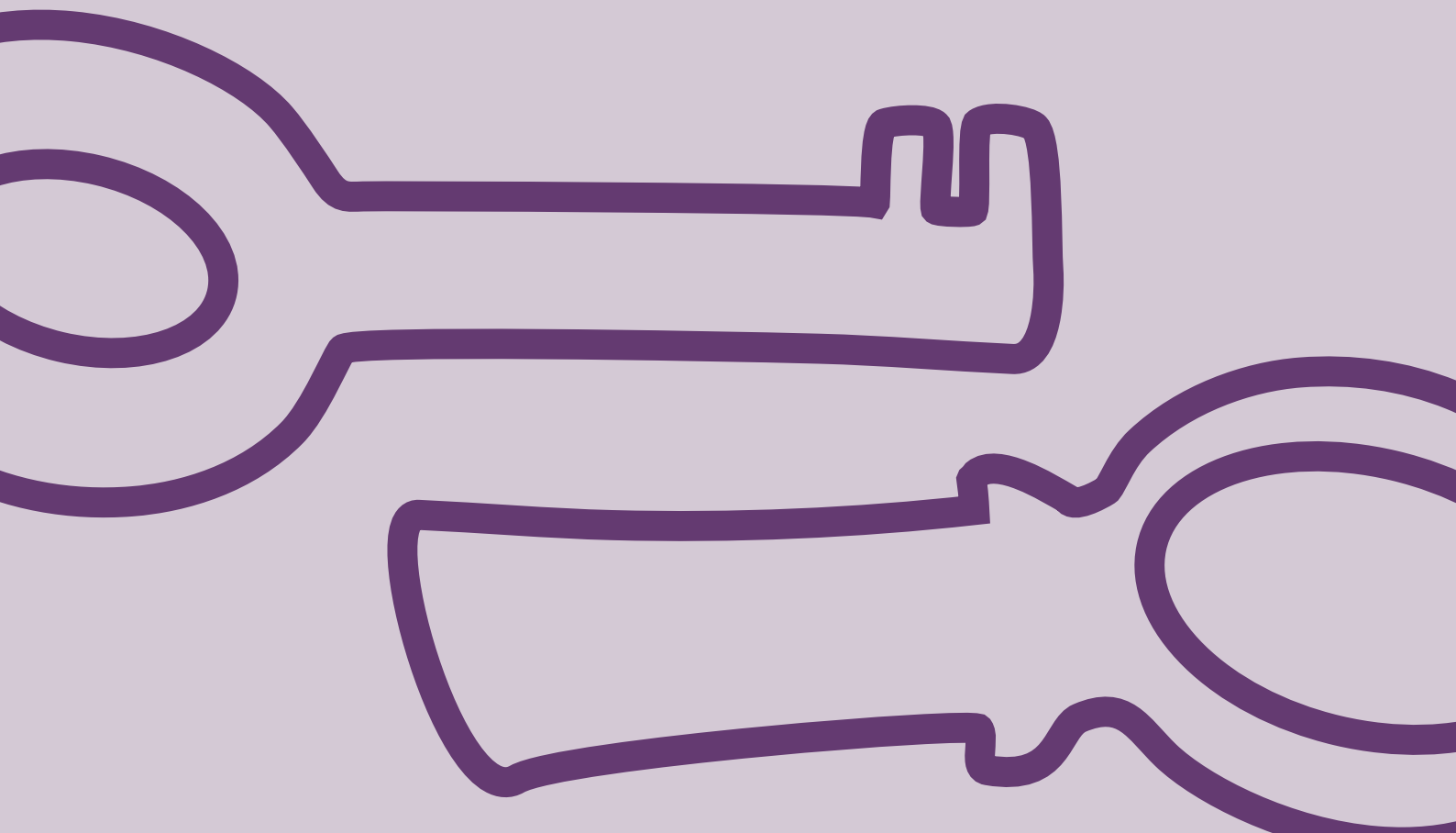


Rekenkamercommissie  Leiden

## Leiden een last?



Aan de Raad van de Gemeente Leiden

## **Inleiding**

De Rekenkamercommissie biedt u hierbij haar rapport 'Leiden een last?' over de juridische procedures in het omgevingsrecht aan. Deze brief dient als een introductie van het rapport en bevat de aanbevelingen die de commissie naar aanleiding daarvan doet. Het rapport geeft een overzicht van de wijze waarop procedures gevoerd worden tussen de gemeente Leiden en haar burgers en bevat een schat aan cijfermatige gegevens die in tabellen en diagrammen zijn weergegeven. De commissie verwijst u daar graag naar.

## **Achtergrond**

De gemeenteraad van Leiden heeft in 2012 het optimaliseren van de betrokkenheid van de burger bij de gemeentelijke besluitvorming op de politieke agenda geplaatst. Oogmerk is het tijdig betrekken van de burger bij het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van het gemeentelijke beleid om zo betere resultaten te boeken.<sup>1</sup> In het nieuwe gemeentelijke beleid ligt het accent op het betrekken van de burger bij planontwikkeling. De gedachte daarbij is dat hoe beter er aan de “voorkant” rekening wordt gehouden met de inzichten en belangen van burgers hoe geringer er bezwaren aan de “achterkant” zullen zijn. Goed, communicatief en effectief werk aan de voorkant moet leiden tot tevreden burgers, weinig procedures en daardoor ook minder administratieve en financiële lasten.

In 2012 werd de Rekenkamercommissie benaderd door buurtcomités en individuele burgers omdat zij meenden door de gemeente onvoldoende serieus te worden genomen. Gezien de aandacht van de gemeente voor het thema publieksparticipatie leek het onze Commissie niet raadzaam daar nu een onderzoek naar in te stellen. Wel leek het zinvol onderzoek te doen naar de wijze van handelen van de gemeente jegens de burger in geval dat handelen leidt tot formele, juridische procedures. Ook die raken de relatie burger - overheid direct en kunnen het gevolg zijn van gebreken in de sfeer van burgerparticipatie. Daarnaast zijn ze kostbaar en wellicht zelfs vermijdbaar. De gemeenteraad heeft haar steun uitgesproken voor een onderzoek hiernaar.

Dit onderzoek spitst zich toe op het omgevingsrecht. In het bijzonder in het omgevingsrecht speelt voor de burger zijn betrokkenheid bij de besluitvorming. Veel omgevingsrechtelijke beslissingen raken hem persoonlijk of raken zijn directe omgeving. Zijn belang bij een goede voorbereidingsprocedure is daarom groot. Dat geldt ook voor de gemeente met het oog op het verkrijgen van draagvlak voor de te nemen besluiten. Besluiten leggen rechtsposities vast of creëren nieuwe. Het omgevingsrecht biedt de burger de mogelijkheid de beslissing te laten heroverwegen (bezwaar) of de rechtmatigheid ervan te laten toetsen (beroep). Er zijn binnen de gemeente Leiden onderzoeken gedaan die zijdelings dit onderzoeksthema raken<sup>2</sup> maar deze bieden beperkt zicht op hoe binnen de gemeente met bezwaar- en beroepsprocedures wordt omgegaan.

