

 de nieuwe veste Organisatie	Procedure Bezwaar en beroep	505.03.00-PRO
		Versie: 1.0
		Datum MR: 26-05-08

Procedure bezwaar en beroep

Wat is bezwaar en wat is beroep?

Iemand die het niet eens is met een beslissing van de school, kan bezwaar aantekenen. De bezwaarprocedure is bedoeld om de school de gelegenheid te geven om de eerdere beslissing te heroverwegen. Tegen de beslissing op bezwaar kan de belanghebbende in beroep gaan bij een ander 'orgaan' binnen de school of bij de administratieve rechter.

Wie kan een bezwaarschrift indienen?

Een belanghebbende bij het genomen besluit, dat wel zeggen diegene wiens belang door het besluit geraakt is, kan een bezwaarschrift indienen bij het orgaan dat het besluit genomen heeft.

Waartegen richt een bezwaarschrift zich?

Een bezwaarschrift richt zich tegen een besluit van een 'orgaan' binnen de school.

Hoe kan bezwaar aangetekend worden?

Een bezwaarschrift moet schriftelijk worden ingediend. Daarbij moet de indiener zo duidelijk mogelijk omschrijven tegen welk besluit het bezwaar gericht is en waarom het bezwaar ingediend wordt. Het bezwaar moet voldoende onderbouwd zijn. Het 'orgaan', dat het bezwaar in behandeling neemt, kan het bezwaar niet-ontvankelijk verklaren. Dat betekent dat het 'orgaan' het bezwaarschrift niet in behandeling neemt.

Wat doet het 'orgaan', dat het bezwaarschrift in behandeling neemt?

Als het bezwaarschrift in behandeling wordt genomen, wordt aanvullende informatie verzameld. Daarna volgt de hoorzitting. De klager en de aangeklaagde mogen dan hun verhaal toelichten. Na de hoorzitting wordt beslist of het bezwaar gegrond is.

Wie beslist op het bezwaar?

Na de hoorzitting wordt beslist of het bezwaar gegrond is. Een uitspraak is niet te vergelijken met de uitspraak van een rechter. Het orgaan, dat het bezwaarschrift in behandeling heeft genomen, neemt opnieuw een besluit of laat het oude besluit in stand.

Uitspraak

Op basis van de hoorzitting en de aanbevelingen neemt het 'orgaan' de eerdere beslissing in heroverweging. De beslissing geschiedt schriftelijk en gemotiveerd.

Beroep

Tegen de beslissing op bezwaar kan de belanghebbende in beroep gaan bij een ander 'orgaan' binnen de school of bij de administratieve rechter.

Procedure bezwaar en beroep nader uitgewerkt

1. Bezwaar en beroep¹

De wet maakt verschil tussen bezwaar en beroep. Het bezwaar komt altijd eerst. De bezwaarschriftprocedure is bedoeld om een 'orgaan' binnen de school de gelegenheid te geven om de eerdere beslissing te heroverwegen. Het gaat hier om een volledige, dat wil zeggen zowel een

¹ In de hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Awb staan de algemene bepalingen over bezwaar en beroep, de bezwaarschriftenprocedure en de beroepsprocedure (bij de rechtbank) geregeld.

 de nieuwe veste Organisatie	Procedure Bezwaar en beroep	505.03.00-PRO
		Versie: 1.0
		Datum MR: 26-05-08

formele als inhoudelijke toetsing van het besluit. Bij de beslissing op het bezwaarschrift bevestigt het 'orgaan' de eerdere beslissing, of wordt de beslissing door het 'orgaan' herzien. Tegen de beslissing op bezwaar kan de belanghebbende in beroep gaan. Tevens is het sinds 1 september 2004 mogelijk om de bezwaarschriftprocedure met wederzijds goedvinden buiten toepassing te laten. Dit betekent dat men de mogelijkheid heeft om rechtstreeks beroep in te stellen². Onder beroep wordt verstaan het instellen van administratief beroep (beroep bij een ander (hoger) 'orgaan' binnen de school) en beroep bij een administratieve rechter.

2. Wie kan een bezwaarschrift indienen?

Een bezwaarschrift kan worden ingediend door elke belanghebbende. Een belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken³. Een belanghebbende kan een direct belanghebbende zijn (degene tot wie het besluit is gericht) of een zogenaamde derde belanghebbende (niet direct belanghebbenden). Een belanghebbende kan een natuurlijk persoon zijn, maar ook een rechtspersoon. Ook belangengroepen kunnen soms belanghebbenden zijn.

