

Jaarverslag 2023

Bezwaarschriften gemeente Montferland

Colofon

Tekst en vormgeving

Secretariaat (cluster Juridische Zaken)

Adviescommissie bezwaarschriften

22 januari 2025

Voorwoord

In dit jaarverslag geeft de adviescommissie bezwaarschriften (hierna: de commissie) in het kort een beeld van haar activiteiten in het verslagjaar 2023. In de kern bestaan de activiteiten van de commissie uit het horen van belanghebbenden en het adviseren aan het betrokken bestuursorgaan over het te nemen besluit op bezwaar.

Daarnaast wordt aandacht besteed aan de ambtelijke bezwaarprocedures, het zogenaamde "ambtelijk horen". Dit wordt toegelicht door het cluster Juridische Zaken.

Achtereenvolgens wordt in dit jaarverslag behandeld:

- de plaats in de organisatie;
- de bevoegdheid en de samenstelling van de commissie;
- de verschillende bezwaarprocedures (via de commissie of ambtelijk horen);
- de behandeling van bezwaarschriften door de commissie;
- de behandeling van bezwaarschriften door middel van ambtelijk horen;
- ontwikkelingen.

Tot slot zijn de aantallen en categorieën bezwaarschriften (ontvangen in 2023) in een overzicht gezet.

Plaats in de organisatie

Coördinatie bezwaarschriften:

Het team Juridische Zaken maakte in 2023 nog deel uit van het cluster Juridische Zaken en Inkoop van de afdeling Middelen (vanaf 2024 heeft een andere organisatiestructuur te gelden). Dit team coördineert de behandeling van de binnengekomen bezwaarschriften binnen de gemeente Montferland. Het team levert de secretaris van de commissie en coördineert de bezwaren die worden behandeld met ambtelijk horen.

Bezwaarschriften met betrekking tot gemeentelijke belastingen en personele aangelegenheden kennen overigens een heel eigen werkwijze en vallen hierdoor buiten dit jaarverslag.

Het secretariaat van de commissie:

Het team Juridische Zaken bestaat in de basis uit twee secretarissen van de commissie, een ambtelijke ondersteuner en een juridisch medewerker. Dit team had in 2022 tot begin 2023 te maken met een moeilijke personele situatie. Om dit op te vangen zijn in 2022 tot april 2023 twee externe juristen ingezet. In maart 2023 is er een nieuwe secretaris aangenomen en hebben de twee externe juristen hun werkzaamheden afgerond en/of overgedragen aan de nieuwe secretaris.

Het bovenstaande betekent dat er in 2023 sprake is geweest van vier secretarissen:

- mevrouw mr. E. (Eva) Bles
- de heer R. (Robbin) van Arkel
- mevrouw mr. V. (Vera) van Santen (extern)
- mevrouw mr. M. (Marit) Gorissen (extern)

Coördinatie ambtelijk horen

De bezwaarschriften komen binnen via het team Juridische Zaken. De behandeling vindt plaats via een samenwerking met de betreffende vakafdeling. Deze procedure wordt in dit jaarverslag verder toegelicht.

Bevoegdheid en samenstelling commissie

Bevoegdheid commissie

Artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geeft de mogelijkheid om voor de behandeling van bezwaarschriften een adviescommissie in te stellen. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt. Dit is vastgelegd in de Verordening behandeling bezwaarschriften gemeente Montferland 2017. Hierin is ook het werkteerrein van de commissie afgebakend.

De commissie is overigens niet bevoegd ten aanzien van bezwaarschriften die gemeentelijke belastingen of personele aangelegenheden betreffen. Ook is de commissie niet bevoegd ten aanzien van bezwaarschriften die door middel van ambtelijk horen worden behandeld.

