Jaarverslag 2016 van de commissie van Advies voor de Bezwaarschriften

COLOFON

Uitgave

Team Bestuurszaken

Postbus 5100
7600 GC Almelo
Telefoon: 0546-541158

Redactie
Harry Vleerbos
Yvonne Tharner-Heeroma

April 2017

Voorwoord

De onafhankelijke bezwaarschriftencommissie heeft in het afgelopen jaar 2016 opnieuw de gemeente geadviseerd inzake bezwaarschriften naar aanleiding van afgegeven besluiten. De commissie heeft getracht op een constructieve wijze de gemeente te adviseren. Daar waar nodig werd door de betreffende teams aanvullende informatie verstrekt en werd het de commissie mogelijk gemaakt haar werk op een goede wijze uit te voeren.

De leden van de commissie constateren dat de adviezen van de commissie door de gemeente als een wezenlijk onderdeel worden gezien van de besluitvorming op bezwaarschriften. Zowel de commissie als de gemeente zijn kritisch. De commissie wat betreft de totstandkoming en de inhoud van de adviezen. De gemeente krijgt de gelegenheid nog eens kritisch naar een besluit te kijken bij de beslissing op bezwaar. Daarnaast draagt de commissie er aan bij dat bestuur en burger 'met elkaar in gesprek komen'.

Er hebben zich geen uitzonderlijke zaken voorgedaan. De signaleringsfunctie van de commissie waarbij gewerkt wordt aan een verbetering van (interne) processen heeft wel vruchten afgeworpen.

Met vriendelijke groet,

mr. Harry G.M. van Zutphen
(voorzitter)

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	**5**
Samenstelling van de commissie	**6**
Functies bezwaarprocedure en Werkwijze	**7**
Aard van de bezwaarschriften	**9**
Overzicht bezwaarschriften 2013 t/m 2016	**10**
Soorten bezwaarschriften	**12**
Bevindingen en aanbevelingen	**13**
Bestuursrechter	**16**

Inleiding

De commissie van advies voor de bezwaarschriften, hierna te noemen: de commissie, is een onafhankelijke commissie die adviseert over ingediende bezwaarschriften.
De commissie behandelt bezwaarschriften over met name omgevingsrecht, handhaving, algemeen plaatselijke verordening, verkeersbesluiten, subsidies etc.
De 'Verordening commissie bezwaarschriften algemene zaken' is actueel en voldoet aan wet- en regelgeving en kwaliteitseisen. Dat heeft betrekking op de gebruikte terminologie, het functioneren van de commissie en de kwaliteit van de advisering. Daarnaast is de mogelijkheid geopend om te bezien of een mediationtraject kan worden gevolgd.

De leden van de commissie worden benoemd voor een periode van maximaal vier jaar en kunnen ten hoogste tweemaal, telkens voor een periode van maximaal vier jaar, worden herbenoemd.
De geheel onafhankelijke commissie is samengesteld uit een voorzitter, twee vaste leden en twee plaatsvervangende leden.

De commissie adviseert de bestuursorganen, te weten het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester en de raad over de te nemen beslissingen op bezwaarschriften. Daarvan zijn uitgezonderd zaken die betrekking hebben op de sociale zekerheid, Wet maatschappelijke ondersteuning, belastingen en ambtenarenzaken.

Het verslag van de commissie heeft betrekking op haar werkzaamheden van 1 januari 2016 tot en met 31 december 2016.

Samenstelling van de commissie

De commissie bestond in 2016 uit de volgende leden:

H.G.M. van Zutphen, voorzitter
L. van der Tol, lid
J. Höfte-Nijen Twilhaar, lid
E. Nijhuis, plv. lid
M.J.B. Dorenbusch, plv. lid

