

Raadhuisplein 1  
7811 AP Emmen  
t. 14 0591  
f. 0591 685599

Postbus 30001  
7800 RA Emmen  
e. gemeente@emmen.nl  
i. www.emmen.nl



Aan de raad van de gemeente Emmen  
Postbus 30001  
7800 RA EMMEN

**Afdeling Personeel,  
Juridische Zaken en  
Communicatie**

team  
Juridische Zaken en Inkoop

ons kenmerk 12.310963	uw kenmerk ---	Bijlage	behandeld door mr. J.J. Jansen	BSN ---
Datum 9 mei 2012	telefoon (0591) 68 55 61	fax (0591) 68 55 99	e-mail gemeente@emmen.nl	

Onderwerp  
Jaarverslag 2011 van de Commissie van advies voor de bezwaarschriften

Geachte leden van de raad,

De Commissie van advies voor de bezwaarschriften (hierna: commissie) is een op de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en het Reglement commissie bezwaarschriften gebaseerd adviesorgaan. De commissie adviseert de drie bestuursorganen van de gemeente Emmen (i.c. de gemeenteraad, het college en de burgemeester) met betrekking tot het nemen van beslissingen op bezwaarschriften. Op grond van artikel 19 Reglement commissie bezwaarschriften brengt de commissie jaarlijks verslag uit aan de drie gemeentelijke bestuursorganen van haar werkzaamheden in het voorafgaande kalenderjaar.

Het jaarverslag 2011 van de commissie valt uiteen in een aantal onderdelen, die op onderstaande wijze kunnen worden samengevat.

#### Voorwoord

De beide voorzitters van de commissie vragen in hun gezamenlijk voorwoord aandacht voor een drietal kwesties.

In de eerste plaats het verschijnsel dat steeds vaker besluiten worden genomen die niet vatbaar zijn voor bezwaar, maar waarbij rechtstreeks beroep op de bestuursrechter openstaat. In de tweede plaats wijzen beide voorzitters op het Wetsvoorstel kostendekkende griffierechten. Dit wetsvoorstel ligt van alle kanten onder vuur, omdat hierin de grenzen worden opgezocht waar het gaat om toegang tot de onafhankelijke en onpartijdige rechter en er financiële gevolgen aan zijn verbonden die evident onbillijk zijn. Wanneer dit wetsvoorstel in zijn huidige vorm wordt verheven tot wet, wordt de toegangdrempel tot de rechter heel hoog en worden rechtzoekenden die zich tot de rechter hebben gewend, vervolgens geconfronteerd met hoge kosten.

In de derde plaats gaan de voorzitters in op de (oorspronkelijke) functie van de bezwaarschriftenprocedure, voorafgaand een beroepsprocedure bij de bestuursrechter.

In onderdeel I.3 van dit jaarverslag komt dit onderwerp ook terug. Daar heeft de commissie een passage opgenomen over de bijzondere aandacht die de laatste tijd in de literatuur uitgaat naar precieze aard en doelstelling van de bezwaarschriftenprocedure.

#### Hoofdstuk 1 – Taak van de commissie en haar secretariaat

Hoofdstuk 1 van het jaarverslag 2011 bevat behandelt de werkwijze en competentie van de commissie, de samenstelling van de commissie en haar secretariaat, alsmede het mandaat van de gemeentesecretaris om een beslissing op een bezwaar te nemen.

#### Hoofdstuk 2 – Bezwaarschriften en adviezen

Dit hoofdstuk zet uiteen welke verschillende soorten adviezen de commissie kan geven en welke verschillende soorten beslissingen op bezwaar de gemeentelijke bestuursorganen kunnen nemen naar aanleiding van het commissieadvies. In paragraaf 2.3 wordt een overzicht gegeven van de aard van de besluiten waartegen in 2011 de bezwaarschriften waren gericht en wordt eveneens vermeld wat het advies van de commissie is geweest.

#### *Opvallende trends in 2011*

In paragraaf 2.4.1 van het jaarverslag 2011 gaat de commissie in op enkele opvallende trends in 2011.

