

Jaarverslag 2018 & 2019 - Commissie van advies voor de bezwaarschriften gemeente Emmen

Een jaarverslag biedt altijd een goede mogelijkheid voor kritische zelfreflectie. Als voorzitters van de onafhankelijke bezwaaradviescommissie van de gemeente Emmen hebben we dankbaar gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Dat heeft ertoe geleid dat we in dit voorwoord de grote meerwaarde van 'onze' commissie weer eens nadrukkelijk over het voetlicht willen brengen.

Allereerst geeft de deskundige inbreng van de commissieleden een flinke kwaliteits-impuls aan de beslissingen die het gemeentebestuur neemt op bezwaarschriften. De commissie bestaat uit een aantal deskundige personen, te weten (voormalige) ambtenaren, advocaten en wetenschappers. Daardoor bevatten haar adviezen vaak nuttige juridische (en – zij het in veel mindere mate – beleidsmatige) inzichten waarover het gemeentebestuur zonder commissie niet zou hebben beschikt. Er is sprake van een goedkope en kwalitatief goede vorm van externe dienstverlening.

Daarnaast bevatten de adviezen dikwijls juridische (en beleidsmatige) inzichten die niet alleen nuttig zijn voor de ambtenaren die de besluiten hebben voorbereid waartegen de bezwaarschriften zijn gericht, maar ook voor alle andere ambtenaren die zich met de desbetreffende beleidsterreinen bezighouden. Er gaat met andere woorden een leer-effect uit van de commissieadviezen.

Verder reageren bezwaarmakers altijd enthousiast en opgelucht als hen aan het begin van de hoorzitting wordt verteld dat zij een onafhankelijke externe commissie tegenover zich hebben zitten. De mededeling dat de commissieleden niet in dienst van de gemeente Emmen zijn, maar enkel worden 'ingevlogen' om over bezwaarschriften te adviseren, valt altijd in goede aarde. Het is voor burgers klaarblijkelijk belangrijk dat ze niet van doen hebben met een slager die zijn eigen vlees keurt. Burgers rekenen – ons inziens terecht – op een onpartijdige en onafhankelijke advisering over de door hen ingediende bezwaarschriften.

Ondanks de positieve rol van de commissie zijn er de laatste tijd geluiden te horen dat het misschien beter zou zijn om de bezwaaradviescommissie af te schaffen. Zulke geluiden zijn volgens ons te betrouwen.

In dat verband is onder andere van belang dat voor een aantal beleidsterreinen met doorgaans wat 'eenvoudigere' zaken geldt dat in de huidige situatie al alle bezwaarschriften worden afgehandeld zonder dat de bezwaaradviescommissie daaraan te pas komt. Denk bijvoorbeeld aan de bezwaarschriften op het terrein van de lokale belastingen en de gemeentelijke bijstandsverlening. Alleen voor de beleidsterreinen met juridisch wat complexere (en/of politiek soms wat gevoeligere) zaken geldt dat de bezwaaradviescommissie in beeld komt. Er wordt dan overigens altijd eerst geprobeerd om de ingebrachte bezwaren op een informele manier weg te nemen, hetgeen in veel gevallen ook daadwerkelijk lukt. Blijkt een informele oplossing echter niet tot de mogelijkheden te behoren, dan wordt vervolgens de bezwaaradviescommissie ingeschakeld. Het gaat dan veelal om zaken die juridisch nogal complex en/of politiek enigszins gevoelig zijn. Bij dergelijke zaken is het voor het gemeentebestuur plezierig dat een onafhankelijke en deskundige commissie zowel met de bezwaarmakers als met de ambtenaren die het aangevochten besluit hebben voorbereid, spreekt en daarna een goed gefundeerd advies aan het gemeentebestuur uitbrengt. De uiteindelijke beslissing wordt dan vervolgens natuurlijk door het gemeentebestuur genomen.

Het voorgaande kan – wat het nut en de noodzaak van de bezwaaradviescommissie betreft – maar tot één conclusie leiden: Mann kann nicht Ohne.

mr. dr. A.J.G.M. van Montfort (algemeen voorzitter) en mr. J.J. van Vliet (voorzitter)

Emmen, maart 2020

Inhoud

Voorwoord

3

Hoofdstuk 1: De bezwaarschriftencommissie

1.1	Inleiding	5
1.2	Samenstelling commissie	5
1.3	Competentie en werkwijze commissie	7
1.4	Mandaat gemeentesecretaris	8
1.5	Verdere opzet van het jaarverslag	9

Hoofdstuk 2: Bezwaarschriften en adviezen

2.1	Verschillende soorten uitkomsten behandeling commissie	10
2.2	Verschillende soorten beslissingen op bezwaar	10
2.3	Aantal bezwaren en adviezen in 2018 en 2019	11
2.4	Wijze van afdoening in 2018 en 2019	12

Hoofdstuk 3: Opvallende zaken in 2018 en 2019

3.1	Informeel bezwaarbehandeling	13
3.2	PAS-uitspraak	13
3.3	Bijtgrage honden	13
3.4	Sluiten van woningen	14
3.5	Kamerverhuur	14
3.6	Carbid schieten	15
3.7	Basisregistratie personen	15

Hoofdstuk 4: Enkele belangrijke ontwikkelingen in het recht

4.1	Wet normalisering rechtspositie ambtenaren	16
4.2	Schaarse subsidiemiddelen	16
4.3	Gedoogbeslissing geen appellabel Awb-besluit	17
4.4	Bijzondere omstandigheden bij invordering dwangsom	17
4.5	Vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht	18
4.6	Artikel 13b van de Opiumwet	18

Hoofdstuk 1: De bezwaarschriftencommissie
1.1 Inleiding

Voor u ligt het gecombineerde jaarverslag van de Commissie van advies voor de bezwaarschriften van de gemeente Emmen (hierna: de commissie) over de jaren 2018 en 2019. De gegevens zoals deze eind maart 2020 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 2018 tot en met 31 december 2018, alsmede de periode van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2019. Het jaarverslag is bedoeld voor de inwoners, het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie van de gemeente Emmen. In dit eerste hoofdstuk van het gecombineerde jaarverslag beschrijft de commissie haar samenstelling en werkwijze.

