

Handreiking

Bezwaarschriftprocedure

Algemene wet bestuursrecht

*Deze tekst is tevens in boekvorm verkrijgbaar
'Handreiking bezwaarschriftprocedure
Algemene wet bestuursrecht'
Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2004.
ISBN 90-5454-438-4.*

Inhoudsopgave

Inleiding

Hoofdstuk 1. Ontvangst van het bezwaarschrift

- 1.1 Waarom een bezwaarschriftprocedure?
- 1.2 Wanneer een bezwaarschriftprocedure?
- 1.3 De inhoud van de bezwaarschriftprocedure en de organisatorische inbedding daarvan
- 1.4 Ontvangst van het bezwaarschrift
- 1.5 Eerste herkenning als bezwaarschrift
- 1.6 Aanwijzing van de behandelaar van het bezwaarschrift
- 1.7 Verzending van de ontvangstbevestiging

Hoofdstuk 2. Beoordeling van de formele aspecten van het bezwaarschrift

- 2.1 Elektronisch bezwaarschrift
- 2.2 De eisen
- 2.3 Consequenties van het niet voldoen aan de eisen
- 2.4 Rekening houden met de bedoeling van de indiener

Hoofdstuk 3. Controle op de indieningstermijn

- 3.1 Begin van de termijn
- 3.2 Einde van de termijn
- 3.3 Moment van indiening
- 3.4 Vroegtijdige indiening
- 3.5 Termijnbewaking

Hoofdstuk 4. Verzuimherstel

Hoofdstuk 5. Een hoorzitting of niet

- 5.1 Afzien van horen
- 5.2 Beslissingsbevoegdheid ten aanzien van het afzien van horen

Hoofdstuk 6. Voorbereiding van de hoorzitting

Hoofdstuk 7. Uitnodiging voor de hoorzitting

- 7.1 Inhoud van de uitnodiging
- 7.2 Verzoeken om uitstel van de hoorzitting

Hoofdstuk 8. Indiening van stukken

Hoofdstuk 9. Terinzagelegging en toezending van stukken

Hoofdstuk 10. De hoorzitting

- 10.1 Functies en vormen van het horen
- 10.2 Structuur van het gesprek

Hoofdstuk 11. Verslag van de hoorzitting

Hoofdstuk 12. Opsturen van het verslag van de hoorzitting

Hoofdstuk 13. Nader onderzoek na de hoorzitting

Hoofdstuk 14. De beslissing op het bezwaarschrift

- 14.1 De beslisser
- 14.2 De beslistermijn
- 14.3 De heroverweging
- 14.4 Dictum
- 14.5 Motivering
- 14.6 Ondertekening
- 14.7 Bekendmaking en mededeling
- 14.8 Verwijzing naar rechtsmiddelen

Hoofdstuk 15. Bijzondere situaties

- 15.1 Intrekking van het bezwaarschrift
- 15.2 Wie hoort?
- 15.3 Wijze van horen: een zitting of telefonisch?
- 15.4 Vertegenwoordiging en bijstand
- 15.5 Reëel besluit genomen hangende bezwaar tegen het niet tijdig nemen van een besluit
- 15.6 Bezwaar en klacht

Hoofdstuk 16. Rechtstreeks beroep

- 16.1 Doelstellingen van de wet
- 16.2 Procedure

BIJLAGE 1

Voorbeeldbrieven:

- A. Ontvangstbevestiging**
- B. Ontvangstbevestiging/ verzoek verzuimherstel**
- C. Antwoordformulier horen**
- D. Verdaging beslissing**
- E. Uitnodiging hoorzitting**
- F. Verslag hoorzitting**
- G. Voortgangsbericht**
- H. Beslissing op bezwaar: kennelijk niet-ontvankelijk**
- I. Beslissing op bezwaar: niet-ontvankelijk; termijnoverschrijding**
- J. Beslissing op bezwaar: kennelijk ongegrond**
- K. Beslissing op bezwaar: ongegrond**
- L. Beslissing op bezwaar: kennelijk gegrond**
- M. Beslissing op bezwaar: kennelijk gegrond: fictieve weigering**
- N. Beslissing op bezwaar: gegrond**
- O. Beslissing op bezwaar: gedeeltelijk gegrond**

BIJLAGE 2

Handleiding vergoeding kosten bezwaar en administratief beroep

BIJLAGE 3

Literatuurlijst

Voorwoord

De bezwaarschriftprocedure van de Algemene wet bestuursrecht vormt een belangrijk moment in de gedachteswisseling tussen burgers en bestuursorganen over door het bestuur genomen besluiten. De procedure geeft de burger de gelegenheid om de juistheid van een besluit aan de orde te stellen. Het bestuursorgaan kan vervolgens op basis van het bezwaar van de burger mogelijke fouten herstellen, zonder dat daar een rechter aan te pas hoeft te komen. Als daarna toch de rechter wordt ingeschakeld, vormt de uitkomst van de bezwaarprocedure een belangrijk uitgangspunt voor de beroepsprocedure.

Rondom de bezwaarschriftprocedure van de Algemene wet bestuursrecht is in de afgelopen jaren al veel literatuur verschenen. Niettemin bereikten ons signalen vanuit de bestuurspraktijk dat een handreiking met praktische adviezen over deze procedure nuttige diensten zou kunnen bewijzen. Medewerkers van de directie Wetgeving van het ministerie van Justitie hebben, in samenspraak met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, deze suggestie opgepakt en hebben de handreiking opgesteld die thans voor u ligt.

In deze handreiking worden adviezen gegeven over de wijze waarop bezwaarschriften efficiënt en voortvarend kunnen worden behandeld volgens de wettelijke voorschriften van de Algemene wet bestuursrecht. Dit boek bevat een stapsgewijs overzicht en een korte bespreking van de beslissingen die moeten worden genomen vanaf het moment dat een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan binnenkomt.

In dit boek is zoveel mogelijk de gangbare praktijk bij ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen verwerkt. Wij spreken daarom de wens uit dat deze handreiking een nuttige functie zal vervullen voor de bestuurspraktijk.

De Minister van Justitie,
J.P.H. Donner

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.W. Remkes

Inleiding

Aanleiding voor deze handreiking

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft de bezwaarschriftprocedure op een aantal uitzonderingen na algemeen verplicht gesteld als voorfase voor de gang naar de administratieve rechter. Deze procedure heeft in de ogen van de wetgever verschillende functies:

1. verlenging van de besluitvorming door het bestuursorgaan;
2. betere uitwerking van de zaak met het oog op behandeling door de rechter (dossiervormingsfunctie);
3. het bieden van rechtsbescherming;
4. signalering van tekortkomingen binnen het bestuur;
5. zeefwerking.

Het bestuursorgaan dat het eerdere besluit heeft genomen, beoordeelt op grond van het bezwaarschrift of wijziging of herroeping van het bestreden besluit op zijn plaats is. Daarbij kunnen eerder gemaakte fouten worden hersteld. Bepaalde belangen kunnen meer of minder gewicht in de schaal leggen dan bij de primaire besluitvorming. Ook kunnen belangen een rol gaan spelen die niet eerder bij de afweging een rol hebben gespeeld.

Het bestuursorgaan kan een besluit herzien om redenen van doelmatigheid en/of rechtmatigheid.

In het kabinetsstandpunt over de eerste evaluatie van de Awb¹ heeft het kabinet stil gestaan bij de behandeling van bezwaarschriften. Deze zou niet te zeer moeten worden verengd tot een toetsing van de rechtmatigheid van het primaire besluit. Bestuursorganen zouden meer gebruik moeten maken van het conflictoplossend vermogen van de bezwaarschriftprocedure. Het kabinet heeft bestuursorganen daarom opgeroepen om de inrichting van hun bezwaarschriftprocedures nog eens kritisch te bezien en waar nodig en mogelijk verbeteringen aan te brengen. Het heeft zelf zijn steentje bijgedragen door het initiatief te nemen om, in samenspraak met vertegenwoordigers van bestuursorganen, te komen tot een handreiking voor het inrichten en voeren van bezwaarschriftprocedures. Het resultaat daarvan ligt nu voor u. Om te komen tot een bruikbare handreiking is onderzoek verricht naar de gang van zaken bij departementen, provincies, gemeenten, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen in Nederland. Van de daarbij gebleken ervaringen uit de praktijk is bij de opstelling van deze handreiking dankbaar gebruik gemaakt. Daarnaast heeft ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten nuttige opmerkingen ingebracht.

Veel van de gangbare praktijk, die in deze handreiking is verwerkt, zal herkenbaar zijn.

Met de handreiking wordt ook niet beoogd bestuursorganen met nieuwe inzichten en informatie te confronteren. De handreiking is vooral bedoeld om de inpassing in de eigen praktijk van de bezwaarschriftprocedure tegen het licht te houden en te bezien of deze efficiënter en effectiever kan worden ingericht en toegepast.

De handreiking bestaat uit een stapsgewijs overzicht en een korte bespreking van de beslissingen die moeten worden genomen vanaf het moment dat een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan binnenkomt. In elk onderdeel wordt aandacht besteed aan mogelijke bijzondere omstandigheden. In de handreiking zijn tips uit de praktijk opgenomen.

De nadruk ligt in de handreiking op het praktische gebruik, op de elementen in de procedure, die regelmatig voorkomen. Bijzondere situaties worden slechts summier behandeld. De handreiking pretendeert niet uitputtend te zijn. Zo is niet ingegaan op de afwijkingen in het belastingrecht en daarom zullen lezers, die zich toeleggen op de behandeling van bezwaren op het terrein van de belastingen zich niet volledig herkennen in deze handreiking.

Elk hoofdstuk behandelt een aparte stap in de bezwaarschriftprocedure. De jurisprudentie wordt weergegeven in een kleine letter. Daarnaast bevat de tekst tips en waarschuwingen. De navolgende bladzijde bevat een schematische weergave van de bezwaarschriftprocedure.

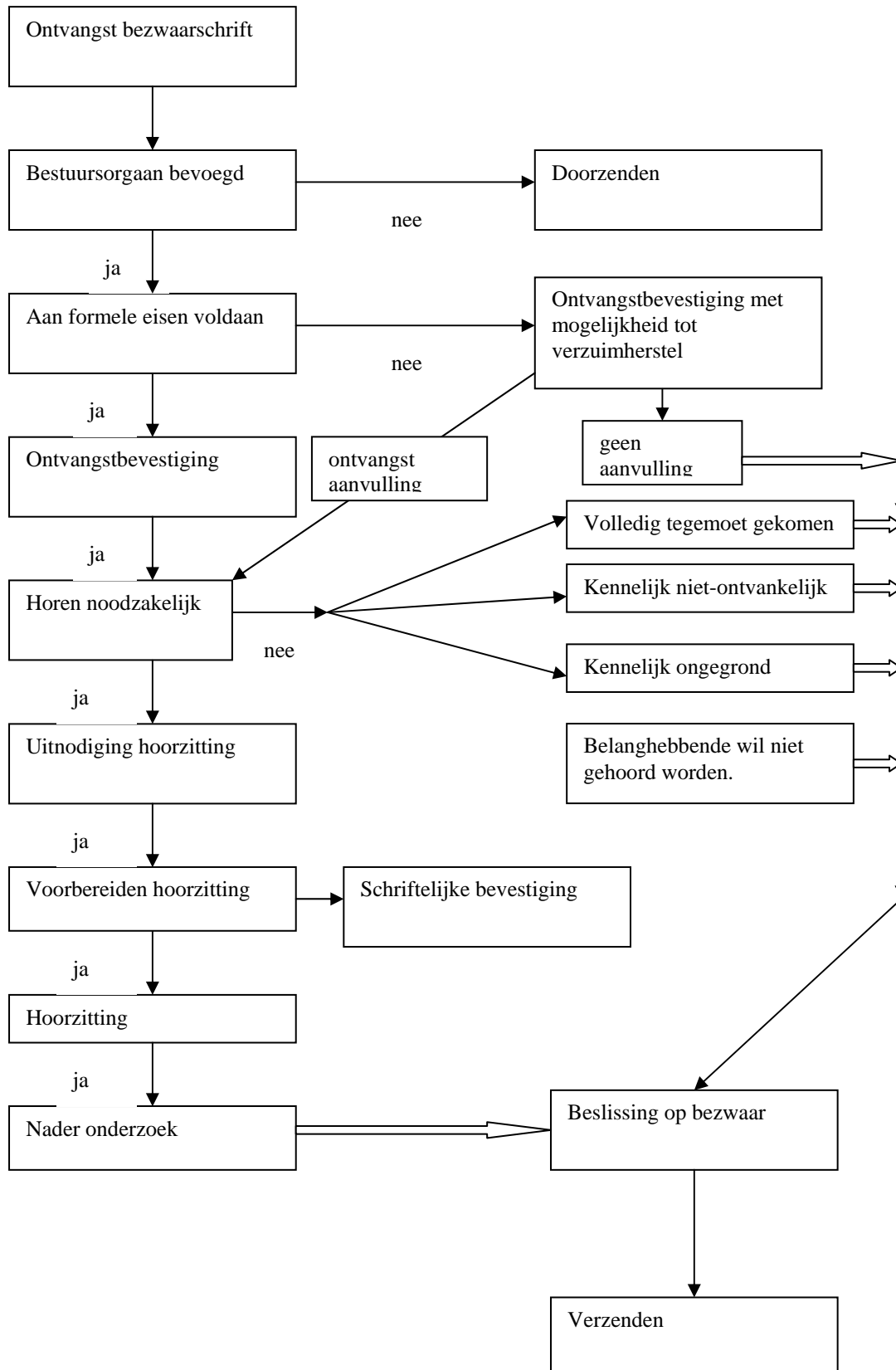
¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46.

De tekst van dit boek is een momentopname. Voor alle nieuwe ontwikkelingen rondom de Awb verwijzen wij u naar de website van het ministerie van Justitie, www.justitie.nl/thema's/wetgeving/dossiers/Awb.

Deze handreiking is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De auteurs, mr. C.H. Bangma en mr. L.J. Vogelaar, zijn beiden werkzaam bij het ministerie van Justitie. Zij houden zich aanbevolen voor tips en bruikbare informatie ter aanvulling van deze handreiking.

Schematische weergave bezwaarschriftprocedure

Processchema



Hoofdstuk 1 Een bezwaarschrift en de behandeling daarvan

1.1 Waarom een bezwaarschriftprocedure?

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht is de bezwaarschriftprocedure in bijna alle gevallen een verplicht voorportaal voor toegang tot de bestuursrechter. De procedure is niet alleen bedoeld om de burger rechtsbescherming te bieden maar ook om het bestuursorgaan in de gelegenheid te stellen de besluitvorming te heroverwegen en eventuele fouten te herstellen. De bezwaarschriftprocedure is met het (administratief) beroep geregeld in de hoofdstukken 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht. Hoofdstuk 6 bevat de algemene bepalingen over bezwaar en beroep en hoofdstuk 7 de bijzondere bepalingen over bezwaar en administratief beroep.

1.2 Wanneer een bezwaarschriftprocedure?

Evenals in andere onderdelen van de Algemene wet bestuursrecht staat bij de regeling van de bezwaarschriftprocedure het begrip besluit centraal. Ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht dient degene aan wie het recht is toegekend tegen een besluit beroep op een administratieve rechter in te stellen alvorens beroep in te stellen tegen dat besluit bezwaar te maken. Onder besluit wordt verstaan een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (artikel 1:3, eerste lid, Awb). Het recht om tegen besluiten op te komen is beperkt tot belanghebbenden. Artikel 1:2, eerste lid, Awb omschrijft belanghebbende als degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Op het uitgangspunt dat belanghebbenden voordat zij bij de rechter beroep tegen een besluit kunnen instellen bij het bestuursorgaan bezwaar moeten maken bestaat een aantal uitzonderingen. Er zijn uitzonderingen, die het bereik van de bezwaarschriftprocedure beperken; andere uitzonderingen houden een uitbreiding in.

Uitzonderingen die het bereik van de bezwaarschriftprocedure inperken zijn te vinden in de artikelen 6:3, 7:1, 8:2, 8:3 en 8:4 Awb. Bezwaar kan niet worden ingesteld tegen:

- beslissingen inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit, tenzij deze de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treffen (artikel 6:3 Awb);
- besluiten, die op bezwaar of administratief beroep zijn genomen (artikel 7:1, eerste lid, onder a, Awb);
- besluiten, die aan goedkeuring zijn onderworpen (artikel 7:1, eerste lid, onder b, Awb);
- besluiten, die de goedkeuring van een ander besluit of de weigering van die goedkeuring inhouden (artikel 7:1, eerste lid, onder c, Awb);
- besluiten, die zijn voorbereid met toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedures (afdeling 3.5 Awb) (in de nabije toekomst (naar verwachting in de 2^e helft van 2004) worden deze vervangen door de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Stb. 2002, 54));
- besluiten, die een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel inhouden (artikel 8:2, onder a, Awb);
- besluiten, die de intrekking of de vaststelling van de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel inhouden (artikel 8:2, onder b, Awb);
- besluiten, die de goedkeuring inhouden van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel of de intrekking of de vaststelling van de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel (artikel 8:2, onder c, Awb);
- besluiten, ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling (artikel 8:3 Awb);
- besluiten, genoemd in artikel 8:4 van de Awb, waaronder:
 - besluiten die de schorsing of vernietiging van een besluit van een ander bestuursorgaan inhouden (artikel 8:4, onder a, Awb);
 - besluiten op grond van een in enig wettelijk voorschrift voor het geval van buitengewone omstandigheden toegekende bevoegdheid of opgelegde verplichting in deze omstandigheden genomen (artikel 8:4, onder b, Awb);

- besluiten tot benoeming of ontslag, tenzij beroep wordt ingesteld door aan ambtenaar of een dienstplichtige als zodanig dan wel hun nagelaten betrekkingen of hun rechtverkrijgenden (artikel 8:4, onder d, Awb)

- besluiten inhoudende een beoordeling van het kennen of kunnen van een kandidaat of leerling die ter zake is geëxamineerd of getoetst dan wel inhoudende de vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering of toetsing (artikel 8:4, onder e, Awb);

- besluiten genomen op grond van een wettelijk voorschrift dat is opgenomen in de negatieve lijst bij de Awb (o.a. de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, de Uitleveringswet en bepalingen uit de Algemene wet gelijke behandeling, de Onteigeningswet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Algemene bijstandswet).

Bijv. CBB 19 april 2000, AB 2000, 470 betreffende het besluit tot weigering om een diploma aan te wijzen als buitenlands diploma dat ingevolge de Wet op de architectentitel recht geeft op inschrijving in het register als architect: Het besluit betreft de weigering een algemeen verbindend voorschrift vast te stellen. Aangezien tegen een dergelijk besluit de mogelijkheid van bezwaar niet bestaat, had verweerder de bezwaren van appelland niet-ontvankelijk dienen te verklaren.

De achtergrond achter de meeste beperkingen op het recht om bezwaar te maken is dat in de uitgezonderde gevallen op andere wijze in rechtsbescherming is voorzien. Naast beperkende uitzonderingen zijn er ook uitzonderingen die de mogelijkheid om bezwaar te maken verruimen. De meest belangrijke verruimingen, die zijn opgenomen in de artikelen 6:2 en 8:1 Awb, zijn de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen:

- de schriftelijke weigering om een besluit te nemen (artikel 6:2, onder a, Awb);
- het niet tijdig nemen van een besluit (artikel 6:2, onder b, Awb);
- een handeling waarbij een ambtenaar als zodanig of een dienstplichtige als zodanig, hun nagelaten betrekkingen of hun rechtverkrijgenden belanghebbende zijn (artikel 8:1, tweede lid, Awb);
- de schriftelijke beslissing, inhoudende de weigering van de goedkeuring van een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel of de intrekking of de vaststelling van de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel (artikel 8:1, derde lid, onder a, Awb);
- de schriftelijke beslissing, inhoudende de weigering van de goedkeuring van een besluit ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling (artikel 8:1, derde lid, onder b, Awb).

1.3 De inhoud van de bezwaarschriftprocedure en de organisatorische inbedding daarvan

Doel van de bezwaarschriftprocedure is heroverweging van het primaire besluit. Anders dan de rechter dient het bestuursorgaan zich bij deze heroverweging niet te beperken tot de rechtmatigheid van het primaire besluit, maar moet het ook aandacht besteden aan beleidsaspecten voor zover de wet daartoe de ruimte biedt. Een goede werking van de bezwaarschriftprocedure vergt betrokkenheid van beslissers uit de eerste lijn en beleidsbepalers met voldoende zeggenschap en mandaat binnen een bestuursorgaan. Afhandeling van bezwaarschriften door van het primaire besluitvormingsproces afgezonderde afdelingen of externen houdt het risico in dat de heroverweging verengd wordt tot een beoordeling van de juridische houdbaarheid van een besluit en dat de beleidsaspecten als een vaststaand gegeven worden beschouwd.

Om in voorkomende gevallen de aandacht voor beleidsmatige aspecten in de bezwaarschriftprocedure in voldoende mate te waarborgen is er veel voor te zeggen dat bestuursorganen bij de keuze voor de organisatorische onderbrenging van de behandeling van bezwaarschriften aansluiting zoeken bij de beslissingsruimte bij het besluit. Soms heeft een bestuursorgaan bij het nemen van een beslissing veel vrijheid; in andere gevallen ontbreekt die vrijheid nagenoeg. Op grond van de beslissingsruimte worden gebonden en vrije beslissingen onderscheiden. Dit onderscheid is relevant voor de organisatorische inbedding van de bezwaarschriftprocedure. Hoe groter de beslissingsruimte, hoe meer gelegenheid er is om in het kader van de bezwaarschriftprocedure (met de belanghebbenden) te zoeken naar een mogelijkheid om te komen tot een voor alle betrokkenen bevredigende uitkomst. Daarmee wordt het conflictoplossend vermogen van de bezwaarschriftprocedure ten volle benut. Als

voorwaarde daarbij geldt wel dat het bestuursorgaan wordt vertegenwoordigd door iemand met voldoende mandaat en zeggenschap in de uitvoeringspraktijk. De mogelijkheden die de bezwaarschriftprocedure in zo'n geval biedt kunnen slechts optimaal worden benut indien dergelijke functionarissen direct bij de procedure betrokken zijn. Om ook dan de bij heroverweging passende objectiviteit te waarborgen moeten alle voorschriften van de Awb strikt in acht worden genomen. Met name mag niet uitsluitend of in meerderheid worden gehoord door betrokkenen bij de primaire besluitvorming (artikel 7:5, eerste lid, Awb).

Wanneer bezwaar is gemaakt tegen een gebonden beslissing is er minder aanleiding de beleidsbepalers direct bij de behandeling van bezwaarschriften te betrekken omdat de heroverweging uit de aard der zaak in zo'n geval meer op aspecten van rechtmatigheid gericht is.

1.4 Ontvangst van het bezwaarschrift

Bezwaarschriften komen met alle andere post centraal binnen bij het bestuursorgaan. Op de brief moet op dat moment de datum van ontvangst worden aangetekend om later te kunnen nagaan of het bezwaarschrift tijdig is ingediend.

Tip: Om te kunnen zien of het bezwaarschrift tijdig is ingediend moet de omslag (c.q. de enveloppe), waarin het bezwaarschrift is ontvangen in verband met het poststempel bewaard blijven.

Bijzondere situatie: De brief is niet voor het eigen bestuursorgaan bestemd: Indien de brief bestemd is voor een ander bestuursorgaan of voor de administratieve rechter moet de brief op grond van artikel 6:15 Awb worden doorgezonden. Doorzending moet zo snel mogelijk gebeuren.

1.5 Eerste herkenning als bezwaarschrift

Direct na ontvangst moet worden vastgesteld of de brief op het eerste gezicht als bezwaarschrift moet worden aangemerkt. Is dit het geval dan gaat de brief naar de ambtenaar of afdeling, die bevoegd is deze te behandelen.