## **Het onderzoek door de Rijksuniversiteit Leiden**

De Rekenkamercommissie heeft het onderzoek laten doen door de Afdeling Staats- en bestuursrecht van de Faculteit der rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Leiden. De commissie complimenteert de onderzoekers en hun begeleiders met hun volharding en het bereikte resultaat. Dat is mede tot

---

<sup>1</sup> RV 12.0105 Publieksparticipatie in Leiden inspraak en Participatie- en inspraakverordening 2012, 18 december 2012

<sup>2</sup> Naar de geest van de wet, Evaluatie-onderzoek project Nieuweroord, 3 april 2013  
Uitvoering van de Wabo in control, Algemene bepalingen omgevingsrecht, 16 mei 2013

stand gekomen door de bijzonder gewaardeerde medewerking van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die ruimhartig de voor de benchmark met de andere gemeenten noodzakelijke informatie heeft gegenereerd. Ook de gemeentelijke organisatie en individuele burgers die betrokken waren bij procedures zijn wij dank verschuldigd voor hun bijdragen aan het onderzoek

In dit onderzoek is een benchmark uitgevoerd. Hiervoor zijn de gemeenten Delft, Dordrecht, Gouda en Haarlem uitgekozen. De commissie dankt deze gemeenten voor hun positieve reactie op haar verzoek om medewerking. Deze was nodig voor het verkrijgen van de gegevens bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Wat het landelijke beeld betreft heeft het onderzoek van prof. A.T. Marseille<sup>3</sup> als referentie gediend.

### **Algemene bevindingen uit het onderzoek**

Uit het onderzoek blijkt dat Leiden in vergelijking met de benchmarkgemeenten en het landelijke beeld in het algemeen gunstig scoort. Voor zowel Leiden als de benchmarkgemeenten geldt dat uit de uitkomsten van de procedures bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State relatief weinig juridische fouten blijken. Tevens bleek Leiden steeds gemiddeld of beter te presteren. De Rekenkamercommissie constateert dat met genoegen. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen mogelijkheden tot verbetering zijn. Daarvoor biedt het onderzoek een aantal aangrijpingspunten.

Opvallend is nog dat Leiden in vergelijking met de benchmarkgemeenten meer handhavingprocedures kent. Handhaving van regels is belangrijk voor het vertrouwen van de burger in de overheid en bewijst dat de overheid het eigen beleid serieus neemt. Voorts blijkt dat de gemeente Leiden meer dan gemiddeld zaken bij de rechter wint. Ook wanneer de gemeente in het ongelijk wordt gesteld, kunnen relatief veel besluiten worden gerepareerd, zodat het besluit materieel in stand blijft. Dit betekent dat de kwaliteit van de besluitvorming en de inhoudelijk juridische kwaliteit in Leiden goed zijn te noemen.

Het onderzoek levert ook een aantal aandachtspunten op. De aanpak daarvan biedt naar het oordeel van de commissie de mogelijkheid voor nog betere prestaties waarbij zowel de burger als de gemeente garen kunnen spinnen. Deze worden hieronder beschreven.

### **Financiën**

De commissie heeft aanvullend geprobeerd inzicht te krijgen in de kosten, die gemoeid zijn met bezwaar- en beroepsprocedures. Gezien de verwevenheid van deze werkzaamheden met andere en omvangrijkere werkzaamheden in het omgevingsrecht (bijvoorbeeld bestemmingsplannen, vergunningverlening) bleek het niet mogelijk de bedoelde specifieke kosten af te zonderen. Over de jaren 2010 en 2011 werd aan de drie grootste bureaus, die juridische expertise leveren aan de gemeente Leiden in totaal voor een bedrag van circa € 500.000 respectievelijk € 570.000 betaald. Voor de goede orde zij nogmaals vermeld dat deze bedragen de totalen zijn van declaraties voor adviezen voor het gehele takenpakket van de gemeente. Specifieker kon worden vastgesteld dat in de jaren 2010 en 2011 in totaal € 10.500 en € 22.200 werd geboekt als proceskosten ten gevolge van vergunningverleningen.

---

<sup>3</sup> A.T. Marseille, *Effectiviteit van bestuursrechtsspraak. Een onderzoek naar het verloop en de uitkomst van bestuursrechtelijke beroepsprocedures*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004.

## Verbeterpunten

De commissie verbindt aan het onderzoek de volgende verbeterpunten (in thema's geclusterd):

### ***Check de compleetheid van de aanvragen en los eventuele tekortkomingen direct met de aanvrager op.***

Onvolledige aanvragen of aanvragen met kleine onvolkomenheden kunnen leiden tot afwijzingsbesluiten die vervolgens in bezwaar gecorrigeerd moeten worden. Communiceer daarom naar de burger toe het belang van het aanleveren van alle gevraagde informatie. Check de volledigheid van de aanvraag en vraag zo nodig direct na ontvangst om ontbrekende / aanvullende informatie of een aanpassing van de aanvraag als de onvolkomenheid in de aanvraag marginaal is. Zo wordt ook voorkomen dat een aanvraag wordt afgewezen op een voor de burger niet essentieel onderdeel. Neem contact op met de burger om onvolkomenheden in de aanvraag aan te vullen.

### ***Formuleer en motiveer besluiten zo helder mogelijk voor de burger.***

Het onderzoek spreekt van erg beknopte en juridisch geformuleerde motiveringen van besluiten op aanvragen. De commissie stelt voor om bij het formuleren en motiveren van een besluit het perspectief van de burger als uitgangspunt te nemen. Het gaat om zijn aanvraag en om zijn belangen. Een afwijzing of afwijking van een aanvraag is voor de burger eerder acceptabel wanneer uit het besluit duidelijk blijkt dat zijn belangen serieus zijn afgewogen. Dit geldt ook voor de gevallen waarin de gemeente wettelijk niet anders kan besluiten omdat er sprake is van een gebonden beschikking. Dat is een positieve beslissing die men *moet* nemen omdat aan alle eisen wordt voldaan. Er is dan geen vrijheid om een afweging te maken. Dergelijke beslissingen komen in het ruimtelijk omgevingsrecht voor, bijvoorbeeld wanneer een bestemmingsplan toelaat dat op een uitbouw een verdieping mag worden geplaatst. Voor derden, bijvoorbeeld bureaus die daarvan last hebben, is het niet altijd duidelijk dat in een dergelijk geval met de beslissing een bestaand recht moet worden gerespecteerd. Dat verdient met het oog op belanghebbenden duidelijk te worden aangegeven in de beslissing jegens de aanvrager.

Vermeld bij elk besluit naast de - standaard al in de brief opgenomen - rechtsbeschermingsformule de contactinformatie van de ambtenaar bij wie vragen over het genomen besluit kunnen worden gesteld. Dit contact kan onnodige bezwaar- en beroepsprocedures ondervangen. Neem bij contact met derden na het genomen besluit, reacties van inhoudelijke aard serieus en overweeg of deze aanleiding kunnen zijn tot een nader gesprek over of heroverweging van het genomen besluit, voordat de bezwaarprocedure in gang behoeft te komen. Doe dat zorgvuldig ten opzichte van de burger met het oog op het verloop van diens bezwaartermijn. Voorkom de reactie: Dien maar bezwaar in.

### ***Vershaf de burger inzicht in hun kansen bij bezwaar- en beroepsprocedures.***

Uit de interviews bleek dat burgers niet goed kunnen inschatten wat hun kansen zijn in bezwaar- en beroepsprocedures. Hanteer na binnenkomst van een bezwaarschrift het beginsel van 'bellen na bezwaar', waarbij de behandelende ambtenaar uit eigener beweging contact opneemt met de burger. In een dergelijk contact kunnen zaken verhelderd worden en eventuele misverstanden weggenomen. 'Bellen na bezwaar' kan verdere procedures voorkomen. Informeer via (verwijzing naar) de website van de gemeente en / of folder de bezwaar makende burger over het functioneren van de bezwaarschriftencommissie, de onafhankelijke status ervan, haar toetsingskader en de procedure.