1.2 Samenstelling commissie

De commissie bestaat per hoorzitting uit een voorzitter en twee leden. De voorzitters en leden van de commissie worden door het college benoemd, geschorst en ontslagen. Op grond van artikel 5 van het Reglement commissie bezwaarschriften gemeente Emmen 2016 treden de voorzitter en de leden van de commissie af op de dag van het aftreden van de raad. De aftredende (of ontslag nemende) voorzitter of leden van de commissie blijven hun functie vervullen totdat in de opvolging is voorzien. Voorzitter en leden zijn herbenoembaar. Hierbij geldt een maximale zittingsduur van drie raadsperiodes.

In de eerste helft van 2018 was de commissie als volgt samengesteld:

Naam	Functie	Zittingsduur
De heer mr. L.P.A. van Kats	Algemeen voorzitter	3e raadsperiode
De heer mr. dr. A.J.G.M. van Montfort	Voorzitter	2e raadsperiode
De heer mr. J.C.M. Damming	Lid	3e raadsperiode
De heer P.J. de Groot	Lid	3e raadsperiode

De heer ir. D. van der Kellen	Lid	3e raadsperiode
Mevrouw drs. A.S. Hoek	Lid	1e raadsperiode
De heer mr. P.M.J. de Goede	Lid	1e raadsperiode
Mevrouw mr. dr. A. Schwartz	Lid	1e raadsperiode

De voorzitters en de commissieleden mogen geen deel uitmaken van of werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan van de gemeente. De commissie bestaat uit onafhankelijke leden met een juridische, bestuurlijke en/of ambtelijke achtergrond. Dit ter waarborging van de onafhankelijke positie van de commissie ten opzichte van de gemeenteraad, het college en de burgemeester. Dit zorgt er tevens voor dat zij op objectieve wijze hun oordeel over het bezwaar kunnen geven.

In verband met het bereiken van de maximale zittingstermijn, hebben de heren Van Kats, Damming, De Groot en Van der Kellen in de tweede helft van 2018 de commissie verlaten. Na een openbare sollicitatieronde zijn in eerste instantie door het college een nieuwe voorzitter en drie nieuwe commissieleden benoemd. Alle vacatures in de commissie zijn in 2018 ingevuld, maar een nieuw commissielid heeft zich later alsnog teruggetrokken. In overleg met de burgemeester is daarop besloten om deze vacature van commissielid vooralsnog niet in te vullen.

Met ingang van de tweede helft van 2018 is de commissie als volgt samengesteld:

Naam	Functie	Zittingsduur
De heer mr.dr. A.J.G.M. van Montfort	Algemeen voorzitter	3e raadsperiode
De heer mr. J.J. van Vliet	Voorzitter	1e raadsperiode
De heer mr. J.P. Roelfsema	Lid	1e raadsperiode
De heer mr. M. Wever	Lid	1e raadsperiode
Mevrouw drs. A.S. Hoek	Lid	2e raadsperiode
De heer mr. P.M.J. de Goede	Lid	2e raadsperiode
Mevrouw mr. dr. A. Schwartz	Lid	2e raadsperiode
Vacature	Lid	

De commissie werd in 2018 en 2019 ondersteund door een secretariaat, bestaande uit mevrouw mr. A. Haanstra, mevrouw mr. P. Bethlehem, de heer mr. J.J. Jansen en de heer mr. V.G. Beltman. De gehele administratieve ondersteuning werd (wederom) verzorgd door mevrouw M.C. Schulte. Tijdens de afwezigheid van mevrouw Schulte, hebben mevrouw A. Witvoet-Bos en mevrouw D. Nevales de administratieve ondersteuning van de commissie verzorgd.

Op 11 september 2018 vond een bijeenkomst van de leden van de commissie en de medewerkers van het secretariaat plaats. In deze bijeenkomst zijn allerlei onderwerpen besproken die betrekking hebben op de werkzaamheden en het functioneren van de commissie en het secretariaat. Aan orde kwamen onder andere het maximum aantal zaken per hoorzitting, de voorbereiding van hoorzittingen, de verslaglegging van hoorzittingen, de bewaking van termijnen, de inhoud en omvang van adviezen en de mogelijkheden voor informele afdoening.

1.3 Competentie en werkwijze commissie

De commissie is een op de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en het Reglement commissie bezwaarschriften gemeente Emmen 2016 (hierna: reglement) gebaseerd orgaan, dat advies geeft aan diverse 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. De bezwaarprocedure biedt de bestuursorganen 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, het beoordelen van de rechtmatigheid van het bestreden besluit en het beoordelen van beleidsmatige kwesties. De aard van de bezwaarschriftprocedure brengt met zich dat het bestuursorgaan 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 de commissie.