Tip: Om te waarborgen dat een bezwaarschrift spoedig op de juiste plek binnen de organisatie terecht komt is het handig nadere afspraken te maken met medewerkers, die de aan het bestuursorgaan gerichte post in eerste aanleg ontvangen. Zij kunnen bijvoorbeeld worden geïnstrueerd alles waarin het woord bezwaar voorkomt, te laten doorgaan als een bezwaarschrift en door te geleiden naar de afdeling of persoon, die belast is met de behandeling daarvan. Ook is een vast aanspreekpunt met kennis over juridische aangelegenheden voor deze medewerkers van belang zodat zij bij twijfel kunnen overleggen.

Bijzondere situaties:

A. Artikel 6:15 Awb. Doorzendplicht.

B. Artikel 7:1 Awb. De bezwaarschriftprocedure is niet van toepassing indien het bezwaar gericht is tegen een besluit dat:

- reeds op bezwaar of in administratief beroep is genomen;
- nog moet worden goedgekeurd;
- de goedkeuring van een ander besluit of de weigering daarvan inhoudt;
- is voorbereid met toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3:5 van de Awb. (Naar verwachting treedt in de tweede helft van 2004 de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure in werking. Deze voorziet in nieuwe afdeling 3.4, waarbij de bestaande afdelingen 3.4 en 3.5 zijn samengevoegd, tot een vereenvoudigde procedure. Ook als het besluit is voorbereid met toepassing van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure, is de bezwaarschriftprocedure niet van toepassing.)

1.6 Aanwijzing van de behandelaar van het bezwaarschrift

Voor de behandeling van het bezwaarschrift is het bestuursorgaan dat het primaire besluit nam verantwoordelijk. Het bestuursorgaan kan kiezen waar de beslissing op het bezwaarschrift wordt voorbereid. Zowel behandeling bij een juridische afdeling als bij een beleidsafdeling behoort tot de mogelijkheden. Hiervoor is reeds aangegeven dat het type beslissing en de beleidsvrijheid bij het nemen daarvan belangrijke richtsnoeren kunnen zijn bij de organisatorische onderbrenging van de behandeling van bezwaarschriften, die naar aanleiding van zulke beslissingen worden ingediend. De beperkingen, die aan de behandeling van de zaak ter voorbereiding op de beslissing in bezwaar zijn verbonden, liggen besloten in de artikelen 2:4 en 7:5, eerste lid, Awb. Een andere ambtenaar dan de ambtenaar die het besluit in eerste instantie heeft voorbereid of genomen, moet de beslissing voorbereiden.

1.7 Verzenden van de ontvangstbevestiging

Ingevolge artikel 6:14, eerste lid, van de Awb moet een ontvangstbevestiging worden gestuurd. In dit bericht kan de bezwaarmaker tevens uitgenodigd worden aan te geven of hij gebruik wenst te maken van de mogelijkheid om te worden gehoord (artikel 7:2 van de Awb). Ook is het mogelijk voorlichting te geven over het verdere verloop van de procedure. Er is geen uitdrukkelijke termijn gesteld waarbinnen de ontvangstbevestiging verzonden moet worden.

Bijzondere situatie: In de ontvangstbevestiging kan eventueel nog worden vermeld dat het bezwaar te vroeg is ingediend en dat het pas in behandeling zal worden genomen als het besluit bekend is gemaakt.

Tip: Een snelle verzending van de ontvangstbevestiging geeft vaak een goede indruk bij de indiener van het bezwaar.

Als de hierna genoemde situaties onder 1 tot en met 4 zich *tegelijktijd* voordoen, moet de brief worden teruggezonden naar de indiener met een schriftelijke toelichting waarin de reden voor terugzending is vermeld:

1. de brief is geen bezwaarschrift;
2. de brief hoeft niet als klacht door het ontvangende bestuursorgaan te worden behandeld;
3. de brief heeft geen betrekking op een aangelegenheid die tot de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan behoort;
4. er is geen doorzendplicht aan een ander bestuursorgaan of de administratieve rechter.

Bijzondere situatie: De zaak wordt behandeld door een gemachtigde. De ontvangstbevestiging dient in ieder geval aan de gemachtigde te worden gezonden (artikel 6:17 Awb). Het is verstandig de ontvangstbevestiging te zenden aan de indiener zelf én aan de gemachtigde en daarin te vermelden dat verdere correspondentie via de gemachtigde zal lopen.

Hoofdstuk 2 Beoordeling van de formele aspecten van het bezwaarschrift

2.1 Elektronisch bezwaarschrift

Op 17 april 2003 is het wetsvoorstel elektronisch bestuurlijk verkeer door de Tweede Kamer aangenomen. Het wetsvoorstel is thans (februari 2004) in behandeling bij de Eerste Kamer² en zal naar verwachting op 1 juni 2004 in werking treden. Dit wetsvoorstel 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

² Kamerstukken I 2002/03, 28 483, nr. 199. Zie ook: www.justitie.nl/thema's/dossiers/Awb/wetsvoorstellen.

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. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel mag met elektronisch verkeer worden geëxperimenteerd. Het wetsvoorstel en de toelichting hierop kunnen hiervoor al een zekere leidraad bieden.

2.2. Vereisten bezwaarschrift

Artikel 6.5 Awb stelt de volgende eisen aan een bezwaarschrift:

EIS 1. Het bezwaarschrift is ondertekend.

Het bezwaarschrift vermeldt de handtekening. Na invoering van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer geldt voor bezwaarschriften die via de elektronische post worden ingediend, artikel 2:16 (nieuw). Een dergelijk bezwaarschrift moet een elektronische handtekening bevatten, waarvan de gebruikte methode voldoende betrouwbaar moet zijn. Met de norm van voldoende betrouwbaarheid wordt aangesloten bij artikel 3:15a, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek.

EIS 2. Het bezwaarschrift bevat de naam en het adres van de indiener

Een anoniem bezwaarschrift behoeft niet in behandeling te worden genomen. Het vermelde adres kan ook een postbusnummer zijn (N.o. 29 december 1998, AB 1999, 142).

Als een bezwaarschrift wordt ingediend namens een ander en de vereiste machtiging ontbreekt, zal de indiener in de gelegenheid moeten worden gesteld de machtiging alsnog te sturen. Bij rechtspersonen **kunnen** de statuten en eventuele verslagen van vergaderingen (waarin is besloten tot procederen) worden opgevraagd indien twijfel bestaat of het bezwaarschrift bevoegd is ingediend.

EIS 3. Het bezwaarschrift is gedagtekend.

Het bezwaarschrift vermeldt de datum.

EIS 4. Het bezwaarschrift bevat een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.

Anders dan bij de indiening van een beroepschrift bestaat bij de indiening van een bezwaarschrift niet de verplichting een afschrift van het bestreden besluit bij te voegen. Wel dient het bezwaarschrift een aanduiding van het besluit te bevatten op basis waarvan het voor het bestuursorgaan mogelijk is dit te traceren. Vermelding van datum en kenmerk is daarvoor zeer geschikt.

EIS 5. Het bezwaarschrift bevat de gronden voor het bezwaar.

Uit de jurisprudentie blijkt dat een summiere aanduiding van de gronden voldoende is. De enkele ontkenning van feiten die aan het besluit ten grondslag liggen volstaat echter niet (CRvB 7 maart 2000, AB 2000, 214). Indien het bezwaar het niet tijdig nemen van een besluit betreft, volstaat als motivering de mededeling dat de indiener bezwaar maakt tegen het uitblijven van het besluit.

EIS 6. Het bezwaarschrift moet in beginsel in het Nederlands zijn gesteld of van een vertaling zijn voorzien.

Als het bezwaarschrift niet in het Nederlands is gesteld, dient te worden beslist of een vertaling nodig is voor een goede behandeling van het bezwaar of beroep. In de regel moet de indiener zelf voor een vertaling zorgdragen en deze ook bekostigen. Tussen burgers en een bestuursorgaan dat in Friesland is gevestigd, mag op grond van afdeling 2.2. van de Awb de Friese taal worden gebruikt.

Bestuursorganen moeten de Nederlandse taal gebruiken (artikel 2:6, eerste lid, Awb). Alleen als het gebruik van een andere taal doelmatiger is en dit geen van de andere belanghebbenden schaadt, is gebruik van een andere taal toegestaan. Dit kan het geval zijn als de bezwaarmaker de Nederlandse taal niet machtig is. Voorwaarde is dat de belangen van derden niet onevenredig worden geschaad.

2.3 Consequenties van het niet voldoen aan de eisen

In dat geval kan het bezwaar niet-ontvankelijk worden verklaard. Het bestuursorgaan is daartoe niet verplicht. Ingevolge artikel 6:6 Awb moet het bestuursorgaan wel gelegenheid geven tot herstel van verzuimen voordat het een bezwaarschrift niet-ontvankelijk verklaart.

2.4 Rekening houden met de bedoeling van de indiener

Bij de beoordeling van een brief moet het bestuursorgaan rekening houden met de bedoelingen van de indiener. In een geval waarin een brief formeel niet als bezwaarschrift hoeft te worden aangemerkt, maar het vermoeden bestaat dat de brief wel als zodanig bedoeld is, verdient het aanbeveling de indiener de gelegenheid te geven om verzuimen te herstellen. Het is natuurlijk ook mogelijk bij de indiener telefonisch te vragen naar zijn bedoelingen. Het verdient aanbeveling een telefoonnotitie voor het dossier op te stellen, waarin gemaakte afspraken worden vastgelegd. Een afschrift daarvan kan aan de indiener worden gestuurd.

Bijzondere situaties:

A: Er wordt bezwaar gemaakt terwijl dat niet kan.

Mogelijk bestaat er doorzendplicht, omdat de brief als beroepschrift door een ander bestuursorgaan of een administratieve rechter moet worden behandeld.

B: De brief bevat wel een bezwaar, maar het gaat om een handeling waartegen geen bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld. Te denken valt aan een niet-appellabele feitelijke handeling. In geval van twijfel dient de indiener gehoord te worden. Wanneer duidelijk is dat het ongenoegen feitelijk handelen betreft moet de indiener erover geïnformeerd worden dat de brief als klacht op de wijze als voorzien in Hoofdstuk 9 van de Awb (klachtbehandeling) behandeld kan worden en dat behandeling als bezwaarschrift tot de beslissing zal leiden dat het bezwaar niet-ontvankelijk is.

Tip: Bij onduidelijkheid verdient het aanbeveling om verzoeker bijvoorbeeld telefonisch te vragen op welke procedure hij doelt en de inhoud van dit gesprek in een telefoonnotitie vast te leggen.

Hoofdstuk 3. Controle op de indieningstermijn

3.1 Begin van de termijn

De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt **zes weken** (artikel 6:7 Awb).

De bestuursrechter toetst ambtshalve of een bezwaarschrift tijdig is ingediend (termijn van openbare orde). Het staat een bestuursorgaan niet vrij een te laat ingediend bezwaarschrift inhoudelijk te beoordelen (ABRS 5 december 1995, AB 1996, 298 met noot AFMB; CRvB 19 november 1996, JB 1997,11)

Voordat een bezwaarschrift aan een inhoudelijke beoordeling wordt onderworpen, moet eerst worden beslist of het binnen de termijn is ingediend. De termijn begint met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt (artikel 6:8, eerste lid, Awb). Dat is de eerste dag na verzending of publicatie (Bijv. Indien een besluit wordt verzonden op woensdag 15 januari begint de bezwaartermijn op donderdag 16 januari te lopen, dat wil zeggen in de nacht van 15 op 16 januari om 0.00 uur). De datum van ontvangst is niet relevant. Om het begin van de termijn te kunnen bepalen moet de dag van verzending worden vastgelegd.

ABRS 28 december 1999, AB 2000, 150: Burgemeester en wethouders hebben de ontvangst van de aanvraag voor de bouwvergunning gepubliceerd in Het Parool van 1 februari 1995. Daarmee hebben zij voldaan aan de wettelijke vereisten ten aanzien van de publicatie van aanvragen voor bouwvergunningen, neergelegd in artikel 41 van de Woningwet. Anders dan appellanten hebben gesteld, is kennisgeving van de aanvraag in een huis-aan-huisblad niet vereist. (...) De omstandigheid dat appellanten het Parool niet lezen en dat zij omstreeks de datum van publicatie niet aanwezig waren, ligt in hun risicosfeer en kan in beginsel ook niet aan burgemeester en wethouders worden tegengeworpen.

Tip: Het is van belang dat het besluit pas van een dagtekening wordt voorzien op de dag dat het ook werkelijk aan de post wordt aangeboden.

3.2 Einde van de termijn

Het bezwaarschrift moet zijn ingediend binnen zes weken (42 dagen) na de dag waarop het besluit bekend is gemaakt volgens de regels van artikelen 3:41Awb en 3:42 Awb(Bijv. Als het besluit op woensdag 15 januari is verzonden, eindigt de termijn in de nacht van woensdag 26 februari op donderdag 27 februari om 0.00 uur). Ingevolge artikel 3:45 Awb dient het bestuursorgaan bij de bekendmaking, respectievelijk mededeling van het primaire besluit aan de belanghebbende(n) duidelijk te maken tot wanneer het bezwaarschrift kan worden ingediend.

Aan de termijn dient strikt de hand te worden gehouden. Termijnoverschrijding moet leiden tot niet-ontvankelijkverklaring, tenzij de indiener een geldige reden heeft (art. 6:11Awb).

De jurisprudentie over de al dan niet verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding is betrekkelijk casuïstisch en strikt. Omstandigheden van persoonlijke aard kunnen verschoonbaarheid van termijnoverschrijding meebrengen indien zij een zekere mate van ernst hebben. Ziekte of vakantie zijn in beginsel niet aanvaard als redenen voor verschoonbare termijnoverschrijding (HR 1 november 1994, DD 95.075; CRvB 5 januari 1996, AB 1996,145). Als de termijnoverschrijding het gevolg is van ontbreken van de rechtsmiddelenverwijzing is deze niet zonder meer verschoonbaar (ABRS 8 mei 2001, Nieuwsbrief Awb, nummer 164). Alleen als het bezwaarschrift (of het dossier) daartoe aanleiding geeft, is het stellen van gerichte vragen in verband met een mogelijke verschoonbare termijnoverschrijding in het kader van de vereiste zorgvuldigheid nodig.

Waarschuwing: Veel bestuursorganen blijken niet-ontvankelijkverklaring op grond van termijnoverschrijding achterwege te laten en over te gaan tot een inhoudelijke beoordeling van een niet-verschoonbaar te laat ingediend bezwaarschrift. Dat is niet toegestaan. In dat geval handelt het in strijd met wettelijke voorschriften die door de rechter worden aangemerkt als voorschriften van

openbare orde. De beslissing op bezwaar wordt door de rechter vernietigd, ook als er niet wordt geklaagd over de termijnoverschrijding.

3.3 Moment van indiening

Artikel 6:9 Awb geeft aan dat een bezwaarschrift tijdig is ingediend als het voor het einde van de termijn van zes weken is ontvangen of als het voor dat tijdstip ter post is bezorgd en binnen een week na afloop van de termijn is ontvangen. De Algemene termijnenwet is van toepassing op het einde van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift, niet op het begin (CRvB 17 september 1996, AB 1996, 463). Artikel 1 van de Algemene Termijnenwet geeft aan dat een in de wet gestelde termijn, die eindigt op een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag wordt verlengd tot de eerstvolgende dag die niet een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is. Algemeen erkende feestdagen in de zin van de Algemene Termijnenwet zijn: Nieuwjaarsdag, de Christelijke tweede Paas- en Pinksterdag, de beide Kerstdagen, Hemelvaartsdag, de dag waarop de verjaardag van de Koning(in) wordt gevierd en de vijfde mei.

Verzending per post

Het TPG-poststempel is een belangrijk bewijsmiddel voor het tijdstip van verzending. Daarom is het raadzaam de enveloppe met poststempel te bewaren in het bezwaarschriftdossier. Verzending per koerier wordt niet gelijkgesteld aan postbezorging door de TPG (CRvB 5 september 1997, AB 1998,34 met noot FP; ABRS 14 maart 1996, AB 1997, 54 met noot NV). Een stempel van een eigen frankeermachine geldt niet als bewijs (Vz. CBB 14 april 1994, AB Kort 1994, 453 en ABRS 18 april 1996, AB 1997,52).

Ook bij verzending vanuit het buitenland geldt de regel van artikel 6:9 Awb dat een bezwaarschrift tijdig is ingediend indien het voor het einde van de termijn op de post is gedaan en het niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen. Het risico van vertragingen in de postbezorging ligt daardoor bij de indiener.

ABRS 10 januari 1994, AB Kort 1994, 204: Het beleid van verweerder om in geval van aanbidding aan de PTT de datum van afstempeling door de PTT en in andere gevallen de datum van ontvangst van de aanvraag bepalend te achten is, ook na privatisering van de PTT, niet onredelijk.

Persoonlijke bezorging

Als de indiener het bezwaarschrift persoonlijk bezorgt of laat bezorgen, moet de functionaris, die het bezwaarschrift voor het bestuursorgaan in ontvangst neemt, de datum van ontvangst direct op het bezwaarschrift aantekenen.

Bezwaarschriften worden ook wel door de indiener in de brievenbus van het bestuursorgaan gedeponerd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft als regel aanvaard, dat als datum van binnenkomst geldt de dag voordat het bezwaarschrift door een medewerker uit de brievenbus wordt gehaald (ABRS 19 juli 1996, AB 1997, 55 met noot NV)

Tip: Aan degene die het bezwaarschrift persoonlijk bezorgt verstrekt men een gedateerd bewijs van ontvangst om onduidelijkheid over het moment van indienen te voorkomen.

Verzending per fax

Per fax verzonden bezwaarschriften dienen vóór 24.00 uur van de laatste dag van de termijn te zijn ingediend. Het risico van storingen in zowel de zendende als de ontvangende faxapparatuur is voor de verzender. Ook moet de verzender - in geval van twijfel - aannemelijk maken dat de fax is verzonden en op welk tijdstip dat is gebeurd.

Uit de jurisprudentie van de ABRS valt af te leiden dat als er een faxontvangstregistratie is, het bezwaarschrift als op tijd ingekomen moet worden beschouwd als de fax is begonnen binnen te komen voor 24.00 uur. Wanneer ontvangstregistratie ontbreekt moet een bezwaarschrift geacht worden op tijd te zijn ingediend wanneer dit wordt aangetroffen bij het openen van het kantoor de dag volgend op de laatste dag van de bezwaartermijn (Vgl ABRS 16 mei 2000, AB 325: een beroepschrift dat via de fax om 00.01 bij de Raad van State begon binnen te komen is buiten de termijn ontvangen).

Verzending per elektronische post

Het wetsvoorstel elektronisch bestuurlijk verkeer (zie paragraaf 2.1) maakt het mogelijk dat bezwaarschriften via de elektronische post worden ingediend.

3.4 Vroegtijdige indiening

Een bezwaarschrift dat te vroeg wordt ingediend, moet niet-ontvankelijk worden verklaard, tenzij één van de twee uitzonderingen van artikel 6:10, eerste lid, Awb zich voordoet. Deze uitzonderingen zijn:

1. Het besluit was ten tijde van de indiening wel reeds tot stand gekomen.
2. Het besluit was ten tijde van de indiening nog niet tot stand gekomen, maar de indiener kon redelijkerwijs menen dat dit wel reeds het geval was (bijv. de gemeenteraad heeft een beslissing genomen maar nog niet formeel vastgelegd).

Als niet-ontvankelijkverklaring achterwege blijft, is het bestuursorgaan bevoegd de behandeling van het bezwaarschrift aan te houden tot het begin van de termijn. Er is geen reden om te wachten met verzending van een ontvangstbevestiging.

Tip: In de ontvangstbevestiging kan melding worden gemaakt van de aanhouding van de behandeling op grond van de vroegtijdige indiening.

3.5 Termijnbewaking

De wet bevat geen regels over termijnbewaking. Toch hebben enkele bestuursorganen een systeem ontwikkeld, waardoor zij de termijnen beter kunnen bewaken. Zodra het bezwaarschrift binnenkomt stellen zij een duidelijk tijdspad op.

Hoofdstuk 4 Verzuimherstel

Is er sprake van een verzuim, dat hersteld kan worden, dan dient het bestuursorgaan de indiener ingevolge artikel 6:6 Awb in de gelegenheid te stellen het verzuim te herstellen. Het bestuursorgaan moet de indiener wijzen op wat er ontbreekt en het moet hem uitnodigen het ontbrekende alsnog aan te vullen. Als bijvoorbeeld de machtiging van degene die optreedt namens de bezwaarmakende rechtspersoon ontbreekt, kan hij telefonisch worden uitgenodigd de machtiging mee te nemen naar de zitting. In andere gevallen zal een schriftelijke uitnodiging tot verzuimherstel op zijn plaats zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval als een motivering bij het bezwaarschrift ontbreekt. Indien de brief, waarin wordt uitgenodigd tot verzuimherstel niet aangetekend of met bericht van ontvangst wordt verzonden, komt het risico dat niet kan worden aangetoond dat deze brief daadwerkelijk is verzonden voor rekening van de afzender (CRvB 26 mei 1998, AB 1998,321). De mogelijkheid tot verzuimherstel moet worden geboden in gevallen waarin het gaat om een verzuim dat hersteld kan worden (ABRS 30 oktober 1998, JB 1998, 280).

Voordat het bestuursorgaan het bezwaarschrift niet-ontvankelijk kan verklaren moet het ook een termijn stellen waarbinnen het verzuim moet worden hersteld (ABRS 21 april 1997, JB 1997, 117). Al naar gelang het verzuim kan in de lengte van de gestelde termijn gedifferentieerd worden. Een termijn van twee tot vier weken is redelijk. Een termijn, die de wettelijke indieningstermijn voor een bezwaarschrift bekort, mag niet. Bij elke termijnoverschrijding moet bekeken worden of deze verschoonbaar is. Wanneer het bestuursorgaan een als fataal bedoelde termijn stelt om een gepleegd verzuim te herstellen, moet het daarbij aangeven dat bij het overschrijden van die termijn de kans bestaat dat dit niet-ontvankelijkverklaring tot gevolg zal hebben (zie CRvB 5 april 2000, AB 2000, 298).

Dikwijls worden bezwaarschriften zonder motivering ingediend, de zgn. *pro forma* bezwaarschriften. In dat geval moet de indiener er ingevolge artikel 6:6 Awb op gewezen worden dat de gronden ontbreken. Hij moet in de gelegenheid gesteld worden deze binnen een bepaalde termijn alsnog te leveren. Het komt ook voor dat de indiener in zijn bezwaarschrift al enige gronden aanvoert met de mededeling dat hij deze zal aanvullen. Daarbij stelt de verzoeker zich niet altijd een termijn. In alle gevallen moet het bestuursorgaan schriftelijk een termijn stellen waarbinnen de nadere gronden moeten zijn ingediend. Indien het bestuursorgaan dit nalaat is het niet mogelijk het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren.

Gedurende de termijn voor verzuimherstel is de beslistermijn opgeschort. De termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim te herstellen tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken (artikel 7:10, tweede lid, Awb).

Als de indiener is gewezen op gebreken aan het bezwaarschrift en hij geen gebruik maakt van de hem geboden gelegenheid de gesignaleerde gebreken binnen een bepaalde termijn te herstellen, kan het bestuursorgaan het bezwaarschrift alsnog niet-ontvankelijk verklaren. Het bestuursorgaan is hiertoe niet verplicht.