### ***Benadruk de onafhankelijkheid van de bezwaarschriftencommissie en zet deze breder in.***

De bezwaarcommissie wordt door een aantal burgers gezien als een verlengstuk van de gemeente. Bovendien lijkt die commissie overwegend juridisch te toetsen. Het jaarverslag wordt niet gebruikt voor het benoemen van opvallende leerpunten.

Behandel een bezwaarschrift en adviseer daarover overeenkomstig de bedoeling van het instellen van bezwaar: een integrale heroverweging van het besluit; niet uitsluitend een juridische toetsing. Maak bij de aanvang van de behandeling van een bezwaarschrift duidelijk wat het toetsingskader van de commissie is.

Demonstreer de onpartijdigheid van de commissie door beide partijen gelijk te behandelen door bijvoorbeeld gelijk binnenroepen per zaak, door beide partijen zich te laten introduceren e.d.

Besteed in het jaarverslag aandacht aan de evaluatie van de afgehandelde gevallen met het oog op mogelijke verbeteringen in de gemeentelijke besluitvorming c.q. het eigen handelen van de commissie zelf. Signaleer verschillen van inzicht tussen commissie en het college, zeker als die leiden tot contraire besluiten. Bespreek het jaarverslag met dat oogmerk ook met de ambtelijke leiding en bewaak de afgesproken actiepunten.

Bevorder duidelijkheid over het beleid dat het college in handhavingzaken voert met betrekking tot begunstigingstermijnen, de hoogte van dwangsommen en de invordering daarvan opdat – ook voor de in bezwaar gekomen burger - de grens van de bestuurlijke bewegingsvrijheid van de gemeente op deze punten duidelijk is.

#### ***Blijf in contact met de burger ook in de fase van beroep en hoger beroep***

Het is belangrijk de fasen van beroep en hoger beroep niet te beschouwen als onvermijdelijk. Juist hier schuilt het gevaar zich niet meer los te kunnen maken van de eenmaal ingenomen positie. Ook al blijkt de gemeente relatief vaak in het gelijk te worden gesteld, het verdient voor de gemeente ook dan nadrukkelijke afweging te proberen een (vervolg) procedure te vermijden. Zo kan het zinvol zijn bij evident te repareren fouten te overwegen de appellant daarop te attenderen en zo wellicht een verdere procedure te voorkomen.

#### ***Verbeter de (administratieve) organisatie***

Maak binnen de ambtelijke organisatie transparanter wie waarvoor verantwoordelijk is, wie welke besluiten neemt en welke lijn wordt aangehouden. In het ambtelijk afstemmingsoverleg met de onderzoekers en de Rekenkamercommissie, bleek dat daarover tussen en binnen afdelingen onduidelijkheden bestaan.

Een duidelijk punt van aandacht verdient het dossiermanagement. Het is belangrijk dat gewerkt wordt aan een systeem dat voorziet in één compleet dossier per aanvraag / casus.

Zorg dat het dossierbeheer in orde is. De dossiers hebben thans een papieren en digitale vorm. Ken elk dossier een individueel nummer toe, vermeld dit nummer op elk dossierstuk en zorg ervoor dat er één compleet digitaal dossier is. Neem in een dossier ook de informatie met betrekking tot eventuele bezwaar- en beroepsprocedures op. Wijs voor elk dossier een eigenaar aan.

Zorg voor een integraal informatiesysteem dat vergunningdossiers eenvoudig toegankelijk en doorzoekbaar maakt en dat specifieke managementinformatie kan leveren.

Wijs in de organisatie een centraal punt of een persoon aan waar de adviezen van de Bezwaarschriftencommissie en rechterlijke uitspraken bijeenkomen en worden geanalyseerd. Leg daarvan een register aan. Koppel de bevindingen naar aanleiding van de adviezen en uitspraken terug in de organisatie. Investeer in het leervermogen van de organisatie.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> De juridische controller zou hier wellicht zijn kwaliteitsborgende rol kunnen vervullen. Gemeente Leiden, Juridische kwaliteitszorg, Verslag van een doorlichting, december 2011

# **Leiden een last?**

**Een onderzoek naar juridische procedures  
op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht  
in de gemeente Leiden**

## **Rapport van bevindingen**



**Universiteit Leiden**

Juli 2013

## **Colofon**

Leiden een last? Een onderzoek naar juridische procedures op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht in de gemeente Leiden

*Opdrachtgever*

Rekenkamercommissie gemeente Leiden

*Opdrachtnemer*

Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Afdeling Staats- en bestuursrecht

Onderzoeker: mr. M. Stremmer, met medewerking van G.C. Strating en mr. S.E. van der Linden

Begeleiding: mr.dr. Y.E. Schuurmans, mr.dr. M. Lurks en mr. A. ten Veen

# Inhoudsopgave

1. Inleiding .....	4
1.1 Aanleiding onderzoek .....	4
1.2 Doelstelling onderzoek.....	4
1.3 Vraagstelling onderzoek.....	5
1.4 Opzet onderzoek.....	5
1.5 Leeswijzer .....	6
1.6 Dankwoord .....	7
2. Gemeentelijke organisatie .....	8
2.1 Inleiding .....	8
2.2 Algemeen .....	8
2.3 Bestemmingsplannen en uitgebreide voorbereidingsprocedure.....	9
2.4 Vergunningen .....	9
2.5 Handhaving .....	10
2.6 Bezwaarschriftencommissie.....	10
2.7 Servicepunt71 .....	11
3. Handelwijze gemeente: kwantitatieve analyse juridische procedures .....	12
3.1 Aantal aanvragen.....	12
3.2 Aantal besluiten.....	13
3.3 Geschilbeslechting per procesfase .....	15
3.4 Bezwaar .....	17
3.5 Beroep .....	18
3.6 Hoger beroep .....	18
3.7 Vergelijking met onderzoek Marseille .....	19
3.8 Bezwaar zonder advies.....	21
3.9 Contraire besluiten .....	22
3.10 Conclusies .....	23
4. Benchmark: vergelijking uitspraken ABRvS met vier andere gemeenten.....	24
4.1 Kerngegevens gemeenten.....	24
4.2 Aantal uitspraken per rechtsgebied .....	25
4.3 Partij die (hoger)beroep instelt .....	27
4.4 Beoordeling door de ABRvS.....	28
4.5 Gegrondverklaringen naar rechtsgebied.....	30
4.6 Afdoening van het (hoger)beroep .....	31
4.7 Conclusies .....	35
4.7.1 Aantal uitspraken en (hoger)beroepen .....	35
4.7.2 Beoordeling .....	35
4.7.3 Afdoening.....	35
4.7.4 Algemeen .....	36
5. Handelwijze gemeente: kwalitatieve analyse juridische procedures .....	37
5.1 Inleiding .....	37
5.2 Normatief kader.....	37
5.3 Bestemmingplannen .....	38
5.3.1 Procedure.....	38
5.3.2 Rechtmatigheid.....	39
5.3.3 Behoorlijkheid .....	40
5.4 Vergunningen .....	41
5.4.1 Procedure.....	41
5.4.2 Rechtmatigheid.....	42