Van alle bezwaarschriften die bij de gemeente binnenkomen, wordt een gedeelte zonder een advies van de commissie afgedaan. Dat heeft twee oorzaken. Allereerst is de commissie slechts ten aanzien

van bepaalde categorieën bezwaarschriften bevoegd. Besluiten die door de gemeentelijke bestuursorganen worden genomen op grond van de in artikel 2, tweede lid, van het reglement genoemde wetten, behoren niet tot de competentie van de commissie. De commissie is evenmin bevoegd voor wat betreft bezwaarschriften tegen besluiten die zijn genomen op grond van gemeentelijke verordeningen die zijn gebaseerd op de in artikel 2, tweede lid, van het reglement genoemde wet- en regelgeving.

Al met al is de commissie niet bevoegd ten aanzien van bezwaarschriften die zijn ingediend tegen besluiten op grond van:

- a. de Participatiewet;
- b. de Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- c. de Wet maatschappelijke ondersteuning;
- d. de regeling Gehandicaptenparkeerkaart;
- e. de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening;
- f. de Jeugdwet;
- g. de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen;
- h. de Invorderingswet 1990;
- i. de Wet Waardering Onroerende Zaken;
- j. de Verordening Leerlingenvervoer;
- k. de op voorgaande wetten gebaseerde verordeningen.

De commissie 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 de bezwaarmaker wordt ook een vertegenwoordiger van het gemeentebestuur uitgenodigd om het standpunt van de gemeente te verwoorden. Ook eventuele derde- belanghebbenden worden tijdens de hoorzitting in staat gesteld hun belangen nader toe te lichten.

Van het behandelde ter hoorzitting wordt een geluidsopname gemaakt. De commissie bewaart deze opname digitaal. De geluidsopname biedt ondersteuning bij het maken van een verslag. Het verslag van de hoorzitting is een vast bestanddeel van het advies van de commissie aan het desbetreffende bestuursorgaan.

Voordat bezwaarmaker, gemachtigde, vertegenwoordiger(s) van het gemeentebestuur en eventuele derde-belanghebbenden worden uitgenodigd voor een hoorzitting, onderzoekt de commissie eerst of de zaak op informele wijze kan worden opgelost. De secretaris verricht daartoe de nodige handelingen. Deze werkwijze is opgenomen in artikel 7 van het reglement.

Het advies van de commissie wordt schriftelijk uitgebracht aan het gemeentelijke bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen. Het wordt tevens toegestuurd aan (de gemachtigde van) bezwaarmaker en eventuele derde-belanghebbenden.

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).

1.4 Mandaat gemeentesecretaris

Bij besluit van 31 maart 2009 heeft het college besloten om in een aantal gevallen de bevoegdheid om te beslissen op bezwaarschriften te mandateren aan de gemeente-secretaris, 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. Vorenstaande heeft als voordeel dat voor een groot deel van de bezwaarschriften de afhandelingsduur 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 bevoegd gezag zelf, dus door college, gemeenteraad of burgemeester;
- bijzondere gevallen waarin het toch gewenst is 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 in het sociale domein.

1.5 Verdere opzet van het jaarverslag

De commissie verschafte in het vervolg van dit jaarverslag eerst enige kwantitatieve gegevens over de door haar in 2018 en 2019 behandelde bezwaarschriften (hoofdstuk 2). Daarna komt aan de orde welke zaken de commissie in 2018 en 2019 in het bijzonder zijn opgevallen (hoofdstuk 3). Vervolgens worden enkele belangrijke recente juridische ontwikkelingen gesignaleerd (hoofdstuk 4). Het betreft hier in het bijzonder juridische ontwikkelingen die van belang zijn bij het werk van de commissie.

Hoofdstuk 2: Bezwaarschriften en adviezen

2.1 Verschillende soorten uitkomsten behandeling commissie

De uitkomsten van de behandeling van bezwaren door de commissie kunnen als volgt worden onderverdeeld:

1. Niet-ontvankelijk: Het bezwaar voldoet niet aan de procedurele vereisten voor het in behandeling nemen van een bezwaarschrift. De commissie geeft in een dergelijk geval geen inhoudelijk oordeel over de gronden van het bezwaar en adviseert het bestuursorgaan om het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren.
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 bezwaarmaker heeft dan besloten om zijn bezwaarschrift in te trekken, waardoor de commissie geen advies hoeft uit te brengen. De redenen voor het intrekken kunnen divers zijn. Ook bestaat de mogelijkheid dat het bestuursorgaan (onmiddellijk) na het binnenkomen van een bezwaarschrift zelfstandig tot de conclusie komt dat het een fout heeft gemaakt en de beslissing moet herroepen. Voorwaarde is dan wel dat bezwaarde zodanig tevreden is dat hij zijn bezwaarschrift intrekt of dat volledig aan het bezwaar wordt tegemoetgekomen.

2.2 Verschillende soorten beslissingen op bezwaar

Nadat de commissie haar advies heeft uitgebracht, is het aan het bestuursorgaan (i.c. de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester) om een beslissing op het bezwaar te nemen.