Het bestuursorgaan is niet verplicht een bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren als een geconstateerd verzuim niet wordt hersteld. Voorbeelden van gevallen waarin tot niet-ontvankelijkverklaring kan worden besloten nadat gelegenheid is gegeven tot verzuimherstel zijn:

1. de indiener laat na een handtekening onder het bezwaarschrift te plaatsen;
2. de indiener geeft niet aan tegen welk besluit het bezwaar is gericht;
3. de indiener geeft geen enkele grond voor zijn bezwaar in het bezwaarschrift en deze is ook niet op andere wijze te achterhalen bijvoorbeeld in een telefoonnotitie of eerdere correspondentie;
4. de indiener geeft geen machtiging af.

Bij twijfel dient de indiener te worden gehoord.

Hoofdstuk 5. Een hoorzitting of niet

5.1 Afzien van horen

Een essentieel onderdeel van de bezwaarschriftprocedure is het horen (ABRS 29 juli 1996, JB 1996, 190 en CRvB 23 december 1996, AB 1997, 239). Het horen is niet alleen een waarborg voor de belangen van de indiener van het bezwaarschrift of andere belanghebbenden, maar is ook belangrijk voor het bestuursorgaan dat op het bezwaarschrift moet beslissen. Het bestuursorgaan kan zich er met behulp van de hoorzitting van verzekeren dat het over alle relevante informatie beschikt alvorens een nieuw besluit te nemen. De bepalingen omtrent het horen vormen geen voorschriften van openbare orde, waaraan de rechter ambtshalve toetst (CRvB 16 december 1999, AB 2000, 133).

Artikel 7:3 Awb somt de uitzonderingsgevallen op de hoorplicht op. Deze moeten restrictief worden uitgelegd (CRvB 29 juni 1995, JB 1995, 180 en ABRS 7 september 1995, JB 1995, 273). Het afzien van horen is niet voldoende gemotiveerd indien uit de stukken kan worden afgeleid dat betrokkene heeft aangegeven af te zien van het recht gehoord te worden, maar tevens blijkt dat dat als reden had dat betrokkene te kennen was gegeven dat het bezwaar gegrond zou worden verklaard (CRvB 17 oktober 2000, ABkort 2000, 787). De volgende gronden zijn opgesomd in artikel 7:3 Awb:

Het bezwaar is kennelijk niet-ontvankelijk

Als direct kan worden vastgesteld, dat er formele belemmeringen zijn om (inhoudelijk) op het bezwaarschrift in te gaan, is het bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk. Belanghebbenden hoeven niet te worden gehoord. Bestaat er maar enige vorm van twijfel over de ontvankelijkheid, dan moet worden gehoord.

Voorbeelden van gevallen waarin een bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is, zijn:

- Het bezwaar is na afloop van de bezwaartermijn ingediend en van bijzondere omstandigheden is niet gebleken.
- Het vormverzuim waarvoor een hersteltermijn is gegeven is niet binnen die termijn hersteld en van bijzondere omstandigheden is niet gebleken.
- Het bezwaarschrift is namens de belanghebbende door een gemachtigde ingediend, maar de machtiging ontbreekt.

Tip: Een praktische mogelijkheid is om telefonisch contact opnemen met de belanghebbende. Een informeel gesprek met de indiener, waarin hem uitleg kan worden gegeven, kan leiden tot meer begrip bij betrokkene. Mogelijk wordt hiermee verder procederen voorkomen. Soms blijkt uit het telefoongesprek dat een hoorzitting toch noodzakelijk is, bijvoorbeeld omdat een bijzondere omstandigheid wordt aangevoerd die wellicht de geconstateerde termijnoverschrijding verschoonbaar maakt.

Het bezwaar is kennelijk ongegrond

Als op grond van de wet en vaste jurisprudentie kan worden verondersteld dat het bezwaar van de belanghebbende geen enkele kans van slagen zal hebben, kan van een hoorzitting worden afgezien. Men kan pas spreken van kennelijke ongegrondheid, indien uit het bezwaarschrift zelf al direct, dat wil zeggen zonder enig verder onderzoek, blijkt dat de aangevoerde bezwaren ongegrond zijn en er redelijkerwijs over die conclusie geen twijfel mogelijk is (Pres CRvB 11 april 1995, KG 1995, 245 en N.o. 26 september 1997, AB 1998,7). In de memorie van toelichting bij de Awb wordt een aantal voorbeelden genoemd, zoals:

- Tegemoetkoming aan het bezwaar is evident in strijd met een wettelijk voorschrift.
- Het bezwaar richt zich tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag zonder dat in het bezwaarschrift melding wordt gemaakt van nieuwe feiten of omstandigheden.
- Het bezwaar richt zich tegen een beslissing die overeenkomt met vast, door de rechter aanvaard beleid en er zijn geen bijzondere omstandigheden aangevoerd op grond waarvan van het beleid zou moeten worden afgeweken.

Tip: Ook hier kan in twijfelgevallen telefonisch contact met de indiener van het bezwaarschrift helpen. Het gaat dan niet om telefonisch horen. Dit telefoongesprek vindt plaats om te bepalen of op een hoorzitting mogelijk nieuwe argumenten of informatie naar voren kunnen komen. Als dat het geval is, mag de hoorzitting niet achterwege blijven. In het algemeen moet voorzichtig worden omgegaan met het aanmerken van bezwaren als kennelijk ongegrond.

De belanghebbenden hebben verklaard dat zij geen gebruik willen maken van het recht te worden gehoord

Het horen kan alleen achterwege blijven als betrokkene aantoonbaar te kennen heeft gegeven dat hij niet wil worden gehoord. Dit mag dus niet te snel worden aangenomen (CRvB 25 januari 1996, AB 1996,126). Eventueel kan de belanghebbende tegelijk met de ontvangstbevestiging of in de uitnodiging voor de hoorzitting worden gevraagd of hij wil worden gehoord. Betrokkene kan dan aangeven of hij tijdens een hoorzitting of telefonisch wil worden gehoord. Om de belanghebbende zoveel mogelijk tegemoet te komen kan het bestuursorgaan de belanghebbende laten kiezen uit een aantal hoordata. Dat is niet verplicht en kan zowel schriftelijk als telefonisch.

Vaak zal een belanghebbende kiezen voor de mogelijkheid om telefonisch gehoord te worden; een hoorzitting kost hem vaak te veel tijd en/of moeite. Een telefoongesprek kan echter alleen de hoorzitting vervangen als de keuze daarvoor uitdrukkelijk bij de indiener van het bezwaarschrift ligt (Zie voor meer informatie over de wijze van horen, een zitting of telefonisch, bijlage 1).

Tip: Uiteraard moeten de gegevens die uit een telefonisch contact met de belanghebbende naar voren komen, in het onderzoek worden betrokken. Van het telefoongesprek dient dan ook een telefoonnotitie gemaakt te worden. In de beslissing op het bezwaar dient tevens te worden vermeld dat de belanghebbende geen prijs stelde op een hoorzitting.

Bijzondere situatie: De belanghebbende heeft aangegeven prijs te stellen op de hoorzitting, maar komt zonder bericht van verhindering niet opdagen.

Het bestuursorgaan mag niet zomaar aannemen dat de belanghebbende zich heeft bedacht en achteraf bezien toch niet gehoord wil worden, als dit niet schriftelijk aan het bestuursorgaan is meegedeeld. De wens gehoord te worden kan immers nog steeds bestaan. Om problemen in een eventuele beroepsprocedure te voorkomen is het beter bij betrokkene telefonisch na te vragen of hij wel of niet gehoord wil worden. Als hij dan aangeeft alsnog gehoord te willen worden, kan het bestuursorgaan ervoor kiezen hem op dit punt tegemoet te komen (CRVB 29 juni 1995, JB 1995, 180 en CRvB 25 januari 1996, AB 1996,126). Het dossier dient een schriftelijke vastlegging van het telefoongesprek te bevatten.

Uiteraard zijn er grenzen: een beslissing op een bezwaarschrift kan men niet eindeloos uitstellen. Het is dan ook niet onredelijk te vragen naar de reden waarom een belanghebbende geen gehoor heeft gegeven aan de uitnodiging voor het horen. De aangevoerde reden zal van invloed zijn op de beslissing of hij alsnog wordt gehoord. In het geval een belanghebbende aangeeft niet gehoord te willen worden, is het verstandig dit schriftelijk aan de belanghebbende te bevestigen. Dit voorkomt problemen achteraf in de beroepsprocedure.

Aan het bezwaar wordt volledig tegemoet gekomen en andere belanghebbenden worden daardoor niet in hun belangen geschaad

Als men direct kan vaststellen dat de indiener gelijk heeft en dat het bestuursorgaan volledig aan zijn bezwaar tegemoet kan komen, is een hoorzitting uiteraard niet nodig; het bezwaar is 'kennelijk gegrond'. Een hoorzitting is niet nodig, omdat op basis van het bezwaarschrift en/of andere telefonische of schriftelijke informatie een voor de belanghebbende positieve beslissing op bezwaar kan worden genomen. De hoorzitting kan, aldus artikel 7:3, onder d, Awb alleen achterwege blijven als andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen worden geschaad.

In de in artikel 7:3 Awb genoemde gevallen zou een hoorzitting tot een onnodige werkbelasting en tijdverlies voor het bestuur leiden. Het is dus zaak vast te stellen of één van de genoemde gronden zich voordoet.

Let op: In de bezwaarfase kan niet van het horen worden afgezien omdat de belanghebbende al in de voorbereidingsfase is gehoord (Afdeling 4.1.2 Awb).

5.2 Beslissingsbevoegdheid ten aanzien van het afzien van horen

De wetgever gaat ervan uit dat **het bestuursorgaan zelf** beslist of van het horen kan worden afgezien. Als een **adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb** is ingeschakeld, beslist ingevolge het vierde lid van dat artikel deze commissie hierover, voor zover niet bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Dat laatste komt zelden voor.

Hoofdstuk 6. Voorbereiding van de hoorzitting

Een hoorzitting kan pas worden gehouden als de noodzakelijke gegevens zoveel mogelijk bekend zijn. Gegevens van derde-belanghebbenden moeten voor de hoorzitting bekend zijn, omdat alleen op die manier een goed beeld verkregen kan worden over de feiten en belangen, die een rol spelen in de besluitvorming. Met alle relevante stukken en gegevens waaronder eventuele aanvullingen die door de belanghebbenden of anderen verstrekt zijn, dient een bezwaardossier gevormd te worden.

Als het horen van de belanghebbende(n) geschiedt door een - interne of externe - commissie, kan de ambtenaar die het bezwaarschrift behandelt als secretaris van de hoorcommissie functioneren. Dit mag niet de ambtenaar zijn die het aangevochten besluit heeft voorbereid.

De secretaris c.q. de ambtenaar, die het bezwaar behandelt, bereidt de hoorzitting voor, nodigt de leden van de hoorcommissie uit of vraagt, indien er geen vaste hoorcommissie bestaat, de daartoe in aanmerking komende personen zitting te nemen in de hoorcommissie. Tevens draagt deze ambtenaar zorg voor:

1. de samenstelling van het bezwaardossier (eventueel met een ambtsbericht of verweerschrift van de beleidsafdeling);
2. de uitnodiging aan belanghebbenden en het bestuursorgaan op de hoorzitting te verschijnen;
3. het ter inzage leggen van de op de zaak betrekking hebbende stukken.

Tevens kan de behandelend ambtenaar ten behoeve van de leden van de hoorcommissie een notitie schrijven, waarin bijvoorbeeld is opgenomen:

1. een chronologisch overzicht van de zaak;
2. een oordeel over de ontvankelijkheid;
3. een overzicht van alle relevante feiten, het wettelijk kader en het beleidskader.

Tip: Voor een goede voorbereiding van de te nemen beslissing op het bezwaarschrift is een zorgvuldige voorbereiding van de zitting noodzakelijk. Indien ervoor wordt gekozen dat de beslissing op bezwaar wordt voorbereid op een andere afdeling dan de afdeling, waarop de primaire beslissing is voorbereid, dient er natuurlijk een optimale samenwerking en communicatie te bestaan tussen deze afdelingen. Goede samenwerking en communicatie vergemakkelijken de voorbereiding van een volledige heroverweging. Mede gezien de beslistermijn en het daarmee samenhangende tijdspad kan het nuttig zijn aan de afdeling, die het aangevallen besluit heeft voorbereid, een termijn te stellen, waarbinnen stukken voor het dossier en een eventueel verweerschrift geleverd moeten worden. Daartoe bestaat natuurlijk geen aanleiding als deze afdeling ook de beslissing op het bezwaar voorbereidt.

Hoofdstuk 7. Uitnodiging voor de hoorzitting

Voor het horen kan het bestuursorgaan eenzijdig een datum en een tijdstip vaststellen of telefonisch een datum en tijdstip met betrokkene(n) afspreken.

7.1 Inhoud van de uitnodiging

De uitnodiging moet in ieder geval de volgende gegevens bevatten:

1. datum van de hoorzitting;
2. plaats van de hoorzitting;
3. tijd van de hoorzitting.

De uitnodiging voor de zitting kan daarnaast bevatten:

4. de routebeschrijving naar het kantoor waar de hoorzitting gehouden wordt;
5. de samenstelling van de commissie, indien van toepassing;
6. de vermelding dat belanghebbenden op grond van artikel 7:4 Awb tot tien dagen voor het horen nadere stukken kunnen indienen;
7. de aanduiding van tijd en plaats waar de stukken kunnen worden ingezien.

Een aantal bestuursorganen stuurt met de uitnodiging voor het horen een antwoordstrook mee. De belanghebbende wordt verzocht hierop aan te geven of hij al dan niet gehoord wil worden en, eventueel, op welke van de genoemde data dit voor hem het beste uitkomt. Dat is toegestaan. Uit de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep blijkt evenwel dat het niet mogelijk is het bieden van de mogelijkheid om te worden gehoord afhankelijk te laten zijn van een niet in de wet voorziene formaliteit. (CRvB 27 mei 1998, JB 1998, 173). Het bestuursorgaan kan daarom het uitblijven van de terugzending van de antwoordstrook niet aangrijpen om het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren. Er zijn ook bestuursorganen die eenzijdig een datum vaststellen. Ook dan wordt wel met antwoordstroken gewerkt om vast te stellen of de belanghebbende op de hoorzitting aanwezig zal zijn. Andere maken telefonisch een afspraak. Een telefonisch gemaakte afspraak geeft meer zekerheid over de komst van de belanghebbende.

De situatie kan zich voordoen dat de uitnodiging de geadresseerde niet of te laat bereikt. De Centrale Raad van Beroep heeft zich uitgesproken over deze situatie (CRvB 21 juli 1998, RSV 1998, 306). De uitnodiging was niet aangetekend verzonden. Ook anderszins was niet gebleken dat de uitnodiging daadwerkelijk naar het adres van appellant was verzonden. De rechter oordeelde dat het er voor moest worden gehouden dat het bestuursorgaan in strijd met artikel 7:2, eerste lid, Awb de belanghebbende niet in de gelegenheid had gesteld om te worden gehoord. Met deze uitspraak wordt de jurisprudentie omtrent het verzenden en ontvangen van besluiten gevolgd. Deze jurisprudentie komt er op neer dat een besluit waarvan voldoende vaststaat dat het door het bestuursorgaan is verzonden, er vanuit gegaan moet worden dat het besluit de geadresseerde ook heeft bereikt. Dit is anders indien er problemen met de postbezorging bekend zijn of indien de geadresseerde 'op niet ongeloofwaardige wijze' ontkent (zie bv. ABRS 26 juni 2000, AB 2000, 337).

Tips:

- Het is raadzaam een telefonisch gemaakte afspraak schriftelijk te bevestigen.
- Als voor het inzien een telefonische afspraak gemaakt dient te worden, moet dit duidelijk worden vermeld.
- Het kan handig zijn de belanghebbenden te vragen of zij de toelichting die zij tijdens de hoorzitting willen geven, op schrift stellen, bijvoorbeeld in een pleitnota, en deze toelichting meenemen.
- Om efficiënt gebruik van de hoorcapaciteit te bevorderen verdient het aanbeveling zoveel mogelijk zaken op één dag te plannen. Een vaste zittingsdatum per maand of per week kan ook

bijdragen tot de efficiency. Bij de planning van de hoorzittingen kan ook rekening worden gehouden met de omstandigheid dat een aantal bezwaarmakers niet komen opdagen.

7.2 Verzoeken om uitstel van de hoorzitting

Om overschrijding van de beslistermijn te beperken is het raadzaam een hoorzitting slechts op gemotiveerd verzoek uit te stellen en in beginsel niet meer dan eenmaal uitstel te verlenen. Indien gemotiveerd wordt verzocht om uitstel moet daarop zo enigszins mogelijk worden ingegaan (CBB 9 juni 1992, AB 1992, 460).

Hoofdstuk 8. Indiening van stukken

Belanghebbenden kunnen tot tien dagen voor het horen stukken indienen (art. 7:4, eerste lid, Awb). In de wet is niet aangegeven wat er moet gebeuren met stukken die later worden ingediend. In principe is het bestuursorgaan vrij om te bepalen hoe daarmee wordt omgegaan. Relevant hierbij is in hoeverre de beslissing op het bezwaar de belangen van derden kan raken. In gevallen waarin er geen kans is dat derden willen reageren op nader ingebrachte stukken is er niets op tegen dat ook stukken, die op de zitting worden overgelegd bij de voorbereiding van de beslissing op het bezwaar betrokken worden. In zaken waarbij de belangen van derden wel zijn betrokken kunnen te laat ingediende stukken slechts meegenomen worden indien andere belanghebbenden er redelijkerwijs op kunnen reageren.

Het is raadzaam om ook stukken die het bestuursorgaan kort vóór of tijdens de zitting ontvangt in het onderzoek tijdens de hoorzitting te betrekken. Dit kan achterwege blijven als het niet mogelijk is de inhoud van de stukken volledig op zijn waarde te schatten. De oorzaak hiervan kan bijvoorbeeld liggen in de omvang van de stukken of in de afwezigheid op de hoorzitting van andere belanghebbenden. Als de stukken die kort vóór of tijdens de zitting zijn ingebracht, niet tijdens de hoorzitting kunnen worden onderzocht, dient dit daarna alsnog te gebeuren. Om overrompeling van partijen door nieuwe stukken te voorkomen, is een tweede hoorzitting noodzakelijk om partijen de gelegenheid te geven hun reactie op die stukken te geven tenzij partijen te kennen geven dat deze achterwege kan blijven dan wel volstaan kan worden met een schriftelijke reactie. Om vertraging in de afhandeling van het bezwaarschrift te voorkomen, verdient het de voorkeur om aan partijen toestemming te vragen een tweede zitting achterwege te laten. Eventueel kan gelegenheid tot schriftelijk reageren worden gegeven.

Hoofdstuk 9. Terinzagelegging en toezending van stukken

Het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken worden ten minste een week vóór de zitting voor de belanghebbenden ter inzage gelegd (art. 7:4, tweede lid, Awb). Ook vergaderverslagen en externe adviezen behoren tot de op de zaak betrekking hebbende stukken (ABRS 25 juni 1996, AB 1996, 411 en CBB 23 mei 1995, AB 1995, 455).

In de uitnodiging voor het horen wordt opgenomen dat belanghebbenden nadere stukken kunnen indienen en waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen (art. 7:4, derde lid, Awb). Niet alleen de stukken die direct met het bestreden besluit te maken hebben moeten ter inzage worden gelegd, maar ook stukken waarin het beleid wordt uiteengezet.

In plaats van terinzagelegging of in aansluiting daarop kunnen afschriften van de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de belanghebbenden worden toegezonden. Dit kan gebeuren op verzoek, maar dat hoeft niet. Het is in verband met de daaruit voortvloeiende administratieve rompslomp niet gangbaar, maar wel mogelijk een vergoeding voor kopieerkosten te vragen. Deze mag maximaal de kostprijs bedragen.

Terinzagelegging kan in de volgende gevallen **achterwege** blijven:

1. Alle betrokkenen stemmen ermee in dat terinzagelegging gedurende een periode van tenminste een week achterwege wordt gelaten (art. 7:4, vijfde lid, Awb).

Dit kan met name van belang zijn als het gewenst is dat de hoorzitting op korte termijn wordt gehouden. Er hoeft dan geen week te worden gewacht, aangezien de belanghebbende heeft ingestemd met het achterwege laten van de termijn van inzage van de stukken. In dat geval kan het bestuursorgaan volstaan met een schriftelijke uitnodiging aan de betrokkenen. Eenzijdige vaststelling van de datum is dan niet mogelijk. De datum moet wel met de belanghebbenden worden afgestemd.

2. Er wordt niet gehoord.

Het horen blijft bijvoorbeeld achterwege omdat het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk gegrond of kennelijk ongegrond is.

3. Geheimhouding is om gewichtige redenen geboden

Voor zover dat om gewichtige redenen geboden is kan tot geheimhouding van (een deel van de) stukken worden besloten (art. 7:4, zesde lid, Awb).

Het is aan het bestuursorgaan of aan een adviescommissie, als bedoeld in artikel 7:13, eerste lid, van de Awb, hierover te beslissen (artikel 7:13, vierde lid, Awb). Als tot geheimhouding wordt besloten, moet dit aan de belanghebbende worden medegedeeld. Dit kan gebeuren door de ambtenaar die als secretaris optreedt. Een gewichtige reden doet zich bijvoorbeeld voor als het ter inzage leggen van stukken in strijd zou zijn met de privacyregels of als schade aan de lichamelijke of geestelijke gezondheid van een belanghebbende wordt gevreesd. In het laatste geval kan inzage van de stukken worden voorbehouden aan een gemachtigde die advocaat of arts is (artikel 7:4, achtste lid, Awb). Het zal in de regel gaan om geneeskundige rapporten, zoals keurings-, controle- en specialistenrapporten en de eventueel bij artsen ingewonnen inlichtingen. Voorts kan gedacht worden aan rapporten met concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens.

Als er sprake is van 'gevoelige' informatie in een rapport (bijvoorbeeld van de Raad van de Kinderbescherming), kan men dit beter niet zonder meer ter inzage leggen in verband met de privacy van betrokkene. Een goede oplossing kan dan vaak worden gevonden in de terinzagelegging van een samenvatting van het rapport.

Tip: Van geheimhouding om gewichtige redenen kan in ieder geval geen sprake zijn als op grond van de Wet openbaarheid van bestuur een verzoek om kennisneming van de betrokken stukken ingewilligd dient te worden.

Hoofdstuk 10. De hoorzitting

10.1 Functies en vormen van het horen

De functies van het horen zijn:

- de verzameling van relevante feiten en omstandigheden afronden;
- inzicht verkrijgen in de bij de zaak betrokken belangen;
- de wijze van totstandkoming van het besluit aan de belanghebbenden toelichten;
- een oplossing voor de gerezen problemen zoeken;
- het vertrouwen van de burger in het bestuur herstellen.

Actief horen

Om de aard van de feiten en omstandigheden goed in kaart te krijgen en/of de diverse belangen op hun juiste gewicht in te schatten, zullen degenen die belast zijn met het horen, niet kunnen volstaan met slechts te luisteren naar hetgeen naar voren wordt gebracht. Integendeel, doorgaans zal een meer actief getinte invulling van het 'horen' helpen om de aard van de feiten en de omstandigheden goed in kaart te krijgen.

Horen in het openbaar

Het bestuursorgaan beslist of het horen in het openbaar geschiedt (artikel 7:5, tweede lid, Awb), voor zover niet bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Het bestuursorgaan kan in een regeling bepalen dat het horen in de bezwaarschriftprocedure tegen een bepaalde categorie van besluiten niet (of juist wel) in het openbaar plaatsvindt. Is er een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13, eerste lid, van de Awb ingeschakeld, dan beslist deze commissie (artikel 7:13, vierde lid, Awb). De ervaring leert dat het verstandig is in het openbaar te horen tenzij bijzondere redenen zich hiertegen verzetten.