Samenstelling commissie

Op 15 februari 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Montferland (hierna: het college) de leden van de Algemene Kamer van de commissie herbenoemd voor een periode van vier jaren. Gelet op de toename van zaken op het gebied van het omgevingsrecht en de aankomende invoering van de Omgevingswet, was het wenselijk leden te werven die specifieke kennis en ervaring hebben binnen het vakgebied van het omgevingsrecht. Daarom is een nieuwe Omgevingskamer ingesteld en zijn twee nieuwe leden benoemd. De Sociale Kamer is inmiddels opgeheven.

Het bovenstaande betekent dat er nu sprake is van twee kamers, namelijk de Algemene Kamer en de Omgevingskamer.

De Algemene Kamer kan bezwaarschriften behandelen op diverse rechtsgebieden, zoals subsidies, Wet open overheid (Woo), Openbare Orde en raadsbesluiten.

De Omgevingskamer behandelt bezwaarschriften met betrekking tot het omgevingsrecht, zoals bouw-, milieu-, en ruimtelijke ordeningszaken in de vorm van bijvoorbeeld omgevingsvergunningen en handhaving.

Hieronder staat de samenstelling van de beide Kamers. De leden zijn onderling uitwisselbaar.

Algemene Kamer:

De heer mr. C.J. (Cor) Grasmeijer (Voorzitter);

Mevrouw mr. L.B.F.M. (Louise) Hellwig (Commissielid);

Mevrouw mr. N.Th.J. (Nicolette) Oosterwegel (Commissielid);

De heer drs. P.F.A.M. (Pieter) van Diemen (1e Plaatsvervangend lid).

Omgevingskamer:

De heer mr. C.J. (Cor) Grasmeijer (Voorzitter);

De heer mr. R. (René) Willemse (Commissielid);

De heer mr. M.M.M. (Marc) Kapteijns (Commissielid);

Mevrouw mr. N.Th.J. (Nicolette) Oosterwegel (1e Plaatsvervangend lid).

De commissie bestaat volledig uit externe leden die geen deel uitmaken van en niet werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van de gemeente Montferland. Daarmee is de onafhankelijkheid van het horen en de advisering gewaarborgd.

Procedures behandeling bezwaarschriften

De hoofdregel binnen de gemeente Montferland is dat bezwaarschriften worden behandeld door middel van ambtelijk horen. De secretaris maakt de afweging of het horen geschiedt door de commissie of door middel van ambtelijk horen. Met deze werkwijze zijn ook in 2023 weer goede ervaringen opgedaan.

De bezwaarschriften tegen besluiten met betrekking tot het sociaal domein worden door middel van ambtelijk horen behandeld. Bij omgevingszaken en algemene zaken maakt de secretaris de afweging samen met de vakafdeling. Dit wordt per geval bezien. De hiervoor opgestelde criteria kunnen behulpzaam zijn bij de afweging.

Criteria:

- het afbreukrisico voor de gemeente(n) is (te) groot of de (financiële) impact voor bezwaarde is groot;
- de politieke gevoeligheid ligt hoog;
- er is sprake van een complexe zaak en/of complexe regelgeving;
- het financieel belang is groter dan een bedrag van € 5.000,- behoudens dwangsommen: dan geldt een minimumbedrag van € 25.000,-;
- er is sprake van meer dan één bezwaarde en/of één belanghebbende;
- het betreft een bezwaar tegen een besluit waarin veel beleidsvrijheid bestond bij het nemen van het primaire besluit;
- er is sprake van een vergunning verleend aan de gemeente Montferland;
- het betreft een besluit van de raad van de gemeente Montferland;
- indien het bevoegde bestuursorgaan daarom verzoekt wordt een bezwaarschrift voorgelegd aan de commissie.

Het bovenstaande volgt uit de instructie secretaris Adviescommissie bezwaarschriften gemeente Montferland vastgesteld op 21 februari 2017 en aangevuld op 7 april 2020.

Procedure commissie

Als de keuze valt op behandeling via de commissie, dan worden de belanghebbenden uitgenodigd voor een hoorzitting. De op het bezwaar betrekking hebbende stukken worden door de vakafdeling overgelegd aan het secretariaat.

