

RIS.5198



“Geef het juiste gewicht aan zaken en volledige meting”

COMMISSIE VAN ADVIES VOOR DE BEZWAARSCHRIFTEN

- JAARVERSLAG 2010 -

Voorwoord algemeen voorzitter

Graag maak ik gebruik van de gelegenheid die mij geboden is, een kort voorwoord bij het Jaarverslag 2010 van onze commissie te schrijven. Ik kan daardoor met een korte terugblik constateren dat de onrust over het functioneren van de commissie omstreeks 2002 inmiddels in belangrijke mate is afgenomen. Het jaarverslag getuigt er dan ook van dat er in de loop der tijd sprake is van een kwalitatieve verbetering van de primaire besluitvorming. Ook het langzamerhand in zwang rakende fenomeen van (pre)mediation heeft er naar mijn mening aan bijgedragen dat de gemeente in staat is een aantal conflicten met burgers snel en adequaat op te lossen.

Natuurlijk blijven er aandachtspunten. De belasting van het secretariaat van de commissie is daar een van. Ik heb grote bewondering voor het enthousiasme en de deskundigheid die de medewerkers de afgelopen tijd onder moeilijke omstandigheden aan de dag hebben gelegd. Gevolg daarvan is wel geweest dat in de serie jaarverslagen van onze commissie er enkele ontbreken. Wij pakken de draad nu weer op en hopen dat te kunnen voortzetten.

Uit dit jaarverslag blijkt een toename van het aantal handhavingszaken; dat is op zichzelf een goede zaak. Toch blijkt de weerbarstigheid van deze materie niet te zijn opgelost door de invoering van de beginselplicht tot handhaving. Dat deze – terecht – wordt beperkt door de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder door “zicht op legalisatie” is vaak voor degenen die menen het slachtoffer van een overtreding te zijn moeilijk te begrijpen. Anderzijds is het voor “overtreders” evenzeer moeilijk te aanvaarden dat op soms kleine overtredingen kostbare sancties staan.

Voor de gemeente zou aandachtspunt moeten zijn dat het goed is dat er sprake is van functiescheiding tussen “beleid en vergunningverlening” enerzijds en “handhaving” anderzijds. Daar staat tegenover dat handhavers vaak ondersteuning van de eerstgenoemde sector nodig hebben en die laat wegens gebrek aan prioriteit nogal eens op zich wachten.

Ten slotte tip ik een misverstand aan over de wijze van toetsing door onze commissie. Sommige mensen denken wel eens dat wij “op de stoel van het college” gaan zitten bij onze advisering en eigenlijk hebben die daarin ook wel gelijk, zij het dat wij adviseren en niet besluiten. Het college kan altijd “contrain” gaan, maar doet dat zelden. Gaan wij dan te ver? Neen, dat is niet het geval. Bestuursrechters horen volgens de Algemene Wet Bestuursrecht bestuursbesluiten marginaal te toetsen, dat wil zeggen dat zij nagaan of het college een bepaald besluit in redelijkheid heeft kunnen nemen. De taak van het college in het kader van een bezwarenprocedure is niet beperkt tot het toetsen op rechtmatigheid, maar ook op doelmatigheid, met andere woorden: ook het beleid hoort ter discussie te staan en daar proberen wij het college te ondersteunen. De titel van dit jaarverslag, “geef het juiste gewicht aan zaken en volledige meting”, geeft daar uitdrukking aan.

mr. L.P.A. van Kats,
voorzitter

1. Inleiding

Voor u ligt het jaarverslag van de Commissie van advies voor de bezwaarschriften (hierna: de commissie) over het jaar 2010. De gegevens zoals deze op 1 augustus 2010 bekend waren, zijn in dit jaarverslag verwerkt. Het verslag heeft betrekking op de bezwaarschriften die door de commissie zijn behandeld in de periode van 1 januari 2010 tot en met 31 december 2010. In overleg met de burgemeester is door de commissie over het jaar 2009 geen jaarverslag opgemaakt. In verband met een inhaalslag die door de commissie is gemaakt en de wijzigingen die zich hebben voorgedaan in de ambtelijke ondersteuning, is het maken van een jaarverslag over 2009 er bij ingeschoten.

Werkwijze en competentie commissie

De commissie is een op de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en het Reglement commissie bezwaarschriften (hierna: reglement) gebaseerd orgaan, dat advies geeft aan de drie bestuursorganen van de gemeente Emmen (i.c. de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester) met betrekking tot het nemen van beslissingen op bezwaarschriften. Sinds 2003 bestaat de commissie uit twee kamers, één kamer op het terrein van het ruimtelijk bestuursrecht en één kamer voor overige bezwaren. Destijds is gekozen voor een afzonderlijke kamer op het terrein van het ruimtelijk bestuursrecht met name op advies van het rapport Koeman. Inmiddels is de deskundigheid op de verschillende bestuursrechtelijke gebieden in beide kamers even groot, zodat specialisatie per kamer minder noodzakelijk is.

Met de inwerkingtreding van het nieuwe reglement met ingang van 1 oktober 2010 is het onderscheid tussen beide kamers opgeheven en bestaat de commissie uit twee algemene kamers waarbinnen in beginsel alle bezwaarzaken worden behandeld. In het gewijzigde artikel 3 lid 1 van het reglement wordt niet langer onderscheid gemaakt tussen een kamer voor ruimtelijk bestuursrecht en een kamer voor de overige bezwaren.

De bezwaarprocedure biedt het bestuursorgaan de mogelijkheid om het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt in zijn volle omvang te heroverwegen (artikel 7:11 lid 1 Awb). De taak van de commissie richt zich in het bijzonder op: het opnieuw beoordelen van de relevante feiten en omstandigheden, de rechtmatigheid van het bestreden besluit, alsmede kwesties van beleid. De aard van de bezwaarschriftprocedure brengt met zich mee dat het bestuursorgaan vele formele en materiële gebreken die kleven aan besluiten in de bezwaarschriftprocedure kan herstellen. De volledige heroverweging is niet gebonden aan argumenten of omstandigheden die in het bezwaarschrift aan de orde zijn gesteld. Dit jaarverslag geeft onder andere inzicht in het aantal behandelde bezwaarschriften, de aard van de besluiten waartegen bezwaar is gemaakt en de inhoud van de adviezen.