Horen in elkaars aanwezigheid

In principe worden de verschillende belanghebbenden in elkaars aanwezigheid gehoord. Daarnaast geeft artikel 7:8 Awb de belanghebbenden de mogelijkheid om op de hoorzitting meegenomen getuigen en deskundigen te laten horen.

Bijzondere situatie bij emotionele spanningen:

Emotionele spanningen tussen de belanghebbenden kunnen een goede behandeling van het bezwaarschrift verhinderen. Ingevolge artikel 7:6, eerste lid, Awb worden belanghebbenden in beginsel in elkaars aanwezigheid gehoord. Daarvan kan worden afgezien als aannemelijk is dat gezamenlijk horen een zorgvuldige behandeling van het bezwaar zal belemmeren of dat tijdens het horen feiten of omstandigheden bekend zullen worden waarvan geheimhouding om gewichtige redenen is geboden (artikel 7:6, tweede lid, Awb). Belanghebbenden moeten dan wel op de hoogte worden gesteld van hetgeen buiten hun aanwezigheid besproken is (artikel 7:6, derde lid, Awb). De wet schrijft niet voor wie hiervoor zorg draagt. Het ligt in de rede dat de andere partij een schriftelijk verslag of een samenvatting krijgt voorgelegd. Dat gebeurt door de secretaris of voorzitter. Het is ook mogelijk dat de andere partij mondeling verslag krijgt van degene die hoort.

Als er gewichtige redenen zijn voor geheimhouding (vgl. artikel 7:4 Awb), kan het bestuursorgaan - of, als die er is, de adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13, eerste lid, van de Awb- beslissen dat de andere partij niet op de hoogte wordt gesteld van hetgeen is besproken (artikel 7:6, vierde lid, Awb). Achterhouden van informatie op deze grond is niet mogelijk indien de informatie desgevraagd met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur openbaar gemaakt zou moeten worden.

Informatie als bedoeld in artikel 7:6, vierde lid, mag ook niet worden opgenomen in het verslag van de hoorzitting.

Plaats van het horen

Voor de plaats van de zitting gelden in principe geen voorschriften. Het ligt voor de hand dat de zitting bij het bestuursorgaan zelf plaatsvindt. Dit orgaan heeft immers het primaire besluit genomen.

Bovendien beperkt het de kosten voor het bestuursorgaan. De meeste bestuursorganen organiseren uit het oogpunt van efficiency zittingsdagen. Indien een groot aantal bezwaarschriften inzake hetzelfde

besluit uit dezelfde regio binnenkomt, kan het bestuursorgaan ervoor kiezen om een zitting in die regio te laten plaatsvinden. Indien het bestuursorgaan niet beschikt over een vestiging in de regio is dat geen verplichting.

Ontvangst

In de praktijk is gebleken dat een vlekkeloze ontvangst van partijen van groot belang is voor de hoorzitting. De eerste indruk van de belanghebbenden kan immers bepalend zijn voor de sfeer tijdens de hoorzitting.

Tip: Het verdient aanbeveling ervoor te zorgen dat de belanghebbenden zich bij de ontvangst en tijdens het eventuele wachten zoveel mogelijk op het gemak voelen. Zaken als de wachtruimte, de wachttijd en de aanwezigheid van koffie vereisen aandacht. Onderzoek heeft uitgewezen dat de tevredenheid bij bezwaarmakers over het verloop van de procedure belangrijk beïnvloed wordt door positieve ervaringen op deze punten.

10.2 Structuur van het gesprek

De hoorzitting kan heel goed een ongedwongen karakter hebben. Dit betekent echter niet dat het doel en het verloop van een hoorzitting vrijblijvend zijn. Tijdens de hoorzitting worden in principe belanghebbenden in elkaars bijzijn gehoord, waarbij het gesprek altijd via de voorzitter (indien door één persoon wordt gehoord, is deze tevens de voorzitter) dient te lopen. Globaal kunnen de volgende fasen in een hoorzitting worden onderscheiden:

FASE 1

Opening - De voorzitter licht de procedure toe

De voorzitter opent het gesprek en heet de belanghebbenden welkom. Hij stelt eventueel de leden van de commissie voor en zet de procedure uiteen. De voorzitter vertelt de belanghebbende(n) dat hij/zij de gelegenheid krijgt (krijgen) zijn/hun bezwaarschrift toe te lichten en zo nodig ook aanvullende informatie te verschaffen, zodat op basis daarvan kan worden bezien of het oorspronkelijke besluit moet worden veranderd. Belangrijk is dat daarbij wordt verteld dat de commissie (of degene die hoort) niet zelf een beslissing op het bezwaarschrift neemt. Dit is uiteraard anders als het bestuursorgaan zelf hoort. Duidelijk moet worden gemaakt dat degene/de commissie die hoort, slechts verslag zal uitbrengen aan het bestuursorgaan van hetgeen is besproken of dat de commissie advies zal uitbrengen aan het bestuursorgaan dat vervolgens een besluit - al dan niet overeenkomstig het advies - zal nemen. Vervolgens vertelt de voorzitter hoe de zitting zal verlopen. Algemene informatie over het verloop van de zitting kan natuurlijk ook zijn opgenomen in een folder, die met de uitnodiging wordt meegestuurd.

FASE 2

De bezwaarmaker licht zijn bezwaar toe

De voorzitter verzoekt de indiener zijn bezwaarschrift toe te lichten. Bij de toelichting dienen vooral het bezwaar en de mening en de gevoelens van de indiener serieuze aandacht krijgen. Het is immers van belang aan te sluiten bij de reden waarom de indiener bezwaar heeft gemaakt en hem de kans te geven dit duidelijk te maken.

FASE 3

Derden-belanghebbenden lichten hun standpunt toe

Als andere belanghebbenden op de zitting aanwezig zijn, moet hen ook de gelegenheid worden geboden hun standpunt naar voren te brengen.

FASE 4

De verweerder licht zijn standpunt toe

Als het bezwaar helder is en de samenvattingen van de voorzitter geen nieuwe reacties van de belanghebbende oproepen, kan het verwerend orgaan toelichten op welke gronden het zijn beslissing heeft genomen. Indien een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13, eerste lid, van de Awb hoort, dient het verwerend orgaan uitgenodigd te worden zijn standpunt duidelijk te maken.

Tip: Als een interne commissie is ingezet kan de toelichting van het verwerend orgaan beter niet door de voorzitter van de commissie worden gegeven. Om te voorkomen dat de indruk van vooringenomenheid ontstaat kan het standpunt van het bestuursorgaan het best worden belicht door iemand die geen deel uitmaakt van de commissie. Ook als het horen door één ambtenaar geschiedt (al dan niet met behulp van een secretaris) kan het standpunt van het bestuursorgaan door een ander dan de horende ambtenaar worden toegelicht. In alle gevallen moet de toelichting op een zo objectief mogelijke manier gegeven worden.

FASE 5

Uitwisseling van standpunten

De voorzitter leidt de discussie over de verschillende standpunten en stelt vragen. De deelnemers krijgen de gelegenheid op elkaar te reageren en nadere uitleg te geven. Zo kan tot uitdrukking komen op welke onderdelen de standpunten overeenkomen en op welke onderdelen ze verschillen. Er ontstaat op die wijze duidelijkheid over de onderdelen waarover geschil bestaat en waarover in de procedure moet worden beslist. Ook kan dan duidelijk worden of nader onderzoek nodig is, of een andere oplossing (bijvoorbeeld een compromis) mogelijk is. Terughoudendheid past bij het trekken van conclusies. Ook 'beloftes' over de eventuele uitkomst, welke misschien niet kunnen worden waargemaakt, passen niet. Aan het beginsel van hoor en wederhoor komt een belangrijke rol toe.

FASE 6.

Slotwoord van de indiener van het bezwaar

De indiener van het bezwaarschrift krijgt het laatste woord. Daarbij krijgt hij de gelegenheid te vermelden of hij naar zijn mening alles naar voren heeft kunnen brengen wat hij wilde. Is dat niet het geval, dan is er mogelijk in een eerdere fase iets misgegaan en kan het zinnig zijn de indiener in deze fase alsnog de gelegenheid te bieden om een nadere toelichting te geven op dat punt.

FASE 7

Toelichting op de verdere procedure

De voorzitter deelt de belanghebbende(n) mee hoe het bezwaar verder zal worden behandeld en op welk moment de uitkomst kan worden verwacht. Als voor belanghebbende(n) duidelijk is wat het verdere verloop van de procedure inhoudt, kan de hoorzitting worden gesloten.

<p>Waarschuwing. De hoorzitting is niet de meest aangewezen plaats voor inhoudelijke discussies tussen de leden van de hoorcommissie. Dit werkt namelijk verwarrend voor de belanghebbenden en voor de commissieleden zelf. Het is aan te raden de hoorzitting goed voor te bereiden en in een voorbespreking duidelijke afspraken over de rolverdeling te maken.</p>
--

Hoofdstuk 11. Verslag van de hoorzitting

De Awb schrijft alleen voor dat van het horen een verslag moet worden gemaakt (art. 7:7 Awb). Het ontbreken van het verslag leidt tot vernietiging van de beslissing op bezwaar. Er zijn geen voorschriften gegeven voor de vorm van het verslag. Het spreekt vanzelf dat het verslag een deugdelijke weergave moet zijn van hetgeen tijdens de hoorzitting is besproken. Het is echter niet nodig om het besprokene letterlijk weer te geven. Volstaan kan worden met een samenvatting. Ook is het niet noodzakelijk een afzonderlijk verslag op te stellen. Ook uit de beslissing op het bezwaar kan blijken wat op de hoorzitting besproken is. Op enige wijze moet een korte weergave van de kern van hetgeen naar voren is gebracht schriftelijk worden vastgelegd. Als een belanghebbende beschikt over een pleitnota kan deze bij het verslag worden gevoegd.

Tips: Omdat de hoorzitting in de eerste plaats voor de indiener (en andere belanghebbenden) is bedoeld, is van belang dat in het verslag in ieder geval de door de belanghebbende(n) aangevoerde argumenten goed worden weergegeven.

Verder is het nuttig in het verslag van de hoorzitting te vermelden dat de belanghebbende alles naar voren heeft kunnen brengen, waarvan hij dacht dat het van belang zou kunnen zijn voor de behandeling van zijn bezwaar. Een eventuele intrekking van het bezwaarschrift tijdens de zitting dient nadrukkelijk in het verslag vermeld te zijn.

In de praktijk wordt wel gebruik gemaakt van de mogelijkheid een bandopname te maken van zittingen. Vooral bij gewichtige zaken kan dit problemen in een eventuele beroepsprocedure voorkomen en het vergemakkelijkt de opstelling van een verslag. Een andere mogelijkheid is het werken met een computer tijdens de zitting. Wat gezegd wordt, wordt dan meteen verwerkt.

Hoofdstuk 12. Opsturen van het verslag van de hoorzitting

De wet verplicht niet tot het opsturen van het verslag van de hoorzitting. Er zijn verschillende mogelijkheden:

- Toezending aan de belanghebbenden op het moment van bekendmaking van de beslissing op het bezwaarschrift aan de belanghebbende;
- Toezending aan de belanghebbenden vóór bekendmaking van de beslissing op het bezwaarschrift. Indien de belanghebbende vervolgens commentaar heeft op het verslag wordt dit aan het verslag vastgehecht of in het verslag verwerkt.
- Toezending aan de belanghebbenden op hun verzoek.

Tip: Bestuursorganen die telefonisch horen, sturen de telefoonnotitie standaard aan de belanghebbende, voordat de beslissing op het bezwaarschrift bekend wordt gemaakt. Hiermee wordt zorgvuldig invulling gegeven aan de hoorplicht; een nadeel hiervan is dat de bestuurslasten worden verhoogd.

Hoewel de wet hierover zwijgt, kan worden aangenomen dat alle partijen kennis moeten kunnen nemen van de inhoud van het verslag. Het ligt dan ook voor de hand het verslag gelijktijdig met de beslissing op het bezwaarschrift (of eerder) aan de (gemachtigden van) partijen toe te sturen. Eventueel kan worden beslist dat het verslag ook aan anderen die tijdens de hoorzitting het woord hebben gevoerd, wordt gestuurd.

Waarschuwing: Bij toezending van het verslag voor de beslissing op het bezwaarschrift, is het niet de bedoeling de discussie te heropenen. Eventuele correcties op het verslag kunnen dan nog wel worden aangebracht in het verslag of bij het verslag worden gevoegd. De wet bevat niet de verplichting om een concept-verslag aan de belanghebbenden toe te zenden en dit verslag vervolgens vast te stellen (ABRS 12 juni 1997, JB 1997, 188).

Hoofdstuk 13. Nader onderzoek na de hoorzitting

Tijdens of na het horen kan nader onderzoek nodig blijken voordat de beslissing genomen kan worden. Wellicht zijn nieuwe feiten naar voren gebracht of nieuwe gegevens verstrekt. Mogelijk is tijdens het horen behoefte ontstaan aan een second opinion (bijvoorbeeld bij een medisch geschil). Aanvullend onderzoek kan ook nodig zijn als stukken te kort voor de zitting zijn ingebracht en dus geen deel hebben kunnen uitmaken van de hoorzitting.

In beginsel beslist het bestuursorgaan over de noodzaak tot nader onderzoek. In de praktijk zal de opsteller van het concept voor de beslissing op het bezwaar beslissen of nader onderzoek nodig is. Hiertegen bestaat geen enkel bezwaar. De opsteller dient er immers voor te waken dat de beslissing op zorgvuldige wijze tot stand komt.

Het is ingevolge artikel 7:9 Awb verplicht belanghebbenden te informeren over de nieuwe feiten of omstandigheden, als die van aanmerkelijk belang kunnen zijn voor de beslissing op het bezwaarschrift. Zij dienen daarover tevens te worden gehoord. Een ambtelijk advies, dat na de hoorzitting aan het bestuursorgaan is voorgelegd, hoeft niet aan de bezwaarmaker te worden voorgelegd tenzij het advies nog niet eerder genoemde feiten bevat (Pres Rb Groningen 11 mei 1995, JB 1995,229).

Ook de informatie die in een telefoongesprek na de hoorzitting wordt ingewonnen, kan een feit of omstandigheid opleveren zoals bedoeld in artikel 7:9 Awb. Als de belanghebbende hierover niet wordt gehoord kan dit leiden tot vernietiging wegens strijd met dit artikel (ABRS 5 juni 2002, JB 2002, 222).

Een burgemeester weigert de exploitanten van een bar-dancing een aanwezigheidsvergunning voor een kansspelautomaat. Nadat in de bezwaarprocedure de hoorzitting heeft plaatsgevonden vindt nader onderzoek plaats naar de vraag of het gebruik van de gelegenheid als discotheek en/of de verhuur van de inrichting voor feesten e.d. zelfstandige betekenis heeft of dat dit gebruik kan worden beschouwd als uitsluitend een ondersteuning van het hoogdrempelige cafébezoek (CBb 3 juni 1999, AB 1999, 364): Ingevolge artikel 7:9 Awb wordt, wanneer na het horen aan het bestuursorgaan feiten of omstandigheden bekend worden die voor de op het bezwaar te nemen beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn, dit aan belanghebbenden meegedeeld en worden zij in de gelegenheid gesteld daarover te worden gehoord. Er kan geen twijfel over bestaan dat het onderzoek ter plaatse op 27 januari 1998 als feiten en omstandigheden als bedoeld in voormeld artikel van de Awb moeten worden aangemerkt. Nu appellanten niet in de gelegenheid zijn gesteld, hierover te worden gehoord, moet de conclusie zijn dat het bestreden besluit in strijd met artikel 7:9 Awb tot stand is gekomen en reeds daarom niet in stand kan blijven.

Hoofdstuk 14. De beslissing op het bezwaarschrift

Op een bezwaarschrift moet een beslissing volgen. Dit geldt uiteraard niet als het bezwaarschrift is ingetrokken.

14.1 De beslisser

Met het maken van bezwaar wordt een voorziening tegen een besluit gevraagd aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Het is dus dit **bestuursorgaan dat op het bezwaar moet beslissen**. Delegatie van die bevoegdheid verdraagt zich niet met de wet. Mandaat van de beslissing op bezwaar is wel mogelijk, zij het dat artikel 10:3, derde lid, van de Awb niet toelaat dat de beslissing op bezwaarschrift wordt genomen door dezelfde gemandateerde als degene die het primaire besluit in mandaat nam.

14.2 De beslistermijn

De Algemene wet bestuursrecht stelt in artikel 7:10 termijnen vast waarbinnen moet worden beslist op het bezwaarschrift. De normale termijn is **zes weken**. De termijn is **tien weken bij inschakeling van een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13, eerste lid, van de Awb**. Er kan **eenmalig worden verdaagd voor ten hoogste vier weken**. Van de verdaging dient ingevolge artikel 7:10, derde lid, van de Awb voor het einde van de bezwaartermijn schriftelijk aan de belanghebbenden mededeling te worden gedaan.

Verder uitstel is alleen mogelijk met instemming van de indiener en voor zover andere belanghebbenden daardoor niet in hun belang kunnen worden geschaad of ermee instemmen. Of de indiener met verder uitstel kan instemmen, moet hem gevraagd worden voordat tot verder uitstel wordt besloten. Het verdient aanbeveling instemming met verder uitstel schriftelijk vast te leggen. Aan betrokkene moet daarbij uit het oogpunt van actieve informatieverstrekking ook informatie worden verstrekt over de termijn, waarbinnen een beslissing op het bezwaarschrift verwacht kan worden, en de beroepsmogelijkheden.

De werkwijze, waarbij als standaard wordt gewezen op de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om de beslissing te verdagen, maakt geen goede indruk en verdient geen navolging.

Ook indien een adviescommissie is ingeschakeld blijft het bestuursorgaan verantwoordelijk voor de termijnbewaking. Als het advies van de commissie om enige reden niet tijdig beschikbaar is, zal het bestuursorgaan voor verdaging van de beslissing moeten zorgen. Indien het advies ook na afloop van de verlengde termijn uitblijft, kan het bestuursorgaan genoodzaakt zijn te beslissen zonder over het advies te beschikken.

Tip:

Differentiatie in de aanpak van bezwaarschriften biedt bestuursorganen de gelegenheid om termijnoverschrijding zoveel mogelijk tegen te gaan. Afhankelijk van de ingewikkeldheid van de zaak kan een doelmatige wijze van afhandeling worden gekozen. Aandachtspunten zijn:

- uitvoeren van routinematige handelingen op een passend niveau binnen de organisatie;
- kiezen van een bij het bezwaarschrift passende vorm van horen (telefonisch of op een hoorzitting, door een commissie of één ambtenaar);
- ontwikkelen en gebruiken van standaardformulieren en/of standaardbrieven voor veel voorkomende situaties;
- zorgdragen voor adequate communicatie en afspraken tussen de beleidsafdeling en de afdeling/ambtenaar, die bezwaarschriften behandelt.

Als aan het bezwaarschrift verzuimen kleven, wordt de beslistermijn opgeschort met ingang van de dag dat aan de indiener is verzocht om een verzuim te herstellen tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken (art. 6:6 Awb).

Mocht het bezwaarschrift te vroeg zijn ingediend, dan kan de behandeling worden aangehouden tot het begin van de bezwaartermijn en gaat de beslistermijn pas vanaf dat moment lopen.

Appellanten kwamen op tegen het niet tijdig nemen van een besluit op het bezwaar van 10 mei 1995 tegen de afwijzing van hun aanvragen om vergoeding van schade aan mosselpercelen ingevolge de Deltaschadewet. De beslistermijn eindigde op 21 juni 1995. Deze is uiteindelijk op verzoek van de minister verlengd tot eind april 1996. Mei 1997 was nog geen beslissing op het bezwaar genomen. ABRS 12 augustus 1999, AB 1999, 392: Appellanten hebben aanvankelijk verzocht om uitstel van de hoorzitting, waardoor een situatie is ontstaan die op een lijn kan worden gesteld met een instemming met verder uitstel als bedoeld in artikel 7:10, vierde lid, Awb, maar dat deze instemming in elk geval niet meer bestond op 1 mei 1996. Dat appellanten wellicht niet steeds uitdrukkelijk van hun afkeuring blijf hebben gegeven tegen het tijdsverloop na 1 mei 1996 kan niet als een instemming met verder uitstel worden aangemerkt, nu hun nimmer uitdrukkelijk om toestemming voor verder uitstel is gevraagd. De brief, waarin is meegedeeld dat het in de bedoeling ligt in mei of juni 1996 een nadere zitting te houden, kan niet worden aangemerkt als een schriftelijke mededeling van verdaging. De minister heeft derhalve in strijd gehandeld met artikel 7:10 Awb en is met ingang van 1 mei 1996 in gebreke tijdig te beslissen op de bezwaren.

Appellanten hebben beroep ingesteld tegen de fictieve weigering van de staatssecretaris van Economische Zaken om te beslissen op hun bezwaren. CBb 19 juli 1996, AB 1996, 382: Appellanten hebben hun beroep doen steunen op de aanneming van een stilzwijgende weigering van de staatssecretaris om op het bezwaar te beslissen, welke weigering appellanten kennelijk als oorzaak zien van het uitblijven van dat besluit. Naar het oordeel van het College mist die aanneming feitelijke grondslag. Een weigering als evenbedoeld kan immers niet verondersteld worden, nadat appellanten uitdrukkelijk hebben meegedeeld geen bezwaar te hebben tegen uitstel van verweerders besluit op hun bezwaar en zolang appellanten niet op deze mededeling zijn teruggekomen.

14.3 De heroverweging

Als het bezwaar ontvankelijk is, vindt heroverweging van het bestreden besluit plaats op grondslag van het bezwaar (artikel 7:11, eerste lid, Awb). De aangevoerde bezwaren moeten daarbij naar hun strekking voldoende ruim worden opgevat. Het bestuursorgaan is niet strikt gebonden aan de argumenten of omstandigheden die in het bezwaarschrift staan. Onderdelen die echter helemaal niets te maken hebben met het bezwaar, dienen in beginsel buiten beschouwing te blijven, tenzij het gaat om een gebonden beschikking en de te toetsen normen van openbare orde zijn.

Waarschuwing. Bestuursorganen hebben de neiging in de bezwaarschriftprocedure te toetsen of het bestreden besluit rechtmatigheidstoetsing door de rechter zal kunnen doorstaan. Een dergelijke toetsing is te eng. De toetsing dient zich binnen de grenzen van de wet ook uit te strekken tot beleidsaspecten. Uit onderzoek is gebleken dat de toetsing in de bezwaarschriftprocedure sterk op de rechtmatigheid is geconcentreerd. Dit wordt bevorderd door de inschakeling van adviescommissies die volledig uit externen bestaan en door de praktijk dat bestuursorganen het advies zonder meer volgen.

Tip: Een heroverweging die ook de beleidsaspecten recht doet, kan worden bevorderd door in de bezwaarschriftprocedure een verweerschrift te laten opstellen door de beleidsafdeling of door het inschakelen van een commissie die niet uitsluitend uit onafhankelijke juristen bestaat. Het is natuurlijk ook mogelijk de behandeling van bezwaarschriften aan de beleidsafdeling zelf op te dragen. Degenen die de beslissing op het bezwaarschrift voorbereiden en de bestuursorganen zelf, dienen zich ervan bewust te zijn dat het beleid op grond waarvan het bestreden besluit is gegeven, niet een onaantastbaar gegeven is.

De heroverweging kan er toe leiden dat er nader onderzoek moet worden verricht. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in een subsidiezaak uitgesproken dat, gegeven de eigen verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan, de heroverweging ertoe kan leiden dat het bestuursorgaan niet zonder meer voorbij kan gaan aan een door deskundigen uitgebracht tegenadvies (ABRS 5 december 2001, JB 2002, 25).