Vervolgens worden de stukken uiterlijk twee weken voor een hoorzitting toegestuurd aan de belanghebbenden. Het horen gebeurt door de commissie. Deze hoorzitting is in de regel openbaar. Van de hoorzitting wordt een geluidsopname gemaakt, die als basis geldt voor het verslag. Vervolgens stelt de secretaris het advies op aan de hand van de bevindingen van de commissie. Dit gebeurt uiteraard in nauwe samenwerking met de commissieleden.

De vakafdeling neemt, veelal in mandaat, het besluit op bezwaar.

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 17 november 2021 een uitspraak gedaan die betrekking heeft op de begrippen "gegrond en ongegrond" bij de behandeling van een bezwaarschrift (ECLI:NL:RVS:2021:2581). Volgens die uitspraak moet er sprake zijn van een heroverweging van het bestreden besluit. De begrippen "gegrond en ongegrond" zijn hiervoor niet leidend. Dit blijkt uit artikel 7:11, eerste lid, van de Awb. Ingevolge die uitspraak is het niet relevant of een bezwaar gegrond is, maar of het bestreden besluit is herroepen (artikel 7:15, tweede lid van de Awb).

Hierop wordt door de commissie ingespeeld door zich in de adviezen niet te beperken tot een gegrond- of ongegrondverklaring. Er wordt altijd duidelijk vermeld of het besluit in stand kan blijven, of dat geadviseerd wordt het te herroepen.

De beslistermijn op een bezwaarschrift bedraagt twalf weken nadat de bezwaretermijn van zes weken is verstreken. De termijn kan eenmaal met zes weken worden verlengd. Verder uitstel is mogelijk voor zover belanghebbende(n) daarmee instemt (instemmen).

De beslistermijn kan ook worden opgeschort vanaf de dag na die waarop de indiener is verzocht een verzuim te herstellen. Een dergelijk verzuim is met name het geval bij pro-forma bezwaarschriften, dat wil zeggen een vooralsnog binnen de termijn ingediend (pro-forma) bezwaarschrift zonder de gronden van bezwaar. Bij overschrijding van de beslistermijn kan de bezwaarmaker een ingebrekestelling indienen, zodat het bestuursorgaan dan alsnog dient te beslissen binnen twee weken (daarna is het bestuursorgaan een dwangsom verschuldigd).

Ambtelijke (hoor-)bezwaarprocedure

Ook de behandeling van bezwaarschriften door middel van ambtelijk horen is een samenwerking tussen het team Juridische Zaken en de betrokken vakafdeling(-en). Na de ontvangst van het bezwaarschrift door het team Juridische Zaken worden de op het bezwaarschrift betrekking hebbende stukken overgelegd door de vakafdeling. Juridische Zaken stuurt vervolgens de stukken aan belanghebbenden toe en zij worden uitgenodigd voor een hoorgesprek. Het horen gebeurt achter gesloten deuren door ten minste twee ambtenaren, waarbij de medewerker van het team Juridische Zaken optreedt als gespreksleider. In de regel vindt dit in het gemeentehuis plaats. Het hoorgesprek kan ook digitaal plaatsvinden.

Wettelijk is vereist dat de meerderheid van de horende ambtenaren niet betrokken is geweest bij de voorbereiding van het bestreden besluit. In beginsel wordt geen advies en ook geen schriftelijk verslag van de hoorzitting opgemaakt. Er wordt wel een geluidsopname gemaakt. Indien wenselijk kan de geluidsopname op een later moment uitgewerkt worden tot een schriftelijk verslag. De vakafdeling neemt veelal in mandaat het besluit op bezwaar.

De beslistermijn bedraagt zes weken nadat de bezwaretermijn van zes weken is verstreken. De beslistermijn kan eenmaal met zes weken worden verlengd. Verder uitstel is mogelijk voor zover belanghebbende(n) daarmee instemt en bij herstellen van verzuim.

