

Jaarverslag 2012 – 2013

Gemeente Boxmeer

Vaste commissie van advies voor de
bezwaarschriften gemeenten Boxmeer en Sint
Anthonis.

1. Inleiding

Voor u ligt het verslag van de Commissie van advies voor de bezwaar- en beroepschriften over de jaren 2012 en 2013. Tevens treft u een cijfermatige weergave aan van de behandelde bezwaren in de jaren 2009 tot en met 2011. Daardoor is het mogelijk om eventuele trends en ontwikkelingen te signaleren.

2.1. Gezamenlijke bezwarencommissie gemeenten Boxmeer-Sint Anthonis

Sinds 1 januari 2011 kennen de gemeenten Boxmeer en Sint Anthonis één gezamenlijke bezwarencommissie. Uiteraard adviseert de commissie afzonderlijk aan de bestuursorganen van de beide gemeenten. Dat betekent ook dat er voor elke gemeente een apart jaarverslag wordt opgesteld. In dit jaarverslag worden daarom alleen de bezwaren behandeld die betrekking hebben op de gemeente Boxmeer.

2.2. De samenstelling van de commissie

Met ingang van 1 januari 2013 heeft de heer mr. G.H. de Haan zijn ontslag ingediend als lid van de commissie, omdat hij het lidmaatschap niet langer kon combineren met zijn werkzaamheden als zelfstandig adviseur.

In verband daarmee is de commissie thans als volgt samengesteld:

- de heer mr. L.J.A. Cromptvoets, voorzitter;
- de heer mr. J.A.R. Kelleter, plv. voorzitter;
- mevrouw M.H.A. Beltman-Pahlplatz;
- de heer A.P.G. Philipse;
- de heer mr. R.G.A. Wouters;
- mevrouw G.C.M. van Zijll de Jong-Lodenstein;
- mevrouw mr. B.J. Zippelius.

Aan de commissie is de volgende ambtelijke ondersteuning toegewezen:

- secretaris: B. van der Sterren;
- plv. secretaris: mevrouw mr. R. van Tilborg;
- notuliste: mevrouw J. van Uden-Vloet;
- administratieve ondersteuning: mevrouw I. Zaunbrecher.

2.3. Werkwijze

De bestuursorganen van de gemeenten Boxmeer en Sint Anthonis hebben gelijklopende verordeningen vastgesteld met betrekking tot de behandeling van de bezwaarschriften.

Op grond van artikel 4 van de Verordening behandeling bezwaar- en beroepschriften kan de commissie de werkzaamheden verdelen over een aantal kamers. Uit een oogpunt van doelmatigheid heeft de commissie gekozen voor een indeling in twee kamers, te weten de Algemene Kamer en de Sociale Kamer. Tot het takenpakket van de Sociale Kamer behoort de advisering over bezwaarschriften betreffende de Algemene bijstandswet (evenals overige wetgeving in de sfeer van de sociale zekerheid) en de Wet maatschappelijke ondersteuning.

De Algemene Kamer is belast met de advisering over alle bezwaarschriften die niet onder de competentie van de Sociale Kamer vallen.

De kamers bestaan per vergadering uit drie personen en staan onder leiding van de voorzitter (Algemene Kamer) of de plaatsvervangend voorzitter (Sociale Kamer). De leden hebben om toerbeurt zitting in de Algemene Kamer en de Sociale Kamer.

Elke kamer vergadert, behalve in de vakantieperiode, in beginsel één keer per maand. Indien nodig behandelt de Sociale Kamer ook bezwaarschriften die normaliter aan de Algemene Kamer worden voorgelegd. Dat is met name het geval wanneer het aanbod van bezwaren daartoe aanleiding geeft.

In voorkomende gevallen last de Algemene Kamer een extra vergadering in.

De commissie houdt tenminste één keer per jaar een plenaire vergadering. Daarop wordt de algemene gang van zaken en het functioneren van de commissie besproken. Dat overleg wordt ook gebruikt om kritisch te kijken naar de kwaliteit van de uitgebrachte adviezen en de mogelijkheden om daarin verder verbetering te brengen.