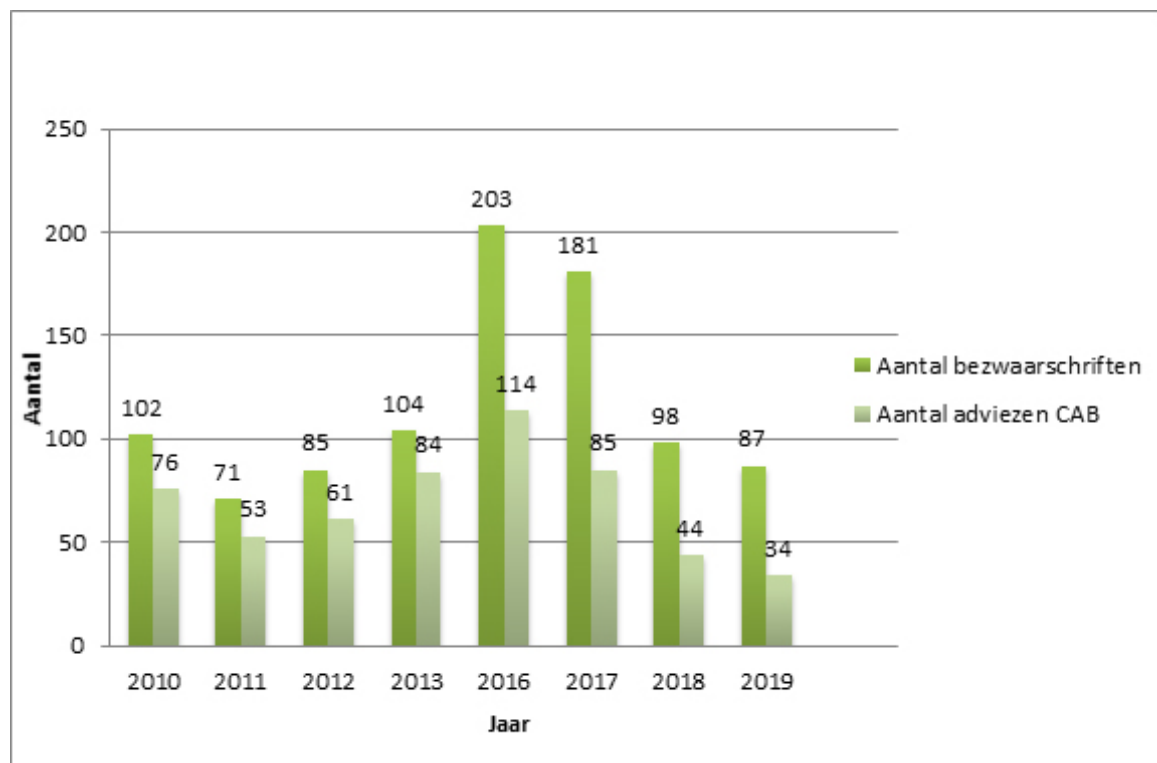
De beslissingen op het bezwaar van het bestuursorgaan kunnen op de volgende wijze worden onderverdeeld:

- 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 bezwaarmaker 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 bezwaarmaker.
- Ongegrond: Het bestuursorgaan handhaaft onverkort het primaire besluit.

2.3. Aantal bezwaren en adviezen in 2018 en 2019

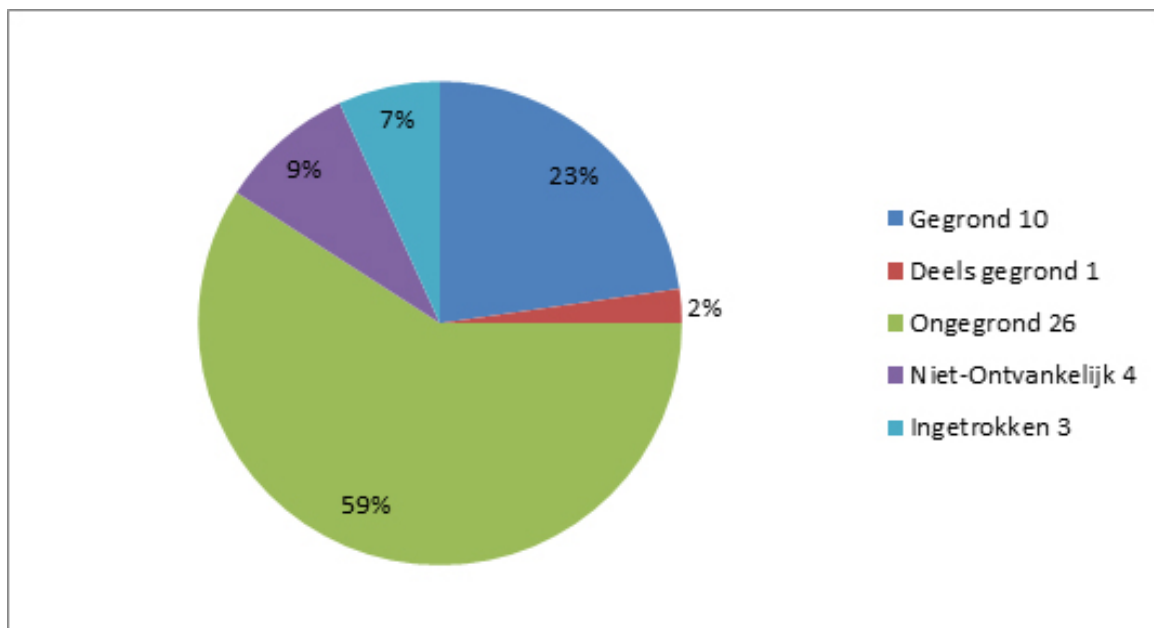
Uit onderstaand staafdiagram blijkt hoeveel bezwaarschriften bij de commissie in de verslagjaren 2018 en 2019 zijn binnengekomen, alsmede hoeveel adviezen door de commissie zijn uitgebracht aan de eerder genoemde bestuursorganen van de gemeente Emmen. Tevens wordt in dit diagram tot uitdrukking gebracht hoe deze aantallen zich verhouden tot de voorafgaande verslagjaren. Door verschillende personele en organisatorische omstandigheden heeft de commissie in de jaren 2014 en 2015 geen jaarverslag opgemaakt. Dit verklaart het ontbreken van deze jaren in onderstaande staafdiagram.

