

## **TOELICHTING BEHORENDE BIJ DE VERORDENING BEZWAARSCHRIFTEN GEUZENVELD-SLOTERMEER**

### **Inleiding**

De aanleiding voor de totstandkoming van de Verordening behandeling bezwaarschriften Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer 2005 was de doorlichting van de werkwijze van de Commissie advies bezwaarschriften in 2004. De reden voor de doorlichting was de behoefte om te komen tot een efficiëntere behandeling van bezwaarschriften met kortere doorlooptijden en met voldoende deskundigheid. Dit heeft geleid tot een aantal veranderingen in de manier waarop bezwaarschriften worden behandeld. De belangrijkste verandering was dat op grond van de Verordening behandeling bezwaarschriften Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer 2005 gewerkt wordt met meer dan één commissie: een algemene commissie, een commissie rechtspositie en een interne commissie. De algemene commissie is een externe adviescommissie die in beginsel alle bezwaarschriften behandelt die niet door de commissie rechtspositie of de interne commissie worden behandeld. De commissie rechtspositie behandelt bezwaarschriften tegen besluiten inzake de rechtspositie van ambtenaren werkzaam bij het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer. Dit is een externe adviescommissie zoals bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De interne commissie behandelt bezwaarschriften tegen besluiten van eenvoudiger aard met relatief duidelijk afgebakende kaders. In artikel 2 van de verordening staat vermeld welk type besluiten hier in beginsel onder wordt verstaan. De interne commissie is géén externe adviescommissie zoals bedoeld in artikel 7:13 van de Awb maar bestaat uit minimaal één ambtenaar die werkzaam is bij het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer. De enige wettelijke eis die aan de interne commissie wordt gesteld, is dat de voorzitter en leden van deze commissie op geen enkele manier betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het bestreden besluit.

Na de inwerkingtreding van de Verordening behandeling bezwaarschriften stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer 2005 is bij de toepassing ervan gebleken dat er aanpassing nodig was. Het resultaat daarvan is vastgelegd in de Verordening bezwaarschriften Geuzenveld-Slotermeer 2006.

Zo bleek in de praktijk dat het quorum voor het houden van een hoorzitting van de Algemene Commissie leidde tot de aanwezigheid van 5 commissieleden en een voorzitter. Dit aantal was niet praktisch, zodat de nieuwe Verordening nu vereist dat voor het houden van een hoorzitting de aanwezigheid van de voorzitter of diens plaatsvervanger en een minimum van twee leden vereist is als de commissie uit een voorzitter en meer dan twee leden is samengesteld.

Verder zijn de naam en de citeertitel van de Verordening zijn ingekort. De Verordening behandeling bezwaarschriften stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer heet nu: Verordening Bezwaarschriften Geuzenveld-Slotermeer 2006. De citeertitel is nu: Verordening bezwaarschriften 2006.

### **Artikel 1 Begripsbepalingen**

In dit artikel zijn slechts de begripsbepalingen opgenomen die niet in de Awb voorkomen. Zo ontbreekt een beschrijving van het begrip bestuursorgaan. In de verordening is de term 'verwerend orgaan' gebruikt. Hieronder wordt dan verstaan 'het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen. Als verwerend orgaan kunnen worden aangemerkt: de stadsdeelraad, het dagelijks bestuur, de stadsdeelvoorzitter, de leerplichtambtenaar en de functionarissen die door het dagelijks bestuur op 7 september 2004 zijn aangewezen voor de heffing én invordering van de marktgelden en de leges. In dit artikel worden voorts de termen algemene commissie, commissie rechtspositie en interne commissie geïntroduceerd.

### **Artikel 2 Bevoegdheid**

Dit artikel geeft aan ten aanzien van welke bezwaarschriften de verschillende commissies bevoegd zijn. De algemene commissie behandelt in beginsel alle bezwaarschriften met uitzondering van de bezwaarschriften die door de commissie rechtspositie of de interne commissie worden behandeld. De commissie rechtspositie behandelt bezwaarschriften tegen besluiten inzake de rechtspositie van ambtenaren die werkzaam zijn bij het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer. De interne commissie is bevoegd ten aanzien van bezwaren tegen besluiten op het gebied van de Verordening Leerlingenvervoer Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer, de gehandicaptenparkeerkaart en de gehandicaptenparkeerplaats, handhavingsbesluiten en de Leerplichtwet 1969. Het is echter niet zo, dat de interne commissie per de datum van inwerkingtreding van deze verordening alle

bezwaarschriften op deze gebieden behandelt. Daarom zijn in artikel 2 lid 3 de woorden 'in beginsel' opgenomen. Als de interne commissie zich in een specifieke zaak onvoldoende deskundig acht of de zaak haar om andere redenen niet geschikt voorkomt voor behandeling door de interne commissie, heeft zij op basis van artikel 7 van deze Verordening de mogelijkheid om de behandeling van het bezwaarschrift over te dragen aan de algemene commissie.