In 2012 werden in totaal 30 hoorzittingen gehouden en in 2013 waren dat er 28.

2. Het verslag in cijfers

2.1 Aantal ingediende en afgedane bezwaarschriften

In de tabel hieronder is een cijfermatig overzicht opgenomen van alle ingediende en afgehandelde bezwaren.

Totaal overzicht gemeente Boxmeer	2009	2010	2011	2012	2013
In behandeling per 1 januari	58	27	38	14	10
Ontvangen tot en met 31 december	105	89	81	116	91
Totaal ingekomen	163	116	119	130	101
Ingetrokken vóór behandeling door commissie	26	21	30	31	31
Ingetrokken na hoorzitting commissie	1	4	3	8	1
Afgedaan via een advies van de bezwarencommissie	109	53	72	81	45
Totaal afgehandeld	136	78	105	120	77
Werkvoorraad per 31 december	27	38	14	10	24

Mede op grond van dit totaaloverzicht kan een aantal conclusies worden getrokken:

1. Het aantal bezwaarschriften nam in 2012 toe om vervolgens in 2013 weer af te nemen. De toename zat met name in een groter aantal zaken bij de afdeling Sociale Zaken (WWB en Wmo) en de afdeling Welzijn (leerlingenvervoer en subsidies) en had waarschijnlijk te maken met de doorgevoerde bezuinigingen en de strengere toepassing van de regelgeving. Daarnaast was er ook sprake van een toename van het aantal handhavingzaken.
2. Het nominale aantal ingetrokken bezwaarschriften bleef op het niveau van 2011. Procentueel steeg het aantal intrekkingen in 2013 tot 39%. Daaruit kan worden afgeleid dat vooroverleg met bezwaarmakers (pre-mediation) een positief effect heeft.
3. Het aantal uitgebrachte adviezen fluctueert. Uiteraard is dat mede afhankelijk van het aantal ingediende bezwaren.
4. De voorraad in behandeling zijnde bezwaren daalde eind 2012 aanvankelijk tot 10, maar is eind 2013 weer gestegen tot 24. Deels heeft dat te maken met het moment waarop de bezwaarschriften zijn ingediend en deels met de werkdruk bij het secretariaat. Ten aanzien van dat laatste zijn inmiddels de nodige maatregelen getroffen om die werkdruk te verlagen.

2.2 Adviezen van de commissie

In onderstaande tabel is aangegeven hoe de ingediende bezwaarschriften zijn afgehandeld. Voor een deel zijn de bezwaarschriften ingetrokken voordat het tot een behandeling door de commissie kwam. De andere bezwaren zijn door de commissie behandeld en hebben geleid tot een formeel advies of tot het alsnog intrekken van het bezwaar.

Ook uit dit overzicht kan worden afgeleid dat het percentage ingetrokken bezwaarschriften toeneemt.

Gemeente Boxmeer	2009		2010		2011		2012		2013	
	Totaal	Percentage	Totaal	Percentage	Totaal	Percentage	Totaal	Percentage	Totaal	Percentage
Ingetrokken vóór behandeling door commissie	26	19%	21	27%	30	29%	31	26%	30	39%
Ingetrokken na hoorzitting commissie	1	1%	4	5%	3	3%	8	7%	1	1%
Niet-ontvankelijk	22	16%	11	14%	12	11%	15	13%	14	18%
Ongegrond	42	31%	33	42%	45	43%	53	44%	25	32%
Gegrond	43	32%	8	10%	14	13%	10	8%	7	9%
Gedeeltelijk gegrond	1	1%	1	1%	1	1%	3	3%	0	0%
Gedeeltelijk gegrond - beslissing handhaven met verbetering motivering	1	1%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Totaal	136	100%	78	100%	105	100%	120	100%	77	100%

Voor zover de bezwaarschriften door de commissie zijn behandeld, is ook vermeld wat het advies van de commissie was. Het aantal bezwaarschriften waarover de commissie formeel advies uitbracht, was in 2012 aanzienlijk hoger en in 2013 aanzienlijk lager dan gemiddeld.