Aantal bezwaarschriften

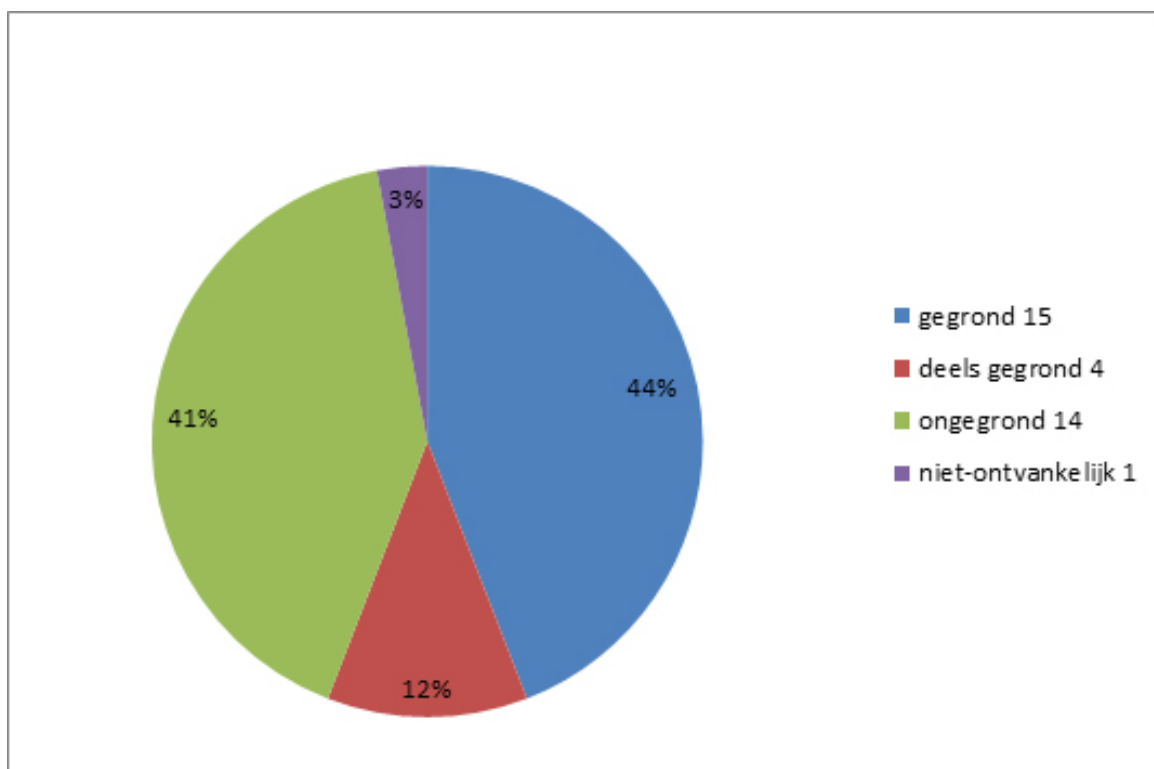


2.4 Wijze van afdoening in 2018 en 2019

Soort adviezen van de commissie in 2018



Soort adviezen van de commissie in 2019



Hoofdstuk 3: Opvallende zaken in 2018 en 2019

3.1 Informele bezwaarbehandeling

Ook in de verslagjaren 2018 en 2019 valt het grote aantal bezwaarschriften op dat is ingetrokken. De staafdiagram in paragraaf 2.3 van dit jaarverslag toont duidelijk aan dat de commissie de laatste jaren steeds minder bezwaren heeft behandeld. Dit wordt voor het grootste deel verklaard door de versterkte inzet van informele bezwaarbehandeling door de vertegenwoordigers van het bestuursorgaan en de

medewerkers van het secretariaat van de commissie. Hierbij wordt – kort gezegd – direct na ontvangst van het bezwaarschrift door het functionele team of het secretariaat van de commissie contact opgenomen met bezwaarmaker of zijn gemachtigde, om duidelijk te krijgen wat precies de kern van het bezwaar is. Ook wordt gekeken of het geschil wellicht op een andere wijze (informeel) kan worden opgelost. Bezwaarmakers worden gebeld of uitgenodigd voor een gesprek op het gemeentehuis of een andere locatie.

De redenen waarom bezwaarmakers aansluitend hun bezwaarschrift intrekken zijn zeer divers. Met deze informele werkwijze probeert de gemeente aan te sluiten bij de oorspronkelijke bedoeling van de Awb-wetgever met de bezwaarprocedure: een informele en oplossingsgerichte geschilbeslechtsprocedure. Wanneer bij voorbaat vaststaat dat informele bezwaarbehandeling geen toegevoegde waarde heeft of wanneer informele bezwaarbehandeling niet heeft geleid tot een voor partijen acceptabele oplossing van het geschil, wordt het bezwaar verwezen naar een hoorzitting voor een mondelinge behandeling.

3.2 PAS-uitspraak

De commissie stelt vast dat de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: AbRvS) van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603), inzake het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS), ook in de gemeente Emmen gevolgen heeft gehad voor de verlening van omgevingsvergunningen. De uitspraak heeft grote gevolgen voor de verlening van toestemmingen voor activiteiten die stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden veroorzaken en waar de kritische depositiewaarde voor stikstof is overschreden.