De heroverweging dient in beginsel plaats te vinden naar de stand van de feiten, het recht en het beleid van het moment van heroverweging (*ex nunc-toetsing*) (ARRS 8 juli 1993, AB 1994, 289). Ook als er

een nieuw besluit moet worden genomen na een vernietiging door de rechter, moet ex nunc worden besloten. Voorts mag het bestuursorgaan de heroverweging niet gebruiken om de positie van de indiener van het bezwaarschrift te verslechteren tenzij het gaat om een gebonden beschikking en de te toetsen normen van openbare orde zijn, het verbod van *reformatio in peius*. Dit staat er echter niet aan in de weg, dat de afwijzing van een aanvraag op een andere grond gehandhaafd blijft (CBB 25 februari 1997, AB 1997, 455).

Als tijdens de bezwaarschriftprocedure geen nieuwe feiten of omstandigheden naar voren zijn gebracht, kan het bestuursorgaan de afweging die ten grondslag ligt aan het primaire besluit, niet zonder meer veranderen in het nadeel van de belanghebbende. Het bestuursorgaan mag slechts een ander, ongunstiger besluit ten aanzien van de indiener nemen, als het al op grond van een andere wettelijke bepaling de bevoegdheid had het primaire besluit in die zin te wijzigen.

Ex-nunc toetsing: Er komen uitzonderingen voor op de regel dat het bezwaar ex nunc moet worden beoordeeld. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij sanctiebesluiten (zie bijv. ABRS 28 december 1999, AB 2000, 107). Indien echter op het moment van de beslissing op bezwaar een overtreder geen eigenaar meer is van het bedrijf, moet de heroverweging ertoe leiden dat de last onder dwangsom niet zonder meer in stand blijft. Deze situatie deed zich voor in de uitspraak ABRS 17 juni 1999, AB 2000, 108. Verweerders hebben het bestreden besluit (op bezwaar) genomen op 22 augustus 1996. Op die datum was - zoals verweerders ook erkennen - appellant geen eigenaar meer van het bedrijf en kon hij niet meer als overtreder van de betrokken vergunningvoorschriften worden aangemerkt. Door aldus ten tijde van het nemen van het besluit de inmiddels gewijzigde omstandigheden niet in hun besluitvorming te betrekken, hebben verweerders de volledige heroverweging, die in de bezwaarfase dient plaats te vinden, miskend.

Reformatio in peius: In bezwaar besluit de Kamer van Koophandel een onderneming in een hogere groep van de bijdrageschaal op grond van artikel 22 van de Handelsregisterwet in te delen. CBb 13 januari 1998, AB 1998, 112: Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp dat heeft geleid tot de Awb blijkt dat het bezwaarschrift er niet toe mag leiden dat het bestuursorgaan de heroverweging gebruikt om een verslechtering van de positie van de indiener te bereiken die zonder bezwaarschriftprocedure niet mogelijk zou zijn. Dat betekent dat het bestuursorgaan het besluit, voor zover het door het bezwaarschrift wordt bestreden, moet heroverwegen en moet nagaan of dit tot een voor de indiener gunstiger resultaat dient te leiden. Leidt de heroverweging tot een voor de indiener ongunstiger resultaat dan geldt dat alleen indien het bestuursorgaan ook zonder dat het bezwaarschrift zou zijn ingediend tot wijziging van het bestreden besluit ten nadele van de indiener bevoegd zou zijn, art. 7:11 Awb zich er niet tegen verzet dat een zodanige wijziging bij de beslissing op het bezwaarschrift wordt bewerkstelligd. In dit geval heeft verweerster haar beslissing ten nadele van appellante gewijzigd. Het college overweegt dat zodanige bevoegdheid bij de Handelsregisterwet niet is bepaald en ook niet in overeenstemming zou zijn met het bij art. 22 en 22a voorziene stelsel van onderscheiden handelsregisterbijdragen per groep van ondernemingen. Het hiervoor overwogene leidt het college tot de conclusie dat verweerster het door appellante bestreden besluit heeft genomen in strijd met het stelsel van de Handelsregisterwet en art. 7:11 Awb.

14.4 Dictum

De wet schrijft niet voor wat de beslissing op het bezwaarschrift moet of kan inhouden. Alleen in artikel 7:11, tweede lid, Awb wordt gesproken van de mogelijke noodzaak tot herroepen van het bestreden besluit en het daarvoor in de plaats stellen van een ander besluit.

In de praktijk zijn de volgende situaties mogelijk:

1. het bezwaar is niet-ontvankelijk;
2. het bezwaar is ongegrond;
3. het bezwaar is gegrond;
4. het bezwaar is deels gegrond.

Het dictum luidt dan:

Ad 1 en 2: Ik handhaaf het primaire besluit.

Ad 3 en 4: Ik herroep het primaire besluit

Het bezwaar is niet-ontvankelijk: CBb 2 maart 1999, AB 1999, 168: Het college stelt vast dat het bestreden besluit primair strekt tot niet-ontvankelijkverklaring van appellantes bezwaar tegen het verzoek van 19 juni 1998 en vervolgens, op basis van een inhoudelijke beoordeling, subsidiair tot ongegrondverklaring van dat bezwaar. Dienaangaande oordeelt het college ambtshalve dat verweerder ten onrechte een subsidiair dictum heeft opgenomen in het bestreden besluit. Gelet op de in de Awb aan de indiening van een bezwaar gestelde voorwaarden bezien in verband met het bepaalde in de art. 7:1 eerste en tweede lid, en 7:11, eerste lid, Awb dient op de inhoud van een bezwaarschrift alleen te worden beslist indien het ontvankelijk is. Nu verweerder het door appellante ingediende bezwaar niet-ontvankelijk heeft verklaard, stond het haar niet meer vrij om dit bezwaar vervolgens ongegrond te verklaren.

Bij een gedeeltelijk gegrond bezwaar dient het bestuursorgaan duidelijk aan te geven welke onderdelen van het besluit worden herroepen en welke niet, zodat de beslissing op bezwaar een compleet besluit bevat. In de motivering kan worden ingegaan op de specifieke onderdelen van het primaire besluit die in de procedure aan de orde zijn geweest.

De gemeente stelt een uitkering op grond van de Algemene Bijstandswet vast. In de beslissing op bezwaar wijzigt de gemeente de motivering van het besluit. Overigens concludeert de gemeente dat het primaire besluit op goede gronden was genomen. De rechtbank vernietigt de beslissing. De gemeente betwist dat de omstandigheid dat de motivering van het bestreden besluit afwijkt van hetgeen in het primaire besluit aan de beslissing ten grondslag was gelegd, had dienen te leiden tot een (gedeeltelijke) gegrondverklaring van het bezwaar. CRvB 2 maart 1999, AB 1999, 263: Met betrekking tot de laatstgenoemde klacht merkt de Raad op dat art. 7:11 Awb niet in de weg staat aan de handhaving van een besluit op een andere grond dan die waarop het in bezwaar bestreden besluit steunt. Op grondslag van het bezwaar vindt een heroverweging van het bestreden besluit plaats. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit. Het hier in geding zijnde op bezwaar genomen besluit is niet als gevolg van de gewijzigde motivering een wezenlijk ander besluit geworden dan het in primo genomen besluit. Voor herroeping van het bestreden besluit was hier dan ook geen aanleiding, terwijl voorts niet valt in te zien dat bij handhaving van het besluit het gemaakte bezwaar niettemin gegrond zou moeten worden verklaard.

Uit de jurisprudentie is gebleken dat als een besluit wordt herroepen daarvoor een nieuw besluit in de plaats moet worden gesteld (ABRS 6 juni 1995, JB 1995, 185; AB 1995, 416). Door de rechter wordt niet geaccepteerd dat een bezwaar eerst gegrond wordt verklaard en er eerst op een later tijdstip een nieuw besluit komt (CRvB 9 december 1997, AB 1998, 92; ABRS 4 december 1997, ABkort 1998,91 en CBB 8 oktober 1997, AB 1998, 134).

ABRS 27 mei 1999, AB 2000, 13: In art. 7:11 lid 1 Awb is bepaald dat, indien het bezwaar ontvankelijk is, op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaatsvindt. Ingevolge het tweede lid van dit artikel herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, en neemt het voor zover nodig in plaats daarvan een nieuw besluit. Verweerders hebben in hun beslissing op bezwaar volstaan met een herroeping van het primaire besluit en een nieuw te nemen besluit afhankelijk gesteld van nader onderzoek. Een dergelijke wijze van beslissen op een bezwaarschrift is in strijd met art. 7:11 Awb, zoals de Afdeling eerder overwoog.

14.5 Motivering

De beslissing op bezwaar moet berusten op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. Daarbij wordt, als op grond van artikel 7:3 Awb van het horen is afgezien, aangegeven op welke grond dat is gebeurd (art. 7:12, eerste lid, Awb).

Als er geen belangen van derden in het geding zijn kan met een summiere motivering worden volstaan, indien het bezwaar gegrond wordt geacht.

Als bij de voorbereiding van het besluit op bezwaar wordt geconcludeerd dat een advies, dat met het oog op het besluit gegeven is, voor de motivering van een beslissing of een onderdeel daarvan kan worden overgenomen is het voldoende naar dit advies te verwijzen. Voorwaarden zijn dat het advies een voldoende daadkrachtige motivering bevat en ter kennis van de belanghebbende is of wordt gebracht (Art. 3:49 Awb).

Het is mogelijk om de beslissing op bezwaar anders te motiveren dan de oorspronkelijke beslissing. Komt bijvoorbeeld in de primaire beslissing een onjuiste afwijzingsgrond voor, dan kan dat in de beslissing op bezwaar worden hersteld.

De wettelijke voorschriften waarop de beslissing berust moeten in de beslissing op bezwaar vermeld worden. Ook vermelding van jurisprudentie kan duidelijkheid verschaffen.

Alleen indien geheel aan de bezwaren wordt tegemoet gekomen, weegt het motiveringsvereiste minder zwaar. Dat betekent overigens niet, dat zomaar aan die motivering voorbij kan worden gegaan. Er kan bijvoorbeeld aanleiding bestaan om aan te geven welke feiten of omstandigheden ertoe hebben geleid dat in eerste aanleg een besluit is genomen dat niet in stand kan blijven.

In alle gevallen is het belangrijk dat de motivering leesbaar en voor belanghebbenden begrijpelijk is. Uit de formulering moet blijken dat aan de totstandkoming van het besluit zorg is besteed.

Tip: Wanneer in de beslissing op bezwaar in beginsel op elk redelijk argument van de betrokkene wordt ingegaan, ook als het juridisch niet relevant wordt geacht, bevordert dit de acceptatie voor de betrokkene, ook in gevallen waarin de uitkomst ongunstig is.

CBB 25 juni 1997, AB 1997, 420: Gelet op het vorenstaande, is het College van oordeel dat het standpunt dat het met de X-nachtlijn aangeboden vervoer op alle ritten een toegevoegde waarde heeft - zodanig dat daardoor voorbijgegaan kan worden aan de ontwrichtende werking die daarvan uitgaat op het omringend openbaar vervoer, aangeboden met de nachtelijke ritten op de lijnen 89 en 92 van Y - niet op een deugdelijke feitelijke grondslag berust. Aan het bestreden besluit ligt derhalve geen deugdelijke motivering ten grondslag, zodat het bestreden besluit is genomen in strijd met art. 7:12 Awb en reeds op die grond niet in stand kan blijven.

ABRS 5 maart 1996, AB 1997, 403: Zoals de Afd. rechtspraak onder meer in haar uitspraak van 4 febr. 1987 inzake nr. R01.85.0185 (AB 1988, nr. 112) heeft overwogen, welke overweging de Afd. tot de hare maakt, laat een artistiek oordeel zich moeilijk in woorden vatten, maar ontslaat dit het betrokken bestuursorgaan niet van de - uit het motiveringsbeginsel voortvloeiende - verplichting althans enigermate inzicht te verschaffen in de gedachtegang welke aan zijn besluit ten grondslag ligt.

De bestuursrechter kan een besluit vernietigen als de motivering ontoereikend is. Als bij de beslissing op bezwaar gebruik wordt gemaakt van een nader advies, moet het bestuursorgaan de deugdelijkheid ervan beoordelen en eisen stellen aan de onderbouwing van het advies (ABRS 11 december 2002, JB 2003, 37).

14.6 Ondertekening

De ondertekening van de beslissing op het bezwaarschrift is voorbehouden aan het bestuursorgaan zelf of degene die bevoegd is besluiten van het bestuursorgaan te ondertekenen. In de praktijk wordt een

beslissing op een bezwaarschrift veelal ondertekend door iemand, die hiërarchisch hoger is geplaatst dan degene die de beslissing in eerste aanleg ondertekende.

14.7 Bekendmaking en mededeling

Op de bekendmaking en mededeling van de beslissing op bezwaarschrift is de speciale regeling van artikel 7:12, tweede tot en met vierde lid, Awb van toepassing.

Zowel **toezending** als **uitreiking** is mogelijk. In de praktijk wordt meestal gekozen voor toezending per post, maar in bijzondere gevallen wordt de beslissing op bezwaar uitgereikt door een ambtenaar, bijvoorbeeld als het wenselijk is om nog enige toelichting te geven.

De toezending of uitreiking vindt plaats aan degene(n) tot wie de beslissing is gericht, dus tot de indiener(s) van het bezwaarschrift. Als een gemachtigde is gesteld, wordt de beslissing aan deze gemachtigde gezonden of uitgereikt.

Gelijktijdig of zo spoedig mogelijk na deze bekendmaking aan de indiener moet ook mededeling worden gedaan aan de belanghebbenden die in de bezwaarschriftprocedure of voorafgaand aan de totstandkoming van het primaire besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht (artikel 7:12, derde lid, Awb). Hierbij dient duidelijk te worden aangegeven wanneer de bekendmaking van de beslissing (aan de indiener) heeft plaatsgevonden; dit is van belang in verband met de aanvang van de beroepstermijn.

14.8 Verwijzing naar rechtsmiddelen

Bij de bekendmaking van de beslissing op het bezwaarschrift wordt melding gemaakt van de mogelijkheid beroep in te stellen tegen deze beslissing. Daarbij moet worden aangegeven door wie beroep kan worden ingesteld, bij wie dit kan en tot wanneer. Het bevordert de duidelijkheid indien deze verwijzing is opgenomen als voettekst onder de ondertekening van het besluit.

Op grond van artikel 3:45 Awb kan de melding bijvoorbeeld als volgt worden geformuleerd:

*Binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit kunnen belanghebbenden een beroepschrift indienen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank te ..., sector bestuursrecht, postbus ..., postcode, plaats (voor de **centrale overheid** is dit de rechtbank binnen het rechtsgebied, waarin de belanghebbende zijn woonplaats in Nederland heeft / voor de **decentrale overheid** is dit de de rechtbank binnen het rechtsgebied, waarin het bestuursorgaan zijn zetel heeft)..*

Indien de belanghebbende buiten Nederland woont moet de verwijzing anders luiden. Bevoegd is dan de rechtbank in Den Haag (artikel 8:7 van de Awb).

In aanvulling op de verwijzing naar de bevoegde beroepsrechter kan worden gewezen op de mogelijkheid om een voorlopige voorziening te verzoeken.

Tip: Het verdient aanbeveling een standaardformulering te hanteren, om fouten te voorkomen. Men kan ook denken aan het meesturen van een brochure waarin tevens aandacht wordt geschonken aan de procedure en de aan de rechtsmiddelen verbonden kosten (griffierecht).

<p>CRvB 19 oktober 1999, AB 2000,51: Zoals de Raad reeds eerder heeft overwogen, vormt de omstandigheid dat in casu appellant gedaagde op het verkeerde spoor heeft gezet waar het de juiste rechtsgang betreft, voldoende aanleiding voor een veroordeling van appellant in de proceskosten die gedaagde in verband met de behandeling van het beroep redelijkerwijs heeft moeten maken.</p>
--

Hoofdstuk 15. Bijzondere situaties

15.1 Intrekking bezwaarschrift

De indiener kan zijn bezwaarschrift op elk moment in de procedure intrekken, dus zowel vóór, tijdens als na het horen. Op het bezwaarschrift hoeft dan geen beslissing meer te worden genomen; sterker nog, het kan niet eens meer. Het moet uiteraard duidelijk zijn dat er sprake is van intrekking. Daarom eist de wet dat intrekking schriftelijk gebeurt, maar tijdens de hoorzitting kan intrekking ook mondeling geschieden. Dit moet wel duidelijk uit het verslag van de hoorzitting blijken. Het is aan te bevelen dat aan de indiener (eventueel ook aan andere belanghebbenden) schriftelijk wordt bevestigd, dat het bezwaarschrift is ingetrokken en dat daarom wordt afgezien van verdere behandeling van het bezwaarschrift.

In de praktijk zal de vaststelling dat het bezwaarschrift is ingetrokken feitelijk geschieden door degene die met de voorbereiding van de beslissing op het bezwaarschrift is belast. De schriftelijke bevestiging van intrekking dient door of namens het bestuursorgaan te worden verzonden.

LET OP: in de praktijk komt het nog al eens voor dat aan de bezwaarde een brief wordt gezonden met de mededeling dat het bezwaarschrift wordt geacht te zijn ingetrokken, tenzij binnen een bepaalde termijn uit een reactie van de indiener anders blijkt. Aanleiding voor het verzenden van een dergelijke brief kan zijn dat het geschil op een andere wijze is opgelost. Als de bezwaarde niet (schriftelijk) op deze brief reageert is het bezwaarschrift niet ingetrokken en houdt het bestuursorgaan de verplichting om een beslissing te nemen op het bezwaarschrift.

15.2 Wie hoort?

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht zijn een drietal mogelijkheden te onderscheiden als het gaat om de personen die belast zijn met het horen.

Artikel 7:5, eerste lid, Awb bepaalt het volgende: tenzij het horen door of mede door het bestuursorgaan zelf geschiedt, gebeurt dit door:

- één persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest of
- meer dan één persoon.

De eerste zinsnede van artikel 7:5, eerste lid, Awb geeft gelijk de eerste mogelijkheid aan van de wijze van horen van belanghebbenden, namelijk het horen door het bestuursorgaan zelf, danwel door de voorzitter of een lid ervan. Met name gemeentelijke bestuursorganen maken hier gebruik van door een lid van het college van burgemeester en wethouders, in aanwezigheid van een ambtenaar van de juridische en/of beleidsafdeling, te laten horen.

De tweede vorm van horen volgt ook uit het eerste lid van artikel 7:5 Awb, namelijk het ‘ambtelijke horen’. Dit houdt in dat één of meerdere ambtenaren met het horen worden belast. Het kan dan gaan om één persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest. Ook kan worden gekozen voor een hoorzitting door meerdere ambtenaren. Indien in dat geval ook de persoon, die bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest aanwezig is zullen minimaal drie personen bij het horen betrokken moeten worden omdat de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken mag zijn geweest.

De derde mogelijkheid is gebaseerd op artikel 7:13 Awb. Als er een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13, eerste lid, van de Awb is ingesteld die adviseert over het bezwaarschrift, dient het horen te geschieden door deze commissie, door de voorzitter of door een lid van de commissie.. Wanneer er niet een dergelijke commissie wordt ingeschakeld, moet men terugvallen op de eerste of tweede mogelijkheid, namelijk het horen door het bestuursorgaan, de voorzitter of een lid van het bestuursorgaan of een ambtenaar of een interne hoorcommissie.

Waarschuwing: Als wordt gehoord door één persoon, mag dit beslist niet iemand zijn die bij de voorbereiding van het betreffende besluit betrokken is geweest. Een ambtenaar die zijn paraaf heeft

gezet onder een (concept-)besluit is volgens de memorie van toelichting ook betrokken bij de voorbereiding (zie ook CBB 27 februari 1996, JB 1996, 78). Een andere ambtenaar, werkzaam op de betrokken beleidsafdeling, kan wel horen in de bezwaarschriftprocedure.

Uiteraard is het wel toegelaten dat de voorzitter of een lid van het bestuursorgaan dat het bestreden besluit nam, alleen hoort. Er is ook geen bezwaar tegen dat deze zich laat bijstaan door een ambtelijk medewerker. Het horen door het bestuursorgaan of een lid of de voorzitter daarvan kan met name in gevallen waarin veel beleidsvrijheid bij het nemen van de beslissing bestaat, aanbeveling verdienen. Op die wijze is het best verzekerd dat ook de beleidsaspecten van de beslissing heroverwogen worden.

In de regel zal bij het horen een ambtenaar als secretaris optreden. Van het horen dient immers een verslag te worden gemaakt (artikel 7:7 Awb).

In de praktijk:

Diverse bestuursorganen hebben voor het horen door één persoon gekozen, omdat ze te maken hebben met een grote hoeveelheid bezwaarschriften. Door de voorbereiding van de beslissing op het bezwaarschrift aan één persoon over te laten, zullen de hoeveelheid te verrichten werkzaamheden en de bestuurslasten het laagst blijven. Degene die in zo'n geval hoort is meestal afkomstig van de juridische afdeling van het bestuursorgaan; deze betreft de beleidsafdeling bij de procedure door een ambtsbericht (ofwel een 'verweerschrift') te vragen. Dit ambtsbericht is een reactie op het bezwaarschrift. In enkele gevallen wordt een ambtenaar van de beleidsafdeling, als vertegenwoordiger van de verwerende partij, op de hoorzitting uitgenodigd. Degene die hoort formuleert eveneens een advies over de te nemen beslissing op het bezwaarschrift voor het bestuursorgaan.

Het horen kan echter ook worden opgedragen aan verschillende, al dan niet bij de betrokken afdelingen werkzame, personen (interne hoorcommissie), van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het besluit is betrokken geweest (art. 7:5 Awb). Het is dus niet uitgesloten dat degene die het bestreden besluit voorbereidde, deel uitmaakt van de (interne) commissie die hoort in de bezwaarschriftprocedure.

In de praktijk:

De diverse bestuursorganen die werken met een interne commissie, hebben ervoor gekozen deze commissie samen te stellen uit zowel mensen van de beleidsafdeling als van de juridische afdeling. De voorbereiding van de zitting wordt meestal verzorgd door de secretaris van de commissie, afkomstig van de juridische afdeling.

Een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13, eerste lid, van de Awb heeft volgens diverse bestuursorganen het voordeel dat deze volledig onafhankelijk de beslissing op het bezwaarschrift kan voorbereiden en dat daarbij eventuele politieke belangen geen rol spelen. Bestuursorganen zien ook nadelen van een dergelijke commissie. Zo heeft deze de neiging het beleid als gegeven te ervaren en zodoende het primaire besluit voornamelijk op juridische aspecten te heroverwegen; bovendien heeft het de neiging tevens een te formele houding aan te nemen tijdens de zitting waardoor de belanghebbenden het gevoel krijgen dat zij bij een rechtbank terechtstaan. Deze nadelen kunnen ertoe leiden dat de bestuursorganen een interne commissie prefereren boven een commissie als bedoeld in artikel 7:13, eerste lid, van de Awb. Om beleidsaspecten ook volledig in de heroverweging te betrekken is er veel voor te zeggen om de bestuurder zelf of een beleidsambtenaar te laten horen bij bezwaren tegen beslissingen, waarbij wezenlijke beleidsvrijheid bestaat.