Van alle bezwaarschriften die bij de gemeente binnenkomen, wordt een gedeelte zonder een advies van de commissie afgedaan. Besluiten die door de gemeentelijke bestuursorganen worden genomen op grond van de in artikel 2 lid 2 van het reglement genoemde wetten, behoren niet tot de competentie van de commissie. De commissie adviseert evenmin bij bezwaarschriften tegen besluiten die zijn genomen op grond van gemeentelijke verordeningen die zijn gebaseerd op de in artikel 2 lid 2 van het reglement genoemde wet- en regelgeving.

De commissie is niet bevoegd kennis te nemen van bezwaarschriften die zijn ingediend tegen besluiten die hun basis vinden in:

- de Wet werk en bijstand;
- de Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- de Wet inkomensvoorziening kunstenaars;
- de Wet maatschappelijke ondersteuning;
- de regeling Gehandicaptenparkeerkaart;
- de Algemene wet inzake rijksbelastingen;
- de Invorderingswet 1990;
- Wet Waardering Onroerende Zaken.

De commissie, die per hoorzitting bestaat uit een voorzitter en twee leden, is gehouden de indiener van het bezwaarschrift te horen. Wanneer de commissie van oordeel is dat bij een bezwaarschrift sprake is van kennelijke niet-ontvankelijkheid, kennelijke ongegrondheid, dan wel belanghebbenden hebben aangegeven van horen te willen afzien of als er volledig tegemoet wordt gekomen aan het bezwaar, kan de commissie besluiten om van het horen af te zien (artikel 7:3 Awb). Naast bezwaarmaker wordt ook een vertegenwoordiger van het gemeentebestuur uitgenodigd om het standpunt van de gemeente te verwoorden. Ook eventuele derdebelanghebbenden worden in staat gesteld zienswijzen naar voren te brengen tijdens de hoorzitting.

Het advies van de commissie wordt vervolgens schriftelijk uitgebracht aan het gemeentelijke bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen. Eveneens wordt van het horen een verslag gemaakt. Het bestuursorgaan beslist op het bezwaar, al dan niet in overeenstemming met het advies van de commissie. Als wordt afgeweken van het commissieadvies, dan wordt in de beslissing op bezwaar de reden voor deze afwijking expliciet vermeld (artikel 7:13 lid 7 Awb).

Mandaat gemeentesecretaris

Bij besluit van 31 maart 2009 heeft het college besloten om in een aantal gevallen de bevoegdheid om te beslissen te mandateren aan de gemeentesecretaris, wanneer de commissie heeft geadviseerd om de bezwaren niet-ontvankelijk of ongegrond te verklaren. In de gevallen waarin het primaire besluit in mandaat is genomen en de commissie adviseert om dit primaire besluit onverkort te handhaven, heeft de gemeentesecretaris de bevoegdheid om namens het college (in mandaat) overeenkomstig dit commissieadvies een beslissing op bezwaar te nemen waarbij het bezwaar niet-ontvankelijk of ongegrond wordt verklaard. De beslissing op bezwaar die valt onder het mandaat van de gemeentesecretaris wordt opgesteld en afgehandeld door één van de secretarissen van de commissie. Het vorenstaande heeft als voordeel dat voor een groot deel van de bezwaarschriften de afhandelingstijd behoorlijk wordt verkort. Binnen een korte termijn na toezending van het advies van de commissie ontvangt een bezwaarmaker dan een beslissing op bezwaar dat vatbaar is voor beroep bij de bestuursrechter.

De keuze voor het mandateren van de bevoegdheid om te beslissen op bezwaren in overeenstemming met het advies van de commissie, heeft tot gevolg dat een groot deel

van de bezwaarschriften onder dit mandaat valt. In een aantal gevallen is het juridisch niet toegestaan om te mandateren, dan wel is het ongewenst om het mandaat neer te leggen bij de gemeentesecretaris.

Het onderhavige mandaat van de gemeentesecretaris kent kort samengevat de volgende uitzonderingen:

- primair besluit genomen door het college;
- bijzondere gevallen waarin het toch gewenst dat het college zelf de beslissing op bezwaar neemt (bijv. politiek- of publiciteitsgevoelige onderwerpen);
- afwijken van het advies van de commissie;
- het al bestaande wethoudersmandaat sociale zaken;
- primair besluit genomen door de gemeenteraad;
- primair besluit genomen door de burgemeester.

Samenstelling commissie

De voorzitters en leden van de commissie worden door het college benoemd, geschorst en ontslagen. De voorzitters en de commissieleden mogen geen deel uitmaken van of werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan van de gemeente. Dit ter waarborging van de onafhankelijke positie van de commissie ten opzichte van de gemeenteraad, het college en de burgemeester.

De commissie bestond in 2010 uit de volgende leden:

- De heer mr. L.P.A. van Kats (voorzitter en algemeen voorzitter)
- De heer mr. J.C.M. Damming (lid)
- De heer ir. D. van der Kellen (lid)
- De heer mr. A.S. Schiphuis (lid)
- De heer mr. M. Boumans (voorzitter tot 1 juli 2010)
- De heer mr. B.H. Abbing (lid)
- De heer P.J. de Groot (lid)
- Mevrouw mr. H. Kruize (lid)
- De heer mr.dr. A.J.G.M. van Montfort (voorzitter met ingang van 1 juli 2010)

Met ingang van 1 juli 2010 is de heer mr.dr. A.J.G.M. van Montfort benoemd als voorzitter van de commissie voor de raadsperiode 2010 – 2014 en zijn eveneens de andere commissieleden herbenoemd voor deze raadsperiode. De heer Van Montfort heeft het voorzitterschap van de heer Boumans overgenomen. De heer Boumans heeft aangegeven dat hij zijn voorzitterschap niet langer kan combineren met zijn andere werkzaamheden.

