

Maasdriel bij de Raad van State

Een onderzoek naar de aantallen procedures bij dit rechtcollege

Memorandum van het twaalfde onderzoek van de Rekenkamercommissie van de gemeente Maasdriel

Frank Hordijk

Evert Jansen

10 november 2016

Het beeld

Dat de gemeente Maasdriel relatief veel procedures bij de Raad van State zou voeren, blijkt een hardnekkig beeld te zijn. Natuurlijk leeft die gedachte bij lang niet iedereen. Toch duikt zij telkens op, bij burgers, in de gemeenteraad, misschien zelfs in het college en bij ambtenaren.

Het beeld kent uiteraard schakeringen. Zo wordt er soms opgemerkt dat het de gemeente is die veel van deze procedures zou aangaan, bijvoorbeeld wanneer het bestemmingsplannen betreft. Ook zou de gemeente veel zaken verliezen.

Tegen deze achtergrond heeft mr. J.J. Vogel, juridisch controller van de gemeente Maasdriel, op 12 januari 2016 een presentatie gehouden in de raadscommissie Samenleving & Financiën. Daarin kwamen de diverse juridische procedures die de gemeente moet voeren uitgebreid aan bod, onderbouwd met getallen en tabellen.

Het aantal procedures is in Maasdriel inderdaad relatief groot. Toch blijkt de werkelijkheid sterk af te wijken van het hierboven geschetste beeld, dat toch wat negatief is. Bovendien kent deze werkelijkheid nuances. Het Brabants dagblad berichtte over de presentatie van de heer Vogel als volgt:



Maasdriel is in regio koploper met rechtszaken

door Brigit Groeneveld

KERKDRIEL. Van alle gemeenten in de Regio Rivierenland staat Maasdriel het vaakst voor de rechter. Dat bleek gisteravond in de commissie Samenleving en Financiën, tijdens een presentatie van de afdeling Juridische zaken van de gemeente.

Bestemmingplannen die zonder beroepsprocedures bij de Raad van State in Den Haag worden vastgesteld, zijn in Maasdriel zeldzaam. Hoe dat komt, is niet helemaal duidelijk. John Vogel, de senior-jurist van de gemeente die de presentatie gisteravond verzorgde, denkt dat het iets met de voorkeur van de inwoners te maken heeft. „Mensen accepteren hier iets minder snel.” Volgens Vogel speelt wellicht ook mee dat het beeld bestaat dat de gemeente Maasdriel er een potje van maakt, en dat er daarom iets te halen valt. Dat laatste blijkt overigens wel mee te vallen, want in 70 procent van de zaken krijgt de gemeente uiteindelijk gelijk.

Geschil

Maasdriel is niet alleen koploper in de regio als het gaat om beroepszaken bij de Raad van State; ook voor de civiele rechter moet de gemeente zich het vaakst verdedigen. Ook hier pakt dat in 70 procent van de gevallen uit in het voordeel van de gemeente. Ook dit kan Vogel niet helemaal verkla-

ren. „Maar wat waarschijnlijk mee speelt, is dat wij nogal wat zogenaamde aandachtsdossiers hebben. In veel gevallen ligt daaraan een geschil tussen inwoners ten grondslag. Die mensen houden niet alleen elkaar bezig, maar ook de gemeente.”

Maasdriel en Zaltbommel willen binnenkort hun juridische afdelingen samenvoegen. Vogel blikt daar gisteravond al kort op vooruit. Volgens hem zijn deze afdeling nu mager georganiseerd, terwijl er steeds meer werk komt. Dat laatste heeft te maken met de nieuwe zorgtaken die gemeenten nu een jaar hebben en die de nodige bezwaarschriften opleveren. „Ook na samenvoeging blijven we informatie-tekort houden.”

■ De Koetserij aan de Paterstraat in Kerkdriel is een van die langlopende kwesties waarachter Maasdriel maar wat graag een punt zet. foto Cor de Kock

De werkelijkheid

Na de presentatie is het beeld dat gemeente Maasdriel veel moet procederen bij de Raad van State, en zelf veel procedures aangaat, niet geheel verdwenen. Ook niet in de gemeenteraad, zo lijkt het soms. Misschien is dat wel teveel verwacht.

Daarom is vanuit de klankbordgroep van de Rekenkamercommissie de suggestie gedaan om een onderzoek te wijden aan de procedures bij de Raad van State. Dit voorstel is door de Rekenkamercommissie overgenomen, met dit beknopte rapport als eindresultaat.