Uit de cijfers blijkt dat de commissie in het verslagjaar 2011 betrokken is geweest bij in totaal 71 bezwaarschriften. In 2009 en 2010 is de commissie betrokken geweest bij 85 resp. 102 bezwaarschriften. In vergelijking tot 2009 en 2010 heeft de commissie in verslagjaar 2011 dan ook bemoeienis gehad met een aanzienlijk lager aantal bezwaarschriften (i.c. een afname van ongeveer 16 % resp. 30%).

Opvallend is ook het aantal ingetrokken bezwaren. Hieruit kan worden afgeleid 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 de ambtenarenrechtelijke kwesties wordt veelvuldig door partijen in onderling overleg een oplossing gezocht voor het geschil.

Op basis van de commissie ter beschikking staande gegevens kan worden vastgesteld dat in 6 gevallen door het college geheel of gedeeltelijk is afgeweken van het advies van de commissie. Het college heeft in die gevallen - in afwijking van het advies van de commissie - bij beslissing op bezwaar besloten om de bezwaren van een reclamant alsnog (deels) ongegrond te verklaren. Volgens de informatie van de functionele afdelingen hebben de kwesties waarbij geheel of gedeeltelijk is afgeweken van het commissieadvies betrekking op: handhaving (2x), subsidieverlening (1x), bouwvergunning en/of planologisch strijdig handelen (2x) en leerlingenvervoer (1x). Aan het afwijken van een commissieadvies ligt bijna altijd een formeel-juridische overweging ten grondslag, waarbij het college een andere interpretatie geeft aan een wettelijk voorschrift dan de commissie heeft geadviseerd.

Een trend die in 2011 duidelijk zichtbaar is geworden is de afname van het aantal bezwaarschriften tegen omgevingsvergunningen, in het bijzonder omgevingsvergunningen ten behoeve van de activiteit bouwen al dan niet in combinatie met de activiteit planologisch strijdig handelen. Deze trend lijkt zich door te zetten in het jaar 2012. Dit kan worden verklaard door de afname van het aantal verleende omgevingsvergunningen als gevolg van de economische crisis. De crisis heeft verstrekkinge gevolgen voor de bouwsector, nu zowel particulieren als bedrijven veel minder bouwactiviteiten ontplooiën. Een andere verklaring voor de afname van het aantal bezwaarschriften tegen omgevingsvergunningen met betrekking tot de activiteit bouwen, al dan niet in combinatie met een omgevingsvergunning voor de activiteit planologisch strijdig handelen, ligt in de wetgeving zelf besloten. Zo heeft de wetgever in het ruimtelijk bestuursrecht er voor gekozen om vaker op de voorbereiding van een besluit afdeling 3.4 van de Awb van toepassing te verklaren.

Met als gevolg dat geen bezwaar kan worden gemaakt tegen dit besluit, maar dat beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld. Daarnaast heeft de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) tot gevolg gehad dat in een groter aantal gevallen vergunningsvrij kan worden gebouwd, met name binnen de bebouwde kom.

Ook constateert de commissie wederom een toename van het aantal bezwaarschriften tegen handhavingsbesluiten. 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).

Het blijkt dat binnen de gemeente Emmen structureel steeds meer aandacht is voor toezicht en handhaving, waardoor 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 vaker moet buigen over een bezwaarschrift tegen een handhavingsbesluit.

De commissie heeft in 2011 ook twee "grote handhavingskwesties" behandeld, waarvoor grote belangstelling bestond vanuit de pers. Tevens heeft de commissie kennisgenomen van het feit dat één reclamant zich heeft gericht tot de Nationale Ombudsman met betrekking tot de wijze van handelen van het college naar aanleiding van zijn verzoeken om handhavend op te treden tegen een inrichting in zijn directe woonomgeving waarvan hij overlast ondervond.

De Nationale Ombudsman heeft deze klacht gegrond verklaard en het college geadviseerd deze kwestie op een andere wijze op te lossen.