Secretariaat:
G.J. Vleerbos
Y. Tharner-Heeroma

Functies bezwaarprocedure

Als een burger zich niet kan vinden in de beslissing die een bestuursorgaan heeft genomen, moet hij in veel gevallen eerst de bezwaarprocedure doorlopen voordat hij toegang heeft tot de bestuursrechter. Door de bezwaarprocedure wordt het bestuursorgaan gedwongen het besluit in zijn geheel opnieuw te bekijken.
De bezwaarprocedure heeft een aantal functies, te weten:
1. Het bieden van rechtsbescherming
De bezwaarprocedure is voor de burger een laagdrempelig middel waarmee de burger in zijn recht beschermd wordt. Het biedt de burger de mogelijkheid om zijn situatie nogmaals voor te leggen aan het bestuursorgaan.
2. Het heroverwegen van de besluitvorming
Voor het bestuur is de bezwaarprocedure een mogelijkheid om de eigen beschikking nog eens goed te toetsen. Tijdens de procedure worden alle aspecten (rechtmatigheid en doelmatigheid) van de beschikking bekeken. De toetsing is ex nunc, dat wil zeggen dat wijzigingen in de situatie worden meegenomen in de beslissing op het bezwaar. Gemaakte fouten kunnen op deze manier worden hersteld.
3. Het signaleren van tekortkomingen binnen het bestuur
Uit de procedure kan het nodige worden geleerd over de gemeentelijke regelgeving, het gevoerde beleid, de organisatie en de werkwijzen.
4. Zeefwerking
Door de bezwaarprocedure wordt bereikt dat minder zaken worden voorgelegd aan de bestuursrechter. Veel conflicten tussen burger en bestuur kunnen in de voorprocedure worden opgelost.

Werkwijze

De werkwijze is vastgelegd in de 'Procedurebeschrijving afhandeling bezwaarschriften in de gemeente Almelo'. Er is afgesproken dat de sectoren en teams volgens deze beschrijving werkzaam zullen zijn. De beschrijving is actueel en conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De commissie wordt in de uitoefening van haar taken ondersteund door het secretariaat. Meer concreet betekent dit dat onder meer de volgende werkzaamheden worden verricht:

- Het opstarten van de bezwaarschriftenprocedure.
- Het verzorgen van correspondentie namens de commissie.
- Dossiervorming. Het behandelende team is verantwoordelijk voor de volledigheid en getrouwheid van het procesdossier. Het secretariaat van de commissie toetst het dossier op behandelingsrijpheid. Daarnaast neemt de secretaris van de commissie in bepaalde gevallen in het kader van pre-mediation contact op met bezwaarmaker.
- Het agenderen van bezwaarschriften en verzenden van uitnodigingen voor hoorzittingen.
- De verslaglegging van hoorzittingen.
- Nadat beraadslaging door de commissie heeft plaatsgevonden, het concipiëren van het definitieve advies.
- Het verzenden van het advies aan bezwaarmaker, eventueel derde-belanghebbende(n) en het betrokken bestuursorgaan.
- Voortgangscontrole afhandeling bezwaarschriften.

In de regel is de werkwijze van de commissie als volgt:

Aan de hand van de op de zaak betrekking hebbende stukken vormen de commissieleden zich, voor zover mogelijk, een voorlopig oordeel ten aanzien van de zaak. Op de in de Awb gemaakte uitzonderingen na hoort de commissie vervolgens bezwaarmaker en eventuele andere belanghebbenden. Ook de vertegenwoordiger(s) van de gemeente (ambtenaren) worden gehoord. Alle partijen worden tegelijkertijd door de commissie gehoord. Slechts in enkele gevallen worden bezwaarmaker en belanghebbende apart gehoord. Dit zijn gevallen waarbij verwacht kan worden dat het gezamenlijk horen zodanig kan verlopen dat dit afbreuk doet aan een goede behandeling.

De voorzitter informeert de aanwezigen aan het begin van de zitting over de gang van zaken.
In eerste instantie wordt bezwaarmaker in de gelegenheid gesteld om zijn bezwaar nader toe te lichten. Vervolgens krijgen de vertegenwoordiger(s) van de gemeente het woord en eventueel daarna de derde-belanghebbende(n), bijvoorbeeld de houder van de omgevingsvergunning bouwen bij bezwaren tegen zijn vergunning.
Vervolgens worden de leden van de commissie in de gelegenheid gesteld vragen te stellen aan de betrokken partijen.
In tweede instantie wordt er gelegenheid gegeven aan alle betrokken partijen te reageren op hetgeen tot dan aan de orde is geweest, waarop tenslotte nog de commissie het woord krijgt en de voorzitter de behandeling sluit.
Na de hoorzitting overlegt de commissie in raadkamer en wordt het advies opgesteld.
Zonodig wint de commissie nadat de hoorzitting heeft plaatsgevonden nog nadere informatie in.
Het besluit wordt getoetst op rechtmatigheid, hetgeen is bepaald in de Awb, de relevante regelgeving en de doelmatigheid.
Het vastgestelde advies wordt direct openbaar nog voordat het besluit in heroverweging is genomen door het betrokken bestuursorgaan (college van burgemeester en wethouders/ burgemeester/raad). Waarbij wel wordt aangegeven dat aan het advies van de commissie geen rechten kunnen worden ontleend.
Het bestuursorgaan kan het besluit na heroverweging intrekken, veranderen, of in stand laten overeenkomstig het advies van de commissie. Wanneer het betreffende bestuursorgaan na advisering door de commissie een besluit heeft genomen is er de mogelijkheid om in beroep te gaan bij de Rechtbank, indien betrokkene het daar niet mee eens is.
Het bestuursorgaan kan ook besluiten het advies van de commissie niet over te nemen en in afwijking daarvan een (gemotiveerde) beslissing nemen op het bezwaarschrift.