De behandelde bezwaarschriften in 2023 door de commissie

Er zijn in het jaar 2023 in totaal 29 bezwaarschriften binnengekomen die voor behandeling bij de commissie in aanmerking kwamen. Sommige bezwaarschriften waren tegen hetzelfde besluit gericht. Ook zijn bezwaarschriften ingediend tegen meerdere besluiten, hierdoor zijn er dertien hoorzittingen georganiseerd en zijn er in totaal twaalf adviezen uitgebracht. Twee adviezen zijn in 2023 uitgebracht, maar zagen op bezwaarschriften uit 2022. Ook zijn er twee adviezen in 2024 uitgebracht die zagen op in 2023 binnengekomen bezwaren.

De commissie heeft in haar adviezen enkele aanbevelingen gedaan:

- De commissie heeft aanbevolen om aanwonenden vooraf, bij de start van een traject waarbij er nog ruimte is voor aanpassing, mee te nemen met het bepalen van een tracé voor kabels en leidingen, niet om deze te bepalen, maar wel om hun op- en aanmerkingen te kunnen meenemen bij de beoordeling.
- Het college had niet in beeld welke omgevingsvergunningen zijn afgegeven en gedurende lange tijd niet werden gebruikt. Het is wenselijk dit inzicht wel te hebben. De commissie heeft het college geadviseerd om beleidsregels te maken ten aanzien van het eventueel intrekken van ongebruikte omgevingsvergunningen, zodat tijdig een beslissing kan worden genomen wat de wenselijkheid is van het alsnog gebruiken van de betreffende omgevingsvergunning.
- De commissie heeft het college erop gewezen dat er een mogelijkheid van vereenvoudigde afdoening van een bezwaar langs de weg van artikel 7:3 Awb bestaat. De wetgever heeft dit artikel bedoeld voor en beperkt tot die gevallen waar uit een bezwaarschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de bezwaren van de indiener van het bezwaarschrift ongegrond zijn en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie.
- Het is de commissie gebleken dat het college mogelijk e-mailboxen en schijfruimte van uit dienst getreden medewerkers heeft vernietigd en dat daarmee waarschijnlijk per abuis documenten (in de zin van de Wet open overheid), zijn vernietigd. De commissie beveelt het college aan om duidelijk werkafspraken c.q. beleid op te stellen en uit te voeren ten aanzien van het bewaren van digitale postvakken met sms- of Whatsapp-berichten of e-mails. Dit om te voorkomen dat er belangrijke documenten worden vernietigd.
- De commissie heeft het college aanbevolen om in besluiten alle relevante onderdelen en aspecten van de zaak op te nemen en duidelijkheid te geven in de motivering van de beslissingen. Hierdoor ontstaat een compleet beeld en worden geen aspecten die voor besluitvorming noodzakelijk zijn gemist.
- De commissie is van mening dat het enkele feit dat paarden door derden worden bereden of een paardenbak en stal door derden worden bezocht er niet zonder meer toe kan leiden dat er sprake is van een bedrijfsmatige activiteit. Beoordeeld moet worden of de ruimtelijke uitstraling van dien aard is, dat deze uitstraling niet meer in overeenstemming is met de bestemming. Het feit een derde gebruik maakt van de paardenbak is niet per definitie een bedrijfsmatige activiteit. Als het gebruik zodanige omvang heeft dat de ruimtelijke uitstraling wordt aangetast en het niet meer in overeenstemming is met de bestemming, dan is er strijd met het bestemmingsplan en dan pas kan het college handhavend optreden.
- De term 'bestaande', in de zin van '(...) *bestaande schuilgelegenheden, en paardenbakken (...)*', zoals volgt uit het bestemmingsplan "Buitengebied" inclusief herzieningen, is niet gedefinieerd in het bestemmingsplan en kan op verschillende wijzen geïnterpreteerd worden. De commissie beveelt het college aan om zulks beter te definiëren.
- In zijn algemeenheid vraagt de motivering van besluiten aandacht. Een besluit moet gedragen worden door een volledige en relevante motivering. Dit is een aantal keren naar voren gekomen.