Het college heeft besloten om met ingang van 1 januari 2012 een organisatiewijziging door te voeren. De commissie heeft een aantal bezwaarzaken behandeld van medewerkers van de gemeente Emmen tegen het besluit waarbij zij werden aangemerkt als functievolger resp. tegen het besluit waarbij zij niet als functievolger werden aangemerkt, in het kader van plaatsing in een functie binnen de nieuwe organisatiestructuur. De commissie verwacht dat zij zich in het jaar 2012 ook nog een aantal keren zal moeten buigen over besluiten met betrekking tot (niet) plaatsing van een medewerker in de nieuwe organisatie. De commissie heeft ook twee bezwaarschriften behandeld die waren gericht tegen een plaatsingsbesluit van het college van burgemeester en wethouders van een naburige gemeente. Met het oog op een objectieve en onafhankelijke afhandeling van deze bezwaarschriften, heeft de naburige gemeente aan de commissie verzocht de behandeling van beide bezwaren over te nemen.

De commissie heeft 2011 één klacht behandeld. Het betrof hier een klacht over het optreden ter hoorzitting van algemeen voorzitter van de commissie, de heer mr. L.P.A. van Kats, tijdens de behandeling van een bezwaarschrift. Na een hoorzitting en een onderzoek heeft de commissie door middel van een brief haar bevindingen en haar oordeel aan klagster medegedeeld. De commissie heeft geoordeeld dat alle onderdelen van de klacht ongegrond waren. Klagster is gewezen op de mogelijkheid om desgewenst haar klacht voor te leggen aan de Nationale Ombudsman.

### Hoofdstuk 3 – Overleg burgemeester en commissievoorzitters

Op 30 mei 2011 heeft de burgemeester overlegd met de beide voorzitters van de commissie, waarbij ook is gekeken naar het functioneren van de commissie in 2011. 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). Tijdens dit overleg is het functioneren van de commissie vanuit een breed perspectief is geëvalueerd. Daarbij is onder andere aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- de omvang van de adviezen en verslagen;
- de doorlooptijd;
- het functioneren van de voorzitters en de commissieleden;

- de relatie tussen de commissie en de functionele afdelingen;
- de primaire taak van de commissie;
- de ondersteuning van de commissie;
- de informatievergaring door de commissie;
- bemiddeling (treffen minnelijke schikking).

#### Bijlage I – Ontwikkelingen in wet-, regelgeving en jurisprudentie

De commissie heeft er bewust voor gekozen om haar jaarverslag in een breder kader te plaatsen. Zij wil in het jaarverslag 2011 belangstellenden ook informeren omtrent allerlei onderwerpen die van belang zijn op het terrein van bezwaar en beroep. De commissie heeft deze onderwerpen neergelegd in een tweetal bijlagen. Een meer uitgebreide aandacht in deze brief aan uw raad voor bijlage I en bijlage II van het jaarverslag 2011, is dan ook gerechtvaardigd.

In 2009, 2010 en 2011 hebben zich een aantal interessante wijzigingen in wet- en regelgeving voorgedaan die consequenties hebben gehad voor de werkzaamheden van de commissie in het verslagjaar 2011, dan wel die in de toekomst wellicht nog consequenties zullen hebben voor de commissie. Daarnaast is er in het verslagjaar 2011 in de bestuursrechtelijke literatuur veel aandacht geschonken aan de wijze van afhandeling van bezwaarschriften door bezwarenadviescommissies en/of bestuursorganen, alsmede aan de nieuwe behandelwijze van beroepschriften door de bestuursrechters (de zgn. nieuwe zaaksbehandeling).

De commissie besteedt in bijlage I uitvoerig aan de gevolgen van de inwerkingtreding van de Wabo met ingang van 1 oktober 2010. Zij worden de hoofdlijnen van de Wabo beschreven en geeft de commissie haar eerste ervaringen weer met deze nieuwe wet. Ook besteedt de commissie uitvoerig aandacht aan de eerste richtinggevende uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) op grond van de Wabo.

De commissie gaat in bijlage I ook in op de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen met ingang van 1 oktober 2009. Zo wordt aandacht besteed aan de nieuwe beslistermijnen, de mogelijkheid voor een belanghebbende om rechtstreeks beroep in te stellen op de bestuursrechter tegen het uitblijven van een besluit en het verbeuren van een dwangsom bij niet tijdig beslissen op een aanvraag of een bezwaarschrift.