5.4.3 Behoorlijkheid .....	42
5.5 Handhaving .....	45
5.5.1 Procedure.....	45
5.5.2 Rechtmatigheid.....	46
5.5.3 Behoorlijkheid .....	46
5.6 Bezwaarschriftencommissie.....	47
5.7 Niet-juridische geschilbeslechting .....	48
5.8 Conclusies .....	48
6. Kosten juridische procedures voor de burger.....	50
6.1 Tijd .....	50
6.2 Geld .....	50
6.3 Conclusies .....	51
7. Kanttekeningen.....	52
7.1 Dossierbeheer .....	52
7.2 Informatiesystemen .....	53
7.3 Conclusies .....	54
8. Conclusies .....	55
Bijlage 1. Onderzoeksopzet.....	58
1.1 Afbakening .....	58
1.1.1 Juridische procedures .....	58
1.1.2 Ruimtelijk omgevingsrecht .....	58
2.1.3 Procespartijen .....	59
2.1.4 Onderzoekperiode.....	59
1.2 Benchmark .....	59
1.2.1 Vragen benchmark .....	59
1.2.2 Methode.....	59
1.3 Onderzoek naar handelwijze gemeente.....	60
1.3.1 Vragen kwantitatief onderzoek .....	60
1.3.2 Vragen per dossier.....	60
1.3.3 Methode.....	61
1.4 Kosten.....	62
1.4.1 Vragen kwantitatief deel .....	62
1.4.2 Vragen kwalitatief deel .....	62
1.4.3 Methode.....	62
Bijlage 2. Data kwantitatieve analyse .....	63
2.1 Afdoening van vergunningaanvragen .....	63
2.2 Beoordeling in bezwaar (met advies).....	65
2.3 Beoordeling in beroep .....	66
2.4 Beoordeling in hoger beroep .....	67
2.5 Data onderzoek Marseille.....	68
2.6 Aantal bezwaren zonder advies.....	68
2.7 Aantal contraire besluiten.....	69
Bijlage 3. Benchmarkgegevens .....	70
3.1 Selectie uitspraken.....	70
3.2 Aantal uitspraken.....	71
3.3 Beoordeling door de ABRvS.....	72
3.4 Afdoening gegrondverklaring .....	75
Bijlage 4. Vragenlijst interviews burgers .....	77

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding onderzoek

De Rekenkamercommissie van Leiden heeft signalen opgevangen van burgers en buurtcomités dat de gemeente Leiden zichzelf en anderen op kosten zou jagen door op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht tijd- en geldverslindende juridische procedures te voeren, waarbij de gemeente deze procedures nogal eens zou verliezen. Bovendien heeft een aantal burgers en buurtcomités in 2011 en 2012 bij de Rekenkamercommissie geklaagd dat zij zich in de sfeer van het ruimtelijk omgevingsrecht onvoldoende serieus genomen voelt door de gemeente. Op klachten en suggesties met betrekking tot voorgenomen gemeentelijke plannen zou de gemeente niet of onvoldoende reageren. Daarnaast zou het college van burgemeester en wethouders meermaals aan de gemeenteraad hebben medegedeeld dat er sprake was van constructieve samenwerking met de betrokkenen, terwijl zij dit zelf anders hebben ervaren.

De Rekenkamercommissie is naar aanleiding van deze signalen en klachten in gesprek gegaan met de betrokkenen. Uit deze gesprekken is de indruk ontstaan dat sommige burgers onvoldoende transparantie ervaren bij de gemeentelijke besluitvorming. Als dit een ruimer gedeeld gevoel blijkt te zijn, is dat schadelijk voor het draagvlak voor de omgevingsrechtelijke beslissingen van de gemeente. Een bijkomend nadeel is dat in dit geval waarschijnlijk kosten worden gemaakt door het voeren van bezwaar- en (hoger)beroepsprocedures, terwijl die mogelijk voorkomen kunnen worden. Meer algemeen gesteld zou onnodige ‘juridisering’ door de gemeente afbreuk doen aan de dienstbaarheid van de gemeente aan de burger.

De Rekenkamercommissie heeft de Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Afdeling Staats- en bestuursrecht, opdracht gegeven tot het uitvoeren van dit onderzoek teneinde inzichtelijk te krijgen of de wijze waarop de gemeentelijke besluitvorming op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht plaatsvindt, leidt tot onnodige bezwaar- en (hoger)beroepsprocedures. Op basis van het onderzoek doet de Rekenkamercommissie aan de gemeenteraad onderbouwde aanbevelingen ter verbetering van de gemeentelijke besluitvorming en ter voorkoming van juridische procedures.

## 1.2 Doelstelling onderzoek

Op initiatief van de gemeenteraad heeft het college van burgemeester en wethouders in 2012 nieuw beleid over publieksparticipatie geagendeerd.<sup>1</sup> Doel van dit beleid is het optimaliseren van de betrokkenheid van burgers bij de gemeentelijke besluitvorming. De nadruk ligt hierbij op de ‘voorkant’ van het besluitvormingsproces, dat wil zeggen op de fase waarin het beleid gevormd wordt. Het voorliggende onderzoek richt zich op de ‘achterkant’ van het besluitvormingsproces. Centraal staat niet de totstandkoming van beleid, maar de juridische procedures die volgen op gemeentelijke besluiten in concrete gevallen.

---

<sup>1</sup> In 2012 heeft het college de conceptnota ‘Publieksparticipatie in Leiden’ en de ‘Participatie- en inspraakverordening 2012’ vastgesteld.

Het onderzoek dient twee doelen:

- Inzicht te krijgen in de positie van de gemeente Leiden ten opzichte van vergelijkbare gemeenten waar het gaat om het aantal juridische procedures op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht en de mate waarin zij in het gelijk wordt gesteld.
- Inzicht te krijgen in het handelen van de gemeentelijke organisatie in gevallen waarin het tot een juridische procedure komt op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht. Daarbij wordt niet alleen naar strikt juridische aspecten gekeken, maar ook naar de behoorlijkheid van het handelen van de gemeente. Met name wordt onderzocht hoe de communicatie tussen de gemeente en de burger verloopt. Ook wordt nagegaan in hoeverre de gemeente bij het nemen van beslissingen rekening houdt met de belangen en opvattingen van de burger.

Daarnaast zal geprobeerd worden enig inzicht te krijgen in de kosten die voor de burger gemeoid zijn met het voeren van juridische procedures op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht.

### **1.3 Vraagstelling onderzoek**

Het onderzoek gaat na of gemeentelijke besluiten op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht leiden tot bezwaar- en (hoger)beroepsprocedures die potentieel te vermijden zijn. Of een procedure daadwerkelijk te vermijden was, kan niet feitelijk worden vastgesteld. Wel kan worden onderzocht of de juridische procedure tot resultaat heeft dat een besluit wordt vernietigd. Is dat het geval, dan heeft de burger een juridisch valide reden gehad om te procederen. Heeft de gemeente rechtmatig gehandeld, dan had de burger potentieel van procederen afgezien. Het aantal vernietigde besluiten bij de rechter geeft dus een indicatie van mogelijk te vermijden procedures. Daarnaast kan uit de bezwaar- en beroepschriften van burgers een beeld worden verkregen van hun beweegredenen om te gaan procederen. Daarbij kan worden beoordeeld of goede communicatie mogelijke misverstanden weg had kunnen nemen. Een analyse van het verloop van de juridische procedures geeft op die wijze een indicatie van de vermijdbaarheid van die procedures. Met name wordt onderzocht in hoeverre de gemeente in de verschillende fasen van het besluitvormingsproces de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen voldoende inventariseert en voldoende afweegt, en in hoeverre zij rekening houdt met de overige belangen en opvattingen van de burger. De focus van het onderzoek ligt bij de handelwijze van de gemeentelijke organisatie. De vraagstelling bij het onderzoek luidt:

- 1. Voert de gemeente Leiden relatief meer juridische procedures op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht dan vergelijkbare gemeenten en wordt ze relatief minder vaak in het gelijk gesteld?*
- 2. Waarom komt het tot dergelijke procedures, waar gaan ze over en hoe verloopt de procedure?*
- 3. In hoeverre kan de gemeente Leiden dergelijke procedures vermijden?*

### **1.4 Opzet onderzoek**

Het onderzoek ziet op procedures die aanvangen met het maken van bezwaar of het indienen van een zienswijze door de burger en die uiteindelijk kunnen uitmonden in een uitspraak door de rechter in (hoger)beroep. Het onderzoek beperkt zich tot procedures op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht, waaronder zowel het ruimtelijk ordeningsrecht als het milieurecht worden begrepen. De onderzoeksperiode is in beginsel 2005 tot en met 2011.