Bij de beslissing door wie zal worden gehoord, spelen verschillende factoren een rol: de aard van het geschil, het type beslissing, de mate van de waarborgen voor een onafhankelijke voorbereiding van de beslissing op het bezwaarschrift, het aantal bezwaarschriften, de capaciteit, de tijd en de financiën. Om het conflictoplossend vermogen van de bezwaarschriftprocedure ten volle te benutten is het belangrijk dat de hoorcommissie beschikt over voldoende mandaat en zeggenschap binnen het bestuursorgaan. De hoorcommissie dient over voldoende beleidsvrijheid te beschikken om de haalbaarheid voor partijen van verschillende mogelijke uitkomsten af te tasten. Hoewel de bevoegdheid om te beslissen bij het bestuursorgaan blijft berusten kan een bemiddelende rol van de (voorzitter van de)

hoorcommissie tijdens de hoorzitting een belangrijke bijdrage leveren aan een voor alle betrokkenen bevredigende uitkomst van de bezwaarschriftprocedure.

15.3 Wijze van horen: een zitting of telefonisch

Het bestuursorgaan is verplicht de belanghebbende de gelegenheid te geven te worden gehoord, voordat de beslissing op het bezwaarschrift wordt genomen. De Awb kent als hoofdregel dat het horen in de bezwaarfase plaatsvindt door middel van een hoorzitting. In overleg met de indiener van het bezwaarschrift kan echter voor een andere wijze van horen worden gekozen. Dit volgt uit artikel 7:3, onder c, Awb dat bepaalt dat van het horen kan worden afgezien indien de belanghebbenden hebben verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. Uit deze bepaling volgt tevens dat kan worden gekozen voor een minder vergaande tussenvorm. De situatie kan zich voordoen dat de belanghebbende geen behoefte heeft aan een hoorzitting, maar wel telefonisch gehoord wil worden.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de Awb zich er niet tegen verzet dat bestuursorganen proberen overeenstemming te bereiken over een andere vorm van horen dan via een hoorzitting.

Met het telefonisch horen kan in een aantal gevallen tijdwinst worden geboekt. Telefonisch horen is uitgesloten indien er, naast de indiener van het bezwaarschrift en het bestuursorgaan derden zijn die belang hebben bij de beslissing op het bezwaarschrift. In dit soort gevallen zal een hoorzitting georganiseerd dienen te worden, waar alle bij de zaak betrokken personen in elkaars aanwezigheid kunnen worden gehoord (hoor en wederhoor).

Door bestuursorganen worden zowel argumenten voor als tegen het telefonisch horen naar voren gebracht. Diverse bestuursorganen menen dat telefonisch horen meer tijd kost dan horen op een zitting, omdat er eerst een afspraak gemaakt dient te worden wanneer het telefonisch horen kan plaatsvinden. Andere bestuursorganen horen niet telefonisch wegens het onpersoonlijke karakter daarvan. Tevens hechten zij veel belang aan het horen van belanghebbenden (ook het bestuursorgaan) in elkaars aanwezigheid. De bestuursorganen die wel telefonisch horen, zijn van mening dat dit voor zowel de belanghebbende als voor het bestuursorgaan tijd bespaart.

Het verdient aanbeveling nadrukkelijk te bezien of voor het horen van de indiener van het bezwaarschrift een hoorzitting georganiseerd behoort te worden of dat volstaan zou kunnen worden met telefonisch horen. Er zijn gevallen die zich bij uitstek lenen voor het horen per telefoon, De zorgvuldigheid vereist dat aan de betrokkene duidelijk kenbaar wordt gemaakt, dat het te voeren telefoongesprek de hoorfunctie vervult en dat de uiteindelijke keuze tussen horen op een zitting of per telefoon bij de indiener van het bezwaarschrift berust. Verder moet er op worden gelet dat het telefonisch horen op een dusdanige manier geschiedt, dat daarbij optimaal de gelegenheid bestaat om het ingediende bezwaarschrift nader toe te lichten. Daarvoor is het van belang dat het bestuursorgaan dat telefonisch wenst te horen, de bezwaarmaker daarmee niet overvalt, maar dat deze erop is voorbereid door een eerder gemaakte afspraak. Uiteraard moeten de gegevens die uit een telefonisch contact met de belanghebbende naar voren komen in het onderzoek worden betrokken. Van het telefoongesprek dient dan ook een verslag te worden gemaakt en aan betrokkene(n) te worden toegestuurd. Als bezwaarde zich niet kan vinden in het verslag, dient hij in de gelegenheid te worden gesteld aanvullend telefonisch of zelfs persoonlijk te worden gehoord.

De Awb verzet zich evenmin tegen een praktijk waarbij de belanghebbende zelf moet aangeven of hij gehoord wil worden. Dit volgt uit artikel 7:2 Awb dat bepaalt dat een bestuursorgaan belanghebbenden in de gelegenheid stelt om te worden gehoord. Het is dan ook toegestaan dat het bestuursorgaan een antwoordformulier toezendt aan de belanghebbende (eventueel als bijlage bij de ontvangstbevestiging) waarop hij kan aangeven of hij gehoord wil worden. Wel is hierbij van belang dat het bestuursorgaan aangeeft dat belanghebbenden een wettelijk recht hebben om gehoord te worden (in bijlage 3 is een voorbeeld opgenomen van een dergelijk antwoordformulier).

LET OP: de uitzonderingsmogelijkheden op de hoorplicht moeten restrictief worden uitgelegd. Dit betekent dat reeds de geringste twijfel of de belanghebbende geen gebruik wil maken van zijn recht te worden gehoord een beletsel opwerpt om van het horen af te zien. Hieruit volgt dat het gelegenheid geven om te worden gehoord niet afhankelijk gemaakt mag worden van het binnen een bepaalde termijn reageren door de belanghebbende op een verzoek van het bestuursorgaan om aan te geven of hij wil worden gehoord. Kort gezegd, als de belanghebbende niet reageert op een dergelijk verzoek moet een hoorzitting worden gepland. De CRvB heeft geoordeeld over een geval waarin het bestuursorgaan in de brief waarin de ontvangst van het bezwaarschrift werd bevestigd verzuimd had om een exact tijdstip vast te stellen voor de hoorzitting. De in die brief vermelde bepaling van de dag waarop het horen zou kunnen plaatsvinden, werd afhankelijk gesteld van een nadere telefonische reactie van de gemachtigde (CRvB 4 januari 2000, AB 2000, 146). Op grond van deze uitspraak kan worden geconcludeerd dat in het geval waarin de geadresseerde niet reageert op een dergelijke brief, de bezwaarde expliciet moet worden uitgenodigd voor een hoorzitting. Gebeurt dit niet, dan is niet voldaan aan artikel 7:2 Awb.

15.4 Vertegenwoordiging en bijstand

De belanghebbende kan zich tijdens de hoorzitting laten vertegenwoordigen of laten bijstaan.

De belanghebbende laat zich vertegenwoordigen

De belanghebbende kan iemand machtigen om hem tijdens de hoorzitting te vertegenwoordigen. Hiervoor is een schriftelijke machtiging nodig. Een machtigingsformulier kan met de uitnodiging voor de hoorzitting door het bestuursorgaan worden meegezonden en door de belanghebbende worden geretourneerd of worden meegenomen naar de zitting. Het bestuursorgaan kan van iedere vertegenwoordiger een machtiging verlangen, dus ook van iemand die voor zijn echtgenoot/echtgenote naar de zitting komt.

Een uitzondering op de verplichting tot overleggen van een schriftelijke machtiging bestaat als het gaat om een bezwaarschriftprocedure over het recht op kinderbijslag. In een 'normale' gezinssituatie zijn beide partners belanghebbende. Als de partner van de aanvrager om kinderbijslag naar de hoorzitting komt is er geen machtiging nodig.

LET OP

Vanaf het moment dat een belanghebbende heeft laten weten dat hij zich laat vertegenwoordigen door een gemachtigde, dienen alle op de zaak betrekking hebbende stukken in ieder geval aan de gemachtigde te worden gestuurd (art. 6:17 Awb). Dat geldt ook indien de gemachtigde buiten Nederland domicilie heeft (N.o. 27 augustus 1998, AB 1998, 402). In artikel 6:17 ligt niet de verplichting voor het bestuursorgaan besloten om in de bezwaarfase ook die stukken aan de vertegenwoordiger van de belanghebbende te zenden die zijn geproduceerd in de fase tussen de aanvraag en het primaire besluit (CRvB 24 juni 1997, JB 1997, 196 met noot RN).

De belanghebbende laat zich bijstaan

De belanghebbende kan zich bij het horen laten bijstaan door één of meer andere personen, bijvoorbeeld een advocaat, een rechtshulpverlener, familie of kennissen. Als de belanghebbende zelf meekomt naar de hoorzitting hoeft hij degene die hem bijstaat niet te machtigen. Als de belanghebbende de Nederlandse taal niet voldoende machtig is, kan hij zich laten bijstaan door bijvoorbeeld een tolk, of een familielid of kennis, die als tolk optreedt (op grond van artikel 2:1 Awb).

Bijzondere situatie: Het bestuursorgaan weigert bijstand of vertegenwoordiging

Op grond van artikel 2:2, eerste lid, Awb kan een bestuursorgaan bijstand of vertegenwoordiging door een persoon tegen wie ernstige bezwaren bestaan, weigeren. Op grond van artikel 2:2, derde lid, Awb kan dat niet bij advocaten en procureurs.

Van deze bevoegdheid zal alleen bij hoge uitzondering gebruik mogen worden gemaakt. Te denken valt bijvoorbeeld aan evidente en ernstige ondeskundigheid van de gemachtigde (of de meegebrachte tolk) of als de gemachtigde de normale gang van zaken herhaaldelijk verstoort. De belanghebbende en

de gemachtigde moeten van de weigering schriftelijk op de hoogte worden gesteld (art. 2:2, tweede lid, Awb).

15.5 Reëel besluit genomen hangende bezwaar tegen het niet tijdig nemen van een besluit

Als het bezwaar is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit (vaak wordt dit ten onrechte aangemerkt als een fictieve weigering), blijft het bestuursorgaan verplicht een besluit op de aanvraag te nemen (art. 6:20, eerste lid, Awb). Dit geldt niet:

1. gedurende de periode dat het bezwaar aanhangig is;
2. na de beschikking op het bezwaar als de indiener van de aanvraag als gevolg daarvan geen belang meer heeft bij een besluit op de aanvraag (art.6:20, tweede lid, Awb).

Zolang het bezwaar aanhangig is, heeft het in de meeste gevallen geen zin om tussentijds nog een beslissing op de aanvraag te nemen. De indiener van het bezwaarschrift mag dan spoedig een beslissing op zijn bezwaar verwachten. Dat zal ook de beslissing op de oorspronkelijke aanvraag zijn. Daarom is in onderdeel *a* van artikel 6:20, tweede lid, Awb neergelegd, dat het bestuursorgaan niet verplicht is om alsnog op de oorspronkelijke aanvraag te beslissen. Het bestuursorgaan blijft daartoe evenwel wel bevoegd, wat onder omstandigheden in het belang van de aanvrager zou kunnen zijn. Als de beslissing op bezwaar een niet-ontvankelijkverklaring inhoudt, heeft de aanvrager nog wel belang bij een beslissing op de aanvraag en is het bestuursorgaan nog wel verplicht een reëel besluit te nemen.

15.6 Bezwaar en klacht

Het kan gebeuren dat iemand zowel een klacht als een bezwaar indient. De bezwaarschriftprocedure en de klachtenprocedure hebben ieder een eigen invalshoek. Bij een bezwaarschrift gaat het erom dat men bezwaren heeft tegen de inhoud van een besluit (of een appellabele handeling) van het bestuursorgaan. Een klacht heeft betrekking op de behoorlijkheid van gedragingen van een bestuursorgaan; meestal gaat het om aspecten als bejegening en voortvarendheid.

Gecombineerde behandeling van het klaagschrift en het bezwaarschrift is mogelijk, indien de klacht een besluit betreft en de mogelijkheid van bezwaar nog openstaat. Als door de klager ook een bezwaarschrift had kunnen worden ingediend tegen de bestreden gedraging, maar deze heeft dat niet gedaan, behoeft het bestuursorgaan de klacht niet meer te behandelen (artikel 9:8, eerste lid, onder *c*, Awb).

Het kan praktisch zijn de klacht en het bezwaar zoveel mogelijk tegelijkertijd te behandelen. Het zou voor de belanghebbende immers vreemd overkomen als hij een andere keer terug moet komen om over zijn klacht te praten.

Een situatie waarin gebundelde behandeling beter achterwege kan blijven, doet zich voor als het aanstonds duidelijk is dat het bezwaarschrift gegrond is. Een beslissing op het bezwaarschrift kan dan reeds worden genomen, zodat daarover aanstonds helderheid bestaat, terwijl het onderzoek van de klacht over de gedraging nog loopt.

Wanneer de belanghebbende tijdens de hoorzitting met een klacht komt, moet deze klacht formeel worden gescheiden van het bezwaarschrift. De beslissing op bezwaarschrift heeft immers geen betrekking op de klacht. Het besluit inzake de behandeling van een klacht is - anders dan de beslissing op bezwaar - niet appellabel (artikel 9:3 Awb).

Een mondeling ingediende klacht dient behoorlijk te worden behandeld; andere procedurele eisen gelden daarvoor niet. Een klacht, die mondeling ter hoorzitting wordt geuit, geldt - ook als deze in het verslag van de hoorzitting is opgenomen - niet als een schriftelijk ingediend klacht.

Afhankelijk van de aard van de klacht kan degene die hoort ervoor kiezen de mondelinge klacht direct of apart te behandelen. Een andere optie is betrokkene op de mogelijkheid te wijzen een schriftelijke klacht in te dienen, waarna in beginsel een aparte procedure volgt.

Hoofdstuk 16. Rechtstreeks beroep

16.1 Doelstellingen van de wet

In het voorjaar van 2004 treedt het wetsvoorstel Rechtstreeks beroep (Kamerstukken II 2000/01, 27 563, nrs 1-2) in werking. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de bezwaarschriftprocedure wordt overgeslagen als alle partijen daarmee instemmen. Hiermee wordt beoogd de procedure te vereenvoudigen en te bekorten. Het wetsvoorstel voorziet in een toevoeging van een nieuw artikel 7:1a aan de Awb.

Het rechtstreeks beroep is mogelijk gemaakt voor de gevallen waarin in de primaire fase al een volledige en uitgebreide uitwisseling van argumenten heeft plaatsgevonden. Als verder duidelijk is dat de bezwaarprocedure geen soelaas zal bieden voor de oplossing van het geschil en er geen nieuwe argumenten zullen worden uitgewisseld, kan de procedure (na wederzijdse instemming) worden overgeslagen. De Memorie van Toelichting noemt verder nog de situatie waarin een besluit nauw samenhangt met een besluit waartegen reeds beroep is ingesteld. Ook in een dergelijk geval kan het doelmatig zijn om de bezwaarfase over te slaan, omdat een bezwaarschriftprocedure die nauw verbonden is met een al heroverwogen zaak, veelal weinig kan toevoegen. De rechter kan dan in zo'n geval de besluiten in samenhang beoordelen.

16.2 Procedure

Het verzoek om de bezwaarschriftprocedure over te slaan en rechtstreeks beroep in te stellen bij de rechter kan door de belanghebbende uitsluitend in het bezwaarschrift worden gedaan.

Een verzoek om rechtstreeks beroep kan ook worden gedaan in een pro forma bezwaarschrift (een bezwaarschrift dat tijdig wordt ingesteld, maar waarbij de motivering op een later tijdstip wordt toegezonden). Op grond van artikel 6:6 Awb moet aan de indiener een redelijke termijn worden geboden om het bezwaarschrift aan te vullen. Dit betekent dat gevallen de motivering moet worden afgewacht, voordat het bezwaarschrift naar de rechter wordt doorgestuurd. In sommige gevallen zou ook een pro forma bezwaarschrift kunnen worden doorgezonden. De Memorie van Toelichting noemt hierbij als voorbeeld de situatie waarin er sprake is van verschillende met elkaar samenhangende besluiten en tegen een eerder besluit reeds beroep bij de rechter is ingesteld. In zo'n geval kan het zinvol zijn om het pro forma bezwaarschrift gelijk naar de rechter door te zenden. Het is dan aan de rechter om aanvulling van de gronden te vragen.

Het is ook toegestaan om het verzoek om rechtstreeks beroep te doen in de motivering die volgt op een pro forma bezwaarschrift. Dit volgt uit artikel 7:10, tweede lid, Awb dat bepaalt dat de behandeling van het bezwaarschrift wordt opgeschort tot de dag waarop het alsnog wordt gemotiveerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de meeste gevallen waarin de standpunten over en weer duidelijk zijn, hetgeen essentieel is voor rechtstreeks beroep, het indienen van een pro forma bezwaarschrift niet nodig hoeft te zijn.

Het is niet toegestaan om een verzoek te honoreren dat tijdens de bezwaarprocedure wordt gedaan, bijvoorbeeld in een aanvulling van het bezwaarschrift of mondeling tijdens de hoorzitting. Hiermee wordt voorkomen dat de bezwaarprocedure halverwege wordt gestaakt of dat bij een dreigende impasse de zaak naar de rechter wordt doorgeschoven.

De regeling van het rechtstreeks beroep zal vooral nuttig zijn in geschillen waar twee partijen bij betrokken zijn, namelijk de bezwaarmaker en het bestuursorgaan. De regeling kan echter ook in meerpartijengeschillen worden toegepast. In dat geval moeten alle bezwaarmakers en het bestuursorgaan akkoord gaan. Zodra één van de bezwaarmakers óf het bestuursorgaan niet instemt met het rechtstreeks beroep, moet de bezwaarprocedure worden gevolgd.

Het voorgaande betekent dus niet dat dat alle belanghebbenden bij het primaire besluit moeten instemmen met het rechtstreeks beroep. De Memorie van Toelichting noemt hierbij het voorbeeld van een situatie waarin een bestuursorgaan op verzoek van een omwonende tot toepassing van bestuursdwang besluit om een illegaal bouwwerk af te breken. Wanneer degene tot wie het besluit is gericht (de overtreder) een bezwaarschrift indient en daarbij om instemming met rechtstreeks beroep verzoekt, kan het bestuursorgaan zijn verzoek inwilligen. Dit voorbeeld laat zien dat het verzoek van de indiener van het bezwaarschrift en de instemming van het bestuursorgaan toereikend is. De instemming van de derde-belanghebbende die om de bestuursdwang heeft verzocht is niet vereist.

Afgeraden moet worden om de mogelijkheid van rechtstreeks beroep in de rechtsmiddelverwijzing van het primaire besluit op te nemen. In de praktijk zal zich namelijk maar een beperkt aantal gevallen lenen voor het rechtstreeks beroep. De indruk moet worden vermeden dat het bestuursorgaan oneigenlijk gebruik maakt van deze mogelijkheid. Alleen in de situatie waarin het bestuursorgaan door middel van beleidsregels voor een bepaalde categorie de bereidheid heeft uitgesproken om in te stemmen met het rechtstreeks beroep, kan het zinvol zijn daarnaar te verwijzen.

De beslissing op het verzoek om de bezwaarschriftprocedure over te slaan neemt het bestuursorgaan, op grond van artikel 7:1a, vierde lid, zo spoedig mogelijk. Daarnaast is bepaald dat een beslissing tot instemming met het verzoek om rechtstreeks beroep genomen kan worden, zodra nieuwe bezwaarschriften redelijkerwijs niet meer te verwachten zijn. Dit betekent dat bij tweepartijengeschillen snel gehandeld kan worden en kan het bestuursorgaan het bezwaarschrift, na instemming, doorzenden. Als een bezwaarschrift worden ingediend met een verzoek om rechtstreeks beroep tegen besluiten waar (nog niet bekende) derdenbelanghebbenden bij betrokken zijn, moet de bezwaartermijn worden afgewacht. Als er vervolgens een bezwaarschrift wordt ingediend dat geen verzoek bevat om de bezwaarprocedure over te slaan, moet het verzoek om rechtstreeks beroep worden afgewezen. Het zesde lid geeft een voorziening voor te laat ingediende bezwaarschriften. Hierin is geregeld dat alle na de instemming ingediende bezwaarschriften (ook als daarin niet om het overslaan van de bezwaarprocedure is gevraagd) naar de rechter worden doorgestuurd.

Bij het voornemen tot afwijzen van het verzoek tot rechtstreeks beroep behoeven de artikelen 4:7 en 4:8 Awb niet te worden toegepast. Belanghebbenden behoeven niet in de gelegenheid te worden gesteld om hun zienswijze te geven, aangezien het om een procedurele beslissing gaat.

Als er een adviescommissie is ingesteld op grond van artikel 7:13 Awb, moet het bestuursorgaan eerst zelf een beslissing op het verzoek om rechtstreeks beroep nemen. Pas nadat het verzoek is afgewezen, kan het bezwaarschrift worden voorgelegd aan de bezwaaradviescommissie.

Bijlage 1

Voorbeeldbrieven

A. Ontvangstbevestiging

Geachte heer/ mevrouw <naam>,

Hierbij bevestig ik de ontvangst van uw bezwaarschrift van <datum + evt. kenmerk> tegen de beslissing van <datum> (kenmerk <...>) waarbij <omschrijving besluit>.

Binnenkort zult u een uitnodiging ontvangen om te worden gehoord door <een uit ambtenaren die onder mijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn bestaande hoorcommissie OF een adviescommissie waarvan de voorzitter niet werkzaam is onder mijn verantwoordelijkheid>.

OF

In verband met het bijeenroepen van een hoorcommissie verzoek ik u bovenvermelde contactpersoon vóór <datum> mee te delen of u gebruik wilt maken van het recht om te worden gehoord conform artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

OF

Op basis van de Algemene wet bestuursrecht heeft u het recht uw bezwaren mondeling toe te lichten. Ik verzoek u het bijgevoegde antwoordformulier in te vullen en terug te zenden voor <datum>. Op dat formulier kunt u aangeven of u gebruik wilt maken van de mogelijkheid om te worden gehoord. Daarbij kunt u aangeven of u wilt langskomen voor een gesprek <of dat u telefonisch een toelichting wilt geven>. <Tevens kunt u op het formulier vermelden op welke dagen u verhinderd bent.> Na ontvangst van het antwoordformulier ontvangt u zo spoedig mogelijk bericht over de datum waarop het horen plaatsvindt.

Voor het terugsturen van het antwoordformulier kunt u gebruik maken van de bijgevoegde retourenveloppe. Ik stel het op prijs indien u het formulier ook terugstuurt wanneer u het niet nodig vindt om uw bezwaren te verduidelijken.

Opmerking: het is niet wenselijk termijnen standaard te verdagen.

<In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift een beslissing moet worden genomen. Omdat dit niet mogelijk is <wegens ...>, heb ik besloten de beslissing voor vier weken te verdagen op grond van artikel 7:10, derde lid. Ik streef er naar u voor <datum einde termijn van vier weken> te berichten.>

Ik vertrouw er op u hiermee voorlopig voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met de bovengenoemde contactpersoon.

Hoogachtend,

B. Ontvangstbevestiging/ Verzoek verzuimherstel

Geachte heer/ mevrouw <naam>,

Hierbij bevestig ik de ontvangst van uw bezwaarschrift van <datum + evt. kenmerk> tegen mijn beslissing van <datum> (kenmerk <...>) waarbij <omschrijving besluit>.

Het bezwaarschrift kan ik vooralsnog niet in behandeling nemen om de volgende reden<en>:

- het bezwaarschrift is niet ondertekend;
- het bezwaarschrift is niet voorzien van naam en/of adres van de indiener;
- het bezwaarschrift is niet gedateerd;
- in het bezwaarschrift is het besluit waartegen het bezwaar gericht is niet omschreven;
- in het bezwaarschrift zijn de gronden van het bezwaar niet vermeld;
- uit het bezwaarschrift blijkt niet dat degene die het heeft ondertekend daartoe bevoegd is;
- bij het bezwaarschrift is geen machtiging gevoegd dat is afgegeven door een daartoe bevoegde persoon of personen;
- het bezwaarschrift is niet in de Nederlandse taal opgesteld.

