

Toelichting op de Verordening behandeling van bezwaren Waterschap Veluwe 2010

Algemene toelichting

Indien tegen een besluit van het waterschap beroep op de administratieve rechter openstaat, dient ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), alvorens tegen dat besluit beroep in te stellen, eerst bezwaar te worden gemaakt bij het orgaan dat het besluit heeft genomen, tenzij het besluit:

- op bezwaar of in administratief beroep is genomen;
- aan goedkeuring is onderworpen;
- de goedkeuring van een ander besluit of de weigering van die goedkeuring inhoudt;
- is voorbereid met toepassing van de in afdeling 3.4 van de Awb geregelde procedure.

Ook vindt geen behandeling van het bezwaar plaats indien het bestuursorgaan instemt met het verzoek tot rechtstreeks beroep bij de administratieve rechter, ingevolge artikel 7:1a van de Awb.

Bij de behandeling van bezwaren is het bestuursorgaan verplicht belanghebbenden in de gelegenheid te stellen te worden gehoord.

Dit horen geschiedt door een adviescommissie voor de behandeling van bezwaarschriften als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb. De voorzitter maakt geen deel uit van of is niet werkzaam voor het bestuursorgaan. Deze wijze van horen biedt de beste waarborg voor een onafhankelijke behandeling van bezwaarschriften en blijkt in de praktijk een aanzienlijke zeeffunctie te vervullen op het instellen van beroep bij de administratieve rechter.

Deze verordening regelt het horen niet uitputtend omdat de Awb zelf reeds een aantal bepalingen voor het horen geeft. Deze bepalingen zijn deels dwingende bepalingen, waarvan, anders dan bij wet, in formele zin niet kan worden afgeweken. Voorts dient rekening te worden gehouden met de gelaagde structuur van de Awb, in die zin dat regeling van algemeen naar bijzonder plaats heeft. Zo zijn, voor zover uit de wet niet anders voortvloeit, op de behandeling van bezwaren van toepassing, naast de algemene en bijzondere bepalingen over bezwaar en beroep (hoofdstukken 6 en 7), de definitiebepalingen (hoofdstuk 1), de bepalingen over het verkeer tussen burgers en bestuursorganen (hoofdstuk 2), de algemene bepalingen over besluiten (hoofdstuk 3), alsmede de bijzondere bepalingen over bepaalde besluiten, met name beschikkingen (hoofdstuk 4).

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

De formeel wettelijke grondslag voor het instellen van een commissie voor de voorbereiding van beslissingen op bezwaren is vervat in artikel 7:13 AWB. Dit artikel bevat enkele dwingende bepalingen over de samenstelling van de commissie.

Omdat bij de afhandeling van fiscale bezwaarschriften geen beleidsmatige heroverweging plaatsvindt worden fiscale bezwaarschriften niet in de commissie behandeld. Daarnaast staat het behandelen van bezwaarschriften met betrekking tot belastingen in een commissie als bedoeld in artikel 7:13 van de wet op gespannen voet met de geheimhoudingsplicht van artikel 67 van de Algemene wet inzake de rijksbelastingen. Het bepaalde onder b, c en d ligt in de lijn van het bepaalde in artikel 7:17 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 4

De Awb schrijft slechts ten aanzien van de voorzitter voor dat deze geen deel mag uitmaken van of niet werkzaam mag zijn onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan.

Artikel 5

De voorzitter en de leden van de commissie worden benoemd door het college. Daaruit volgt dat het aftreden van de voorzitter en de leden van de commissie samenvalt met het aftreden van de leden van het dagelijks bestuur. In artikel 41 lid 5 van de Waterschapswet is bepaald dat het algemeen bestuur een of meer leden van het dagelijks bestuur, met uitzondering van de voorzitter, ontslag kan verlenen, indien deze het vertrouwen van het algemeen bestuur niet meer bezitten. In een dergelijk geval is het niet de bedoeling dat ook de bezwarencommissie aftreedt, daarom is in de laatste zin van lid 1 een uitzondering gemaakt.

Uitgangspunt is dat voorzitters en leden niet onbeperkt zitting hebben in de commissie, maar na twee termijnen opstappen. Het college kan echter (gemotiveerd) besluiten een voorzitter of lid voor een vervolgt termijn benoemen indien daaraan behoefte bestaat.

Bij de in lid 2 van artikel 5 bedoelde mogelijkheid van herbenoeming voor (in beginsel) één termijn wordt uitgegaan van de zittende voorzitter(s) en leden op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening, derhalve per 1 januari 2010. De thans zitting hebbende voorzitter(s) en leden kunnen derhalve in principe nog eenmaal worden herbenoemd.