Het onderzoek omvat een kwantitatief en een kwalitatief deel. Het kwantitatieve deel bestaat uit een analyse van gegevens betreffende het aantal besluiten en procedures in de gemeente Leiden en een benchmark. De analyse van het aantal besluiten en procedures is gebaseerd op gegevens uit de jaarverslagen van de bezwaarschriftencommissie en gegevens uit de informatiesystemen van de gemeente. De benchmark is gebaseerd op gegevens die zijn verstrekt door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS). Het kwalitatieve deel van het onderzoek betreft een analyse van de juridische procedures waarbij de gemeente partij is. Dit deel is gebaseerd op dossieranalyses en interviews.

Een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksopzet is te vinden in bijlage 1 bij dit rapport.

## **1.5 Leeswijzer**

Het onderzoeksrapport bestaat uit zeven hoofdstukken. Na deze inleiding volgt hoofdstuk 2 waarin beknopt wordt ingegaan op de inrichting van de gemeentelijke organisatie voor zover relevant voor dit onderzoek.

In hoofdstuk 3 worden de cijfers betreffende besluiten en bezwaar-, beroeps- en hogerberoepszaken geanalyseerd. Dit hoofdstuk is kwantitatief van aard en ziet alleen op Leiden.

Hoofdstuk 4 bevat een benchmark. Gegevens over procedures bij de ABRvS tegen de gemeente Leiden worden vergeleken met gegevens van een aantal vergelijkbare gemeenten, te weten Delft, Dordrecht, Gouda en Haarlem.

In hoofdstuk 5 staat de handelwijze van de gemeentelijke bestuursorganen centraal. Dit hoofdstuk brengt in kaart of in juridische procedures gebreken in het besluit zijn geconstateerd en zo ja, wat de aard van die gebreken is. Ook wordt beschreven hoe de gemeente omgaat met de burger in geval het tot een juridische procedure komt. Bijzondere aandacht gaat hierbij uit naar de wijze waarop de gemeente met de burger communiceert, alsmede de mate waarin de gemeente rekening houdt met de belangen en opvattingen van de burger. In dit verband wordt ook gezien in welke mate gebruik is gemaakt van niet-juridische methoden en vaardigheden om het geschil te beslechten.

Hoofdstuk 6 gaat over de kosten die burgers hebben gemaakt ten behoeve van hun juridische procedure. Dit hoofdstuk omvat zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek.

Hoofdstuk 7 bevat een aantal kanttekeningen bij de mogelijkheid om een goed beeld te krijgen van de juridische procedures die voor Leiden spelen. Het hoofdstuk beschrijft de beperkingen in de aard en toegankelijkheid van de beschikbare gegevens in de gemeentelijke dossiers.

In hoofdstuk 8 tot slot worden beknopt de conclusies van het onderzoek beschreven.

Bijlage 1 bij dit rapport bevat een beschrijving van de onderzoeksopzet. In deze bijlage worden de onderzoeksvragen beschreven en de methode waarmee deze onderzoeksvragen zijn beantwoord. Bijlage 2 bevat de gegevens voor de kwantitatieve analyse van uitsluitend Leiden, terwijl bijlage 3 de gegevens bevat voor de benchmark. Als bijlage 4 is de vragenlijst opgenomen die is gebruikt voor de interviews met de burgers.

## **1.6 Dankwoord**

De onderzoekers bedanken de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, de benchmarkgemeenten, de betrokken ambtenaren van de gemeente Leiden en de geïnterviewde burgers voor hun medewerking.

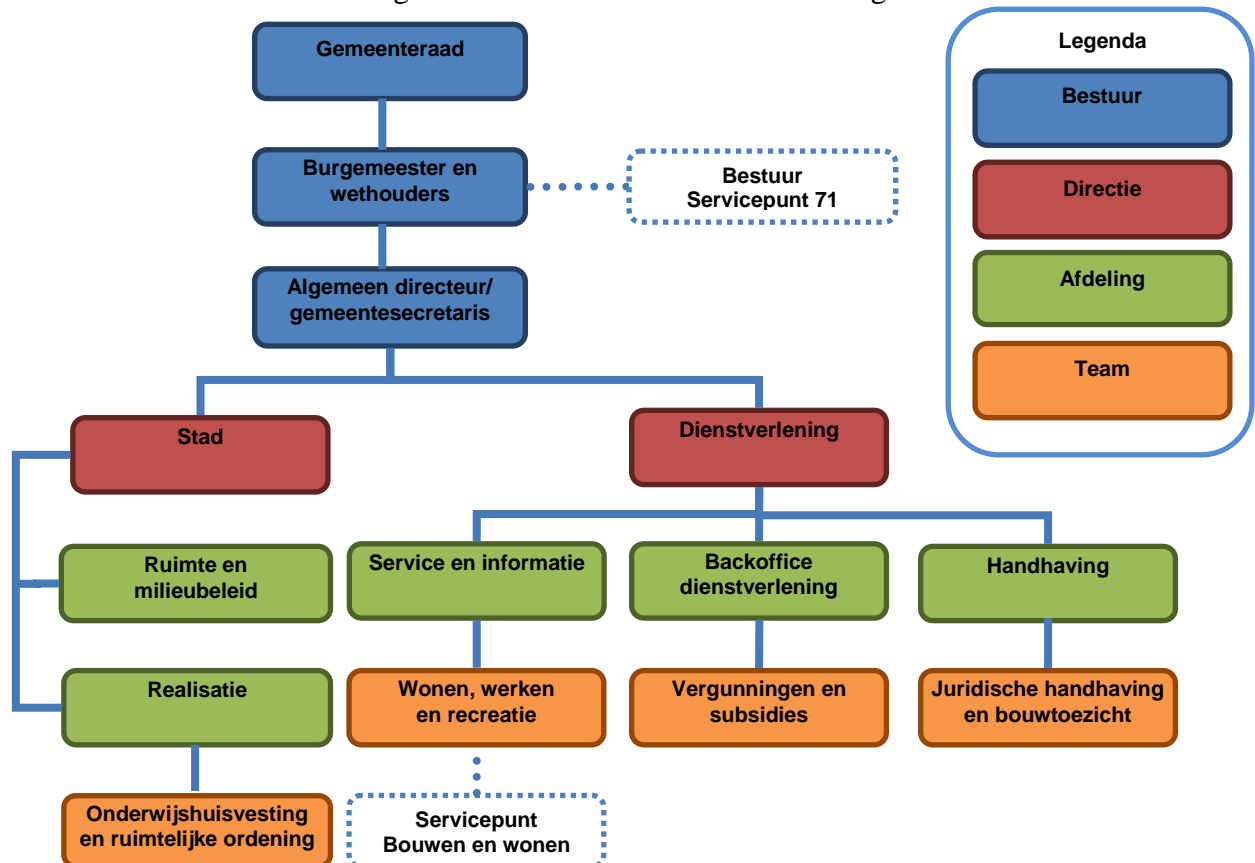
## 2. Gemeentelijke organisatie

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft beknopt de gemeentelijke organisatie, voor zover relevant voor dit onderzoek. In paragraaf 2.2 wordt een overzicht gegeven van de organisatieonderdelen. Paragraaf 2.3 beschrijft wie verantwoordelijk is voor planologische en juridische advisering en voor bestemmingplanprocedures en omgevingsvergunningen via de zogenaamde uitgebreide voorbereidingsprocedure, paragraaf 2.4 doet dit voor vergunningen en paragraaf 2.5 voor handhaving. Paragraaf 2.6 gaat in op de bezwaarschriftencommissie. Paragraaf 2.7 tot slot behandelt het Servicepunt71.