Hierbij stel ik u in de gelegenheid de/het hiervoor omschreven verzuim<en> te herstellen vóór <datum>. Als ik op die datum niet de benodigde aanvulling heb ontvangen kan het bezwaarschrift niet-ontvankelijk worden verklaard. Dit betekent dat ik dan niet zal ingaan op de inhoud van uw bezwaarschrift. Daarnaast wijs ik u op artikel 7:10, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht waarin is bepaald dat de termijn waarbinnen ik mijn beslissing moet nemen wordt opgeschort tot de dag waarop u de/het verzuim<en> hersteld heeft of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Opmerking: de behandelend ambtenaar kan er voor kiezen om gelet op de voortgang van de procedure de bezwaarmaker nu al uit te nodigen/ te polsen voor een hoorzitting, maar mag daarmee ook wachten totdat het verzuim hersteld is.

Op basis van de Algemene wet bestuursrecht heeft u het recht uw bezwaren mondeling toe te lichten. In verband met het instellen van een hoorcommissie verzoek ik u bovenvermelde contactpersoon vóór <datum> mee te delen of u gebruik wilt maken van het recht om te worden gehoord conform artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

OF

Op basis van de Algemene wet bestuursrecht heeft u het recht uw bezwaren mondeling toe te lichten. Ik verzoek u het bijgevoegde antwoordformulier in te vullen en terug te zenden voor <datum>. Op dat formulier kunt u aangeven of u gebruik wilt maken van de mogelijkheid om te worden gehoord. Daarbij kunt u aangeven of u wilt langskomen voor een gesprek <of dat u telefonisch een toelichting wilt geven>. <Tevens kunt u op het formulier vermelden op welke dagen u verhinderd bent.> Na ontvangst van het antwoordformulier ontvangt u zo spoedig mogelijk bericht over de datum waarop het horen plaatsvindt.

Voor het terugsturen van het antwoordformulier kunt u gebruik maken van de bijgevoegde retourenveloppe, die ongefrankeerd kan worden verzonden. Ik stel het op prijs indien u het formulier ook terugstuurt wanneer u het niet nodig vindt om uw bezwaren te verduidelijken..

Opmerking: het is niet wenselijk termijnen standaard te verdagen.

<In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift een beslissing moet worden genomen. Omdat dit in het algemeen niet mogelijk is <wegens ...>, heb ik besloten de beslissing voor vier weken te verdagen op grond van artikel 7:10 lid 3. Ik streef er naar u voor <datum einde termijn van vier weken> te berichten.>

Ik vertrouw er op u hiermee voorlopig voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met de bovengenoemde contactpersoon.

Hoogachtend,

C. Antwoordformulier horen

ANTWOORDFORMULIER

<algemene gegevens invullen door behandelend ambtenaar>

Naam: <naam bezwaarmaker>

Adres: <adres bezwaarmaker>

Dossiernummer: <nummer>

Contactpersoon: <naam behandelend ambtenaar>

Wilt u aankruisen van welke van de onderstaande mogelijkheden u gebruik maakt?

- Ik maak geen gebruik van de mogelijkheid om mijn bezwaren mondeling toe te lichten. Mijn bezwaren zijn reeds voldoende uiteengezet in het bezwaarschrift.
- Ik maak geen gebruik van de mogelijkheid om mijn bezwaren mondeling toe te lichten. Ik heb een aanvullende schriftelijke toelichting bijgevoegd.
- Ik maak gebruik van de mogelijkheid om mijn bezwaren te komen toelichten. Er zal <contact met u worden opgenomen over datum en tijdstip OF Er zal een datum en tijdstip worden vastgesteld.>

<Mijn verhinderdata zijn: (invullen)>

Opmerking: als de behandelend ambtenaar het niet wenselijk acht dat de belanghebbende telefonisch wordt gehoord, kan deze passage worden geschrapt

- Ik maak gebruik van de mogelijkheid om mijn bezwaren telefonisch toe te lichten.
- Er zal <contact met u worden opgenomen over datum en tijdstip OF Er zal een datum en tijdstip worden vastgesteld.>

<Mijn verhinderdata zijn: (invullen)>

Mijn telefoonnummer is:(invullen)

Handtekening

..... (invullen)

Datum

..... (invullen)

Na ondertekening wordt u verzocht het antwoordformulier te sturen naar : <Adres><Een retourenveloppe is bijgevoegd.>

Opmerking: als de belanghebbende niet op deze brief reageert, dan gewoon een hoorzitting plannen!.

D. Verdaging beslissing

Geachte heer/mevrouw <naam>,

In vervolg op <mijn brief / de hoorzitting> van <datum> bericht ik u het volgende.

De behandeling van uw bezwaarschrift van <datum> vergt meer tijd dan ik aanvankelijk verwachtte. <De reden hiervan is <het aantal bezwaarschriften dat mij in korte tijd heeft bereikt OF een vermindering van de voor zaken als de onderhavige beschikbare capaciteit als gevolg van enige gevallen van ziekte OF dat ik het bij nader inzien wenselijk acht aanvullende gegevens te verkrijgen van <...> over <...> OF dat ik bij nader inzien wenselijk acht de zienswijze te vernemen van <...>.>

<Ik maak daarom gebruik van de mogelijkheid die artikel 7:10, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht mij geeft om de beslissing op het bezwaarschrift tegen mijn besluit van <datum> voor vier weken uit te stellen.>

<Gelet op hetgeen u <op <datum> telefonisch / bij brief van <datum> / op de hoorzitting van <datum>> meedeelde, ga ik er van uit dat u met het uitstel instemt, conform artikel 7:10, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.>

Ik streef er naar u voor <datum einde termijn van vier weken> te berichten.

Als ik niet voor deze datum heb beslist, dan heeft u op grond van de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de rechtbank tegen het niet tijdig beslissen op een bezwaarschrift. Indien onverwijld spoed dit vereist, bestaat de mogelijkheid om daarnaast een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening in te dienen bij de president van de rechtbank. U bent wel griffierecht verschuldigd. In beide gevallen is het raadzaam om vooraf contact op te nemen met de bovengenoemde contactpersoon.

Ik vertrouw er op u hiermee vooralsnog voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

E. Uitnodiging hoorzitting

Geachte heer/mevrouw <naam>,

Naar aanleiding van uw bezwaarschrift van <datum>, bericht ik u als volgt.

In verband met de behandeling van het bezwaarschrift wordt op grond van de Algemene wet bestuursrecht een hoorzitting gehouden. U krijgt dan de gelegenheid uw bezwaren mondeling toe te lichten. Indien u dat wenst, kunt u zich tijdens deze hoorzitting laten vertegenwoordigen door een gemachtigde. De gemachtigde moet op verzoek zijn bevoegdheid aantonen door middel van een schriftelijke machtiging, tenzij de gemachtigde een advocaat is.

De hoorzitting is <na telefonisch overleg met u> vastgesteld op <datum> om <tijdstip> uur en zal plaatsvinden <zaal>.

Een plattegrond heb ik bijgevoegd.

De hoorcommissie bestaat uit:

- <naam + directie en/of functie> (voorzitter);
- <naam + directie en/of functie>;
- <naam + directie en/of functie> (secretaris).

Ik verzoek u deze brief en een identiteitsbewijs (een geldig paspoort/rijbewijs/gemeentekaart) mee te nemen. Mocht u zich te laat aanmelden, dan zal de behandeling van het bezwaarschrift op het vastgestelde tijdstip kunnen beginnen buiten uw aanwezigheid.

Overigens wijs ik u erop, dat slechts bij uitzondering uitstel van de hoorzitting kan worden verleend. Indien het zich laat aanzien dat u niet op de hoorzitting aanwezig kunt zijn verzoek ik u mij zo snel mogelijk daarover te berichten.

De op de zaak betrekking hebbende stukken liggen vanaf <datum> ter inzage bij de secretaris van de hoorcommissie. Indien u van de mogelijkheid van inzage gebruik wilt maken, verzoek ik u met <hem/haar> contact op te nemen. Hij/Zij is bereikbaar op het telefoonnummer dat bovenaan deze brief vermeld staat. Tot tien dagen voor het horen kunt u nadere stukken indienen. (*Opmerking: met deze termijn kan het bestuursorgaan soepel omgaan. Indien stukken buiten de termijn worden ingediend moeten deze bij de heroverweging worden meegenomen, doch er kan dan aanleiding zijn om gelet op de positie van derde-belanghebbenden cfm art. 7:9 Awb opnieuw te horen*)

OF

Hierbij zend ik u overeenkomstig het bepaalde in artikel 7:4 van de Algemene wet bestuursrecht afschriften van op de zaak betrekking hebbende stukken. Nadere stukken kunt u tot tien dagen voor het horen indienen.

Ik vertrouw erop u met het bovenstaande te hebben ingelicht.

Hoogachtend,

Opmerking: op grond van artikel 7:6 Awb worden belanghebbenden in elkaars aanwezigheid gehoord. Eventuele andere belanghebbenden worden daarom uitgenodigd voor dezelfde hoorzitting.

F. Verslag hoorzitting

Opmerking: Een zakelijke weergave van hetgeen op de hoorzitting is voorgevallen is voldoende. Het verslag mag ter goedkeuring aan belanghebbende worden gezonden, maar een overschrijding van de beslistermijn moet worden voorkomen. In het verslag moeten ook gebeurtenissen van procesorde worden opgenomen (bijvoorbeeld schorsingen). Het verdient de voorkeur om het verslag in een apart document neer te leggen, in plaats van opname in de beslissing op bezwaar.

Verslag van de hoorzitting die op <datum en tijd> te <plaats> werd gehouden naar aanleiding van het bezwaarschrift, dat door <naam bezwaarmaker> werd ingediend tegen mijn beslissing van <datum en kenmerk beslissing>.

Aanwezig waren:

De leden van de hoorcommissie: X als voorzitter en Y en Z. Als secretaris trad W op.

Ter zitting verschenen: K (betrokkene), L als gemachtigde van K en M, belanghebbende.

De voorzitter verifieert de personalia. *Evt. Hierbij blijkt dat -----.*

De voorzitter stelt de aanwezigen voor en deelt mee dat men verschenen is voor een hoorzitting, die plaatsvindt in verband met een bezwaarschrift dat is ingediend namens/door <naam bezwaarmaker> tegen de beslissing van <datum beslissing> houdende <inhoud beslissing>.

De voorzitter geeft het woord aan <de gemachtigde van> betrokkene. Betrokkene merkt op-----.

Evt. De voorzitter vraagt aan de belanghebbende(n) om hierop te reageren.

De voorzitter vraagt-----.

De voorzitter vraagt of de betrokkene of belanghebbenden nog iets willen opmerken.

De voorzitter dankt de aanwezigen voor de verstrekte inlichtingen, waarna allen de zitting verlaten.

Gezien en akkoord,
de voorzitter,

G. Voortgangsbericht

Geachte heer/mevrouw <naam>,

Opmerking: het voortgangsbericht wordt verzonden na afloop van de beslistermijn na verdaging (zie model D).

Op <datum> heb ik u bericht dat ik verwachtte uw bezwaarschrift voor <datum> te hebben afgehandeld. Dit is helaas niet mogelijk gebleken. <Ik betreur dit en biedt daarvoor mijn verontschuldigingen aan.>

De reden hiervan is <het aantal bezwaarschriften dat mij in korte tijd heeft bereikt OF een vermindering van de voor zaken als de onderhavige beschikbare capaciteit als gevolg van enige gevallen van ziekte OF dat ik het bij nader inzien wenselijk acht aanvullende gegevens te verkrijgen van <...> over <...> OF dat ik bij nader inzien wenselijk acht de zienswijze te vernemen van <...>.

Ik streef er nu naar u voor <datum> te berichten. OF: Zodra ik de benodigde gegevens/zienswijze van <...> heb ontvangen, zal ik u berichten.

Overwogen kan worden om het volgende toe te voegen:

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht bestaat de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de rechtbank tegen het niet tijdig beslissen op een bezwaarschrift. Indien onverwijlde spoed dit vereist, bestaat de mogelijkheid om daarnaast een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening in te dienen bij de president van de rechtbank. U bent wel griffierecht verschuldigd. In beide gevallen is het raadzaam om vantevoren contact op te nemen met de bovengenoemde contactpersoon.

Ik vertrouw er op u hiermee voorlopig voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

H. Beslissing op bezwaar: kennelijk niet-ontvankelijk

Geachte heer/mevrouw <naam>,

Naar aanleiding van uw bezwaarschrift van <datum>, bericht ik u als volgt.

Verloop van de procedure

Bij uw brief van <datum> heeft u verzocht om <beschrijving inhoud aanvraag>. Vervolgens heeft u op <datum> een bezwaarschrift ingediend.

In mijn brief van <datum> verzocht ik u mij voor <datum> een aanvulling op uw bezwaarschrift te doen toekomen. Deze aanvulling heb ik echter niet ontvangen.

Ontvankelijkheid

Uw bezwaarschrift <datum> tegen mijn besluit van <datum>, voldoet niet aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) omdat <...> *NB: Een niet-ontvankelijk verklaring kan volgen als het primaire besluit niet vatbaar is voor bezwaar (vgl. 6:3/7:1/8:2/8:3/8:4/8:5 Awb). Van de mogelijkheid om bezwaarschriften af te doen zonder dat belanghebbende gehoord wordt moet zeer terughoudend gebruik worden gemaakt. Het bezwaar moet dan evident niet-ontvankelijk zijn, en een eventuele hoorzitting moet niets kunnen veranderen aan dat oordeel. Is daarvan geen sprake, dan moet belanghebbende worden gehoord en volgt een 'gewone' niet-ontvankelijkheid, in plaats van 'kennelijk niet-ontvankelijk'.*

- u geen belang (meer) heeft bij beoordeling van het bezwaarschrift;
- het bezwaarschrift niet is ondertekend;
- het bezwaarschrift niet is voorzien van naam en/of adres van de indiener;
- het bezwaarschrift niet is gedateerd;
- in het bezwaarschrift het besluit waartegen het is gericht niet is omschreven;
- in het bezwaarschrift de gronden van het bezwaar niet zijn vermeld;
- uit het bezwaarschrift niet blijkt dat degene die het heeft ondertekend daartoe bevoegd is;
- bij het bezwaarschrift geen machtiging is gevoegd dat is afgegeven door een daartoe bevoegde persoon of personen;
- het bezwaarschrift niet in de Nederlandse taal is opgesteld.

Ik acht het bezwaarschrift daarom kennelijk niet-ontvankelijk. Dit houdt in dat ik uw bezwaarschrift verder niet in behandeling neem, zodat de beslissing van <datum> gehandhaafd blijft.

Omdat ik het bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk acht, heb ik op grond van artikel 7:3, onder a, Awb er van af gezien u in de gelegenheid te stellen uw bezwaren mondeling toe te lichten.

Beslissing

Ik handhaaf het besluit.

Hoogachtend,

Binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit, kunnen belanghebben beroep instellen bij de rechtbank te ..., sector bestuursrecht, postbus ..., postcode ..., plaats ...

I. Beslissing op bezwaar: niet-ontvankelijk: termijnoverschrijding

Geachte heer/mevrouw <naam>,

Naar aanleiding van uw bezwaarschrift van <datum>, bericht ik u als volgt.

Verloop van de procedure

Bij uw brief van <datum> heeft u verzocht om <beschrijving inhoud aanvraag>. Bij besluit van <datum en kenmerk> heb ik uw verzoek afgewezen. Tegen mijn besluit heeft u bij brief van <datum> bezwaar gemaakt.

Bij brief van <datum> heb ik geïnformeerd naar de reden van overschrijding van de bezwaartermijn.

Bij brief van <datum> heeft u toegelicht waarom het bezwaarschrift te laat is ingediend. OF Van de uitnodiging om de te late indiening van uw bezwaarschrift toe te lichten heeft u geen gebruik gemaakt.

Wettelijk kader

Ingevolge de artikelen 6:7 en 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken en vangt deze termijn aan met ingang van de dag die waarop het besluit op bekend is gemaakt.

Bij een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest (artikel 6:11 Awb).

Beoordeling van de ontvankelijkheid

Aangezien het besluit waartegen het bezwaar zich richt is bekendgemaakt op <datum>, het bezwaarschrift blijkens het poststempel op <datum> is verstuurd en op <datum> door mij werd ontvangen, is de bezwaartermijn van zes weken overschreden met <...> weken en <...> dagen. Het bezwaarschrift is dus niet op tijd ingediend.

Bij brief van <datum> heeft u als reden voor de te late indiening opgegeven dat <omschrijving>.

Hetgeen u ter zake heeft aangevoerd bevat geen grond waarop redelijkerwijs kan worden geoordeeld dat u niet in verzuim geweest bent. Nu ook overigens niet is gebleken dat er gronden zijn waarop redelijkerwijs kan worden geoordeeld dat u niet in verzuim bent geweest, acht ik het bezwaarschrift niet-ontvankelijk.

Dit betekent dat ik uw bezwaarschrift verder niet in behandeling neem, zodat de beslissing van <datum> gehandhaafd blijft.

Beslissing

Ik handhaaf het besluit

Hoogachtend,

Binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit, kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de rechtbank te ..., sector bestuursrecht, postbus ..., postcode ..., plaats ...

Opmerking: indien van toepassing, kan voor de motivering van het besluit worden verwezen naar het advies van de bezwarencommissie.

J. Beslissing op bezwaar: kennelijk ongegrond

Geachte heer/mevrouw <naam>,

Naar aanleiding van uw bezwaarschrift van <datum>, bericht ik u als volgt.

Verloop van de procedure

Bij uw brief van <datum> heeft u verzocht om <beschrijving inhoud aanvraag>. Bij besluit van <datum en kenmerk> heb ik afwijzend beslist op uw verzoek. Tegen mijn besluit heeft u bij brief van <datum> bezwaar gemaakt.

Ontvankelijkheid

Uw bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit <en de gronden van het bezwaar binnen de daartoe gestelde termijn zijn aangevuld> en het voldoet ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht gestelde eisen, zodat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

Wettelijk kader

<Algemene beschrijving>

Bezwaargronden

Als gronden voor uw bezwaar voert u aan <omschrijving bezwaren ontleend aan bezwaarschrift>.

Hierna bespreek ik uw bezwaren.

Beoordeling van het bezwaar

<NB: In de beoordeling moet ook worden gemotiveerd waarom er sprake is van een kennelijk ongegrond bezwaarschrift i.p.v. een 'gewoon' ongegrond bezwaarschrift. Van de mogelijkheid om bezwaarschriften af te doen zonder dat belanghebbende gehoord wordt moet zeer terughoudend gebruik worden gemaakt. Het bezwaar moet dan evident ongegrond zijn. Dat kan alleen (1) bij strikt gebonden beschikkingen waarbij tegemoetkoming aan het bezwaar evident in strijd is met een wettelijk voorschrift, (2) als het bezwaarschrift gericht is tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag zonder dat melding gemaakt wordt van nieuwe feiten of omstandigheden of (3) het bezwaar gericht is tegen een beslissing welke geheel overeenkomt met vast - en door de rechter aanvaard - beleid en absoluut duidelijk is dat er geen bijzondere omstandigheden kunnen zijn die zouden kunnen nopen tot afwijking van dat beleid. Is daarvan geen sprake, dan moet belanghebbende worden gehoord en volgt een 'gewone' ongegrondverklaring.>

Uw bezwaar acht ik dan ook kennelijk ongegrond.

Aangezien ik het bezwaarschrift kennelijk ongegrond acht, heb ik met toepassing van artikel 7:3, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht er van af gezien u in de gelegenheid te stellen uw bezwaren mondeling toe te lichten.

Beslissing

Ik handhaaf het besluit.

Hoogachtend,

Binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit, kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de rechtbank te ..., sector bestuursrecht, postbus ..., postcode ..., plaats ...

K. Beslissing op bezwaar: ongegrond

Geachte heer/mevrouw <naam>,

Naar aanleiding van uw bezwaarschrift van <datum>, bericht ik u als volgt.

Verloop van de procedure

Bij uw brief van <datum> heeft u verzocht om <beschrijving inhoud aanvraag>. Bij besluit van <datum en kenmerk> heb ik afwijzend beslist op uw verzoek. Tegen mijn besluit heeft u bij brief van <datum> bezwaar gemaakt.

Op <datum> heeft u uw bezwaar mondeling toegelicht voor de hoorcommissie. Het verslag van de hoorzitting treft u hierbij aan. <Desgevraagd heeft u te kennen gegeven geen gebruik te willen maken van de mogelijkheid uw bezwaar mondeling toe te lichten voor een hoorcommissie, zodat daarvan wordt afgezien.>

Ontvankelijkheid

Uw bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit <en de gronden van het bezwaar binnen de daartoe gestelde termijn zijn aangevuld> en het voldoet ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht gestelde eisen, zodat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

Wettelijk kader

<Algemene beschrijving: bijvoorbeeld: Uw verzoek moet worden beoordeeld aan de hand van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Uitgangspunt van de Wob is dat er, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, voor degene die om informatie verzoek een recht op openbaarmaking van de informatie bestaat. Het bestuursorgaan kan de openbaarmaking van de gevraagde informatie achterwege laten wanneer zich (een of meer) van de in artikel 10 en 11 van de wet genoemde uitzonderingsgronden of beperkingen voordoen.>

Bezwaargronden

Als gronden voor uw bezwaar voert u aan <omschrijving bezwaren ontleend aan bezwaarschrift en hetgeen is aangevoerd op de hoorzitting>.

Hierna bespreek ik uw bezwaren.

Beoordeling van het bezwaar

1. U stelt dat <weergave eerste bezwaargrond>. Naar mijn oordeel <standpunt bestuursorgaan>. Uw bezwaar op dit punt acht ik dan ook ongegrond.
2. Voorts stelt u dat <weergave tweede bezwaargrond>. Naar mijn oordeel <standpunt bestuursorgaan>. Uw bezwaar op dit punt acht ik dan ook ongegrond.
3. <ruimte voor ambtshalve overwegingen>

Beslissing

Ik handhaaf het besluit.

Hoogachtend,

Binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit, kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de rechtbank te ..., sector bestuursrecht, postbus ..., postcode ..., plaats ...

Opmerking: indien van toepassing, kan voor de motivering van het besluit worden verwezen naar het advies van de bezwarencommissie.

L. Beslissing op bezwaar: kennelijk gegrond

Geachte heer/mevrouw <naam>,

Naar aanleiding van uw bezwaarschrift van <datum>, bericht ik u als volgt.

Verloop van de procedure

Bij uw brief van <datum> heeft u verzocht om <beschrijving inhoud aanvraag>. Bij besluit van <datum en kenmerk> heb ik afwijzend beslist op uw verzoek. Tegen mijn besluit heeft u bij brief van <datum> bezwaar gemaakt.

Ontvankelijkheid

Uw bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit <en de gronden van het bezwaar binnen de daartoe gestelde termijn zijn aangevuld> en het voldoet ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht gestelde eisen, zodat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

Wettelijk kader

<Algemene beschrijving>

Opmerking: er zijn verschillende mogelijkheden om de bezwaargronden in de beslissing weer te geven. Hieronder worden twee mogelijkheden gegeven. Bij het opstellen van de beslissing op bezwaar moet het dubbel herhalen van gronden zoveel mogelijk beperkt blijven. Afhankelijk van zijn/haar voorkeur kan de behandelend ambtenaar kiezen van welke mogelijkheid hij/zij gebruik maakt.

Bezwaargronden

Als gronden voor uw bezwaar voert u aan <omschrijving bezwaren ontleend aan bezwaarschrift>.

Hierna bespreek ik uw bezwaren.