De heer Van Montfort is werkzaam als universitair hoofddocent bestuurskunde aan de afdeling Bestuurswetenschappen van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Daarnaast is de heer Van Montfort rechter-plaatsvervanger bij de rechtbank Leeuwarden, lid van de Commissie voor de politiekachten Amsterdam-Amstelland, lid van de Raad van Toezicht Stichting

Welzijnswerk Hoogeveen en publiceert hij op het gebied van bestuursrechtelijke en bestuurskundige onderwerpen.

Samenstelling secretariaat

De commissie werd in 2010 in haar werkzaamheden ondersteund door twee secretarissen, i.c. mevrouw M.G. Sterkenburgh en de heer mr. J.J. Jansen. Mevrouw Sterkenburgh heeft gebruik gemaakt van de loopbaanfaciliteiten van de gemeente Emmen en heeft in de tweede helft van 2010 werkzaamheden verricht bij de Concernstaf.

Met ingang van 1 maart 2011 is mevrouw Sterkenburgh benoemd als teamleider bij de afdeling Maatschappelijke Zaken en Zorg van de dienst Publiek.

In de periode van september tot en met december van het verslagjaar 2010 heeft de heer mr. R.J. Lievaart, samen met de heer Jansen, als secretaris de commissie ondersteund in haar werkzaamheden. De heer Lievaart is eigenaar/directeur van Lievaart Juridisch Advies te Culemborg. Als zelfstandig juridisch adviseur treedt hij regelmatig op als secretaris van verschillende bezwarenadviescommissies. Tot 1 juli 2011 heeft de heer Lievaart nog gewerkt als secretaris van de commissie.

Met ingang van laatstgenoemde datum is mevrouw mr. A. Kuik benoemd als secretaris van de commissie, waardoor het secretariaat weer op volle sterkte is.

Mevrouw J. Mulder–Muller heeft in 2010 wederom gezorgd voor een uitstekende administratieve ondersteuning en verslaglegging van de hoorzittingen.

2. Aantal bezwaarschriften en adviezen

Hieronder treft u een kort overzicht aan van de adviezen die in het verslagjaar 2010 door de commissie zijn uitgebracht. In de onderstaande tabel wordt tot uitdrukking gebracht wat het onderwerp was van het besluit waartegen bezwaar is gemaakt en wordt vermeld wat het advies van de commissie aan het bestuursorgaan was.

Verschillende adviezen

De adviezen van de commissie kunnen als volgt worden onderverdeeld, waarbij zich ook combinaties van adviezen voor kunnen doen:

1. *Niet-ontvankelijk*: Het ingediende bezwaar van een bezwaarde voldoet niet aan de procedurele vereisten voor het in behandeling nemen van een bezwaarschrift. De commissie geeft in een dergelijk geval geen inhoudelijke oordeel ten aanzien van de gronden van het bezwaar.
2. *Herroepen besluit*: De commissie adviseert om het bezwaar gegrond te verklaren en het bestreden besluit inhoudelijk te herroepen bij beslissing op bezwaar.
3. *In stand laten met aanvulling*: De commissie adviseert om het bestreden besluit inhoudelijk in stand te laten, maar bij beslissing op bezwaar de motivering verder aan te vullen of te verbeteren.
4. *Ongegrond*: De commissie adviseert om de bezwaren tegen het bestreden besluit ongegrond te verklaren, zodat dit besluit onverkort van kracht blijft.
5. *Ingetrokken*: De bezwaarde heeft besloten om zijn bezwaarschrift in te trekken, waardoor de commissie geen advies hoeft uit te brengen. De redenen voor het intrekken kunnen diverse zijn, bijv. door gewijzigde omstandigheden heeft bezwaarde geen belang meer bij behandeling van zijn bezwaar of middels tussenkomst van de secretaris en/of de commissie wordt tussen bezwaarde en het bestuursorgaan een minnelijke regeling getroffen.

Verschillende beslissingen op bezwaar

Nadat de commissie haar advies heeft uitgebracht, is aan het bestuursorgaan (i.c. gemeenteraad, college of burgemeester) om een beslissing op het bezwaar te nemen. De beslissingen op het bezwaar van het bestuursorgaan kunnen op de volgende wijze worden onderverdeeld, waarbij zich ook combinaties van onderstaande besluitvorming voor kunnen doen:

- *Niet-ontvankelijk*: In de beslissing op bezwaar gaat het bestuursorgaan niet inhoudelijk op de gronden van het bezwaar in, omdat het bezwaarschrift niet voldoet aan de procedurele voorschriften (bijv. bezwaar is niet binnen zes weken ingediend of bezwaarde is geen belanghebbende).

- *(Gedeeltelijke) gegrond*: Het bestuursorgaan is van mening dat het primaire besluit niet (geheel) in stand kan blijven en neemt bij beslissing op bezwaar (gedeeltelijk) een nieuw besluit ten aanzien van bezwaarde.
- *Ongegrond*: Het bestuursorgaan handhaaft onverkort het primaire besluit.

Overzicht adviezen 2010

Onderwerp	Advies Commissie
<i>Korte aanduiding van het besluit waartegen het bezwaar was gericht</i>	<i>Korte duiding van het advies van de commissie</i>
Verzoek om vrijstelling gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan (1x)	Niet ontvankelijk: 1x
Bouwvergunning, al dan niet in combinatie met een ontheffing van het bestemmingsplan (35x)	Niet ontvankelijk: 2x Herroepen: 4x In stand laten: 11x In stand laten met aanvulling: 11x Geen: 7x
Niet in behandeling nemen van een evaluatierapport in het kader van de Wet bodembescherming (1x)	Herroepen: 1x
Evenementenvergunning (3x)	Niet ontvankelijk: 1x In stand laten: 1x Geen: 1x
Gebiedsverbod (2x)	Herroepen: 1x Geen: 1x
Handhaving regelgeving op het gebied van bouwen, milieu en ruimtelijke ordening (14x)	Herroepen: 5x In stand laten: 4x Geen: 5x
Inritvergunning (3x)	In stand laten: 1x In stand laten met aanvulling: 1x Geen: 1x
Kapvergunning (13x)	Niet ontvankelijk: 1x Herroepen: 2x In stand laten met aanvulling: 3x In stand laten: 3x Geen: 4x
Kosten kinderopvang (1x)	Geen: 1x
Last onder dwangsom (2x)	In stand laten: 1x Geen: 1x
Kosten leerlingenvervoer (4x)	Herroepen: 3x Geen: 1x
Plaatsing op de gemeentelijke lijst van monumentale bomen (6x)	Niet ontvankelijk: 2x In stand laten met aanvulling: 4x
Planschade (1x)	In stand laten: 1x