Voor wat betreft het aantal adviezen tot (gedeeltelijke) grondverklaring merkt de commissie op, dat dit verder is afgenomen tot 9% in 2013. Dat betekent een iets lager percentage dan de voorgaande jaren.

2.3 Afwijkingen van het advies

Was er in 2009 sprake van een uitzonderlijk hoog aantal gevallen waarin het college afweek van het advies van de bezwarencommissie, in de jaren 2012 en 2013 gebeurde dat respectievelijk vijf en twee keer.

Beslissingen op bezwaar	2009		2010		2011		2012		2013	
conform	92	84%	48	91%	72	100%	76	94%	43	96%
niet-conform	17	16%	5	9%	0	0%	5	6%	2	4%
nog niet beslist	0	0%	0	2%	0	0%	0	0%	0	0%
Totaal	109	100%	53	100%	72	100%	81	100%	45	100%

2.4 Doorlooptijden bezwaren

Per 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen in werking getreden. In verband daarmee zijn de beslistermijnen ook enigszins aangepast. Indien er een commissie is ingesteld die adviseert over de ingediende bezwaren, dan moet een bestuursorgaan voortaan binnen 12 weken na afloop van de bezwaretermijn een beslissing op het bezwaarschrift hebben genomen. Die termijn kan eenmaal met zes weken worden verlengd.

Om een beeld te geven van de stand van zaken zijn ook de gerealiseerde termijnen sinds 2009 inzichtelijk gemaakt.

Beslissingen op bezwaar	2009		2010		2011		2012		2013	
< 12 weken	4	4%	23	43%	21	29%	23	28%	11	24%
12 - 18 weken	25	23%	9	17%	30	42%	33	41%	18	40%
> 18 weken	80	73%	21	40%	21	29%	25	31%	16	36%
nog in behandeling / onbekend										
Totaal	109	100%	53	100%	72	100%	81	100%	45	100%

Uit dit overzicht blijkt dat de afdoeningstermijnen iets zijn opgelopen. Voor een deel is dit het gevolg van meer complexere zaken, waarbij – ook na de hoorzitting – nog verschillende aspecten moeten worden uitgezocht.

Overigens biedt artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht wel de mogelijkheid om de beslissing

op bezwaar verder uit te stellen voor zover:

- a. alle belanghebbenden daarmee instemmen;
- b. de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad;
- c. dit nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften.

De commissie heeft in dit kader uiteraard ook een eigen verantwoordelijkheid. Die strekt er namelijk toe dat bezwaren zo snel mogelijk op zitting worden gebracht en dat vervolgens binnen een redelijke termijn advies wordt uitgebracht.

Voordat bezwaren op zitting kunnen worden gebracht, moet de commissie wel kunnen beschikken over een volledig procesdossier. Daarvoor is de commissie afhankelijk van de organisatie.

De commissie heeft zich ten doel gesteld om binnen vier weken na de hoorzitting schriftelijk te adviseren. In 2012 lukte dat in 51% van alle zaken. In 41% van de zaken had de commissie maximaal acht weken nodig. Dat betekent dat in 92% van alle zaken binnen 8 weken advies is uitgebracht.

In 2013 lag er in 58% van alle bezwaren binnen vier weken een advies, in 22% binnen acht weken. Dat wil zeggen dat er in 80% van alle zaken binnen acht weken na hoorzitting en advies lag.

3. Afwijkingen van het advies

De adviezen van de bezwarencommissie zijn niet bindend. Het bestuursorgaan kan op grond van artikel 7:26 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht afwijken van het advies van de commissie, maar dient daarbij de redenen voor die afwijking wel te vermelden.

Beslissingen op bezwaar	2009		2010		2011		2012		2013	
conform	92	84%	48	91%	72	100%	76	94%	43	96%
niet-conform	17	16%	5	9%	0	0%	5	6%	2	4%
nog niet beslist	0	0%	0	2%	0	0%	0	0%	0	0%
Totaal	109	100%	53	100%	72	100%	81	100%	45	100%

In 2012 werd in 5 gevallen (drie besluiten) afgeweken van het advies van de commissie en in 2013 werd in twee gevallen afgeweken.