De behandelde bezwaarschriften in 2023 met behulp van ambtelijk horen.

Bezwaarschriften met betrekking tot het sociaal domein worden door middel van ambtelijk horen behandeld. De uitkomst (verhouding ingetrokken/gegrond/ongegrond) van de behandeling van de bezwaarschriften is in 2023 vergelijkbaar met 2022. De aantallen zijn verwerkt in het overzicht op de laatste bladzijde van dit jaarverslag.

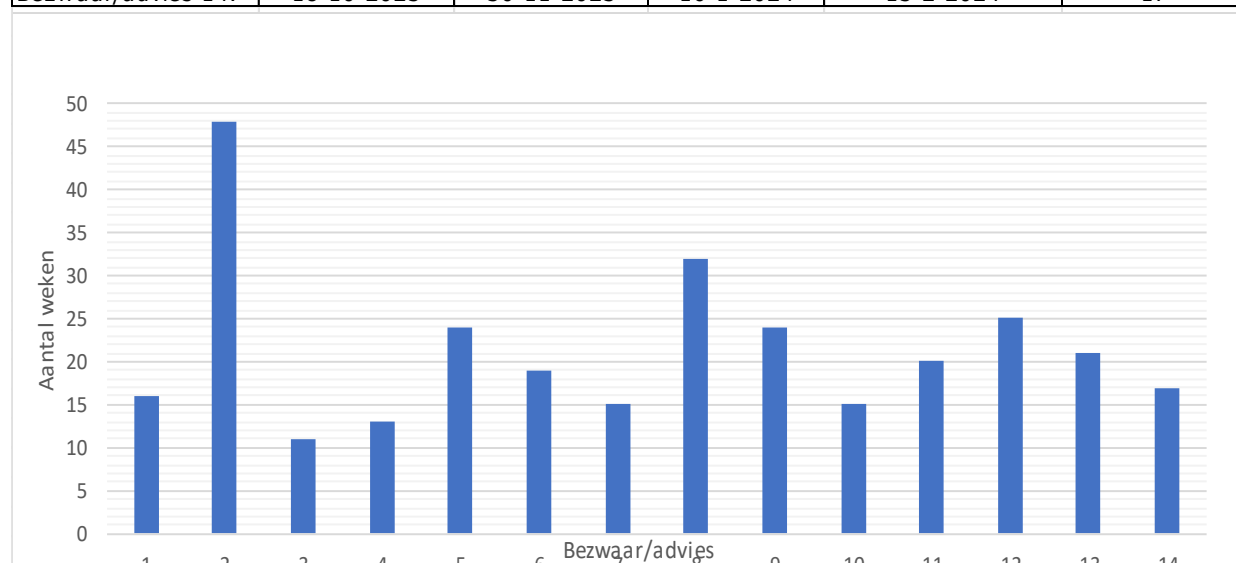
De bezwaren waren heel divers in soort en er is niet een lijn te ontdekken. Een opvallend gegeven is dat in 2023 voor Werk & Inkomen het laagste aantal bezwaren zijn ontvangen sinds 2012.

Voor wat betreft het fysiek domein zijn er drie bezwaarschrift met betrekking tot omgevingsvergunningen afgedaan met ambtelijk horen. Het ging bij deze bezwaarschriften om een bezwaar tegen een verleende omgevingsvergunning voor een festival en tweemaal een bezwaar tegen het buiten behandeling stellen van een aanvraag om een omgevingsvergunning.