Rechtspositioneel besluit t.a.v. gemeenteambtenaren (9x)	In stand laten met aanvulling: 2x In stand laten: 2x Geen: 5 x
Schoolbezoek resp. leerplicht (1x)	Geen: 1x
Sloopvergunning (1x)	In stand laten: 1x
Subsidieverstrekking (3x)	Herroepen: 2x In stand laten met aanvulling: 1x
Vrijstelling bestemmingsplan (1x)	Geen: 1x
Wet milieubeheer (1x)	Geen: 1x

Opvallende trends

Uit de cijfers blijkt dat de commissie in het verslagjaar 2010 betrokken is geweest bij in totaal 102 bezwaarschriften. Opvallend is het aantal ingetrokken bezwaren (i.c. 22). Hieruit kan worden afleid dat overleg tussen de bezwaarmaker en de functionele afdeling, al dan niet door tussenkomst van de commissie of het commissiesecretariaat, regelmatig tot gevolg heeft dat een bezwaarschrift wordt ingetrokken. Vooral bij ambtenaren-rechtelijke kwesties wordt veelvuldig door partijen in onderling overleg een oplossing gezocht voor het geschil.

Een trend die in 2010 zichtbaar is geworden - en die zich in 2011 doorzet - is de afname van het aantal bezwaarschriften tegen bouwvergunningen. Dit kan worden verklaard door de afname van het aantal verleende bouwvergunningen als gevolg van de economische crisis. De crisis heeft verstrekende gevolgen voor de bouwsector, nu zowel particulieren als bedrijven veel minder bouwactiviteiten ontplooiën.

Tevens is opvallend de toename van het aantal bezwaarschriften tegen subsidiebesluiten. Ook deze trend zet zich door in het jaar 2011. De verslechterde overheidsfinanciën hebben tot gevolg dat verzoeken om subsidie vaker worden afgewezen resp. dat er een substantieel lagere subsidie wordt toegekend, hetgeen leidt tot meer bezwaarschriften.

Ook de toename van het aantal bezwaarschriften tegen handhavingsbesluiten is opvallend. Met name wanneer het college weigert om handhavend op te treden tegen een illegale situatie wordt veelvuldig bezwaar gemaakt. Rechtshulpverleners en burgers verzoeken het college steeds vaker om een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen, met de kennis dat het voor de gemeente steeds moeilijker wordt te weigeren om handhavend op te treden (de zgn. beginselplicht tot handhaving). Ook is binnen de gemeente structureel meer aandacht voor toezicht en handhaving, waardoor ook meer handhavingsbesluiten worden genomen die vatbaar voor bezwaar zijn. Ook maakt de commissie mee dat in handhavingskwesties vaak meerdere keren wordt verzocht om handhaving, waarna de commissie zich in één kwestie ook vaker moet buigen over een bezwaarschrift tegen een handhavingsbesluit.

Daar waar de commissie in 2010 advies heeft uitgebracht, blijkt dat bijna alle adviezen onverkort zijn overgenomen door de gemeentelijke bestuursorganen. Op basis van de informatie die de commissie ter beschikking is gesteld, kan worden afgeleid dat slecht in twee gevallen het bestuursorgaan (i.c. het college) een beslissing op bezwaar heeft genomen in afwijking van het advies van de commissie. Het betrof hier een besluit met betrekking tot een bouwvergunning en een handhavingsbesluit.

3. Overleg burgemeester en commissievoorzitters

Op 30 mei 2011 heeft burgemeester mr. C. Bijl overlegd met de beide voorzitters van de commissie, waarbij ook is teruggekeken op het functioneren van de commissie in 2010. Dit overleg heeft plaatsgevonden op initiatief van de burgemeester op basis van zijn taak om toe te zien op een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften (artikel 170 lid 1 onder d van de Gemeentewet). Aangezien tijdens het overleg het functioneren van de commissie vanuit een breed perspectief is geëvalueerd, zal in dit jaarverslag aandacht worden geschonken aan enkele onderwerpen die hierbij de revue zijn gepasseerd.

Omvang adviezen en verslagen

Tijdens het overleg is de vraag opgeworpen of de commissieadviezen en de verslagen van de hoorzitting niet te lang resp. te uitgebreid zijn geworden, waarbij de voorzitters is gevraagd of zij mogelijkheden zien om de adviezen en verslagen in omvang terug te brengen. De voorzitters hebben aangegeven dat de kwaliteit van de adviezen en de verslagen hoog is en dat de commissie vast wil houden aan dit kwaliteitsniveau, hetgeen de nodige inspanning met zich meebrengt voor de commissieleden, de secretarissen en de administratieve medewerker.

Doorlooptijd

Ook is gekeken naar de doorlooptijd van bezwaardossiers in relatie tot de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen met ingang van 1 oktober 2009, omdat de adviezen van de commissie nog niet klaar zijn. De voorzitters zijn van mening dat veel tijd wordt verloren doordat verweerschriften en relevante stukken niet tijdig door partijen worden aangeleverd conform de bepalingen van de Awb. Verder komt het vaak voor dat een dossier niet compleet wordt aangeleverd, hetgeen eveneens ten koste gaat van de doorlooptijd. De voorzitters wijzen daarbij in het bijzonder op de dossiers inzake bezwaren tegen handhavingsbesluiten, waarbij de gemeentelijke handhavers afhankelijk zijn van de medewerkers van de afdeling Vergunningen van de dienst Publiek en van de afdeling Fysiek Ruimtelijke Ontwikkeling van de dienst Beleid. De vraag of door het bestuursorgaan op rechtens juiste gronden is besloten om niet handhavend op te treden tegen een illegale situatie, omdat alsnog concreet zicht is op legalisatie middels vergunning of vrijstelling, neemt heel veel tijd in beslag. De voorzitters hebben de burgemeester geadviseerd om hieraan bijzondere aandacht te besteden, zodat een betere en snellere afstemming plaatsvindt tussen de afdelingen Fysiek Ruimtelijke Ontwikkeling, Vergunningen en Toezicht voor wat betreft dit soort handhavingskwesties.