Volgens de AbRvS verandert deze uitspraak niets aan de onherroepelijke besluiten die met toepassing van het PAS tot stand zijn gekomen. Bij niet onherroepelijke vergunningen wordt teruggevallen op het wettelijk systeem van de Wet natuurbescherming. Dat geldt zowel voor bestaande vergunningen als voor toekomstige vergunningen. Er moet per activiteit worden bekeken of er mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied optreden.

3.3 Bijtgrage honden

De commissie heeft zich twee keer gebogen over bezwaren tegen de inbeslagneming van een hond door de burgemeester. Beide adviezen van de commissie hebben veel aandacht gekregen in de lokale media. De commissie is in haar adviezen vooral ingegaan op de vraag welk wettelijk voorschrift door de betreffende hondenbezitters wordt geschonden, alsmede de vraag op basis van welk wettelijk voorschrift de burgemeester bevoegd is om de hond in beslag te nemen en te laten euthanaseren. In beide gevallen is beroep ingesteld bij de bestuursrechter tegen de beslissing op bezwaar van de burgemeester.

3.4 Sluiten van woningen

De commissie heeft in 2018 en 2019 ook weer veelvuldig bezwaarschriften behandeld, die zich richten tegen een besluit van de burgemeester tot sluiting van een woning op grond van artikel 13b van de Opiumwet. Aan de behandeling van het bezwaar door de commissie ging veelal een verzoek om een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter vooraf. In een aantal gevallen heeft de voorzieningenrechter het besluit tot sluiting van de woning geschorst, totdat de burgemeester op het bezwaar heeft beslist. Als de sluiting van een woning in beginsel noodzakelijk wordt geacht, moet de commissie beoordelen of de sluiting evenredig is. Dit is voor de commissie vaak een nogal lastige afweging. De commissie verwijst in dit verband naar paragraaf 4.6. van dit jaarverslag, waarin de overzichtsuitspraak van de AbRvS van 28 augustus 2019 inzake de toepassing van artikel 13b van de Opiumwet wordt besproken.

3.5 Kamerverhuur

In 2018 en 2019 heeft de commissie het college meerdere keren geadviseerd inzake bezwaren tegen besluiten die betrekking hebben op kamerverhuur. De eigenaar van een pand heeft bij kamerverhuur op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) een omgevingsvergunning nodig, omdat het gebruik van een woning ten behoeve van kamerverhuur veelal in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. De commissie heeft zowel bezwaren van woningeigenaren tegen een geweigerde omgevingsvergunning behandeld, als bezwaren van omwonenden tegen een verleende omgevingsvergunning. Bezwaren van omwonenden zien vooral op (de vrees voor) overlast als gevolg van de aanwezigheid van een kamerverhuurpand in hun woonomgeving.

Bij het beoordelen van aanvragen om een omgevingsvergunning maakt het college gebruik van beleidsregels (i.c. Beleidsregels kamerverhuur gemeente Emmen 2018). Zowel bij een bezwaar van een wo-

ningeigenaar tegen een geweigerde omgevingsvergunning, als bij een bezwaar van een omwonende tegen een verleende omgevingsvergunning, draait het dan om de ruimtelijk uitstraling die een kamerverhuurpand heeft. Ingevolge voornoemde beleidsregels mag kamerverhuur niet leiden tot een ongewenste inbreuk op de openbare orde, dan wel tot aantasting van de veiligheid, gezondheid of het woon- en leefmilieu in de omgeving van het pand waar kamerverhuur moet plaatsvinden. Dit is voor de commissie een nogal lastige afweging, waarbij voornoemde beleidsregels maar weinig houvast bieden.

3.6 Carbid schieten

De commissie heeft zich in het verslagjaren 2018 en 2019 (wederom) gebogen over bezwaren die zich richten tegen het schieten met carbid tijdens jaarwisseling op twee locaties in de gemeente Emmen. Het college weigert hiertegen handhavend op te treden. Een belangengroep wil dat het college consequent handhavend optreedt tegen het schieten met carbid tijdens de jaarwisseling op deze locaties, wanneer niet wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 2:40 van de Algemene plaatselijke verordening van de gemeente Emmen 2017 (hierna: APV 2017). Daarnaast is de belangengroep van mening dat het ter plaatse schieten met carbid in strijd is met het verbod op het veroorzaken van geluidhinder, zoals bedoeld in artikel 4:4, tweede lid, van de APV 2017.

Ingevolge het derde en vierde lid van artikel 4:4 van de APV 2017, kan het college een ontheffing verlenen van het verbod om geluidhinder te veroorzaken alsmede voorwaarden verbinden aan een dergelijke ontheffing. De commissie is in haar advies in het bijzonder ingegaan op de verhouding tussen artikel 2:40 en 4:4, tweede lid, van de APV 2017 en heeft college hieromtrent geadviseerd. Het college heeft bij beslissing op bezwaar de bezwaren van de belangengroep tegen de weigering om handhavend op te treden, ongegrond verklaard. De belangengroep heeft daarop beroep bij de bestuursrechter ingesteld.