In eerste instantie dacht de Rekenkamercommissie aan een onderzoek naar: ‘het aantal procedures van bezwaar en beroep (en de eventuele achtergronden daarvan, als die aantallen substantieel zouden afwijken van vergelijkbare aantallen in enkele referentie-gemeenten), waarmee de gemeente Maasdriel wordt geconfronteerd c.q. die de gemeente Maasdriel start en doorloopt, beperkt tot procedures die volgen uit (voorgenomen) wijzigingen van bestemmingsplannen’.

Zoals wel vaker gebeurt bij onderzoeken, bleek deze initiële vraagstelling gaandeweg zowel te breed als te beperkt. Enerzijds werd er in de vraagstelling te weinig rekening gehouden met de veelheid en diversiteit van de verschillende gerechtelijke procedures. Anderzijds belemmerde de beperking tot bestemmingsplannen

het overzicht. Juist het verkrijgen van een feitelijk overzicht van alle gevoerde procedures bij de Raad van State is noodzakelijk om iets te kunnen zeggen over de hierboven beschreven beeldvorming.

Het bleek mogelijk om met eenvoudige middelen belangrijke deelvragen te beantwoorden. Dit rapport is dan ook opgebouwd vanuit die deelvragen, met telkens antwoord. Al deze antwoorden bij elkaar leiden tot algemene conclusies en voor zover mogelijk, aanbevelingen.

Eenvoud en objectiviteit

De website www.rechtspraak.nl is een prachtig instrument voor juristen. Alle relevante uitspraken van rechters en rechtscolleges in Nederland worden hierop gepubliceerd. Dit gebeurt op basis van strenge criteria die zijn neergelegd in het Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl. De site beschikt bovendien over een uitgebreide en goedwerkende zoekmachine.

Het onderzoek is daarom vrijwel volledig uitgevoerd met behulp van deze site. Telkens werd een gerichte zoekopdracht ingevoerd en de uitkomsten werden vervolgens gewaardeerd en geteld.

Behalve eenvoud, is objectiviteit een belangrijk voordeel van deze werkwijze. De Rekenkamercommissie hoefde zo niet te rade te gaan bij betrokkenen, die toch altijd onbedoeld en ongewild een eigen kleuring aan hun relaas geven.

Verder heeft de Rekenkamercommissie aanvullend cijfermateriaal ontleend aan de jaarverslagen van de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Maasdriel.

In de aanvangsfase van het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie telefonisch gesproken met de eerdergenoemde heer Vogel. De Rekenkamercommissie wil hem daarom hier bedanken, ook voor de zeer snelle en efficiënte wijze waarop gevraagde stukken werden aangeleverd.

Veel procedures

Alle uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) worden gepubliceerd op Rechtspraak.nl. Daardoor is het eenvoudig om een vergelijking te maken tussen de aantallen uitspraken per gemeente. Ter vergelijking heeft de Rekenkamercommissie de aantallen van Maasdriel afgezet tegen die van de gemeenten Zaltbommel en West Maas en Waal. Dat leidt tot het volgende overzicht:

ABRvS:	2015	2014	2013	Totaal
Maasdriel	10	10	15	35
Zaltbommel	6	4	7	17
West Maas en Waal	0	5	4	9

Maasdriel voert dus ruwweg twee keer zoveel procedures bij de ABRvS als Zaltbommel en vier keer zoveel als West Maas en Waal.

Het beeld dat de gemeente Maasdriel in vergelijking met buurgemeentes veel procedeert bij de ABRvS blijkt dus juist te zijn.

Bestemmingsplannen

Vooraf moet een mogelijk misverstand uit de wereld worden geholpen. Het is namelijk niet zo dat de gemeente in beroep bij de ABRvS kan gaan tegen een bestemmingsplan (tenzij in het zeldzame geval van een beroep tegen een bestemmingsplan van een andere gemeente). Dat kan alleen de burger.

Kort samengevat is de procedure voor bestemmingsplannen als volgt. De gemeente stelt het ontwerp-bestemmingsplan op. De burger kan daarop een zienswijze kenbaar maken. Daarna stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan vast. Als de burger het daarmee niet eens is kan beroep worden ingesteld bij de ABRvS. Voorwaarde is echter dat eerst een zienswijze is ingediend.

Kortom, het eventuele verwijt dat de gemeente Maasdriel te vaak beroep aantekent tegen een bestemmingsplan is een non-verwijt. De gemeente kan namelijk niet in beroep gaan.