Functioneren commissieleden

In het overleg met de burgemeester is ook aandacht besteed aan het functioneren van de individuele commissieleden. Tevens is de vraag opgeworpen of alle commissieleden nog over voldoende actuele juridische kennis beschikken. In de optiek van de voorzitters zijn de commissieleden goed op elkaar ingespeeld en levert elk lid een inhoudelijke bijdrage aan de totstandkoming van het advies. Ook benadrukken de voorzitters de noodzaak om weer een jaarverslag te maken.

Er worden cursussen gegeven waaraan commissieleden kunnen deelnemen, maar er is geen vast budget gereserveerd. In aansluiting hierop is afgesproken dat vanuit de gemeente budget beschikbaar wordt gesteld voor het volgen van opleidingen/cursussen wanneer daaraan bijzondere behoefte is, mits daaraan redelijke kosten zijn verbonden. Voor wat betreft het beoordelen van het functioneren van de commissieleden, is door de voorzitters naar voren gebracht dat zij – met het oog op de onafhankelijke positie van de commissieleden - moeite hebben met het beoordelen van de andere leden. Binnen de commissie worden de werkzaamheden collegiaal verricht en is het de taak van elk individueel commissielid te zorgen voor voldoende kennis. De voorzitters hebben met de burgemeester afgesproken de nodige aandacht te zullen besteden aan het functioneren van de commissieleden, alsmede aan hun eigen functioneren als commissievoorzitter.

Relatie commissie en functionele afdeling

Ook is gekeken naar de communicatie over en weer tussen de functionele afdeling en commissie in relatie tot de vraag en aanbod van stukken met betrekking tot de informatie-behoefte van de commissie over een bezwaarschrift.

Volgens de voorzitters verloopt de uitwisseling van informatie met functionele afdelingen die vaker stukken hebben aangeleverd goed, maar afdelingen die voor het eerst of weinig te maken hebben met de commissie moeten vaak wennen aan de taak en de daarbij behorende bevoegdheden van de commissie. Soms moeten functionele afdelingen ter hoorzitting erop worden gewezen dat de commissie bevoegd is rechtstreeks alle gewenste inlichtingen in te winnen of te laten inwinnen (artikel 9 lid 1 van het reglement).

Wanneer een functionele afdeling vaker te maken krijgt met de afhandeling van bezwaarschriften, wordt de informatieverstrekking veelal goed opgepakt.

Voor wat betreft de inbreng van de vertegenwoordigers van de bestuursorganen tijdens de hoorzitting zien de voorzitters geen problemen. In een enkel geval ontstaat er enige wrevel tussen de commissie en de vertegenwoordiger, bijv. wanneer geen concreet antwoord wordt gegeven op een vraag die van wezenlijk belang is voor de beoordeling van het geschil of wanneer afdelingen onderling naar elkaar verwijzen voor wat betreft het beantwoorden van vragen of het overleggen van stukken.

Primaire taak commissie

Aan de voorzitters is ook de vraag voorgelegd waar volgens hen het zwaartepunt ligt bij het beoordelen van besluiten van de drie gemeentelijke bestuursorganen: een meer juridische toetsing van het primaire besluit of een bestuurlijke heroverweging.

De voorzitters zijn van opvatting dat de bestuurlijke heroverweging als algemene lijn wordt gehanteerd. Naast de rechtmatigheidstoets vindt ook doelmatigheids- of beleidstoetsing plaats. Uitgangspunt is dat de commissie zich – (mede) in aanmerking genomen de aangevoerde stellingen en argumenten – afvraagt hoe zij (zelf) zou hebben beslist als zij nu een primair besluit zou moeten nemen.

Dit betekent een integrale heroverweging en geen marginale toetsing van het primaire besluit. Daarbij geldt dat moet worden afgegaan op het dan geldende recht en beleid en op dan bekende feiten en omstandigheden (de zgn. toetsing ex nunc). Dit uitgangspunt is ook neergelegd in artikel 7:11 lid 1 van de Awb.

Hierbij moet worden opgemerkt dat het aantal primaire besluiten dat in mandaat wordt genomen steeds groter is geworden, waardoor de politiek-bestuurlijke afweging enigszins verloren dreigt te gaan. De commissie realiseert zich hierbij terdege dat zij ook wordt geconfronteerd met besluiten op basis van strikte dwingendrechtelijke wet- en regelgeving, die weinig of geen ruimte laten voor een afzonderlijke politiek-bestuurlijke afweging.

De commissie heeft geconstateerd dat het beginsel van volledige integrale heroverweging niet altijd bekend is binnen de gemeentelijke organisatie en soms ook weerstand oproept. Na het uitbrengen van het advies wordt het secretariaat van de commissie soms benaderd met de opmerking dat de commissie haar taak veel te ruim opvat en dat zij volledig heeft plaatsgenomen op de stoel van het bestuursorgaan.

Ondersteuning commissie

De voorzitters zijn zeer tevreden over de ondersteuning door de medewerkers van het secretariaat van de commissie. De medewerkers van het secretariaat bereiden de bezwaarzaken goed en tijdig voor en leveren een grote bijdrage aan de hoge kwaliteit van de adviezen en de verslagen.

Informatievergaring

De voorzitters hebben geconstateerd dat het secretariaat soms wrijving ondervindt in contacten met de functionele afdeling, als het gaat om het vergaren van informatie ten behoeve van het bezwaardossier. Dit wordt door de functionele afdeling soms als bemoeienis ervaren, terwijl sprake is van relevante en gerechtvaardigde vragen. In een enkel geval is het zelfs nodig om via de hiërarchische weg functionele afdelingen te bewegen vragen te beantwoorden en/of stukken te overleggen. De burgemeester heeft aangegeven dat wanneer zich wederom een dergelijk probleem voordoet, de voorzitters dit bij hem kunnen melden.