De commissie schenkt in dit verband ook aandacht aan de zgn. oneigenlijke Wob-verzoeken. In contacten met medewerkers van de gemeentelijke organisatie heeft de commissie vernomen dat burgers de gemeente vaak in gebreke stellen en aanspraak maken op een dwangsom in het kader van een verzoek op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). Bij dergelijke verzoeken wordt regelmatig misbruik gemaakt van de Wob. Door middel van het indienen van een omvangrijk Wob-verzoek of het doen van een hele reeks Wob-verzoeken in een korte periode, hoopt de aanvrager dat het bestuursorgaan niet binnen de wettelijke beslistermijn op de Wob-verzoeken kan reageren om zodoende een dwangsom of proceskosten te kunnen incasseren. Dergelijke Wob-verzoeken zijn niet gericht op het verkrijgen van (overheids-)informatie. De verzoeker heeft een heel ander doel, bijvoorbeeld het frustreren, verstoren of vertragen van de werkzaamheden van het bestuursorgaan, het verdienen van geld of het gebruik van een Wob-verzoek om iets anders van het bestuursorgaan gedaan te krijgen.

Met het oog op haar eigen taakopvatting, schenkt de commissie in bijlage I bijzondere aandacht aan de zgn. deformalisering van de bezwaarschriftenprocedure.

In de praktijk blijkt dat een bezwaarschriftenprocedure vaak een formeel karakter heeft, met name wanneer een onafhankelijke bezwaarenadviescommissie wordt ingeschakeld.

Een dergelijke adviescommissie bestaat vaak voornamelijk uit juristen en focust zich primair op de vraag of het bestreden besluit rechtmatig is. Een dergelijke setting heeft tot gevolg dat de behandeling van bezwaarschriften een semi-rechterlijke beoordeling krijgt, waarbij het desbetreffende bestuursorgaan het advies vaak onverkort overneemt. Deze praktijk staat haaks op de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever: d.i. een informele procedure waarbij het

bestuursorgaan zich actief en informeel opstelt en gericht op het oplossen van het conflict om daarmee een beroepsprocedure bij de bestuursrechter te voorkomen. Zo kan een telefoontje met de bezwaarmaker een probleem oplossen of kan mediation worden beproefd, alvorens wordt overgegaan tot een formele behandeling van het bezwaarschrift. Het kabinet heeft aangegeven zich sterker te willen inzetten voor een informele aanpak van bezwaarschriften, om zodoende te voorkomen dat bij eenvoudig te herstellen fouten of vergissingen een onnodig omslachtige, tijdrovende en kostbare procedure wordt doorlopen. Dit geldt temeer wanneer ook nog eens een bezwarenadviescommissie wordt ingeschakeld. De commissie ziet zich op termijn genooddaakt om ook een standpunt in te nemen omtrent haar werkwijze en haar rol in het kader van de behandeling van bezwaarschriften binnen de gemeente Emmen.

In het verlengde van de deformalisering van de bezwaarschriftenprocedure, ligt de passage in bijlage I van het jaarverslag 2011 met betrekking tot de zgn. nieuwe zaaksbehandeling van de bestuursrechter.

De nieuwe zaaksbehandeling vindt zijn oorsprong in een toenemende kritiek op het functioneren van de traditionele bestuursrechtelijke procedure, zoals die is neergelegd in hoofdstuk 8 van de Awb. Deze traditionele procedure – zoals die zich heeft ontwikkeld vanaf de inwerkingtreding van de Awb met ingang van 1 januari 1994 – kan worden getypeerd als een voornamelijk papieren rechtsgang, waarbij vaak pas na vele maanden na binnenkomst van de beroepszaak een zitting plaatsvindt, met een weinig actieve rechter en een hoorzitting met vaak niet meer dan een herhaling van al schriftelijk ingenomen standpunten. Partijen hebben daardoor nauwelijks zicht op hun procespositie en op wat de bestuursrechter van de inhoudelijke onderbouwing van hun standpunt vindt.

In de bestuursrechtelijke literatuur wordt in dit verband wel eens gesproken over “sturen in de mist”; pas in de uitspraak lezen partijen waar hun schip is gestrand. Naast de onzekerheid van partijen over de uitkomst van hun beroepszaak, zijn de voornaamste kritiekpunten op de traditionele bestuursrechtelijke procedure het geringe vermogen om het echte probleem/geschil op te lossen en de lange duur ervan.