In dit perspectief is het interessant om naar aantallen te kijken, opnieuw in vergelijking met Zaltbommel en West Maas en Waal:

Bestemmingsplannen:	2015	2014	2013	Totaal
Maasdriel	4	4	8	16
Zaltbommel	2	1	3	6
West Maas en Waal	0	3	3	6

Ook hier blijkt dat het aantal zaken bij de ABRvS dat een bestemmingplan betreft in Maasdriel veel groter is dan in beide genoemde buurgemeenten.

De reden van dit hoge aantal mag echter geheel op conto van de burgerij worden geschreven. De gemeente kan immers niet in beroep gaan.

Dat roept de vraag op of de grieven van de appellanten hout snijden. De volgende eenvoudige analyse van de uitspraken kan daarop antwoord geven:

Uitspraak:	Totaal
Niet ontvankelijk	1
Beroepen ongegrond	4
Beroepen gedeeltelijk gegrond	4
Tussenbesluit met opdracht aan gemeente	1
Beroep gegrond, rechtsgevolgen blijven in stand	1
Beroepen gegrond	3
Schorsing besluit, voorlopige voorziening	2

Deze verdeling van uitkomsten kan niet anders worden gezien dan als evenwichtig. Soms krijgt de burger gelijk, in andere gevallen niet.

Immers, als de gemeente bestemmingsplannen onzorgvuldig zou voorbereiden, dan had dat moeten resulteren in een groot aantal gegrondverklaringen. Omgekeerd, als de burgers maar lukraak zouden procederen over bestemmingsplannen, dan moet dat leiden tot overwegend niet ontvankelijk- of ongegrondverklaringen. Geen van beide blijkt echter het geval.

Overige zaken

Een vergelijkbare analyse kan worden uitgevoerd op de overige procedures - dus niet betreffende bestemmingsplannen - die bij de ABRvS hebben gediend. Er is echter een belangrijk verschil met de bestemmingsplannen, die zoals gezegd een eigen procedure kennen. In de hier bedoelde overige zaken zijn namelijk meestal de procedures van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.

In het kort komt de procedure erop neer dat de burger eerst een bezwaarschrift moet indienen. In Maasdriel wordt dit bezwaarschrift behandeld door de Bezwaarschriftencommissie. Op basis van het advies van deze commissie heroverweegt het college het besluit in kwestie. In de praktijk van Maasdriel wordt dit advies vrijwel altijd overgenomen. Vervolgens kan de burger die het bezwaarschrift heeft ingediend in beroep gaan bij de rechter. De gemeente kan dit niet. Van de uitspraak van de rechter kunnen echter zowel de burger als de gemeente in hoger beroep gaan bij de ABRvS.

De eerste vraag die nu wordt beantwoord betreft het instellen van hoger beroep. Wie heeft daartoe het initiatief genomen? De verhouding in Maasdriel kan opnieuw worden weergegeven met een kleine tabel:

Hoger beroep ingesteld door:	Totaal
Burger	14
Gemeente	0
Beiden	3
Anders (Niet relevant voor onderzoek)	(2)

Het initiatief tot hoger beroep bij de ABRvS ligt dus voornamelijk bij de burger. Nauwelijks bij de gemeente.

Vervolgens kan de vraag worden gesteld naar de degelijkheid van de grieven van de appellanten. Dit kan ook hier worden afgeleid uit de uitspraken van de ABRvS.

Eerst de zaken waarin zowel de burger als de gemeente in hoger beroep zijn gegaan:

Uitspraak; burger en gemeente in hoger beroep:	Totaal
Beroep ongegrond met beschikking	1
Beroep appellant gegrond, beroep gemeente ongegrond	1
Vervallen	1

Voor zover over deze aantallen iets te zeggen valt, is ook hier sprake van het hierboven geschetste evenwichtige beeld.

Dan dezelfde analyse van de uitspraken in de gevallen waarin alleen burgers in hoger beroep zijn gegaan:

Uitspraak; burger in hoger beroep:	Totaal
Niet ontvankelijk	2
Beroepen ongegrond	10
Beroepen gegrond	2

Zeer opvallend is dat de burger in 14 van de 16 zaken aan het kortste eind heeft getrokken. De conclusie kan geen andere zijn dan dat de grieven van de appellanten onvoldoende deugdelijk waren om door de ABRvS te worden erkend.

Dit roept de vraag op naar de oorzaken.