De voorzitters realiseren zich dat de commissie en haar secretariaat ook een bijdrage kunnen leveren aan een effectieve en efficiënte afhandeling van bezwaarschriften. Zij zeggen toe de komende periode bijzondere aandacht te schenken aan een efficiënte afwikkeling van de bezwaardossiers.

Bemiddeling

De commissie heeft geconstateerd dat in het verslagjaar 2010 een groot aantal bezwaarschriften na behandeling is ingetrokken, dan wel dat het advies is aangehouden. Soms wordt een bezwaarschrift ook ingetrokken na contact tussen een bezwaarmaker en de secretaris van de commissie, nadat door deze meer feitelijke en juridische informatie is verschaft omtrent de achtergrond van het bestreden besluit.

Gezien het aantal bezwaarschriften dat na behandeling door de commissie resp. door tussenkomst van de secretaris is ingetrokken, adviseert de commissie ook de functionele afdeling vaker contact te zoeken met de bezwaarmaker om na te gaan wat de reden is van het bezwaar. Wellicht dat een deel van de bezwaren op deze wijze al in een eerder stadium kan worden weggenomen, waardoor onnodig tijdsbeslag op de agenda van de commissie wordt voorkomen. Gebleken is dat het grootste bezwaar van de burger zich vooral richt op onduidelijkheden in het desbetreffende besluit. Het wegnemen van deze

onduidelijkheden komt ten goede aan zowel de voorliggende bezwaarzaak, alsmede eventuele toekomstige zaken. Uiteindelijk zal het in een eerdere fase wegnemen van de bezwaren bij kunnen dragen aan een verkorting van de behandelduur van alle overige bezwaarschriften.

Het secretariaat van de commissie onderzoekt actief of het geschil tussen een bestuursorgaan en de bezwaarmaker in der minne kan worden geschikt, alvorens het bezwaar te plaatsen op de agenda van de commissie (artikel 7 van het reglement). Ook tijdens de hoorzitting wordt door de commissie soms besloten om de zaak aan te houden, om zodoende partijen de tijd te geven te zoeken naar een acceptabele oplossing. In een aantal gevallen heeft dit geleid tot een positief resultaat, waarna bezwaarmaker zijn bezwaar heeft ingetrokken. Veelal was de commissie of de secretaris actief betrokken bij de uitkomst van de minnelijke regeling (bijv. een bouwplan waarvoor in eerste instantie geen vergunning is verleend is door de aanvrager zodanig aangepast dat de bouwvergunning daarna kon worden verleend).

4. Ontwikkelingen in nieuwe wet- en regelgeving

Er hebben zich in 2009 en 2010 een aantal wijzigingen in wet- en regelgeving voorgedaan die consequenties (kunnen) hebben voor de werkzaamheden van de commissie.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in werking getreden. De Wabo brengt ongeveer 25 regelingen samen die de fysieke leefomgeving betreffen. Het gaat hierbij om bouw-, milieu-, natuur- en monumentenvergunningen. De “bundelbare toestemmingsbesluiten” zijn verschillende besluiten op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Woningwet, de Huisvestingswet, de Wet milieubeheer, de Monumentenwet 1988, diverse gemeentelijke verordeningen (sloop-, aanleg-, exploitatie-, terras-, alarm-, kap- en reclamevergunning) en diverse provinciale verordeningen.

Een project waarvoor voorheen meerdere vergunningen, ontheffingen of vrijstellingen vereist waren (bijv. een bouwvergunning en een milieuvergunning) is thans nog maar één aanvraag nodig, waarvoor men terecht kan bij één loket. De aanvraag wordt in één voorbereidingsprocedure beoordeeld door één bevoegd gezag en kan worden gevolgd door één rechtsbeschermingsprocedure en één handhavingstraject. In de Wabo staat de dienstverlening door de overheid aan burgers en bedrijfsleven centraal, daarbij toegespitst op formeelrechtelijke (procedurele) aspecten. De wetgever heeft beoogd om het door de aanvrager beoogde project onder te brengen in één omgevingsvergunning. Uit onderzoek is echter gebleken dat het overgrote deel van de projecten ziet op één activiteit (bijv. een bouw- of een kapvergunning), zodat toegevoegde waarde van de Wabo op dit onderdeel enigszins moet worden gerelativeerd.

Materieelrechtelijk verandert er maar weinig door de invoering van de Wabo. Zowel de verbodsbepalingen als de toetsingskaders zijn vrijwel letterlijk overgenomen uit de bestaande vergunningstelsels. Bij het opstellen van de Wabo is zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande vergunningstelsels en de daarvoor geldende toetsingscriteria. Het in de Wabo opgenomen toetsingskader voor het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning bestaat daarom uit een optelsom van de bestaande toetsingskaders uit de diverse vergunningstelsels. Het niet integreren van de toetsingskaders betekent dat voor elke aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bepaald project, moet worden nagegaan uit welke afzonderlijke activiteiten dit project concreet bestaat. De verschillende activiteiten worden vervolgens beoordeeld aan de hand van de daarvoor geldende afzonderlijke toetsingskaders.

Voor wat betreft de vraag welke bezwaarschriften vallen onder de competentie van de commissie, moet worden gekeken naar de procedure die is voorafgegaan aan de omgevingsvergunning: de reguliere of de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Wanneer een omgevingsvergunning is toegekend of geweigerd na toepassing van de *reguliere voorbereidingsprocedure* moet een belanghebbende eerst bezwaar maken, wanneer hij zich hiermee niet kan verenigen. De commissie is dan ook bevoegd om te

adviseren met betrekking tot bezwaarschriften tegen omgevingsvergunningen die zijn voorbereid met de reguliere voorbereidingprocedure. Tegen de beslissing op bezwaar van het bestuursorgaan staat beroep op de Sector Bestuursrecht van de Rechtbank Assen, alsmede hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Is een omgevingsvergunning toegekend of geweigerd na toepassing van de *uitgebreide voorbereidingsprocedure* kan een belanghebbende géén bezwaar maken, wanneer hij zich hiermee niet kan verenigen. De commissie is dan ook niet bevoegd om te adviseren met betrekking tot bezwaarschriften tegen omgevingsvergunningen die zijn voorbereid met toepassing van de uitgebreide voorbereidingprocedure.