Nieuw is de toekenning van de bevoegdheid aan de commissies om in voorkomende gevallen ook te adviseren ten aanzien van verzoeken om vergoeding van de kosten van proceskosten. Het dagelijks bestuur hoeft dan ook geen apart advies meer in te winnen maar wordt direct door de commissie geadviseerd. Dit advies kan direct meegenomen worden in de beslissing op bezwaar. Proceskosten hoeven alleen te worden vergoed indien de onrechtmatigheid van het bestreden besluit vaststaat en slechts onder bepaalde voorwaarden. In september 2006 is door het dagelijks bestuur beleid vastgesteld ten aanzien van de wegingsfactor in het geval dat proceskostenvergoeding is gevraagd.

### **Artikel 3 Samenstelling van de algemene commissie**

Het eerste lid verwijst naar de adviescommissie zoals bedoeld in artikel 7:13 Awb. Met de bepalingen in *het derde en vierde lid* delegeert de stadsdeelraad de benoeming, de schorsing en het ontslag van de commissieleden aan het dagelijks bestuur. De commissie bestaat uit een voorzitter en minimaal twee leden, onder wie een aantal plaatsvervangende voorzitters en leden. Het is mogelijk dat één of twee leden van de Algemene commissie tevens lid zijn van de zittende stadsdeelraad. Hierdoor wordt de voeling met hetgeen zich afspeelt bij het stadsdeel versterkt.

### **Artikel 4 Samenstelling van de commissie rechtspositie**

Het eerste lid verwijst naar deze speciale adviescommissie zoals bedoeld in artikel 7:13 Awb. Met de bepalingen in het vierde en vijfde lid delegeert de stadsdeelraad de benoeming, de schorsing en het ontslag van de commissieleden aan het dagelijks bestuur. De commissie bestaat uit een voorzitter en tenminste twee leden, onder wie een aantal plaatsvervangende voorzitters en leden. De leden van de commissie rechtspositie bezitten expertise op het gebied van de Rechtspositie Gemeente Amsterdam en het ambtenarenrecht. De voorzitter, plaatsvervangend voorzitters en (plaatsvervangende) leden van de commissie rechtspositie maken geen deel uit van een van de bestuursorganen van het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer en zijn ook niet werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een van deze bestuursorganen.

### **Artikel 5 Secretaris**

Hoewel in de Awb nergens over een secretaris wordt gesproken, is het gebruikelijk dat een externe adviescommissie beschikt over een secretaris ter ondersteuning van de werkzaamheden. De secretaris maakt geen deel uit van de algemene commissie of de commissie rechtspositie.

### **Artikel 6 Zittingsduur**

Het lidmaatschap van de commissie eindigt automatisch bij het aftreden van de stadsdeelraad. Na de installatie en beëdiging van een nieuwe stadsdeelraad, benoemt het nieuwe dagelijks bestuur op zo kort mogelijke termijn de voorzitter en de leden van de nieuwe algemene commissie en de commissie rechtspositie.

### **Artikel 7 Samenstelling van de interne commissie**

De leden van de interne commissie worden benoemd door het dagelijks bestuur van het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer. De werkwijze van de interne commissie wordt vastgelegd in een reglement. Hierin staat in elk geval welke bezwaarschriften de interne commissie gedurende de looptijd van het reglement behandelt en onder welke voorwaarden de overdracht van een zaak naar de algemene commissie plaatsvindt.

## **Artikel 8 Ingediend bezwaarschrift**

Dit artikel spreekt voor zich. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt uitgebreid aandacht geschonken aan de wijze waarop een bezwaarschrift ingediend moet worden en de daarmee samenhangende ontvankelijkheidsvragen. Zo bedraagt bijvoorbeeld de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Voor het einde van de termijn is bij verzending van het bezwaarschrift het poststempel van de postdienst beslissend. Indien het bezwaarschrift niet per post is verstuurd, maar bijvoorbeeld bij het stadsdeel wordt afgegeven, dan is de datum van ontvangst, daarop gestempeld door een medewerker van het stadsdeel, beslissend. Een per fax verzonden bezwaarschrift dient voor 24.00 uur van de laatste dag van de termijn te zijn ingediend. Op grond van jurisprudentie moet het faxen zijn aangevangen voor 24.00 uur. Het risico van storingen in zowel de zendende als de ontvangende faxapparatuur is voor de verzender.