Er is volgens de commissie op dit moment geen aanleiding om de werkwijze aan te passen.

Aard van de bezwaarschriften

De commissie is van 1 januari 2016 t/m 31 december 2016 in totaal 11 keer voor een hoorzitting bijeen geweest. Daarin heeft de commissie 56 bezwaarschriften behandeld.

De commissie heeft in 2016 naar aanleiding van de hoorzittingen 55 keer advies uitbracht. Eén bezwaarschrift is na de hoorzitting ingetrokken.
Na behandeling in de hoorzitting heeft de commissie geadviseerd:

- 43 bezwaarschriften ongegrond te verklaren
- 10 bezwaarschriften gegrond te verklaren
- 1 bezwaarschrift niet ontvankelijk te verklaren
- 1 bezwaarschrift gedeeltelijk gegrond/ongegrond te verklaren.

De commissie heeft in 2016 daarnaast 24 bezwaarschriften behandeld zonder dat het tot een hoorzitting kwam:

- 16 bezwaarschriften zijn ingetrokken voor de hoorzitting
- 7 bezwaarschriften waren kennelijk niet ontvankelijk
- 1 bezwaarschrift was kennelijk gegrond.

De redenen waarom 16 bezwaarschriften werden ingetrokken, waren verschillend. Veelal is er nadat het bezwaarschrift was ingediend (wederom) overleg opgestart en zijn er toezeggingen gedaan c.q. problemen opgelost. Deze bezwaarschriften hadden onder andere betrekking op subsidies, inschrijving Basisregistratie Personen (BRP), omgevingsvergunning.

Daarnaast heeft de commissie geadviseerd 7 bezwaarschriften zonder horen kennelijk niet ontvankelijk te verklaren.
Deze bezwaarschriften zijn niet ontvankelijk verklaard omdat er geen sprake was van een besluit of van een procesbelang of omdat deze buiten de bezwarentermijn waren ingediend en er geen sprake was van een verschoonbare termijnoverschrijding.

De commissie heeft verder geadviseerd 1 bezwaarschrift zonder horen kennelijk gegrond te verklaren. Dit bezwaarschrift had betrekking op een verzoek op grond van de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who).