In 2012 betrof het de volgende zaken:

- In een bezwaarschrift over een afwijzing van een verzoek om vergroting van het bouwblok verschilden het college en de commissie van inzicht over de vraag of er strijd was met de verordening Ruimte en in hoeverre er sprake was van intensieve veehouderij. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRS) heeft de opvatting van het college bevestigd.
- In een handhavingszaak met betrekking tot de plaatsing van een scherm bij een appartementencomplex, dat de privacy van omwonenden moest beschermen, verschilden de commissie en het college over de vraag of handhaving nog wel mogelijk was. Het college was van oordeel dat de commissie onvoldoende rekening had gehouden met een aantal bijzondere omstandigheden op grond waarvan van handhaving diende te worden afgezien.
- In een handhavingskwestie (waartegen drie bezwaarschriften waren ingediend) was de commissie van oordeel dat er weliswaar allerlei toezeggingen waren gedaan, maar dat die niet rechtens afdwingbaar waren, omdat nadien een nieuw bestemmingsplan buitengebied was vastgesteld. Het college hechtte niettemin zoveel waarde aan die toezeggingen dat de lasten onder dwangsom werden ingetrokken en aan de raad een voorstel voor een wijziging van het bestemmingsplan werd voorgelegd. De zaak ligt inmiddels bij de (AbRS).

In 2013 week het college in de volgende gevallen af van het advies van de commissie:

- Er werd een bezwaarschrift behandeld tegen een besluit tot afwijzing van bijzondere bijstand. De onderliggende vraag was op welke wijze het verblijf op een zorgboerderij moet worden gewaardeerd. De commissie was – in meerderheid – van oordeel dat er sprake was van bijzondere omstandigheden, waarmee onvoldoende rekening was gehouden. Het college heeft de commissie daarin niet gevolgd. De zaak ligt thans ter toetsing voor aan de rechtbank.

- De andere kwestie betrof een verkeersbesluit, waarvan de commissie van oordeel was dat het besluit tot afsluiting van een weg voor het verkeer onvoldoende was gemotiveerd. Het college vond dat het feit dat de afsluiting was opgenomen in het bestemmingsplan op zichzelf een voldoende motivering was. Tijdens de behandeling bij de rechtbank heeft het college alsnog een inhoudelijke motivering ten grondslag gelegd aan zijn besluit, waardoor de rechtsgevolgen ervan in stand konden blijven.

4. Zeefwerking

De bezwaarschriften procedure heeft verschillende functies:

- Bestuurlijke heroverweging
Hetzelfde bestuursorgaan kijkt nogmaals naar het genomen besluit. Heroverwegen betekent dat zowel de juridische als de bestuurlijk-beleidsmatige kant van de zaak opnieuw in ogenschouw wordt genomen.
- Rechtsbescherming
Een relatief snelle en goedkope vorm van rechtsbescherming voor de burger.
- Zeefwerking
De bestuurlijke voorprocedure moet een veelvuldig beroep op de rechter voorkomen. Tijdens de bezwaarschriftenprocedure kunnen oplossingen voor gerezen geschillen worden gevonden, die in beroep bij de rechter vaak niet meer mogelijk zijn vanwege verharding van de wederzijdse standpunten.
- Signaalfunctie
Door de procedure kunnen gebreken in de organisatie en besluitvorming zichtbaar worden en kan de organisatie van de eigen fouten leren.
- Dossierfunctie
De procedure draagt ertoe bij dat vóórdat het beroep wordt ingesteld, het punt van geschil beter is uitgekristalliseerd.
- Bemiddelingsfunctie
De mogelijkheid van conflictoplossing buiten rechte.