Inhoud

Een eerste vraag die dan kan worden gesteld betreft de inhoud. Kan het zijn dat de inhoud van het hoger beroep van invloed is geweest op het grote aantal door burgers verloren procedures? Ook deze vraag kan weer worden beantwoord aan de hand van een tabel:

Inhoud door burgers verloren procedures:	Totaal
Handhaving	8
Vergunning	3
Planschade	2
Overig	1

Het overgrote deel van de door burgers verloren zaken betreft dus handhaving en vergunningen. Kennelijk is de ontevredenheid hierover vaak zodanig, dat er wordt doorgeprocedeerd tot aan de Raad van State. Dit terwijl de kans van slagen op voorhand gering moet zijn (geweest). In dat geval waren er immers meer gegrondverklaringen geweest en dat is niet het geval.

Voortraject

Een tweede vraag die over de oorzaken kan worden gesteld betreft de procedures die aan het hoger beroep vooraf zijn gegaan. In de jaarverslagen van de Bezwaarschriftencommissie zijn hierover interessante getallen te vinden:

Bezwaarschriftprocedures 2013-2015:	Totaal
Bezwaarschriften	275
Ingetrokken	82
Behandeld door commissies	157

Circa 30% van de bezwaarschriften is ingetrokken. Dit betekent dat in de meeste van deze gevallen een oplossing is gevonden voordat het bezwaarschrift is behandeld. Hieruit mag men voorzichtig concluderen dat bij de gemeente in het algemeen de bereidheid bestaat om in een vroeg stadium tot een voor alle partijen bevredigende oplossing te komen.

De volgende stap in de analyse betreft de behandeling door de Bezwaarschriftencommissie. Ook hier verschaft een tabel inzicht:

Bezwaarschriften bij de commissie	Totaal
Doorgezonden, kennelijk niet ontvankelijk, of kennelijk ongegrond	32
Ongegrond, of niet ontvankelijk	87
Geheel of gedeeltelijk gegrond	38

Slechts een kwart van de behandelde bezwaarschriften wordt geheel of gedeeltelijk gegrond verklaard. Dit is niet uitzonderlijk hoog of laag. Daarom kan niet zonder meer worden gezegd dat de behandeling door de bezwaarschriftencommissie een oorzaak is van het hoge aantal procedures bij de ABRvS.

Het beroep bij de rechter is door de Rekenkamercommissie niet onderzocht. Slechts een selectie van deze uitspraken door de rechtbank wordt namelijk op Rechtspraak.nl gepubliceerd, waardoor uitgebreide aanvullend analyse nodig zou zijn geweest. Voor dit onderzoek is deze fase in de procesgang echter niet van groot belang. Daarom heeft de Rekenkamercommissie de beroepszaken buiten beschouwing gelaten.

Observatie

De Rekenkamercommissie heeft de uitspraken van de ABRvS niet inhoudelijk bestudeerd. Met wat zware woorden: uit een oogpunt van de scheiding van machten zou dat niet passend zijn geweest.

Toch valt in de veelheid aan uitspraken op dat veel zaken over hetzelfde onderwerp gaan. Over dit onderwerp wordt dan meerdere keren geprocedeerd, vaak jarenlang. Daardoor ontstaat een vertekend beeld. In werkelijkheid gaat het in Maasdriel om een paar aandachtsdossiers - in gewoon Nederlands hoofdpijndossiers - waarover heel veel wordt geprocedeerd, met daarnaast een beperkt aantal min of meer 'gewone' zaken.

Kortom – conclusies

- Het beeld dat de gemeente Maasdriel in vergelijking met buurgemeenten veel procedeert bij de ABRvS is juist.
- Ook het aantal zaken bij de ABRvS dat een bestemmingplan betreft is in Maasdriel relatief hoog. De oorzaak van dit grote aantal mag echter geheel op conto van de burgerij geschreven worden.
- Deze verdeling van de uitspraken over bestemmingsplannen kan niet anders worden gezien dan als evenwichtig. Soms krijgt de burger gelijk, in andere gevallen niet.
- Het initiatief tot het in hoger beroep gaan bij de ABRvS in andere zaken ligt voornamelijk bij de burger en nauwelijks bij de gemeente Maasdriel.
- Deze zaken in hoger beroep worden door de burger in veruit de meeste gevallen verloren.
- Het overgrote deel van deze door burgers verloren zaken betreft handhaving en vergunningen. Kennelijk is de ontevredenheid vaak zodanig dat wordt doorgeprocedeerd tot aan de Raad van State, terwijl de kans van slagen op voorhand gering moet zijn geweest.