Artikel 8

Artikel 6:14 Awb verplicht tot schriftelijke bevestiging van ontvangst van een bezwaarschrift. Een bezwaarschrift is tijdig ingediend, indien het voor het einde van 6 weken is ontvangen of bij verzending binnen Nederland, indien het voor het einde van de termijn per post is bezorgd. Als de termijn wordt overschreden is het bezwaar niet-ontvankelijk.

Artikel 9

De voorzitter van de commissie draagt zorg voor een voldoende voorbereiding van de advisering over de beslissing op het bezwaar. Ten behoeve daarvan is het noodzakelijk dat hij alle inlichtingen kan inwinnen, die benodigd zijn voor een beoordeling van de ontvankelijkheid en de zaak zelf.

Het inwinnen van advies bij externe deskundigen brengt uitgaven met zich die ten laste van het waterschap komen. Het dagelijks bestuur is belast met de uitvoering van de begroting, zodat het aan dit bestuursorgaan is om te beoordelen of de betrokken uitgaven kunnen worden gedaan.

Artikel 11

De termijn tussen de oproeping en de zitting dient zodanig te zijn dat belanghebbenden en het bestuursorgaan voldoende tijd hebben om zich op de zitting voor te bereiden. Gekozen is voor een termijn van drie weken, mede in verband met de termijn van twaalf weken waarbinnen, behoudens verdaging, op het bezwaar moet zijn beslist (artikel 7:10) Awb). Voorzien is in de mogelijkheid om uitstel van de zitting te verzoeken. Als regel zou kunnen worden gehanteerd dat een zodanig verzoek eenmalig en voor een beperkte tijd wordt gehonoreerd om overschrijding van de beslistermijn te voorkomen.

Artikel 12

Deze bepaling regelt de overdracht van:

- de bevoegdheid tot het verlangen van overlegging van een schriftelijke machtiging (artikel 2:1, tweede lid Awb);
- de bevoegdheid tot het om reden van geheimhouding achterwege laten van het partijen op de hoogte te stellen van het verhandelde ter zitting, in geval zij niet in elkaars aanwezigheid zijn gehoord (artikel 7:6, vierde lid Awb).]

Het stellen van een termijn voor verzuimherstel was tot dusver gedelegeerd aan de voorzitter van de bezwarencommissie. In de praktijk ligt het meer voor de hand om deze termijn door (of in mandaat namens) het college te laten stellen. Hiermee wordt voorkomen dat de voorzitter van de commissie moet worden ingeschakeld voor zaken van hoofdzakelijk administratieve aard.

Artikel 15

Ingevolge artikel 7:5, tweede lid Awb besluit het bestuursorgaan of het horen in het openbaar plaatsvindt, tenzij bij wettelijke regeling anders is bepaald. De onderhavige verordening bepaalt dat het horen in principe in het openbaar plaatsvindt. Uitzondering op deze regel blijft mogelijk, bijvoorbeeld in het geval bijzonder persoonlijke zaken van familiale, medische of financiële aard of andere zaken met een vertrouwelijk karakter aan de orde komen.

Artikel 16

Artikel 7:7 Awb bepaalt dat van het horen een verslag wordt gemaakt, maar stelt geen inhoudelijke eisen aan de verslaglegging. Deze eisen worden in de onderhavige bepaling gesteld. Ingevolge artikel 7:13, zesde lid Awb maakt het verslag deel uit van het advies van de commissie aan het bestuursorgaan.

Artikel 17

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 bestuursorgaan opnieuw te horen. De onderhavige bepaling voorziet in de mogelijkheid de commissie te verzoeken daartoe een nieuwe zitting te houden. Artikel 7:9 Awb bepaalt dat, indien het in vorenbedoeld geval feiten of omstandigheden betreft die voor de op het bezwaar te nemen beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn, belanghebbenden opnieuw in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord.

Artikel 19

De beslistermijn bedraagt twaalf weken gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken, behoudens de mogelijkheid tot opschorting en/of verdaging. De onderhavige bepaling verlangt van de voorzitter van de commissie dat, ingeval hij voorziet dat de termijn van twaalf weken niet wordt gehaald, hij tijdig het bestuursorgaan verzoekt om de beslissing op het bezwaar te verdagen. Het besluit tot verdaging is een beschikking. Ingevolge artikel 7:14 Awb is artikel 3:41-3:45 van die wet, regelende de bekendmaking en mededeling van besluiten, in casu niet van toepassing. De beslissing tot verdaging moet wel - eventueel door toezending aan belanghebbenden - worden bekendgemaakt omdat artikel 3:40 Awb (een besluit treedt niet in werking dan nadat het is bekendgemaakt) in artikel 7:14 van die wet niet van toepassing is uitgesloten.