Tegen dit soort omgevingsvergunningen staat rechtstreeks beroep op de Sector Bestuursrecht van de Rechtbank Assen, alsmede hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Gezien de datum van inwerkingtreding van de Wabo (i.c. 1 oktober 2010) heeft de commissie in het verslagjaar slechts in een enkel geval te maken gehad met bezwaren tegen besluiten die waren gebaseerd op de Wabo. Het ging hierbij met name om bezwaren tegen omgevingsvergunningen voor het vellen van een houtopstand (voorheen: kapvergunning) en handhavingsbesluiten (i.c. last onder bestuursdwang en last onder dwangsom).

Op 10 december 2010 heeft de heer mr.dr. K.J. de Graaf ten behoeve van de commissie een lezing verzorgd met betrekking tot de inhoud en de achtergronden van de Wabo, zodat de commissie goed is voorbereid op haar taak.

De heer De Graaf is als universitair hoofddocent verbonden aan de Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen, waarbij hij zich heeft gespecialiseerd in het algemeen bestuurs(proces)recht en het omgevingsrecht.

Wet beroep en dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

Deze wet is in werking getreden op 1 oktober 2009 en beoogt burgers een effectiever rechtsmiddel te geven tegen (te) trage besluitvorming door bestuursorganen.

Nu de commissie ook een rol speelt bij een vlotte afhandeling van een bezwaarschrift, rust op haar ook een deel van de verantwoordelijkheid bij het voorkomen van beroepsprocedures en dwangsommen. Dit heeft invloed op het tijdsbestek waarbinnen de commissie het bezwaarschrift dient te behandelen.

Het bestuursorgaan en de commissie zullen beide (nog) voortvarender moeten reageren bij het afhandelen van bezwaarschriften.

Beslistermijnen

Opmerking verdient dat door de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen de wettelijke beslistermijnen eveneens zijn verruimd. Wanneer de commissie bevoegd is het bezwaarschrift te behandelen, dan dient het bestuursorgaan binnen twaalf weken na de dag waarop de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken, een besluit op bezwaar dient te nemen. Voorheen begon de termijn voor het nemen van een besluit op bezwaar te lopen na de dag waarop het bezwaarschrift werd ontvangen. Tevens kan het bestuursorgaan besluiten om de beslissing op bezwaar voor zes weken te verdagen en blijft het mogelijk om nog verder

uitstel te geven wanneer bijv. bezwaarmaker en/of andere belanghebbenden hiermee instemmen (artikel 7:10 Awb).

Rechtstreeks beroep

In de Awb is door implementatie van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen opgenomen dat een belanghebbende direct in beroep kan gaan bij de bestuursrechter wanneer een bestuursorgaan niet binnen de wettelijke termijn beslist, zonder voorafgaande bezwaarschriftprocedure (zie artikelen 8:55b tot en met 8:55f Awb). Artikel 7:1 lid 1 Awb bepaalt thans dat geen bezwaar meer kan worden gemaakt tegen het niet tijdig nemen van een primaire beslissing, hetgeen betekent dat de commissie voortaan dit soort bezwaren niet meer behandelt.

Voordat een belanghebbende rechtstreeks beroep instelt tegen het uitblijven van een besluit, moet hij het bestuursorgaan in gebreke stellen. De bestuursrechter behandelt het beroep in beginsel zonder zitting. Hij doet binnen acht weken uitspraak en bepaalt dat het bestuursorgaan binnen twee weken alsnog een beslissing neemt, waarbij de rechter aan zijn uitspraak een nadere dwangsom verbindt voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven.

Dwangsom

In de Awb is ook de mogelijkheid opgenomen van het opleggen van een dwangsom aan bestuursorganen die wettelijk voorgeschreven beslistermijnen niet naleven (artikelen 4:17 tot en met 4:20 van de Awb). Verstrikt de (wettelijke of redelijke) termijn zonder dat is beslist over een aanvraag of een bezwaarschrift, dan kan een belanghebbende het bestuursorgaan in gebreke stellen. Het overheidsorgaan heeft dan twee weken de tijd om alsnog een beslissing te nemen. Wanneer dit niet gebeurt kan de belanghebbende beroep instellen (zie hierboven) en begint een dwangsom automatisch te lopen. De belanghebbende heeft dan recht op een dwangsom voor elke dag dat de beslistermijn wordt overschreden. De dwangsom loopt ten hoogste 42 dagen en bedraagt maximaal € 1260,-. Wanneer belanghebbende na de ingebrekestelling te hebben verstuurd geen reactie van het bestuursorgaan ontvangt kan hij in het beroep bij de rechtbank tegen het uitblijven van het besluit, de rechter tevens verzoeken de hoogte vast te stellen van de al verbeurde dwangsom.

Wanneer de commissie tijdens de hoorzitting constateert dat de termijn waarbinnen een beslissing op bezwaar dreigt te worden overschreden (bijv. omdat nog nadere stukken worden ingebracht waarbij aan de tegenpartij een termijn moet worden gegund om hierop te reageren of bepaalde feiten door de commissie nog nader moeten worden onderzocht), verzoekt de voorzitter veelal aan bezwaarmaker om in te stemmen met een verlenging van de beslistermijn (artikel 7:10 lid 4 Awb). Bezwaarmaker stuurt het gemeentelijk bestuursorgaan dan geen ingebrekestelling, zodat ook geen verplichting ontstaat voor het betalen van een dwangsom.

Wet bestuurlijke lus Awb

Op 1 januari 2010 is de Wet bestuurlijke lus Awb in werking getreden (artikelen 8:51a tot en met 8:51c en 8:80a tot en met 8:80b Awb). De rechter kan tijdens de beroepsprocedure een bij tussenuitspraak bestuursorgaan de gelegenheid geven om een fout te repareren.