### 2.2 Algemeen

De ambtelijke organisatie is opgebouwd uit directies, met aan het hoofd een directeur. Een directie bestaat uit afdelingen, die worden geleid door een afdelingsmanager. Een afdeling is gewoonlijk onderverdeeld in teams, met aan het hoofd een teamleider. Het organogram van de voor dit onderzoek relevante organisatieonderdelen ziet er uit als volgt.



Organogram 1 Gemeentelijke organisatie voor zover relevant voor dit onderzoek.

## 2.3 Bestemmingsplannen en uitgebreide voorbereidingsprocedure

Onder de directie Stad, afdeling Realisatie ressorteert het team Onderwijshuisvesting en ruimtelijke ordening (ORO). Dit team draagt in eerste instantie verantwoordelijkheid voor het opstellen van een integrale afweging over de wenselijkheid en de haalbaarheid van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Uitgezonderd daarvan zijn zogenaamde ‘complexe ruimtelijke initiatieven’. Dat zijn initiatieven waarbij de initiatiefnemer en het gemeentebestuur eerst gezamenlijk plannen opstellen. Hier ligt de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij de afdeling Ruimte en milieubeleid.

Naast de integrale advisering is het team ORO verantwoordelijk voor de wijziging van bestemmingsplannen en voor de tienjaarlijkse actualisatie van bestemmingsplannen. Ook is het team verantwoordelijk voor de uitgebreide voorbereidingsprocedure voor een omgevingsvergunning.<sup>2</sup>

Bij het opstellen van ruimtelijke onderbouwingen maakt het team ORO gebruik van rond de dertig interne vakdisciplines. Ambtenaren van een vakdiscipline zijn specialisten op een bepaald beleidsterrein. Soms is dit beleidsterrein veelomvattend, bijvoorbeeld ‘stedenbouw’, soms ook specifiek, bijvoorbeeld ‘wonen boven winkels’. De betreffende ambtenaren bevinden zich verspreid over de gehele ambtelijke organisatie. Het team ORO maakt ook gebruik van advies door externe instellingen.<sup>3</sup> Bij verschil van inzicht tussen de verschillende adviseerende vakdisciplines over de integrale advisering door ORO kan worden opgeschaald naar het hieronder nader genoemde Wabo-beslisteam.<sup>4</sup>

## 2.4 Vergunningen

Onder het team Wonen, werken en recreatie van de afdeling Service en informatie valt onder meer het Servicepunt Bouwen en wonen. Dit servicepunt vormt het loket voor de burger. Een burger die een vergunning wil aanvragen kan bij het servicepunt terecht voor informatie over hoe de aanvraag moet worden ingediend, of er belemmeringen zijn voor het verlenen van de vergunning, en hoe de aanvraagprocedure zal verlopen.

Voor de omgevingsvergunning kent het team Wonen, werken en recreatie een Wabo-procesregisseur. De Wabo-procesregisseur is het eerste aanspreekpunt voor de aanvrager van een omgevingsvergunning of een vooroverleg. Hij vormt de schakel tussen de aanvrager en de afdeling Backoffice dienstverlening, team Vergunningen en subsidies, en draagt bij aan de optimalisering van de samenwerkingsprocessen. Hij speelt geen rol in de rechtstreekse behandeling van aanvragen of vooroverleggen, maar zorgt ervoor dat de aanvrager tijdig en adequaat van informatie wordt voorzien.

Een omgevingsvergunning kan online worden aangevraagd via het Omgevingsloket. Dit is een landelijke website. De aanvraag komt vervolgens binnen bij de gemeentelijke administratie (afdeling Service en informatie) en wordt daar geregistreerd. De aanvragen worden in beginsel behandeld door het team Vergunningen en subsidies. Aanvragen van een enkelvoudige kapvergunning worden behandeld door het team Wonen, werken en recreatie. Aanvragen van een milieuvergunning worden behandeld door de Omgevingsdienst West-Holland.

---

<sup>2</sup> De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld de Omgevingsdienst West-Holland en het Hoogheemraadschap van Rijnland.

<sup>4</sup> Zie paragraaf 2.4.

De aanvraag belandt in laatstgenoemde geval eerst bij de ontvankelijkheidstoetsers. Deze gaat na of de aanvraag voldoet aan de wettelijke vereisten en of de benodigde stukken meegeleverd zijn. Is dit het geval, dan wordt de aanvraag doorgeleid naar de Wabo-coördinator. Onder diens verantwoordelijkheid wordt de aanvraag inhoudelijk getoetst. In eenvoudige gevallen kan hij de aanvraag zelf afhandelen. Is nader advies nodig, dan kan hij gebruik maken van de eerder genoemde vakdisciplines en externe instellingen. Voor de adviesverlening wordt een vaste termijn gehanteerd.

Voor twijfelgevallen bestaat er een Wabo-beslisteam. De teamleden zijn afkomstig van vier afdelingen: Service en informatie, Backoffice dienstverlening, Realisatie en Handhaving. De voorzitter van het beslisteam is één van de managers van deze afdelingen. Tot de vaste leden van het beslisteam behoren de teamleiders Vergunningen en subsidies en ORO alsmede de Wabo-procesregisseur. Afhankelijk van de te bespreken zaak worden de vergaderingen tevens bijgewoond door de direct betrokken ambtenaren. Komt het beslisteam er niet uit, dan wordt de aanvraag voorgelegd aan de wethouder. Dit gebeurt ook indien de aanvraag bestuurlijk of maatschappelijk gevoelig ligt, indien de welstandscommissie afwijkend heeft geadviseerd en indien de vakafdelingen onvoldoende mandaat hebben.

## **2.5 Handhaving**

Onder de directie Dienstverlening ressorteert ook de afdeling Handhaving. Deze afdeling omvat onder meer het team Juridische handhaving en bouwtoezicht. Toezichthouders van dit team zien toe op de naleving van de regels die in Leiden gelden voor bouwen en wonen. Juristen van dit team kunnen zo nodig een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang opleggen. Zij voeren tevens de juridische procedures en verwijzen eventuele overtreders naar het eerdergenoemde Servicepunt Bouwen en wonen om te bezien of de situatie gelegaliseerd kan worden.

## **2.6 Bezwaarschriftencommissie**

De bezwaarschriftencommissie behandelt bezwaren van burgers en geeft hierover advies aan het betreffende bestuursorgaan van de gemeente (de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester). De commissie beoordeelt in het kader van een integrale heroverweging zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid van het besluit. De commissie bestaat sinds medio 2012 uit twee afdelingen. Voor dit onderzoek is alleen Afdeling 1 relevant. Deze afdeling behandelt alle bezwaarschriften, met uitzondering van bezwaarschriften die zijn ingediend met betrekking tot een gemeentelijke belastingverordening, de sociale zekerheid, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en ambtenarenzaken.