Ontwikkelingen

Termijnen afdoening bezwaarschriften

	Datum aanvang beslistermijn:	Datum hoorzitting:	Datum advies:	Datum beslissing op bezwaar:	Aantal weken behandeling:
Bezwaar/advies 1.	2-12-2022	16-2-2023	24-3-2023	30-3-2023	16
Bezwaar/advies 2.	21-6-2022	24-11-2022	6-3-2023	24-5-2023	48
Bezwaar/advies 3.	24-2-2023	16-3-2023	4-5-2023	11-5-2023	11
Bezwaar/advies 4.	8-2-2023	16-3-2023	26-4-2023	12-5-2023	13
Bezwaar/advies 5.	19-1-2023	13-4-2023	7-6-2023	5-7-2023	24
Bezwaar/advies 6.	23-2-2023	13-4-2023	7-6-2023	5-7-2023	19
Bezwaar/advies 7.	5-4-2023	25-5-2023	5-7-2023	19-7-2023	15
Bezwaar/advies 8.	14-3-2023	6-7-2023	31-8-2023	26-10-2023	32
Bezwaar/advies 9.	25-4-2023	6-7-2023	13-9-2023	13-10-2023	24
Bezwaar/advies 10.	27-6-2023	21-9-2023	9-10-2023	12-10-2023	15
Bezwaar/advies 11.	11-8-2023	26-10-2023	27-11-2023	27-12-2023	20
Bezwaar/advies 12.	28-6-2023	26-10-2023	27-11-2023	18-12-2023	25
Bezwaar/advies 13.	26-9-2023	30-11-2023	1-2-2024	19-2-2024	21
Bezwaar/advies 14.	18-10-2023	30-11-2023	16-1-2024	13-2-2024	17



Hiernaast is schematisch weergegeven wat de afdoeningstermijnen in 2023 zijn geweest voor bezwaarschriften waar de adviescommissie een advies over heeft gegeven.

De beslistermijn op een bezwaarschrift bedraagt twalf weken nadat de bezwarentermijn van zes weken is verstreken. De termijn kan eenmaal met zes weken worden verlengd.

Uit het schema volgt dat bij minder dan de helft van de bezwaren de beslistermijn is gehaald. De heeft meerdere redenen.

De voornaamste redenen dat beslistermijnen niet worden gehaald is dat het omvangrijke en/of complexe zaken betreffen. Ook komt het voor dat, bijvoorbeeld bij omgevingsvergunningen, er meerdere bezwaren tegen verschillende besluiten, die zien op een zelfde perceel, worden ingediend. In dit geval wordt de keuze gemaakt om deze bezwaren gelijktijdig te behandelen bij de commissie, maar dat betekent vaak wel dat de beslistermijn niet wordt gehaald.

Afwijking van besluiten van het college

In 2023 heeft het college geen van het advies van de commissie afwijkende beslissingen op bezwaar genomen.

Beroepszaken

In 2023 zijn er de volgende beroepszaken ingesteld:

Handhaving

Tien beroepsprocedures.

Sociale Zaken

Eén bezwaarmaker heeft in vijf (grotendeels samenhangende) zaken beroep ingediend met betrekking tot bezwaren uit 2023. Deze beroepszaken zullen in één keer behandeld gaan worden, maar zijn nog niet voor een zitting ingepland bij de rechtbank.