3. Waartegen richt een bezwaarschrift zich?

Een bezwaarschrift richt zich tegen een besluit van een 'orgaan' binnen de school. Een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is krachtens artikel 1:3:

- een schriftelijke beslissing
- van een bestuursorgaan
- inhoudende een publiekrechtelijke
- rechtshandeling

Publiekrechtelijk betekent dat het gaat om een exclusieve bevoegdheid van het orgaan, oftewel een bevoegdheid die niet aan elke burger toekomt, maar enkel aan het orgaan. Met het begrip rechtshandeling wordt bedoeld: een handeling gericht op rechtsgevolg. Of een besluit of een schriftelijke uitspraak van een 'orgaan' is gericht op rechtsgevolg is soms moeilijk uit te maken. Er moet sprake zijn van een extern rechtsgevolg: in de verhouding van het 'orgaan' tot een of meer anderen. Een mondelinge beslissing is geen besluit maar een handeling. Een schriftelijke weigering om een mondelinge beslissing op papier te zetten is in principe een besluit in de zin van artikel 6:2 van de Awb. Er kan geen bezwaar worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel.

4. Inhoud van het bezwaarschrift, de termijn van indiening

Het bezwaarschrift moet het volgende bevatten (artikel 6:5 Awb):

- ondertekening;
- naam en adres indiener;
- dagtekening;
- omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.

Zo mogelijk dient tevens een kopie van het besluit waarop het geschil betrekking heeft te worden overgelegd bij het bezwaarschrift. Het is echter geen vereiste, hetgeen betekent dat de indiener niet in verzuim is op het moment dat hij geen kopie bij het bezwaarschrift heeft gevoegd. Het bezwaarschrift moet binnen zes weken zijn ingediend. Deze zes wekentermijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op voorgeschreven wijze is bekendgemaakt⁴. De wijze waarop besluiten moeten worden bekend gemaakt is geregeld in artikel 3:41 (toezending of uitreiking) en artikel 3:42 (publicatie) van de Awb. In het onderwijs geschiedt bekendmaking vrijwel uitsluitend door middel van toezending of uitreiking van het besluit.

² Artikel 7:1 Awb

³ Artikel 1:2 Awb

⁴ Artikel 6:7 en 6:8 Awb

 de nieuwe veste Organisatie	Procedure Bezwaar en beroep	505.03.00-PRO
		Versie: 1.0
		Datum MR: 26-05-08

Bij verzending per post is een bezwaarschrift tijdig ingediend indien het voor het einde van de termijn van zes weken ter post is bezorgd én het bezwaarschrift niet later dan een week na afloop van die termijn is ontvangen. De belanghebbende dient te bewijzen dat het bezwaarschrift tijdig is verzonden. Verzending per fax van een bezwaar- of beroepschrift is mogelijk. In het geval er bij de verzending iets mis gaat draagt de afzender in beginsel het risico. Een bezwaar- of beroepschrift verzonden per fax is tevens te laat indien het een minuut na afloop van de termijn ontvangen wordt. Een elektronische verzending van een bezwaar- of beroepschrift is alleen mogelijk voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is.

De bezwaar- en beroepstermijn zijn van openbare orde. Dit betekent dat partijen deze niet kunnen verlengen. Overschrijding van de termijn kan, ingevolge artikel 6:11 van de Awb wel verschoonbaar zijn als de overschrijding niet aan de betrokkene kan worden verweten. Omstandigheden van persoonlijke aard kunnen verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding meebrengen indien zij een zekere mate van ernst hebben. Ziekte of verlof zijn in beginsel niet aanvaard als verschoonbare redenen voor de termijnoverschrijding. De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is soms te kort. Om toch tijdig tot verzending te kunnen overgaan, voldoet een bezwaarschrift niet altijd aan alle eisen. Met name de motivering ontbreekt dan. Deze tekortkomingen kunnen later worden hersteld (artikel 6:5 Awb). Niet alle tekortkomingen kunnen worden gerepareerd. Er moet in elk geval een schriftelijke mededeling⁽¹⁾ zijn dat tegen een bepaald besluit (2) door een bepaalde belanghebbende (3) bezwaar (4) wordt gemaakt. Tekortkomingen met betrekking tot deze vier punten leiden direct tot niet-ontvankelijkheid van het bezwaar. Dit betekent dat het bezwaar inhoudelijk niet in behandeling wordt genomen. Ingevolge artikel 6:14, eerste lid van de Awb moet na het ontvangen van het bezwaarschrift een ontvangstbevestiging worden verstuurd. In dit bericht kan de bezwaarmaker tevens gevraagd worden om aan te geven of hij gebruik wenst te maken van de mogelijkheid om te worden gehoord. Tevens biedt de ontvangstbevestiging de mogelijkheid om voorlichting te geven over het verdere verloop van de procedure. Voor het verzenden van de ontvangstbevestiging is geen uitdrukkelijke termijn gesteld.