3.7 Basisregistratie personen

Het komt regelmatig voor dat inwoners van de gemeente Emmen vragen om aanpassing van hun persoonsgegevens in de zogeheten basisregistratie personen. Registratie van deze gegevens vindt soms plaats op basis van documenten uit hun herkomstland. In andere gevallen vindt de registratie van persoonsgegevens plaats op basis van een verklaring onder ede. Ingevolge de Wet basisregistratie personen kan een inwoner van de gemeente het college verzoeken één of meerdere persoonsgegevens te wijzigen (bijv. voornaam, familienaam en geboortedatum). Een ingrijpende wijziging van geregistreerde persoonsgegevens heeft vaak grote gevolgen voor de overheidsadministraties. Daarom zijn gemeenten bijzonder terughoudend met het wijzigen van eenmaal in de basisregistratie personen geregistreerde gegevens. De commissie heeft in de verslagjaren 2018 en 2019 wederom veelvuldig geadviseerd inzake bezwaren van inwoners tegen een afwijzing van hun verzoek om wijziging van persoonsgegevens in de basisregistratie personen. Het betreft hier vooral inwoners van niet-Nederlandse komaf, waarbij het wijzigen van persoonsgegevens in de basisregistratie personen van belang is bij het verkrijgen van het Nederlanderschap.

Hoofdstuk 4: Enkele belangrijke ontwikkelingen in het recht

4.1 Wet normalisering rechtspositie ambtenaren

Per 1 januari 2020 is de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: Wnra) in werking getreden. Met ingang van deze datum is de rechtspositie van een groot deel van de ambtenaren veranderd, omdat het civiele arbeidsrecht op hen van toepassing is. De Wnra vervangt de huidige Ambtenarenwet door de nieuwe Ambtenarenwet 2017. In bezwaar en beroep gaan tegen een besluit van de werkgever is voor ambtenaren van de gemeente Emmen ná 1 januari 2020 niet meer mogelijk. Dit heeft tot gevolg dat de commissie na die datum niet meer bevoegd is om bezwaarschriften van ambtenaren van de gemeente Emmen te behandelen.

Op grond van artikel 16 van de Ambtenarenwet 2017 behouden krachtens de Ambtenarenwet genomen besluiten, die zijn genomen voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wnra, hun geldigheid. Ten aanzien van de mogelijkheid om bezwaar te maken of beroep in te stellen tegen een rechtspositioneel besluit dat is genomen vóór 1 januari 2020, blijft het recht van toepassing zoals dat gold vóór inwerkingtreding van de inwerkingtreding van de Wnra. Op grond van het overgangsrecht is de commissie dan ook enkel nog bevoegd om bezwaarschriften van ambtenaren van de gemeente Emmen te behandelen, die zich richten tegen rechtspositionele besluiten die vóór 1 januari 2020 zijn genomen.

4.2 Schaarse subsidiemiddelen

Bij de verdeling van schaarse subsidiemiddelen door een bestuursorgaan moet op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte worden geboden om naar de beschikbare middelen mee te dingen. Deze toepassing van het gelijkheidsbeginsel gaat zo ver dat onder omstandigheden het rechtszekerheidsbeginsel ervoor moet wijken. Dit blijkt uit een uitspraak van de AbRvS van 11 juli 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2310).

Deze uitspraak van AbRvS is om twee redenen interessant. Ten eerste staat nu buiten twijfel dat de bestuursorganen bij de verdeling van schaarse subsidiemiddelen het gelijkheidsbeginsel in acht moeten nemen en dus gelijke kansen moeten bieden aan potentiële aanvragers. Ten tweede blijkt uit de uitspraak dat als er tijdens de verdeelprocedure problemen ontstaan, deze zo moeten worden opgelost dat de gelijke kansen van de aanvragers centraal staan. Het waarborgen van die gelijke kansen prevaleert zelfs boven het rechtszekerheidsbeginsel.

4.3 Gedoogbeslissing geen appellabel Awb-besluit

Een gedoogbeslissing is voortaan geen Awb-besluit meer en kan daarom niet worden aangevochten bij de bestuursrechter. Dat oordeelde de AbRvS in de uitspraak van 24 april 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1356). Uit de rechtspraak van de AbRvS was tot dan niet heel eenvoudig af te leiden wanneer tegen een gedoogbeslissing bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Deze uitspraak van de AbRvS brengt eindelijk duidelijkheid: gedoogbeslissingen zijn (in beginsel) geen besluiten in de zin van de Awb en worden daarmee ook niet gelijkgesteld.

Hoewel tegen een gedoogbeslissing geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen meer kunnen worden aangewend, staat een overtreder of een derde volgens de AbRvS niet geheel machteloos tegenover een (al dan niet) gedogend bestuursorgaan. De derde kan namelijk een handhavingsverzoek indienen. De overtreder kan een vergunning aanvragen dan wel een handhavingsbesluit uitlokken of afwachten. Tegen een beslissing van het bestuursorgaan op zo'n verzoek of aanvraag kan wel bij de bestuursrechter worden opgekomen. De AbRvS is van mening dat hiermee aan het niveau van rechtsbescherming niet wordt ingeboet.

4.4 Bijzondere omstandigheden bij invordering dwangsom

Alleen in uitzonderlijke gevallen kan in een procedure tegen de invordering van een verbeurde dwangsom een geslaagd beroep worden gedaan op argumenten die al tegen de initiële handhavingsbeschikking naar voren zijn gebracht of hadden kunnen worden gebracht. Dat oordeelde de AbRvS in de uitspraak 27 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019: 466).

