tenzij om bijzondere redenen gekozen wordt voor het met terugwerkende kracht in werking laten treden van een verordening.

In het onderhavige geval is er voor gekozen de bezwaarschriftenverordening in werking te laten treden op **XXXXXX**. Bekendmaking zal geschieden door publicatie in **XXXXX**.

De Verordening bezwaarschriftencommissie personele aangelegenheden Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland 2011 die op **XXXX** door de raden en op **XXXX** door de colleges en de burgemeesters van Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland is vastgesteld, wordt op **XXXX** ingetrokken.

Lid 2 van dit artikel spreekt voor zich.