5. Behandeling van het bezwaarschrift

Het 'orgaan' waar het bezwaarschrift is ingediend bevestigt de ontvangst daarvan schriftelijk⁵ en geeft zo nodig de belanghebbende de gelegenheid verzuimen te herstellen. Soms is er sprake van een niet-ontvankelijkheid die direct kan worden uitgesproken (zie hierboven). Blijkt het bezwaarschrift te zijn ingediend bij een verkeerd ('onbevoegd') 'orgaan', dan wordt het, nadat daarop de datum van ontvangst is aangetekend, zo spoedig mogelijk doorgezonden aan het juiste 'orgaan', onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender. Soms leidt dat tot overschrijding van de bezwaartermijn. Het tijdstip van indiening bij het verkeerde 'orgaan' is dan echter onder bepaalde omstandigheden bepalend voor de vraag of het bezwaarschrift tijdig is ingediend⁶. Dat is bijvoorbeeld het geval als in de beslissing niet is vermeld dat bezwaar kan worden gemaakt, of als daarin het verkeerde 'orgaan' is genoemd. Artikel 2:1 van de Awb bepaalt dat de belanghebbende zich kan laten bijstaan of zich kan laten vertegenwoordigen. In het laatste geval kan het 'orgaan', als deze bijstand niet wordt verleend door een advocaat, een schriftelijke machtiging verlangen. De correspondentie vindt dan verder met de gemachtigde plaats, eventueel met afschriften aan de belanghebbenden⁷. In het geval het 'orgaan' weet dat een gemachtigde optreedt, betekent toezending van een besluit aan de belanghebbende zelf dat het besluit niet bekend is gemaakt op de voorgeschreven wijze als bedoeld in artikel 6:8 Awb. Dit heeft tot gevolg dat de bezwaar of beroepstermijn niet is gaan lopen. Vervolgens gaat het 'orgaan' over tot het verzamelen van de op de kwestie betrekking hebbende stukken, en wordt de hoorzitting gepland. Voorafgaande aan de hoorzitting worden het

⁵ Artikel 6:14 Awb

⁶ Artikel 6:15 Awb

⁷ Artikel 6:17 Awb

 de nieuwe veste Organisatie	Procedure Bezwaar en beroep	505.03.00-PRO
		Versie: 1.0
		Datum MR: 26-05-08

bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken tenminste een week ter inzage gelegd⁸. Deze fase van terinzagelegging kan worden overgeslagen als de belanghebbende hiermee uitdrukkelijk heeft ingestemd. De belanghebbende kan tot tien dagen voor de hoorzitting stukken indienen. Tegen een vergoeding, van ten hoogste de kosten, kan de belanghebbende (of zijn gemachtigde) afschriften van de stukken toegezonden krijgen. In de praktijk geschiedt toezending meestal gratis.

6. Hoorprocedure

Voordat op het bezwaar wordt beslist, stelt 'orgaan' de belanghebbende in de gelegenheid te worden gehoord⁹. Daarvan kan worden afgezien als het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is, het bezwaar kennelijk ongegrond is of de belanghebbende heeft verklaard van het recht om te worden gehoord heeft afgezien¹⁰. In het geval dat volledig tegemoet wordt gekomen aan het bezwaar en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen worden geschaad, kan tevens van de hoorzitting worden afgezien.