De benadering van de AbRvS brengt voor de praktijk met zich mee dat stilzitten in de fase van oplegging van de last onder dwangsom, niet betekent dat de kansen tegen de invordering van de (verbeurde) dwangsom en het verhaal zonder meer zijn verkeken. Deze redenering van AbRvS vormt in wezen een (voorzichtige) relativering van de zogeheten formele rechtskracht van het besluit waarbij de last onder dwangsom is opgelegd. In de procedure tegen de invorderingsbeschikking of de kostenverhaalsbeschikking kan een belanghebbende in beginsel niet met succes gronden naar voren brengen die hij tegen de last onder dwangsom of last onder bestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan slechts in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen indien evident is dat er geen overtreding is gepleegd en/of betrokkene geen overtreder is.

In twee andere uitspraken van 27 februari 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:623 en ECLI:NL:RVS: 2019:624) gaat de AbRvS in op de betekenis van de financiële draagkracht voor de invordering van verbeurde dwangsommen. Volgens de AbRvS hoeft een bestuursorgaan daar in beginsel geen rekening mee te houden. Een uitzondering hierop bestaat slechts indien evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de verbeurde dwangsommen (volledig) te betalen. De bewijslast ligt in dit verband bij de overtreder. In beide uitspraken concludeert de AbRvS dat niet aannemelijk is gemaakt dat sprake is van onvoldoende draagkracht.

4.5 Vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht

Op 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1694) heeft de AbRvS een belangrijke uitspraak gedaan over de werking van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht. Aan toepassing van vertrouwensbeginsel werd in de bestuursrechtspraak tot dan hoge eisen gesteld: er moest sprake zijn van aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige en onvoorwaardelijke (harde) toezeggingen waaraan rechtens te honoreren verwachtingen konden worden ontleend. In het omgevingsrecht had een beroep op het vertrouwensbeginsel maar zelden kans van slagen. Ofwel de toezegging was niet hard genoeg,

ofwel zij was niet toe te rekenen aan het bevoegde orgaan. Vaak was er ook een bewijsprobleem. Dat leidde nogal eens tot onbegrip, omdat de lat voor gerechtvaardigd vertrouwen in het dagelijkse leven een stuk lager ligt dan de bestuursrechter hem legde.

De AbRvS vindt dat bij de vraag of sprake is van een bindende toezegging meer de nadruk moet worden gelegd op het perspectief van “de redelijk denkende burger” dan van de bedoelingen van het bestuursorgaan en zijn ambtenaren. Maar als er in dit nieuwe perspectief sprake is van een bindende toezegging, wil dat nog niet zeggen dat die toezegging altijd moet worden ingelost. Er kunnen namelijk zwaarder wegende belangen zijn die zich daartegen verzetten. De AbRvS noemt strijd met de wet, het algemeen belang en meer specifiek, veel voorkomend in het omgevingsrecht, belangen van derden. Als om die reden een toezegging niet nagekomen kan worden, moet het bestuursorgaan volgens de AbRvS nagaan of er aanleiding is zogeheten dispositieschade te vergoeden.

Bij de vraag of toezeggingen van overheidszijde moeten worden gehonoreerd, moeten voortaan drie stappen worden genomen:

1. Is sprake van een toezegging?
2. Kan de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend?
3. Nakoming van de toezegging of niet?

4.6 Artikel 13b van Opiumwet

De burgemeester is op grond van artikel 13b Opiumwet bevoegd om de sluiting van een woning te gelasten, indien een zogeheten handelshoeveelheid drugs in de woning wordt aangetroffen. Gedurende de sluiting van de woning mogen de bewoners niet naar binnen. Deze sluitingsbevoegdheid is discretionair: het is aan de burgemeester om de betrokken belangen af te wegen bij zijn besluit om deze bevoegdheid te gebruiken. Vervolgens is het aan de bestuursrechter om te toetsen of de burgemeester na afweging van de betrokken belangen in redelijkheid daartoe heeft kunnen besluiten.

Regelmatig stelt een burgemeester om zijn discretionaire bevoegdheid in te vullen een beleidsregel vast. De burgemeester van de gemeente Emmen heeft ook een dergelijke beleidsregel vastgesteld. Op grond van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet de burgemeester in dat geval overeenkomstig deze beleidsregel handelen, tenzij “dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen”. De burgemeester moet volgens vaste rechtspraak van de AbRvS alle omstandigheden van het geval in zijn beoordeling betrekken. In dat kader moet aan de gevolgen voor de bewoners van de woning ex artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens een zwaar gewicht worden toegekend bij de beoordeling van het redelijk gebruik van de bevoegdheid.

De AbRvS heeft op 28 augustus 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2912) een overzichtsuitspraak gedaan over de bevoegdheid van de burgemeester om woningen te sluiten na de vondst van drugs. Met het oog op de rechtspraak zag de AbRvS (als hoogste bestuursrechter) aanleiding om het toetsingskader van de rechter ten aanzien van besluiten van de burgemeester over het sluiten van woningen aan de hand van eerdere rechtspraak van de AbRvS op hoofdlijnen uit een te zetten.

Volgens de AbRvS moet in de eerste plaats aan de hand van de ernst en omvang van de overtreding worden beoordeeld in hoeverre sluiting van een woning noodzakelijk is ter bescherming van het woon- en leefklimaat bij de woning en het herstel van de openbare orde. In dat kader is een rol weggelegd voor de ernst en omvang van de overtreding en de vraag of feitelijk handel in de woning plaatsvindt. Als de sluiting van een woning in beginsel noodzakelijk wordt geacht, moet worden beoordeeld of de sluiting evenredig is. Voor de beoordeling van de evenredigheid zijn de verwijtbaarheid, de gevolgen van de sluiting en de eventuele aanwezigheid van minderjarige kinderen van belang.