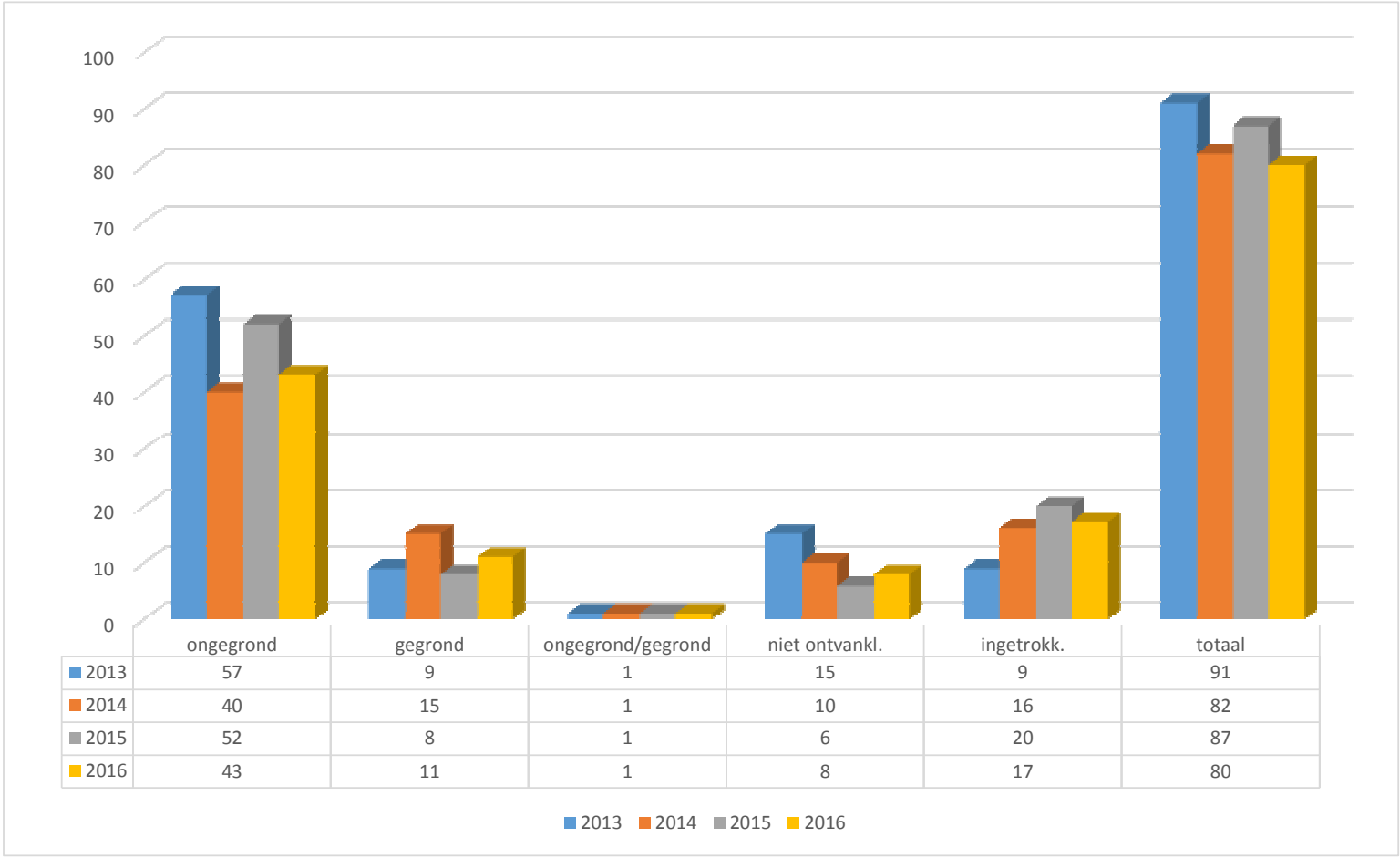
In de meeste gevallen wordt het advies van de commissie overgenomen door het betrokken bestuursorgaan.
Bij slechts 1 bezwaarschrift heeft het bestuursorgaan het advies van de commissie niet overgenomen en heeft in heroverweging een contraire beslissing genomen.

Overzicht bezwaarschriften 2013 t/m 2016

Onderstaand het overzicht van de bezwaarschriften van 2013 t/m 2016.

Jaar	Ongegrond	Gegrond	Gedeeltelijk gegrond/onge-grond	Niet ontvankelijk	Ingetrokken	Totaal
2013	57	9	1	15	9	91
2014	40	15	1	10	16	82
2015	52	8	1	6	20	87
2016	43	11	1	8	17	80

Op de volgende pagina zijn de gegevens in grafiekvorm weergegeven.



	ongegrond	gegrond	ongegrond/gegrond	niet ontvankl.	ingetrokk.	totaal
2013	57	9	1	15	9	91
2014	40	15	1	10	16	82
2015	52	8	1	6	20	87
2016	43	11	1	8	17	80

Soorten bezwaarschriften

De bezwaarschriften die aan de orde zijn geweest in de hoorzittingen, zijn als volgt onderverdeeld:

Sector Stad en Economie

• Omgevingsvergunning	36
• Weigering handhaving	4
• Weigering omgevingsvergunning	2
• Last onder bestuursdwang	2
• Instellen zone APV	2
• Verkeersbesluit	1
• Weigering uitwerking bestemmingsplan	1
	48

Sector Bestuur en organisatie

• Invorderingsbeschikking	2
• Last onder bestuursdwang	1
• Evenementenvergunning	1
	4