Artikel 2:4 Awb bepaalt dat het 'orgaan' zijn taak vervult zonder vooringenomenheid. Dat geldt ook voor de bezwaarschriftenprocedure. Om een deugdelijke heroverweging en procedure te bevorderen, is het niet wenselijk dat degenen die bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken zijn geweest, ook de gang van zaken bij het horen bepalen. Wanneer het 'orgaan' zelf hoort, dan wel de voorzitter of een lid ervan de hoorzitting leidt, bestaat er geen bezwaar tegen de aanwezigheid van personen die bij de voorbereiding betrokken zijn geweest. Een nog iets grotere garantie biedt de behandeling door een hoor- en adviescommissie waarvan externe leden deel uitmaken¹¹. Het 'orgaan' kan zelf bepalen of en op welke wijze van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt. Het 'orgaan' beslist vervolgens over het bezwaar, en kan (gemotiveerd) afwijken van het advies van de commissie. In het algemeen wordt het advies en het besluit tegelijkertijd aan de belanghebbende bekend gemaakt. In elk geval dient het advies aan de belanghebbende te worden verzonden als het besluit geheel of gedeeltelijk afwijkt van het advies. De gang van zaken tijdens een hoorzitting is niet nader geregeld in de Awb. Het 'orgaan' bepaalt of de hoorzitting openbaar is. Gesloten hoorzittingen zijn de regel, openbaarheid vereist een apart besluit. Tijdens de hoorzitting wordt in het algemeen niet volstaan met het aanhoren van de belanghebbende. Het is de bedoeling dat er een gedachtewisseling plaatsvindt. Anderzijds moet worden voorkomen dat die gedachtewisseling leidt tot te uitvoerige discussies. Soms blijkt dat tijdens de hoorzitting nog vragen leven waar nader onderzoek naar moet worden gedaan. Artikel 7:9 Awb zegt dat, indien na het horen bij het 'orgaan' al dan niet na nader onderzoek nieuwe feiten of omstandigheden bekend worden die van 'aanmerkelijk belang' kunnen zijn, dit aan de belanghebbende wordt medegedeeld. Hij wordt dan in de gelegenheid gesteld om daarover te worden gehoord. Op verzoek van belanghebbende kunnen door hem meegebrachte getuigen en deskundigen worden gehoord.

Artikel 7:7 Awb schrijft voor dat er een verslag van het horen wordt gemaakt. Het verdient aanbeveling om een afzonderlijk verslag op te stellen. Dit verslag kan vervolgens vooraf ter goedkeuring worden voorgelegd aan de belanghebbende. Dit is echter niet verplicht. 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 enigszins mogelijk worden ingegaan.

Beslistermijn¹²

⁸ Artikel 7:4 Awb

⁹ Artikel 7:2 Awb

¹⁰ Artikel 7:3 Awb

¹¹ Artikel 7:13 Awb

¹² Artikel 7:10 Awb

 de nieuwe veste Organisatie	Procedure Bezwaar en beroep	505.03.00-PRO
		Versie: 1.0
		Datum MR: 26-05-08

Het 'orgaan' dient in het algemeen binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift te beslissen, tenzij er sprake is van een externe bezwaarschriftencommissie. Dan is de beslistermijn tien weken. Deze termijnen worden opgeschort indien de belanghebbende de gelegenheid wordt geboden om verzuimen te herstellen. Het 'orgaan' kan de beslistermijn - al dan niet opgeschort - met hooguit vier weken verdagen. Dat moet schriftelijk aan de belanghebbende worden medegedeeld. Verder uitstel is mogelijk voorzover de indiener van het bezwaarschrift daar mee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belang worden geschaad. De beslistermijn is geen fatale termijn, want het 'orgaan' kan ook na die termijn rechtsgeldig besluiten. Echter, wordt de beslistermijn overschreden dan kan de belanghebbende gebruik maken van de mogelijkheid om het ontbreken van een beslissing als een (fictieve) weigering aan te merken en gebruikmaken van het recht om tegen dit fictieve negatieve of afwijzende besluit in beroep te gaan¹³.

Wie beslist op het bezwaar?

Het 'orgaan' dat formeel het bestreden besluit heeft genomen, beslist ook formeel op het bezwaarschrift. Binnen grotere organisaties zal het zo zijn dat de eerste beslissing in mandaat is genomen, en dat de beslissing op bezwaar op een ander of hoger niveau in de organisatie wordt genomen. Het derde lid van artikel 10:3 Awb verbiedt het verlenen van mandaat tot het nemen van een beslissing op een bezwaarschrift aan dezelfde persoon die ook het besluit waartegen het bezwaar zich richt krachtens mandaat heeft genomen. Wanneer een besluit wordt genomen met overschrijding van de grenzen van het mandaat kan het besluit soms toch aan het 'orgaan' worden toegerekend. Het 'orgaan' moet dan door zijn gedrag de schijn hebben gewekt dat er een rechtsgeldig mandaat bestond. De wederpartij heeft in redelijkheid op de gewekte schijn van de bevoegdheid kunnen afgaan.