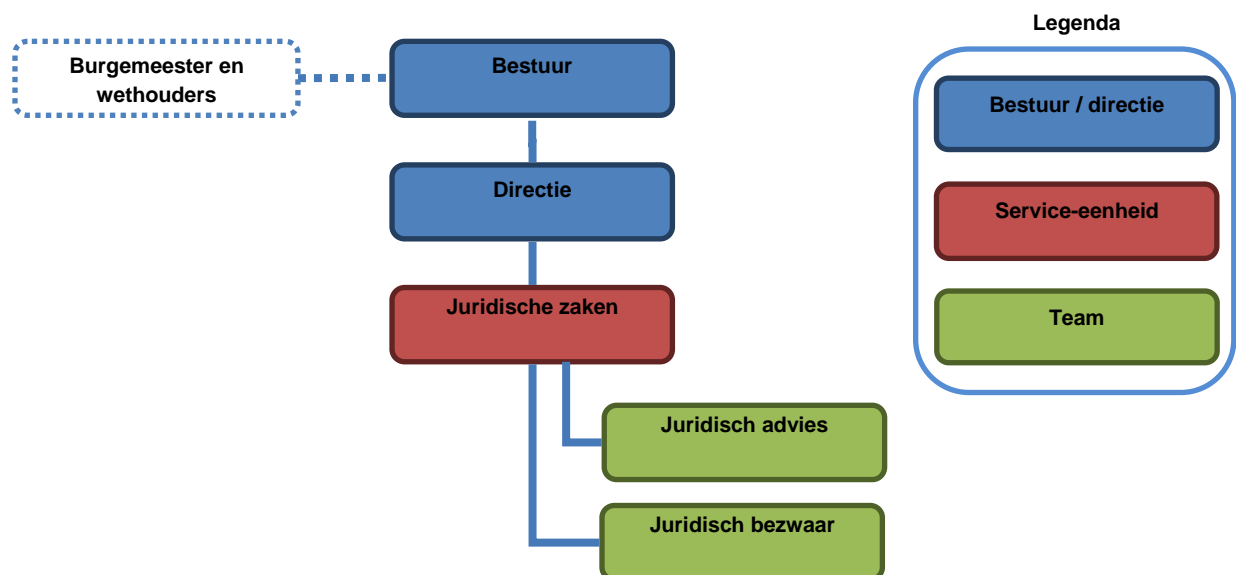
De commissie bestaat uit een eerste voorzitter en een aantal andere voorzitters, tien leden en zes plaatsvervangende leden. Dit zijn allen externen. Per 1 mei 2011 is een nieuwe verordening in werking getreden waardoor gemeenteraadsliden niet langer deel van de commissie kunnen uitmaken. Tot die tijd bestond de commissie uit meerdere externe voorzitters en uit leden die tevens gemeenteraadslid waren of dat recent waren geweest. Afdeling 1 van de commissie wordt bijgestaan door een secretariaat, dat is ondergebracht in Servicepunt71. Voorheen was het secretariaat ondergebracht bij de juridische afdeling van de gemeente Leiden.



## 2.7 Servicepunt71

Op 1 januari 2011 is de Gemeenschappelijke Regeling Servicepunt71 ingegaan. Servicepunt71 is een zogeheten Shared Service Center dat de samenwerking dient tussen een aantal gemeenten op het gebied van de interne bedrijfsvoering. De deelnemende gemeenten zijn Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude. Servicepunt71 is op 1 januari 2012 als organisatie officieel van start gegaan.

Het bestuur van Servicepunt71 bestaat uit één lid uit het college van burgemeester en wethouders per deelnemende gemeente. Het bestuur stuurt de directie aan. Onder de directie valt de service-eenheid Juridische zaken, die wordt geleid door een service-eenheid manager. De service-eenheid Juridische zaken bestaat uit twee teams, Juridisch advies en Juridisch bezwaar, met aan het hoofd een teamleider. Het team Juridisch advies levert algemeen juridisch advies op verschillende gemeentelijke domeinen. De juristen van het team Juridisch bezwaar treden op als secretaris van de bezwaarschriftencommissie en een enkele keer ook als procesvertegenwoordiger in juridische procedures (in beginsel doen de juristen van de vakafdelingen dit). Eén van de juristen van dit team is tevens klachtencoördinator voor de gemeente Leiden. Het organogram van de voor dit onderzoek relevante organisatieonderdelen ziet er uit als volgt.



Organogram 2 Servicepunt71

### **3. Handelwijze gemeente: kwantitatieve analyse juridische procedures**

In dit hoofdstuk worden de cijfers betreffende de juridische procedures tegen de gemeente Leiden onderzocht. Eerst volgt een beknopt overzicht van het aantal aanvragen voor een vergunning dat bij de gemeente is ingediend in de onderzoeksperiode (paragraaf 3.1). De volgende paragraaf (paragraaf 3.2) biedt een overzicht van het aantal besluiten dat is genomen op basis van deze aanvragen, alsmede van het aantal handhavingsbesluiten dat de gemeente in de onderzoeksperiode heeft genomen. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre over deze besluiten wordt geprocedeerd. Paragraaf 3.3 geeft aan wat de verhouding is tussen het aantal besluiten en het aantal keer dat bezwaar, beroep en hoger beroep wordt ingesteld. Daarna volgt een overzicht van de uitkomst van de juridische procedures, voor bezwaar (paragraaf 3.4), beroep (paragraaf 3.5) en hoger beroep (paragraaf 3.6). In een volgende paragraaf (paragraaf 3.7) worden de gegevens betreffende Leiden vergeleken met een meer algemeen onderzoek naar bestuursrechtelijke procedures. Vervolgens wordt ingegaan op bezwaren die informeel zijn afgehandeld, dat wil zeggen zonder dat ze resulteerden in een advies door de bezwaarschriftencommissie (paragraaf 3.8). Daarna volgt een overzicht van het aantal zaken waarin het college van burgemeester en wethouders een andere beslissing op bezwaar heeft genomen dan geadviseerd door de bezwaarschriftencommissie, de zogeheten contraire besluiten (paragraaf 3.9). Tot slot worden conclusies getrokken (paragraaf 3.10). Bijlage 2 bevat de data op basis waarvan dit hoofdstuk is geschreven.

#### **3.1 Aantal aanvragen**

Onderstaande tabel geeft een indicatie van het aantal aanvragen voor een vergunning dat de gemeente in de onderzoeksperiode heeft ontvangen, alsmede de afdoening van deze aanvragen. Hierbij gaat het niet om alle vergunningen die vallen binnen het ruimtelijk omgevingsrecht. De aantallen tot 1 oktober 2010 betreffen verleende of geweigerde bouwvergunningen, sloopvergunningen, monumentenvergunningen, reclamevergunningen en aanlegvergunningen.<sup>5</sup> Op 1 oktober 2010 is de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) in werking getreden, waardoor genoemde vergunningen overgegaan zijn in de omgevingsvergunning. In de omgevingsvergunning zijn nog meer (oude) vergunningen overgegaan, waaronder vergunningen die niet vallen onder het ruimtelijk omgevingsrecht.<sup>6</sup> Dit verklaart mede het grotere aantal aanvragen in 2011. Aanvragen voor een omgevingsvergunning waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt gevolgd zijn niet opgenomen in de tabel, omdat in dergelijke procedures geen bezwaar kan worden gemaakt.