Sector Samenleving

• Subsidie	1
• Weigering inzage persoonsgegevens	1
	2

Sector Klantcontactcentrum

• Weigering corrigeren persoonsgegevens	1
• Weigering registratie erkenning	1
	2

Bevindingen en aanbevelingen

Voortgang afhandeling bezwaarschriften

De volgende fasen kunnen in de behandeling van bezwaarschriften worden onderscheiden:

Fase 1: de termijn tussen het bezwaar en de hoorzitting
- ontvangst bezwaarschrift
- procesdossier en verweerschrift
- agendering, uitnodiging en verzending stukken

Fase 2: de termijn tussen de hoorzitting en het advies
- verslag en advies

Fase 3: de termijn tussen het advies en de beslissing op bezwaar
- beslissing op bezwaar.

De commissie stelt vast dat zij volledige en directe invloed kan uitoefenen op de handelingen die in fase 2 dienen te worden verricht en beperkte invloed heeft op fase 1. De invloed op fase 3 ligt geheel bij de gemeentelijke bestuursorganen.

De bezwaarschriften worden na binnenkomst normaal gesproken voor de volgende hoorzitting van de commissie geagendeerd.
Sinds de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is artikel 7:10, lid 1 van de Awb gewijzigd. Het bestuursorgaan beslist binnen 6 weken of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld – binnen 12 weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.
Hiermee is een belangrijke reden van termijnoverschrijding komen te vervallen daar de termijn pas begint te lopen nadat de bezwarentermijn is verstreken. Dit heeft als gevolg dat de bezwaarschriften die ter advisering worden voorgelegd aan de commissie nu binnen de termijn van 12 weken plus 6 weken verdaging moeten worden afgedaan.
Daarnaast is door deze verandering een overschrijdingsprobleem ondervangen wanneer er meerdere bezwaarschriften over hetzelfde besluit te verwachten waren. Voorheen werd de termijn van 6 weken afgewacht omdat hiermee rekening werd gehouden. Het is niet klantvriendelijk en efficiënt om meer hoorzittingen te houden voor hetzelfde onderwerp. Door de wijziging heeft dit geen invloed meer op het halen van de termijn.

In 2016 werd bij 38% (44%) van de bezwaarschriften de beslissing op bezwaar genomen binnen de termijn van 12 weken. Bij nog eens 49% (42%) werd de beslissing binnen 18 weken genomen. In totaal wordt dus bij 87% (86%) van de bezwaarschriften de beslissing binnen de wettelijke termijn van 12 weken plus 6 weken verdaging genomen. In 13% (14%) van de gevallen is er sprake van overschrijding van de wettelijke termijn waarbinnen een beslissing op bezwaar moet worden genomen. In dit overzicht zijn de bezwaarschriften waarbij geen hoorzitting is gehouden, niet meegeteld.

(Tussen haakjes de percentages van 2015).

De commissie constateert met genoegen dat het aantal termijnoverschrijdingen beperkt blijft en stabiel. De commissie spreekt de hoop uit dat termijnoverschrijdingen nog verder worden tegengegaan door aan de behandeling en afdoening van adviezen over bezwaarschriften een hoge prioriteit toe te kennen.

Informatieverstrekking

Het is degenen die bezwaar maken niet altijd duidelijk waarom een bepaald besluit is genomen. De motivering is dan blijkbaar niet voldoende. In sommige gevallen worden tijdens de hoorzitting motieven genoemd die niet in het bestreden besluit zijn vermeld. De commissie kan dan vaak wel instemmen met het genomen besluit maar niet met de daaraan gegeven motivering. Daarnaast worden besluiten soms op de verkeerde grondslag genomen.
In de beschikking op het bezwaarschrift dient het verzuim dan door een volledige heroverweging te worden hersteld.
Het verdient aanbeveling de besluiten zodanig te motiveren dat het de burgers duidelijk is wat de beweegredenen zijn. Het kan er tevens toe bijdragen dat wordt afgezien van het indienen van een bezwaarschrift.
Overwogen zou kunnen worden om bij voor de burger negatieve besluiten, vooraf het besluit (telefonisch) mee te delen en uit te leggen.
Een adequate communicatie met de burgers is gewenst. In sommige gevallen kan tijdig overleg duidelijkheid verschaffen. Het is eveneens van belang om eerder gemaakte afspraken na te komen. Tevens dient aandacht te worden besteed aan de feitelijke handhaving van besluiten.
Tenslotte meent de commissie dat bij verwijzing naar bestendiging van reeds bestaand beleid, dit beleid dient te worden aangegeven en omschreven.