De formele beslissing

De beslissing op bezwaar geschiedt schriftelijk. De beslissing dient een algemene motivering over de ontvankelijkheid en de relevant geachte feiten en omstandigheden te bevatten, en in voorkomende gevallen ook een nadere motivering over het niet horen van een belanghebbende. De heroverweging van het besluit vindt op grond van artikel 7:11 eerste lid van de Awb plaats op grondslag van het bezwaar. De strekking van de aangevoerde bezwaren moeten daarbij voldoende ruim worden opgevat. Dit betekent dat het 'orgaan' niet strikt gebonden is aan de argumenten en/of omstandigheden die in het bezwaarschrift staan. Indien het 'orgaan' besloten heeft af te wijken van een advies van een externe bezwaarschriftencommissie, dan dient die afwijking te worden gemotiveerd.

De beslissing met de motivering wordt aan de belanghebbende (en/of zijn gemachtigde) gezonden. Er is verschil tussen het moment waarop wordt besloten en waarop de beslissing wordt verzonden. Voor het ingaan van de beroepstermijn is de datum van verzending van belang. Dit is het moment van bekendmaking. De beslissing kent vanaf dat moment rechtskracht. Vanaf dat moment gaat ook de beroepstermijn van zes weken lopen¹⁴. Om aan te kunnen tonen dat een beslissing op een bepaalde datum is verzonden, is het meestal verstandig om de beslissing aangetekend te verzenden. Bij de bekendmaking van de beslissing moet ingevolge artikel 6:23 Awb vermeld worden of er beroepsmogelijkheden zijn, bij welk 'orgaan', en binnen welke termijn. Krachtens artikel 8:7 Awb is in het geval van een besluit van een ander 'orgaan' (bijvoorbeeld het College van Bestuur van een openbare stichting), in beginsel de rechtbank in het arrondissement van de woonplaats van de belanghebbende bevoegd.

De inhoud van de beslissing

¹³ Artikel 6:2 Awb

¹⁴ Artikel 6:7 Awb

 de nieuwe veste Organisatie	Procedure Bezwaar en beroep	505.03.00-PRO
		Versie: 1.0
		Datum MR: 26-05-08

Een beslissing op een bezwaarschrift kan in de eerste plaats de niet-ontvankelijkheid van het bezwaarschrift inhouden. De niet-ontvankelijkheid wordt uitgesproken als aan de formele toegangsvereisten voor de bezwaarschriftenprocedure niet is voldaan (geen appellabel besluit, geen belanghebbende, overschrijding termijn, niet inachtneming van vormvereisten). Als het bezwaarschrift wel ontvankelijk is wordt dat meestal niet apart vermeld. Voorzover daartoe aanleiding is kan het 'orgaan' het bestreden besluit herroepen. Het neemt vervolgens in plaats daarvan een nieuw besluit¹⁵t. Een besluit kan ook gedeeltelijk worden herroepen. Als de heroverweging geen aanleiding geeft tot herroeping verklaart het 'orgaan' het bezwaarschrift in het algemeen ongegrond. Het 'orgaan' dient voorzichtig te zijn om de bezwaarschriftenprocedure te gebruiken als mogelijkheid om het bestreden besluit te herroepen en om vervolgens een nieuw besluit te nemen dat ongunstiger is voor de belanghebbende dan het herroepen besluit. In de praktijk komt het er op neer dat, dat uitsluitend mogelijk is als het 'orgaan' het oorspronkelijke besluit ook had kunnen intrekken of wijzigen zonder bezwaarschriftenprocedure.

Voorlopige voorziening

Het indienen van een bezwaarschrift schorst niet de werking van het bestreden besluit. Het besluit blijft gewoon van kracht en de school kan daar ook uitvoering aan geven. Tijdens de bezwaarschriftenprocedure is er echter wel de mogelijkheid om de president van de rechtbank een verzoek te doen om een voorlopige voorziening te treffen. Die mogelijkheid is er echter alleen als tegen de beslissing tijdig bezwaar is ingediend. Bovendien moet er sprake zijn van een spoedeisend belang, waarbij de gevraagde voorziening dient te voorkomen dat een onmiddellijke uitvoering van het bestreden besluit tot onherstelbare gevolgen leidt.

Beroepsprocedure

De bepalingen die gelden voor bezwaar, het bezwaarschrift en de bezwaarprocedure gelden ook voor beroep, het beroepschrift en de beroepsprocedure bij administratief beroep (beroep bij een ander (hoger) 'orgaan' binnen de school)

¹⁵ Artikel 7:11 Awb