- De oorzaak van het hoge aantal zaken bij de Raad van State ligt niet in de eerste plaats bij de gemeente. Daar lijkt in het algemeen de bereidheid te bestaan om in een vroeg stadium tot een voor alle partijen bevredigende oplossing te komen. Ook kan niet zonder meer worden gezegd dat de behandeling door de Bezwaarschriftencommissie een oorzaak is van het grote aantal procedures bij de ABRvS.
- In veel van de uitspraken van de ABRvS gaat het over hetzelfde onderwerp. Daardoor ontstaat een vertekend beeld. Over dit onderwerp wordt dan meerdere keren geprocedeerd, vaak jarenlang. In werkelijkheid gaat het om een paar aandachtsdossiers, waarover veelvuldig wordt geprocedeerd, met daarnaast een beperkt aantal min of meer 'gewone' zaken.

'Facts of life' - aanbevelingen

Valt hier iets aan te doen? De Rekenkamercommissie vreest dat de mogelijkheden daartoe erg beperkt zijn. Door de gemeente is al veel geprobeerd, met name waar het gaat om de paar aandachtsdossiers.

Belangrijk is dat er een juist beeld wordt uitgedragen over de veelheid aan procedures. Het beeld dat de gemeente 'het allemaal gedaan zou hebben' dient in onze visie te worden ontkracht. Het is domweg niet waar. Wellicht kan dit memorandum daaraan bijdragen.

De Rekenkamercommissie adviseert de raad breed te bevorderen – door het college te vragen het juiste beeld expliciet richting derden te onderstrepen, maar ook zelf in externe contacten te bevestigen dat de situatie niet feitelijk bijzonder is – dat de gemeente Maasdriel op dit punt van een hardnekkig, negatief imago-issue wordt verlost.

Een tweede aanbeveling betreft de voorlichting aan de burger die tegen de gemeente wil procederen. Uit dit onderzoek blijkt zonneklaar dat de kans van slagen in de meeste gevallen veel te positief wordt ingeschat. Misschien speelt gebrekkige voorbereiding of onvoldoende juridische ondersteuning hierbij een rol. Gerichte voorlichting kan er mogelijk toe leiden dat burgers een meer realistische inschatting gaan maken van hun proceskansen, in het belang van beide betrokken partijen.

De Rekenkamercommissie adviseert de raad hiervoor specifieke aandacht vanuit het college te vragen.

**

Frank Hordijk
Evert Jansen

Reactie college op concept-memorandum

Conform het bepaalde in het door de Rekenkamercommissie gehanteerde Onderzoeksprotocol is dit memorandum als concept voorgelegd aan enerzijds het college, anderzijds onze ambtelijke contactpersoon voor het uitgevoerde onderzoek. De bedoelde contactpersoon deed ons enkele (minimale, niet-inhoudelijke) redactie-voorstellen, die in de voorliggende versie zijn verwerkt.

Van het college ontvingen wij de hierna opgenomen reactie, waarvan de inhoud voor zich mag spreken.

Uw brief van	28 oktober 2016	Team	Directie
Uw kenmerk		Telefoonnummer	14 0418
Ons kenmerk		Kerkdriel	8 november 2016
		Verzenddatum	

Onderwerp
Reactie op 12^{de} en 13^{de} Rekenkameronderzoek

Geachte commissie,

In onze vergadering van 8 november 2016 hebben wij kennis genomen van het concept:

1. Memorandum Inkoop en aanbesteding
2. Memorandum Maasdriel bij de Raad van State

Conform het bepaalde in het Reglement van Orde en onderzoeksprotocol, update 2016, heeft u ons in de gelegenheid gesteld een bestuurlijke reactie of een zienswijze op de rapportages te geven. Wij maken hier graag gebruik van.

Allereerst onze complimenten voor de gedegen onderzoeken. Beide memoranda geven een goed beeld van de onderzochte beleidsterreinen en bieden ons uitstekende handvaten voor kwaliteitsverbetering.

Ad 2 Memorandum Maasdriel bij de Raad van State.

Wij hebben met grote interesse kennis genomen van uw onderzoek en uw conclusie dat de gemeente Maasdriel zeer ten onrechte te boek staat als een gemeente die zelf verantwoordelijk is voor een groot aantal gerechtelijke procedures. Wij onderschrijven dan ook van harte uw aanbeveling om als gemeentebestuur in woord en daad te werken aan het ontkrachten van dit hardnekkige negatieve imago.

**