Pre-mediation

Het is meerdere keren gebleken dat bezwaarmakers over onvolledige dan wel onjuiste informatie beschikten, wat tot uiting kwam bij de behandeling in de hoorzitting van de commissie. Ook waren de werkelijke belangen van bezwaarmaker niet altijd op voorhand duidelijk.
Het voorgaande is voor het secretariaat van de commissie aanleiding geweest om in het verslagjaar wederom nadrukkelijk de rol op te pakken om door middel van pre-mediation de behandeling van een bezwaarschrift door de commissie te voorkomen.
De commissie meent dat deze alternatieve, meer actieve en persoonlijke aanpak, aanslaat.

Compleetheid dossiers en vertegenwoordiging

Ten aanzien van de volledigheid van dossiers stelt de commissie dat deze meer dan voldoende was. Slechts in bepaalde zaken is naar voren gekomen dat er nog stukken nodig waren zodat de commissie zich een beter beeld kon vormen. Deze zijn dan ook alsnog bij de adviezen betrokken. Het betrof echter geen stukken die essentieel waren voor het geven van het advies aan de bestuursorganen.

De kwaliteit van de vertegenwoordiging namens het bestuursorgaan acht de commissie voldoende deskundig. De kwaliteit van de verweerschriften is meestal goed. Dit is mede het gevolg van het feit dat over het algemeen gebruik wordt gemaakt van eenzelfde format. Dit komt de duidelijkheid over de gevolgde procedure ten goede.

Doelmatigheid

De commissie meent dat bij genomen besluiten het belang van bezwaarmakers, in het kader van de doelmatigheid, soms nadrukkelijker moet worden meegewogen.
De toepassing van met name beleidsregels kan namelijk in sommige gevallen gevolgen hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen. Het bestuursorgaan is dan bevoegd om af te wijken van de regels.

Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

Deze wet geeft burgers een rechtsmiddel tegen trage besluitvorming door bestuursorganen. Wanneer het bestuursorgaan niet binnen de wettelijk vastgestelde termijn een beslissing neemt moet zij vanaf die datum een dwangsom betalen. De burger kan na afloop van de beslistermijn het bestuursorgaan in gebreke stellen. Wanneer de overheid binnen twee weken niet alsnog beslist, moet zij per dag een dwangsom betalen totdat het besluit alsnog is genomen. De dwangsom begint met € 20 per dag en kan na 42 dagen oplopen tot maximaal € 1260. Voor de dwangsom is geen rechterlijke uitspraak nodig.
Ook maakt de wet het mogelijk rechtstreeks beroep bij de rechter in te stellen tegen het niet tijdig nemen van een beslissing.

Een gevolg van de Wet dwangsom en beroep is dat artikel 6, lid 1 en 2 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), is gewijzigd. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.

Het aantal Wob-verzoeken en daarmee ook het aantal bezwaarschriften tegen overschrijding van de wettelijke termijn (voorheen 2 weken) was in de loop der jaren toegenomen. Door de wijziging van de Wob is er een ruimere termijn voor de behandeling van de ingekomen verzoeken. Hierdoor is het aantal bezwaarschriften tegen overschrijding van de wettelijke termijn afgenomen.

Bestuursrechter

Indien een bezwaarmaker het niet eens is met de beslissing op het bezwaarschrift staat daartegen de mogelijkheid van beroep open bij de Rechtbank (sector bestuursrecht). Vervolgens staat nog hoger beroep open bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
Uit onderzoek dat in opdracht van de gemeenteraad heeft plaatsgevonden, is gebleken dat het aantal besluiten dat wordt vernietigd in beroep of hoger beroep niet verontrustend is en niet afwijkt van hetgeen gebruikelijk is bij gemeenten.
Het is de commissie gebleken dat informatie over beroepszaken lang niet altijd eenvoudig uit de gemeentelijke registratiesystemen valt te halen. De commissie heeft er kennis van genomen dat dit zal worden verbeterd, zodat hierover in de toekomst eenvoudiger en meer systematisch informatie beschikbaar zal zijn. De commissie neemt daar dan graag kennis van.