Vergunningen

Vier beroepsprocedures

Publiekszaken

Geen beroepsprocedure

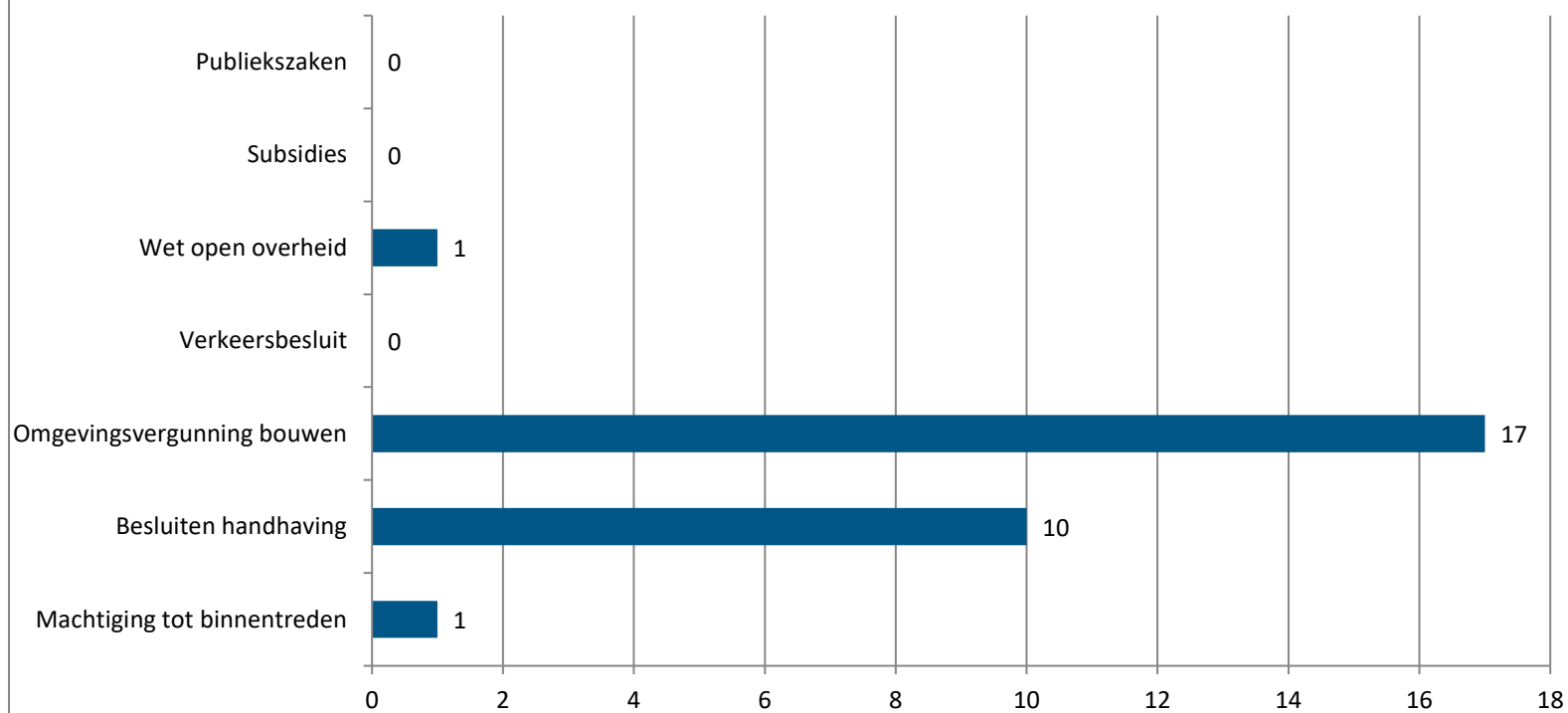
Met name binnen het cluster Handhaving zijn in 2023 meer beroepszaken ingesteld ten opzichte van voorgaande jaren. Dit had met name te maken met de (personele) uitbreiding van het cluster Handhaving. Sinds er een nieuw team juristen is binnen het cluster Handhaving, en de bezetting daardoor vorig jaar groter was dan de jaren ervoor, zijn er meer zaken opgepakt. Hetgeen ook heeft geleid tot meer beroepszaken.

Aanbevelingen afdoening bezwaarschriften

De termijnen voor de afdoening van bezwaarschriften worden nog te vaak overschreden. Het streven moet zijn om binnen twaalf weken, nadat de bezwarentermijn van zes weken is verstreken, een beslissing op bezwaar te nemen. De afdoeningstermijn kan eenmaal met zes weken worden verlengd.

De reden(en) dat het in 2023 niet altijd gelukt is om tijdig een beslissing op bezwaar te nemen heeft deels te maken met personeelwijziging binnen verschillende teams. Ook waren een aantal zaken erg omvangrijk en/of complex. De commissie steekt ook de hand in eigen boezem en merkt op dat deze aanbeveling zowel voor de commissie als voor de verdere afdoening heeft te gelden.

Aantallen en categorieën zaken behandeld in de commissie bezwaarschriften (Totaal: 29)



Aantallen en categorieën zaken ambtelijk horen Ontvangen in 2023 (Totaal 21).