Het bestuursorgaan kan dan nog “bijsturen”. De rechter neemt de tussentijdse reparatie van het besluit mee in zijn oordeel over het beroep tegen het aangevallen besluit. De bestuurlijke lus bestond al voor enkele specifieke besluiten, maar is sinds 1 januari 2010 uitgebreid tot de volle breedte van het bestuursrecht. Het herstellen van het gebrekkige besluit kan door het nemen van een vervangend besluit, het laten verrichten van (aanvullend) onderzoek of het verschaffen van een nadere toelichting. In aansluiting hierop wordt het oude besluit door de rechter vernietigd, waarna hij de rechtsgevolgen van dit besluit vernietigt of zelf in de zaak voorziet. Ook kan de rechter besluiten om het oude besluit in stand te laten, omdat enkel sprake is van schending van een vormvoorschrift waardoor een belanghebbende niet is benadeeld (artikel 6:22 Awb).

Aangezien bij de bestuurlijke lus sprake is van Awb-voorschriften die betrekking hebben op de beroepsprocedure bij de rechtbank - alsmede op de hoger beroepsprocedures bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven – hebben deze bepalingen geen consequenties voor de behandeling van bezwaarschriften door de commissie.

Lex silencio positivo

Met ingang van 28 december 2009 is de zgn. lex silencio positivo neergelegd in de Awb (artikelen 4:20a tot en met 4:20f) als gevolg van de Dienstenwet. De lex silencio positivo (hierna: LSP) behelst het van rechtswege toekennen van een positieve beschikking, wanneer niet tijdig door het bestuursorgaan op de aanvraag is beslist. Deze verlening van rechtswege geldt als een beschikking. De LSP is een facultatieve regeling, hetgeen betekent dat de Awb-bepalingen met betrekking tot de LSP alleen van toepassing zijn indien dit bij wettelijk voorschrift is bepaald.

Aangezien bij de LSP sprake is van Awb-voorschriften die betrekking hebben op aard en consequenties van een positieve beschikking op een aanvraag, bestaat de kans dat de commissie zal worden geconfronteerd met bezwaren tegen een LSP-besluit.

In 2010 is de commissie niet geconfronteerd met bezwaren tegen een beschikking op grond van paragraaf 4.1.3.3 van de Awb. Het verlenen van een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen is voor de commissie geen onbekende rechtsfiguur. In dit verband kan bijv. worden verwezen naar artikel 46 lid 5 (oud) van de Woningwet, inzake de verlening van een bouwvergunning van rechtswege bij overschrijding van de fatale beslistermijn bij een bouwaanvraag.

Crisis- en herstelwet

Op 31 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet in werking getreden. Inzet van deze wet is het bewerkstelligen van een versnelling van projecten in het ruimtelijk domein, om zo de economische crisis en haar gevolgen te bestrijden en een goed en duurzaam herstel van de economische structuur van Nederland te bevorderen. De wet kent twee soorten van maatregelen: tijdelijke en permanente. De tijdelijke maatregelen gelden tot 1 januari 2014 en zien enkel op een aantal concrete projecten en categorieën van ruimtelijke en infrastructurele besluiten die in bijlagen bij de wet worden genoemd.

De permanente maatregelen – wijzigingen in velerlei wetten - zullen hun werking ook na 1 januari 2014 behouden.

De Crisis- en herstelwet heeft geleid tot tijdelijke aanpassing van de Awb (bijv. de artikelen 1:4, 1:5 en 1:9) en ziet op een versnelling van bestuurlijke procedures en het wegnemen van juridische obstakels die het realiseren van grote ruimtelijke of infrastructurele werken in de weg kunnen staan. De tijdelijke aanpassing van de Awb als gevolg van de Crisis- en herstelwet heeft ook zgn. proeftuinfunctie, doordat deels wordt vooruitgelopen op meer algemene inpassing in de Awb.

Aangezien de Crisis- en herstelwet, alsmede de daarbij behorende gewijzigde Awb-voorschriften, geen directe relatie heeft met bezwaarschriften tegen besluiten van de bestuursorganen van de gemeente Emmen, hebben deze bepalingen (nog) geen consequenties voor de behandeling van bezwaarschriften door de commissie.

Wetsvoorstellen

Tot slot van dit hoofdstuk van het jaarverslag 2010 wil de commissie kort wijzen op een tweetal voorstellen tot wijziging van de Awb. Dit jaarverslag is niet de plaats om uitvoerig in te gaan op deze wetsvoorstellen en hun consequenties voor de advisering door de commissie met betrekking tot bezwaarschriften. In jaarverslagen van toekomstige jaren zal hierin meer aandacht worden besteed.

Wet aanpassing bestuursprocesrecht

Op 24 juli 2010 heeft de regering bij de Tweede Kamer ingediend een voorstel tot wijziging van de Awb en aanverwante wetten met het oog op enige verbeteringen en vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht (Wet aanpassing bestuursprocesrecht). In dit wetsvoorstel is een reeks voorstellen tot wijziging van het bestuursprocesrecht samengebracht.

Deze vallen uiteen in vier groepen:

- inhoudelijke wijzigingen, gericht op stroomlijning van procedures en bevordering van een effectieve en definitieve geschilbeslechting;
- meer technische wijzigingen, onder meer gericht op verbetering van de toegankelijkheid van de wetgeving door het bestuursprocesrecht zoveel mogelijk te concentreren in de Awb;
- een beperkte herverkaveling van de rechtsmacht tussen de drie hoogste bestuursrechtbanken (i.c. de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven);
- overige wijzigingen (wijzigingen ter implementatie van Verordening (EG) 1/2003, inzake de decentrale toepassing van het Europese mededingingsrecht).

Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten

Op 2 februari 2011 heeft de regering bij de Tweede Kamer een voorstel van wet tot aanvulling van de Awb ingediend, met daarin bepalingen over nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten).

In dit wetsvoorstel worden twee onderwerpen uit het overheidsaansprakelijkheidsrecht geregeld: regels voor de toekenning van nadeelcompensatie en voor de rechtsmachtverdeling tussen burgerlijk rechter en bestuursrechter bij onrechtmatige besluiten van de overheid.