Beoordeling van het bezwaar

1. U stelt dat <weergave eerste bezwaargrond>. Naar mijn oordeel <standpunt bestuursorgaan >. Uw bezwaar op dit punt acht ik dan ook kennelijk gegrond.
2. Voorts stelt u dat <weergave tweede bezwaargrond>. Naar mijn oordeel <standpunt bestuursorgaan >. Uw bezwaar op dit punt acht ik dan ook kennelijk gegrond.
3. <ruimte voor ambtshalve overwegingen>

Met toepassing van artikel 7:3 onder d van de Algemene wet bestuursrecht heb ik er van af gezien u in de gelegenheid te stellen uw bezwaren mondeling toe te lichten voor een hoorcommissie, aangezien ik het bezwaar kennelijk gegrond acht.

Beslissing

Ik herroep het besluit van <datum> en bepaal dat <...>

Hoogachtend,

Binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit, kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de rechtbank te ..., sector bestuursrecht, postbus ..., postcode ..., plaats ...

M. Beslissing op bezwaar: kennelijk gegrond: fictieve weigering

Geachte heer/mevrouw <naam>,

Naar aanleiding van uw bezwaarschrift van <datum>, bericht ik u als volgt.

Verloop van de procedure

Bij brief van <datum> heeft u verzocht om <beschrijving inhoud aanvraag>. Vervolgens heeft u op <datum> een bezwaarschrift ingediend.

Ontvankelijkheid

Aangezien het bezwaarschrift is ingediend tegen het niet tijdig nemen van een besluit, is het op grond van artikel 6:12 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ontvankelijk.

Wettelijk kader

Ingevolge artikel 6:4 van de Awb geschiedt het maken van bezwaar door het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Voor de toepassing van de wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep wordt ingevolge artikel 6:2 onder b Awb met een besluit het niet tijdig nemen van een besluit gelijk gesteld.

Beoordeling van het bezwaar

Op de aanvraag is inmiddels beslist bij brief van <datum en kenmerk>. Niettemin is komen vast te staan dat op <datum aflopen beslistermijn> niet overeenkomstig het bepaalde in artikel <7:10 Awb / 6 Wob> binnen <zes/tien/twee> weken is besloten op uw verzoek van <datum aanvraag>.

Ik acht uw bezwaar tegen het niet tijdig nemen van een besluit derhalve, overeenkomstig het bepaalde in artikel 7:3, onder d, Awb met afzien van het horen, kennelijk gegrond.

Beslissing

Er is niet binnen de wettelijke termijn een besluit genomen op uw aanvraag van <datum aanvraag>.

Aandachtspunt: Zo mogelijk wel aangeven wanneer het inhoudelijke besluit kan worden verwacht.

Hoogachtend,

Binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit, kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de rechtbank te ..., sector bestuursrecht, postbus ..., postcode ..., plaats ...

.

N. Beslissing op bezwaar: gegrond

Geachte heer/mevrouw <naam>,

Naar aanleiding van uw bezwaarschrift van <datum>, bericht ik u als volgt.

Verloop van de procedure

Bij uw brief van <datum> heeft u verzocht om <beschrijving inhoud aanvraag>. Bij besluit van <datum en kenmerk> heb ik afwijzend beslist op uw verzoek. Tegen mijn besluit heeft u bij brief van <datum> bezwaar gemaakt.

Op <datum> heeft u uw bezwaar mondeling toegelicht voor de hoorcommissie. Het verslag van de hoorzitting treft u hierbij aan. <Desgevraagd heeft u te kennen gegeven geen gebruik te willen maken van de mogelijkheid uw bezwaar mondeling toe te lichten voor een hoorcommissie, zodat daarvan wordt afgezien.>

Ontvankelijkheid

Uw bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit <en de gronden van het bezwaar binnen de daartoe gestelde termijn zijn aangevuld> en het voldoet ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht gestelde eisen, zodat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

Wettelijk kader

<Algemene beschrijving, bijvoorbeeld: Uw verzoek moet worden beoordeeld aan de hand van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Uitgangspunt van de Wob is dat er, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, voor degene die om informatie verzoek een recht op openbaarmaking van de informatie bestaat. Het bestuursorgaan kan de openbaarmaking van de gevraagde informatie achterwege laten wanneer zich (een of meer) van de in artikel 10 en 11 van de wet genoemde uitzonderingsgronden of beperkingen voordoen.>

Opmerking: er zijn verschillende mogelijkheden om de bezwaargronden in de beslissing weer te geven. Hieronder worden twee mogelijkheden gegeven. Bij het opstellen van de beslissing op bezwaar moet het dubbel herhalen van gronden zoveel mogelijk beperkt blijven. Afhankelijk van zijn/haar voorkeur kan de behandelend ambtenaar kiezen van welke mogelijkheid hij/zij gebruik maakt.

Bezwaargronden

Als gronden voor uw bezwaar voert u aan <omschrijving bezwaren ontleend aan bezwaarschrift en hetgeen is aangevoerd op de hoorzitting>.

Hierna bespreek ik uw bezwaren.

Beoordeling van het bezwaar

1. U stelt dat <weergave eerste bezwaargrond>. Naar mijn oordeel <standpunt bestuursorgaan>. Uw bezwaar op dit punt acht ik dan ook gegrond.

2. Voorts stelt u dat <weergave tweede bezwaargrond>. Naar mijn oordeel <standpunt bestuursorgaan>. Uw bezwaar op dit punt acht ik dan ook gegrond.

3. <ruimte voor ambtshalve overwegingen>

<Omdat ik volledig tegemoet gekomen ben aan uw bezwaren, heb ik op grond van artikel 7:3 sub d van de Algemene wet bestuursrecht er van afgezien u in de gelegenheid te stellen uw bezwaren mondeling toe lichten voor een hoorcommissie.>

Beslissing

Ik herroep het besluit van <datum> en bepaal dat <...>

Hoogachtend,

Binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit, kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de rechtbank te ..., sector bestuursrecht, postbus ..., postcode ..., plaats ...

Opmerking: indien van toepassing, kan voor de motivering van het besluit worden verwezen naar het advies van de bezwarencommissie.

O. Beslissing op bezwaar: gedeeltelijk gegrond

Geachte heer/mevrouw <naam>,

Naar aanleiding van uw bezwaarschrift van <datum>, bericht ik u als volgt.

Verloop van de procedure

Bij uw brief van <datum> heeft u verzocht om <beschrijving inhoud aanvraag>. Bij besluit van <datum en kenmerk> heb ik afwijzend beslist op uw verzoek. Tegen mijn besluit heeft u bij brief van <datum> bezwaar gemaakt.

Op <datum> heeft u uw bezwaar mondeling toegelicht voor de hoorcommissie. Het verslag van de hoorzitting treft u hierbij aan. <Desgevraagd heeft u te kennen gegeven geen gebruik te willen maken van de mogelijkheid uw bezwaar mondeling toe te lichten voor een hoorcommissie, zodat daarvan wordt afgezien.>

Ontvankelijkheid

Uw bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit <en de gronden van het bezwaar binnen de daartoe gestelde termijn zijn aangevuld> en het voldoet ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht gestelde eisen, zodat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

Wettelijk kader

<Algemene beschrijving, bijvoorbeeld: Uw verzoek moet worden beoordeeld aan de hand van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Uitgangspunt van de Wob is dat er, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, voor degene die om informatie verzoek een recht op openbaarmaking van de informatie bestaat. Het bestuursorgaan kan de openbaarmaking van de gevraagde informatie achterwege laten wanneer zich (een of meer) van de in artikel 10 en 11 van de wet genoemde uitzonderingsgronden of beperkingen voordoen.>

Bezwaargronden

Als gronden voor uw bezwaar voert u aan <omschrijving bezwaren ontleend aan bezwaarschrift en hetgeen is aangevoerd op de hoorzitting>.

Hierna bespreek ik uw bezwaren.

Beoordeling van het bezwaar

1. U stelt dat <weergave eerste bezwaargrond>. Naar mijn oordeel <standpunt bestuursorgaan>. Uw bezwaar op dit punt acht ik dan ook <gegrond/ongegrond>.

2. Voorts stelt u dat <weergave tweede bezwaargrond>. Naar mijn oordeel <standpunt bestuursorgaan>. Uw bezwaar op dit punt acht ik dan ook <gegrond/ongegrond>.

3. <ruimte voor ambtshalve overwegingen>

Beslissing

In afwijking van de beslissing van <datum primair besluit> bepaal ik dat <...>. Voor het overige en voorzover uw bezwaarschrift een ruimere strekking heeft, handhaaf ik het besluit van <datum>.

Hoogachtend,

Tekst 11032004

Binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit, kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de rechtbank te ..., sector bestuursrecht, postbus ..., postcode ..., plaats ...

Opmerking: indien van toepassing, kan voor de motivering van het besluit worden verwezen naar het advies van de bezwarencommissie.

BIJLAGE 2

Handleiding vergoeding kosten bezwaar en administratief beroep

Inleiding

De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures 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. Deze wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (onder andere wijziging van de artikelen 7:15, 7:28 en 8:75) is op 12 maart 2002 (Stb. 2002, 55) in werking getreden.

Aanleiding voor deze wet vormt de uiteenlopende jurisprudentie van de Hoge Raad en de bestuursrechter. Deze wet beoogt de ontstane onduidelijkheid weg te nemen. In de wet is geregeld dat een verzoek om vergoeding van de kosten moet worden gedaan voordat het bestuursorgaan op het bezwaar of administratief beroep heeft beslist. Vervolgens is alleen de bestuursrechter bevoegd om een oordeel te geven over de beslissing van het bestuursorgaan omtrent het verzoek om vergoeding van de kosten.

Hoofdstuk 1 - Welk recht is van toepassing

Bij verzoeken om vergoeding van kosten, die zijn gemaakt in de bezwaar of administratief beroepsprocedure moet eerst worden bepaald welk recht van toepassing is. De datum van het primaire besluit is daarvoor doorslaggevend. Indien het primaire besluit (het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt) is genomen vóór de inwerkingtreding van deze wet, moet een verzoek om vergoeding van de kosten worden afgehandeld op grond van het oude recht. Indien het primaire besluit is genomen ná inwerkingtreding van de wet, moet een verzoek om vergoeding van de kosten op grond van de gewijzigde bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht worden beoordeeld.

In artikel III van de wet is bepaald dat artikel 8:75 Awb, zoals dit luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, van toepassing blijft indien het besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt of administratief beroep kan worden ingesteld voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is genomen. Alleen nieuwe gevallen komen in aanmerking voor toepassing van het nieuwe recht. Uit het feit dat alleen artikel 8:75 Awb wordt genoemd kan niet worden afgeleid dat de overige bepalingen (artikel 7:15 en 7:28 Awb) onmiddellijke werking hebben. Dit betekent dat ook bij bestuurlijke voorprocedures die reeds aanhangig zijn gemaakt, het oude recht van toepassing is. De wetgever heeft eerbiedigende werking van artikel 7:15 en 7:28 Awb beoogd. Het overgangsrecht van artikel III is bij nota van wijziging aangepast met de bedoeling om de eerbiedigende werking te verruimen, in die zin dat het oude recht van toepassing blijft indien het besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt of administratief beroep kan worden ingesteld vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is genomen.

Verzoeken om vergoeding van de kosten van het bezwaar of administratief beroep, vallend onder het oude recht, kunnen nog gedurende een periode van vijf jaar worden gedaan. Deze verzoeken moeten dan worden afgehandeld op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad. De datum van de bekendmaking van de beslissing op bezwaar is hiervoor doorslaggevend. Dit volgt uit artikel 310, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, waarin is bepaald dat een rechtsvordering tot vergoeding van schade na vijf jaar is verjaard.

Hoofdstuk 2 - Vergoedingscriterium en te vergoeden kosten

2.1 Vergoedingscriterium

Op grond van de nieuwe wet is toekenning van een vergoeding voor de kosten van de bestuurlijke voorprocedure alleen mogelijk indien de belanghebbende daarom verzoekt voordat het bestuursorgaan op het bezwaar of administratief beroep heeft beslist. In dat geval zal daarop door het bestuursorgaan een uitdrukkelijke beslissing moeten worden gegeven. De beslissing op zo'n verzoek is daarmee onderdeel van de beslissing op bezwaar of administratief beroep. Ook als tijdens de voorprocedure niet om een vergoeding is gevraagd, vervalt de mogelijkheid om naar de burgerlijke rechter te gaan; de bestuursrechter is op grond van artikel 8:75 Awb exclusief bevoegd.

De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures kent een vergoedingsplicht in de gevallen waarin het bestreden besluit wegens onrechtmatigheid wordt herroepen en deze onrechtmatigheid aan het bestuursorgaan is te wijten. Het vergoedingscriterium is opgenomen in artikel 7:15 en 7:28 Awb. In dit vergoedingscriterium kunnen een drietal zaken worden onderscheiden:

1. het bestuursorgaan herroept het primaire besluit

Vereist is dat het primaire besluit wordt herroepen. Herroeping vindt plaats indien het bestuursorgaan in de beslissing op bezwaar vaststelt dat de primaire beslissing niet in stand kan blijven. Er vindt in de regel geen herroeping plaats indien in de bezwaarfase de gronden die aan het primaire besluit ten grondslag lagen worden gewijzigd of aangevuld, zolang de eindbeslissing in bezwaar gelijk blijft aan het oordeel in primo. Wordt een besluit niet herroepen, dan komen de gemaakte kosten voor rekening van de belanghebbende. Bij louter formele fouten of gebreken in de motivering behoeft het besluit als zodanig niet te worden herroepen. Het oorspronkelijke besluit moet inhoudelijk onjuist zijn geweest.

2. de herroeping vindt plaats wegens de onrechtmatigheid van het besluit

Het bestuursorgaan dient de kosten te vergoeden indien het besluit in strijd met het recht is genomen. In het geval van een herroeping van een gebonden beschikking staat de onrechtmatigheid vast. Als de herroeping daarentegen plaatsvindt op beleidsinhoudelijke gronden, is er geen sprake van onrechtmatigheid.

3. de onrechtmatigheid is aan het bestuursorgaan te wijten

Indien de onjuistheid van het besluit te wijten is aan de belanghebbende, bijvoorbeeld omdat hij niet tijdig de juiste gegevens heeft verstrekt, bestaat er geen recht op vergoeding. Fouten van de rechtshulpverlener worden in beginsel aan de belanghebbende toegerekend.

2.2 Besluit proceskosten bestuursrecht

Kosten, die voor vergoeding in aanmerking kunnen komen, kunnen worden ontleend aan het gewijzigde Besluit proceskosten bestuursrecht (Stb 2002, 113). Dit besluit is uitgebreid met een vergoedingsregeling voor de kosten van bezwaar en administratief beroep. De belangrijkste kostensoort die dit besluit kent zijn de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Deze kostensoort komt hierna onder 2.3 aan de orde.

In artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht zijn de volgende kosten opgenomen.

a. Kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand (zie paragraaf 2.3).

b. Kosten van een getuige of deskundige die door een partij is meegebracht of opgeroepen, dan wel van een deskundige die aan een partij verslag heeft uitgebracht.

c. Reis- en verblijfkosten

Reiskosten in verband met een bezoek aan de hoorzitting kunnen worden vergoed. Bij de bepaling daarvan wordt aangesloten bij de tarieven van het openbaar vervoer (bij treinvervoer tweede klasse). Indien de belanghebbende wegens lichamelijke beperkingen is aangewezen op eigen of bijzonder vervoer kunnen de daadwerkelijk gemaakte kosten worden vergoed. Indien nodig kan een medische verklaring worden gevraagd. In zo'n geval is het ook mogelijk de kosten, die door een begeleider zijn gemaakt te vergoeden.

d. Verletkosten

Indien aannemelijk is dat inkomsten zijn gederfd kan, indien deze voldoende zijn gespecificeerd, een vergoeding worden toegekend.

e. Kosten van uittreksels uit de openbare registers, telegrammen, internationale telexen, internationale telefaxen en internationale telefoongesprekken.

Hieronder begrepen zijn portokosten en kosten voor kopieën. Een redelijke vergoeding voor kopieën is €0,35 per kopie. Internationale telefoonkosten komen voor vergoeding in aanmerking mits door middel van een gespecificeerde nota is aangegeven dat zij in het kader van de voorprocedure zijn gemaakt.

In alle gevallen dienen de geclaimde kosten voldoende gespecificeerd te zijn. De verzoeker dient hiertoe voldoende in de gelegenheid worden gesteld.

2.3 Vergoeding van beroepsmatig verleende rechtsbijstand

2.3.1 Berekening

Het bedrag van de kosten voor beroepsmatig verleende rechtsbijstand moet worden vastgesteld aan de hand van het in de bijlage van het Besluit proceskosten bestuursrecht opgenomen forfaitaire tarief.

Het forfaitaire tarief voor de kosten van professionele rechtsbijstand knoopt aan bij de proceshandelingen die zijn verricht. De vergoedingen zijn gerelateerd aan de gemiddelde werkbelasting in diverse zaaktypen. Het onderdeel A van de bijlage (punten per proceshandeling) bevat de belangrijkste proceshandelingen in de bezwaarprocedure en de procedure van het administratief beroep, te weten: het indienen van een bezwaarschrift en het verschijnen ter hoorzitting of ter nadere hoorzitting. Bij het bepalen van het puntenaantal voor het bezwaarschrift en verschijnen ter hoorzitting is aangeknoopt bij het beroep bij de rechtbank door aan het bezwaarschrift één punt toe te kennen evenals aan het verschijnen ter hoorzitting. Aan het verschijnen ter nadere hoorzitting (artikel 7:9 en 7:23 Awb) is een halve punt toegekend. Voor het bezwaar en administratief beroep geldt hetzelfde forfaitaire tarief als voor het beroep en het hoger beroep, te weten: €322. In bepaalde fiscale zaken geldt een lager tarief.

Het gewicht van de zaak kan nader tot uiting worden gebracht in de wegingsfactoren. Dit kan variëren van 0,25 voor een zeer lichte zaak tot 2 voor een zeer zware zaak. De uitkomst dient steeds in overeenstemming te zijn met de bewerkelijkheid en de gecompliceerdheid van de zaak en de daarmee verband houdende werkbelasting van de rechtsbijstandverlener.

Het bestuursorgaan heeft de bevoegdheid om in beleidsregels vast te leggen op welke wijze de wegingsfactoren worden gehanteerd. Op deze manier kan worden bewerkstelligd dat op een eenduidige en consistente manier wordt omgegaan met de wegingsfactoren. Deze mogelijkheid om hieromtrent beleidsregels vast te stellen is vooral van belang voor overheidsinstanties die grote aantallen beschikkingen produceren.

2.3.2 Toevoegingen op grond van de Wet op de rechtsbijstand

Voornamelijk de kosten die de belanghebbende voor rechtsbijstand heeft gemaakt zullen voor vergoeding in aanmerking komen. Ook in bezwaar of administratief beroep komt het regelmatig voor dat de rechtsbijstandverlener zijn werkzaamheden verricht op basis van een toevoeging die is verleend op grond van de Wet op de rechtsbijstand. De kostenvergoeding wordt overgemaakt op de rekening van de rechtshulpverlener. Als er geen beroep op de rechter wordt ingesteld en in de beslissing op bezwaar het verzoek tot vergoeding wordt toegekend, is het het meest praktisch dat het bestuursorgaan de vergoeding naar de advocaat overmaakt zodat deze kan zorgen voor verrekening met de eigen bijdrage. Indien deze eigen bijdrage lager is dan de kostenvergoeding, wordt het resterende bedrag verrekend met het bedrag dat de advocaat ontvangt voor zijn toevoeging. De advocaat zal daardoor nooit een bedrag ontvangen dat hoger is dan het bedrag dat hij ontvangt voor zijn toevoeging.

Hoofdstuk 3 - Rechtsmiddelen en bijzondere gevallen

3.1 Rechtsmiddelen

Indien het bestuursorgaan een verzoek om vergoeding afwijst, maakt deze beslissing deel uit van de beslissing op het bezwaarschrift. Tegen deze afwijzing kan niet apart bezwaar of administratief beroep worden aangetekend, maar dient beroep op de bestuursrechter te worden ingesteld. De weg naar de burgerlijke rechter staat niet meer open; de bestuursrechter is op grond van artikel 8:75 Awb exclusief bevoegd.

3.2 Het niet tijdig nemen van een besluit

Op grond van artikel 6:2 Awb kan tegen het niet tijdig nemen van een primair besluit een bezwaarschrift worden ingediend. In dergelijke gevallen is niet voldaan aan het vergoedingscriterium, omdat er geen herroeping plaatsvindt van het primaire besluit (zie paragraaf 2.3). Er kunnen zich echter uitzonderlijke situaties voordoen waarin een vergoeding van de kosten van de bezwaarfase in de rede ligt, bijvoorbeeld als de termijn ruimschoots is overschreden en er geen goede reden voor de termijnoverschrijding kan worden aangevoerd. Wel is het van belang om in zo'n geval in de motivering van de beslissing op bezwaar aan te geven dat de Awb bij een bezwaar gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet voorziet in een vergoeding van de kosten.

3.3 Indienen zienswijze en indienen klacht

De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures ziet alleen op de vergoeding van kosten van het bezwaar en administratief beroep. Er is geen vergoeding mogelijk bij de indiening van een zienswijze op grond van de (uitgebreide) openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 en 3.5 van de Awb. Ook is er geen vergoeding mogelijk voor kosten gemaakt bij het indienen van een zienswijze door een vreemdeling over het voornemen de aanvraag voor een verblijfsvergunning af te wijzen. De regeling in het wetsvoorstel is alleen van toepassing bij besluiten die voor bezwaar en beroep vatbaar zijn en geldt dus niet voor de afdoening van klachten.

Hoofdstuk 4 – Inwerkingtreding en meer informatie

De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures 2002 (Stb. 2002, 55) is op 12 maart 2002 in werking getreden. Het gewijzigde Besluit proceskosten bestuursrecht (Stb. 2002, 113) is op dezelfde datum in werking getreden.

Voor meer informatie over Wet kosten bestuurlijke voorprocedures kunnen de kamerstukken worden geraadpleegd. Deze zijn terug te vinden via www.overheid.nl. Het wetsvoorstel heeft kamerstuknummer 27 024.

Bijlage 3 Literatuurlijst

G.A.C.M. van Ballegooij, D.W. Bruil, G.P. Kleijn en A.E. Schilder, Bestuursrecht in het Awb-tijdperk, Deventer: Kluwer, 1999.

J.B.J.M. ten Berge, Besturen door de overheid, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1997

J.B.J.M. ten Berge, Bescherming tegen de overheid, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1999

A.W.M. Bijloos en Th.J.M. Lindner, De Algemene wet bestuursrecht, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1994

P.J.J. van Buuren en J.M. Polak, Algemene wet bestuursrecht, Tekst en commentaar, Deventer: Kluwer, 2001

P. Nicolai, B.K. Olivier, L.J.A. Damen en H. Troostwijk, Bestuursrecht, Amsterdam: Factotum 1997

H.J. Simon, Handleiding Awb-praktijk, Den Haag: SDU Uitgevers 2000

F.A.M. Stroink en R.J.N. Schlössels, Algemeen bestuursrecht – een inleiding, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink 2000

C.S. Valkenburg, Praktijkdossier bezwaar en administratief beroep, Samsom, Alphen aan den Rijn 2000 (in herdruk, verschijnt als los verkrijgbaar deel in voorjaar 2004).

N. Verheij, Het systeem van de Algemene wet bestuursrecht, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1995

H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt en R.M. van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, 's-Gravenhage: Elsevier 2002

S.E. Zijlstra, H.G. Lubberdink, G.A.C.M. van Ballegooij en C.J. Bax, Algemene wet bestuursrecht (Schuurman en Jordens 206), Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink 1998