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. 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.

Op 17 april 2005 is de wet elektronisch bestuurlijk verkeer in werking getreden. Deze wet geeft regels voor het verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling. Vergunningen, ontheffingen en subsidies kunnen in beginsel langs elektronische weg worden verleend en aangevraagd. Ook bezwaarschriften kunnen in beginsel per elektronische post worden ingediend. Elektronisch verkeer met de overheid is alleen mogelijk als het bestuursorgaan die weg heeft opengesteld (artikel 2:15 nieuw). Dit moet kenbaar zijn gemaakt, bijvoorbeeld via de website. De enkele beschikbaarheid van het elektronische adres is onvoldoende. Zonder deze uitdrukkelijke kenbaarmaking mag de indiener van een bezwaarschrift er niet van uitgaan dat het bestuursorgaan een elektronisch bezwaarschrift accepteert. Wordt dan toch een elektronisch bezwaarschrift ingediend, dan dient de indiener een termijn van twee weken te worden gegund om alsnog op de juiste wijze (schriftelijk) bezwaar te maken.

Het indienen van een bezwaarschrift per e-mail is (nog) niet mogelijk in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer. Op grond van artikel 2:15 Awb kan een bericht alleen elektronisch aan het bestuursorgaan worden verzonden indien deze kenbaar heeft gemaakt dat deze weg geopend is. In het stadsdeel is nog niet kenbaar gemaakt dat bezwaarschriften per e-mail kunnen worden ingediend. Wordt nu een bezwaarschrift ingediend dan dient de verzender op de hoogte te worden gebracht van het feit dat dit wettelijk nog niet mogelijk is en te worden verzocht om zijn bezwaarschrift alsnog op de voorgeschreven wijze te versturen. Een per e-mail ingediend bezwaarschrift kan niet automatisch niet-ontvankelijk worden verklaard.

Zoals bekend kunnen burgers dankzij DigiD met één gebruikersnaam met wachtwoord elektronische diensten afnemen van overheidsinstellingen. De gemeente Amsterdam waaronder alle stadsdelen zijn eveneens aangesloten op dit systeem. DigiD staat voor Digitale identiteit en is een gemeenschappelijk systeem van en voor de overheid waarmee zij de identiteit kunnen verifiëren van burgers (klanten) die gebruik maken van haar elektronische diensten. Vanuit centraal Amsterdam binnen de stad(sdelen) gebruikte (uniforme) digitale formulieren voor het aanvragen van vergunningen, paspoorten etc. voor de burger beschikbaar gesteld. Het ligt in de lijn der verwachting dat bureau Informatisering in overleg met de afdeling Juridische Zaken van de bestuursdienst een dergelijk formulier op termijn eveneens beschikbaar zal stellen voor het indienen van bezwaarschriften. Daarbij zal uiteraard moeten worden voldaan aan de vanuit centraal Amsterdam te stellen waarborgen voor betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid voor dit specifieke verkeer via internet. Tot de invoering van het formulier voor de indiening van bezwaarschriften hanteren de stadsdelen, waaronder het onze, zoals aangegeven de werkwijze dat een bezwaarschrift niet digitaal mag worden ingediend.

### **Artikel 9 Uitoefening bevoegdheden**

De in dit artikel aangehaalde wetsartikelen luiden, voorzover het de behandeling van bezwaarschriften betreft, als volgt:

- o artikel 2:1: een bestuursorgaan kan van een gemachtigde een schriftelijke machtiging verlangen;
- o artikel 6:6: indien niet voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet ingesteld 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;
- o 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;
- o 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;
- o artikel 7:6, vierde lid: het bestuursorgaan kan, al dan niet op verzoek van een belanghebbende, toepassing van het derde lid achterwege laten, voorzover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. (Het derde lid van dit artikel luidt: Wanneer belanghebbenden afzonderlijk zijn gehoord, wordt ieder van hen op de hoogte gesteld van het verhandelde tijdens het horen buiten zijn aanwezigheid).