Uit onderstaande overzichten kan de mate waarin de bezwarenprocedures in 2012 en 2013 een zeefwerking hebben gehad, worden afgeleid. Op de beslissingen op bezwaar die naar aanleiding van de 109 in 2009 uitgebrachte adviezen werden genomen, werd in 15 gevallen beroep en/of hoger beroep ingesteld. In 2010 ging het om 55 adviezen en 9 gevallen waarin (hoger) beroep werd ingesteld en in 2011 tenslotte om 72 adviezen en 9 (hoger) beroepszaken.

Gemeente Boxmeer Jaar	Aantal besluiten	Beroep				Hoger beroep			
		in behandeling	niet- ontvankelijk	onge- grond	ge- grond	in behandeling	niet- ontvankelijk	onge- grond	ge- grond
2012	16		1	8	8	3		3	
2013	7	6			1				

Ter toelichting:

Van de in 2012 in beroep gegrond verklaarde zaken, bleven de rechtsgevolgen van vijf beslissingen op bezwaar in stand. Het ging om twee beroepen tegen het opleggen van een maatregel in het kader van de WWB en drie beroepen inzake een handavingsprocedure wegens strijd met het bestemmingsplan.

Een gegrond verklaarde zaak in het kader van een maatregel WWB werd voortgezet via mediation en een zaak tegen de intrekking van een besluit tot toekenning van planschade werd gegrond verklaard omdat het college niet had besloten tot terugbetaling van het recht; inhoudelijk bleef het beroep ongegrond.

Feitelijk kwam de rechtbank in slechts twee zaken inhoudelijk tot een ander oordeel dan het college.

Van de in 2013 ingestelde beroepen (7) werd er nog maar één door de rechtbank afgedaan. Het betrof een verkeersbesluit tot afsluiting van een weg. Het beroep werd gegrond verklaard, doch de

rechtsgevolgen van het besluit bleven in stand, omdat tijdens de behandeling van de beroepszaak alsnog de juiste motivering aan het besluit ten grondslag werd gelegd.

5. Slotwoord

De commissie is verheugd over het feit dat zij opnieuw een jaarverslag kan aanbieden. Het jaarverslag vormt een goede basis voor een nadere analyse van de wijze van behandeling van de bezwaarschriften.

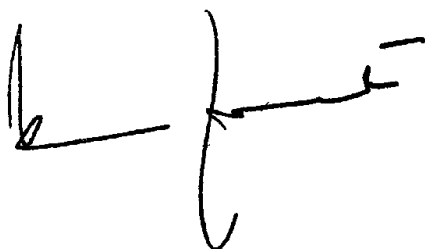
De commissie stelt met genoeg vast, dat het proces om te komen tot verbetering in de kwaliteit van de besluitvorming, de voorbereiding van de hoorzittingen, de procesvertegenwoordiging en de toepassing van wet- en regelgeving, onverkort is voortgezet:

1. de kwaliteit van de procesdossiers en de procesvertegenwoordigers van de gemeente is zonder meer goed;
2. het aantal adviezen tot gegrondverklaring van de ingediende bezwaren blijft beperkt;
3. het aandeel bezwaarschriften dat wordt ingetrokken voordat het tot een behandeling door de commissie of een advies van de commissie komt, neemt verder toe.

De commissie heeft als uitgangspunt voor de komende jaren geformuleerd, dat zij, meer dan in het verleden, ook tijdens de hoorzittingen actief de mogelijkheden zal nagaan om geschillen buiten rechte op te lossen. Dat vergt echter een andere werkwijze van zowel de commissie als de procesvertegenwoordigers. Het jaar 2014 zal worden gebruikt om dit verder in gang te zetten. Het is de intentie om – in zaken die zich daarvoor lenen – partijen van tevoren te informeren over het voornemen van de commissie om na te gaan of de kwestie buiten rechte kan worden opgelegd. Op die wijze kan iedereen zich goed voorbereiden en is de kans op succes het grootst.

Dit uitgangspunt past bovendien uitstekend in het voornemen van de overheid in het algemeen om geschillen zoveel als mogelijk op een informele wijze af te handelen.

Met vriendelijke groet,
De commissie van advies voor de bezwaar- en beroepschriften,



mr. L.J.A. Cromptvoets, voorzitter.