De gedachte achter de nieuwe zaaksbehandeling is dat door een vroeg contact tussen rechter en procespartijen en een actieve opstelling van de rechter, de kans op een snellere en definitieve oplossing van de zaak wordt vergroot. Kortom, het doel van de nieuwe zaaksbehandeling is: meer aandacht voor de belangen van partijen, meer duidelijkheid over hun positie, meer snelheid en meer finale geschilbeslechting.

#### Bijlage II – Toekomstige wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht

In bijlage II van het jaarverslag 2011 besteedt de commissie kort aandacht aan een vijftal toekomstige wijzigingen van de Awb. Deze voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op verschillende onderdelen van de Awb, waarbij sommige voorstellen niet direct van invloed zullen zijn op de werkzaamheden van de commissie. De belangrijkste beoogde wijzigingen van de Awb zijn het Wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht en het Wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten.

Het Wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht bevat een aantal ingrijpende wijzigingen van met name hoofdstuk 8 van de Awb, dat betrekking heeft op de wijze van behandeling van beroepschriften door de rechtbank. De wijzigingen hebben onder andere betrekking op de overheveling van procesrechtelijke bepalingen uit de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie en een groot deel van de procesrechtelijke bepalingen uit de Algemene wet inzake rijksbelastingen naar hoofdstuk 8 van de Awb. Tevens bevat dit wetsvoorstel diverse wijzigingen resp. aanvullingen van het bestuursprocesrecht, zoals bijv. de invoering van incidenteel hoger beroep en de algehele introductie van het relativiteitsvereiste. Sinds de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet op 31 maart 2010 is het relativiteitsvereiste geïntroduceerd in het Nederlandse bestuursrecht bij een aantal grote projecten en categorieën van ruimtelijke en infrastructurele besluiten die in bijlagen bij deze wet worden genoemd. Het wetsvoorstel beoogt een verankering van het relativiteitsvereiste over de volle breedte van het Nederlandse bestuursrecht in een nieuw

**Gemeente Emmen,**

9 mei 2012, blad 6

artikel 8:69a van de Awb. Binnen de bestuursrechtelijke literatuur gaat veruit de meeste aandacht uit naar dit onderdeel van het wetsvoorstel.

Het Wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten bevat een aanvulling van de Awb met algemene bepalingen over het toekennen van schadevergoeding bij rechtmatig overheidshandelen (d.i. nadeelcompensatie) en procedurele bepalingen met betrekking tot schadevergoeding bij onrechtmatig overheidshandelen (i.c. bevoegdheidsverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechters). Het wetsvoorstel voorziet in een nieuwe titel in de Awb over nadeelcompensatie (i.c. 4.5), alsmede een nieuwe titel in hoofdstuk 8 over schadevergoeding (i.c. titel 8.4).

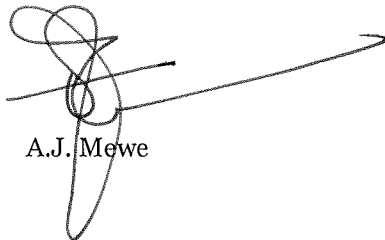
#### Uitvoering bevindingen

Het jaarverslag 2011 bevat voor het grootste deel bevindingen met een algemeen karakter. Voor zover sprake mocht zijn van concrete aanbevelingen met betrekking tot een afzonderlijk bezwaarschrift of problemen van meer structurele aard, zijn in het gesprek tussen de burgemeester en de beide commissievoorzitters afspraken gemaakt omtrent de wijze waarop de desbetreffende problematiek wordt opgelost. Daarnaast voert indien noodzakelijk de commissie resp. het secretariaat van de commissie overleg met (de leiding van) een functionele afdeling, wanneer zich zaken voordoen die voor verbetering vatbaar zijn.

Het jaarverslag 2011 is beschikbaar gesteld via het gemeentelijke intranet en de gemeentelijke website, zodat zowel extern als intern kennis kan worden genomen van de bevindingen van de commissie.

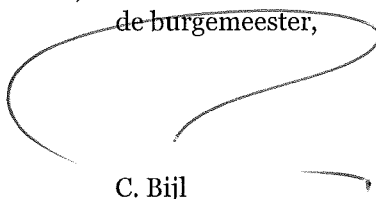
In het vertrouwen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van Emmen,  
de gemeentesecretaris,



A.J. Mewe

de burgemeester,



C. Bijl