### **Artikel 10 Vooronderzoek**

Het spreekt voor zich dat de voorzitter er zorg voor dient te dragen dat al het noodzakelijke wordt gedaan om de behandeling van het bezwaarschrift genoegzaam voor te bereiden. In sommige zaken ligt het - ten behoeve van een gedegen voorbereiding - in de rede zich op de hoogte te stellen van de situatie ter plaatse, bijvoorbeeld in geval van klachten over schaduw of hinder (plaatsopneming, ook wel descepte genoemd). Bij het inwinnen van inlichtingen hoeven geen belanghebbenden aanwezig te zijn. Bij een plaatsopneming zoals bedoeld in lid 2 is de aanwezigheid van belanghebbenden essentieel, aangezien alle partijen in de gelegenheid moeten worden gesteld om - ook ter plaatse - een toelichting te kunnen geven.

In lid 3 is aangegeven, dat het inschakelen van externe deskundigen bijzondere kosten, met zich mee kan brengen. Deze kosten komen ten laste van de begroting van het stadsdeel. Aangezien het dagelijks bestuur belast is met de uitvoering van de begroting, ligt het voor de hand dat bijzondere, niet reeds in de begroting voorziene, kosten niet gemaakt kunnen worden zonder toestemming van het dagelijks bestuur. Het mag echter niet zo zijn, dat het dagelijks bestuur hiermee het werk van de commissie hindert en haar onafhankelijke positie aantast.

### **Artikel 11 Hoorzitting**

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 het geval 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.

### **Artikel 12 Uitnodiging hoorzitting**

De termijn van drie weken, gelegen tussen de oproeping en de zitting zelf, is zo gekozen dat de bezwaarmaker en overige belanghebbenden voldoende gelegenheid krijgen om zich behoorlijk op de zitting voor te bereiden. Voorts is een regeling opgenomen omtrent het desgevraagd wijzigen van het tijdstip van de zitting. Uitstel hoeft overigens niet altijd te worden verleend. Betrokkene dient wel tijdig uitsluitel over zijn verzoek om uitstel te krijgen. Een 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.

### **Artikel 13 Quorum**

Hieruit volgt dat voor het houden van een hoorzitting door de algemene commissie en de commissie rechtspositie de aanwezigheid van de voorzitter of diens plaatsvervanger en een minimum van twee leden vereist is.

### **Artikel 15 Openbaarheid zitting**

In dit artikel is vastgelegd dat het horen door de algemene en interne commissie in principe in het openbaar plaatsvindt. Uitzondering op deze regel blijft mogelijk, bijvoorbeeld als bijzonder persoonlijke zaken van familiale, medische of financiële aard dan wel andere zaken met een vertrouwelijk karakter aan de orde komen. In lid 4 is bepaald dat het horen door de commissie rechtspositie niet in het openbaar plaatsvindt, aangezien de zaken waarover deze commissie adviseert, bij uitstek van bijzonder persoonlijke en vertrouwelijke aard zijn.

### **Artikel 16 Schriftelijke verslaglegging**

De Awb vereist, dat van het horen een verslag wordt gemaakt. De wijze waarop en de inhoudelijke vereisten aan het verslag worden niet geregeld door de Awb.

Met het bepaalde in het eerste lid wordt niet bedoeld van al het aanwezige publiek naam en hoedanigheid in het verslag op te nemen. Wel zal uit het verslag duidelijk moeten blijken wie namens welke partij aanwezig was en wat door hen naar voren is gebracht. Gezien de betekenis van de hoorzitting in het kader van de besluitvorming in de bezwaarschriftfase, ligt het voor de hand dat het verslag van de zitting gelijktijdig met de beslissing op het bezwaar aan belanghebbende wordt toegezonden.

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 raadkamer van de adviescommissie, hoeft bij de hernieuwde behandeling in de commissie niet opnieuw gehoord te worden.

### **Artikel 17 Nader onderzoek**

Een nader onderzoek kan feiten en omstandigheden aan het licht brengen die op het moment van de zitting onbekend 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.

### **Artikel 18 Raadkamer en advies**

De hoorzitting is in principe openbaar, de hier bedoelde beraadslaging vindt achter gesloten deuren plaats.

### **Artikel 19 Uitbrengen van het advies**

Voor de duidelijkheid is nog eens bepaald, dat het verslag moet worden meegestuurd en dat dit tijdig dient te geschieden met het oog op de termijn waarbinnen het bestuursorgaan een beslissing moet nemen. Op grond van de Awb moet het bestuursorgaan binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift hier een beslissing op nemen. Deze termijn kan eventueel met vier weken worden verlengd. In het kader van de zorgvuldigheid moet een belanghebbende van een dergelijke verdaging of opschorting tijdig op de hoogte worden gesteld.