Onderscheid wordt gemaakt tussen aanvragen die zijn gehonoreerd (vergunning verleend), aanvragen die niet zijn gehonoreerd (vergunning geweigerd) en aanvragen die zijn vervallen. Vervallen aanvragen zijn aanvragen die door de aanvrager zijn ingetrokken of die door het college van burgemeester en wethouders buiten behandeling zijn gelaten. Indien een aanvraag een gebrek bevat kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. De aanvrager moet wel eerst de gelegenheid hebben gehad de aanvraag aan te vullen.

---

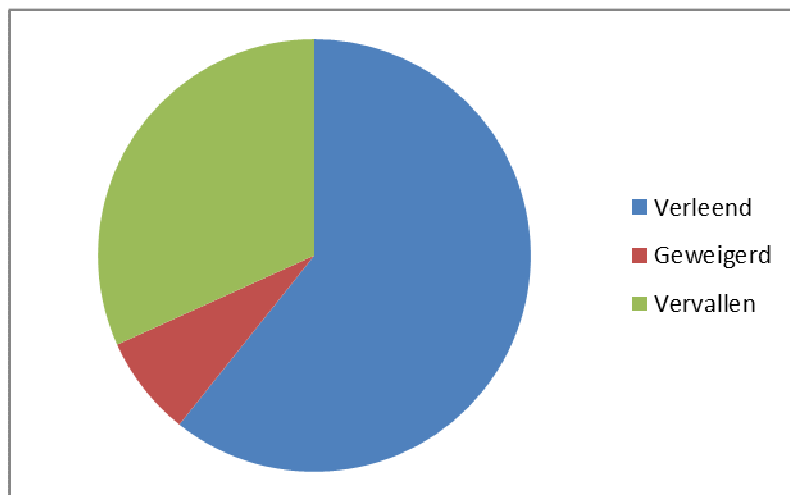
<sup>5</sup> De aantallen ontbreken voor kapvergunningen, ligplaatsvergunningen en parkeervergunningen.

<sup>6</sup> De gegevens vanaf 1 oktober 2010 geven dus een vertekend beeld. In het informatiesysteem van de gemeente kan bij het genereren van overzichten niet worden gedifferentieerd naar soort omgevingsvergunning.

Jaar	Verleend	Percentage verleend	Geweigerd	Percentage geweigerd	Vervallen	Percentage vervallen	Totaal
2005	707	45%	113	7%	744	48%	1564
2006	696	66%	80	8%	273	26%	1049
2007	869	66%	105	8%	344	26%	1318
2008	834	63%	139	11%	349	26%	1322
2009	815	64%	108	8%	360	28%	1283
2010	727	62%	89	8%	361	31%	1177
2011	1065	64%	86	5%	525	31%	1676
Totaal	5713	61%	720	8%	2956	31%	9389

**Tabel 1** Aantal en afdoening vergunningaanvragen.

Weergegeven in een diagram ziet de verhouding tussen de verschillende afdoeningswijzen er als volgt uit:



**Diagram 1** Aantal en afdoening vergunningaanvragen.

Een ruime meerderheid van de aanvragen (61 %) leidt tot een positieve beslissing van het college van burgemeester en wethouders. Een klein gedeelte van de aanvragen (8 %) leidt tot een afwijzing. Ongeveer een derde van de aanvragen (31 %) vervalt.

### 3.2 Aantal besluiten

Tegen een besluit waarin een vergunning wordt verleend of geweigerd kan in beginsel bezwaar worden gemaakt. Indien het college van burgemeester en wethouders een aanvraag buiten behandeling laat is dat ook een besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt. Geen bezwaar kan worden gemaakt indien bij de aanvraag van een omgevingsvergunning de uitgebreide voorbereidingsprocedure is gevolgd. In die gevallen kan tegen het ontwerp-besluit een zienswijze worden gericht en kunnen belanghebbenden daarna direct beroep instellen bij de rechtbank. Ook tegen de vaststelling van een bestemmingsplan kan geen bezwaar worden gemaakt. Belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend kunnen direct in beroep bij de ABRvS.

Worden de vervallen aanvragen buiten beschouwing gelaten, dan levert dat onderstaande tabel op.<sup>7</sup>

<i>Jaar</i>	<i>Verleend</i>	<i>Percentage verleend</i>	<i>Geweigerd</i>	<i>Percentage geweigerd</i>	<i>Totaal</i>
2005	707	86%	113	14%	820
2006	696	90%	80	10%	776
2007	869	89%	105	11%	974
2008	834	86%	139	14%	973
2009	815	88%	108	12%	923
2010	727	89%	89	11%	816
2011	1065	93%	86	7%	1151
Totaal	5713	89%	720	11%	6433

**Tabel 2 Aantal en inhoud besluiten op een vergunningaanvraag.**

Tegen al deze besluiten kan bezwaar worden gemaakt. Gemiddeld 89% van de aanvragen wordt gehonoreerd. Indien de vergunning wordt verleend zal de aanvrager in beginsel geen juridische procedure starten; hij krijgt dan immers waar hij om gevraagd heeft. Wel kunnen derden, bijvoorbeeld omwonenden, bezwaar maken tegen de vergunningverlening. Wordt de aanvraag geweigerd, dan kan de aanvrager uiteraard wel zelf bezwaar instellen. Gemiddeld wordt 11% van de aanvragen geweigerd.

Onderstaande tabel geeft het aantal handhavingsbesluiten weer dat de gemeente in de onderzoeksperiode heeft genomen op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht.

<i>Jaar</i>	<i>Aantal</i>
2005	11
2006	31
2007	43
2008	39
2009	54
2010	58
2011	47
Totaal	283

**Tabel 3 Aantal handhavingsbesluiten. Bron: afdeling Handhaving.**

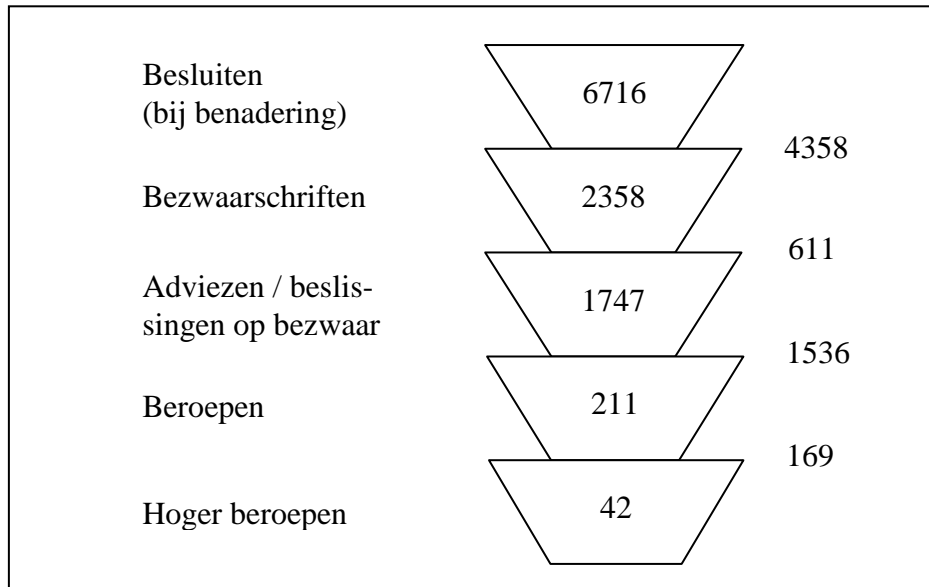
Opgeteld gaat het om 6716 besluiten waartegen bezwaar kan worden gemaakt.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Binnen vervallen aanvragen kan niet worden gedifferentieerd tussen ingetrokken aanvragen en aanvragen die buiten behandeling zijn gelaten.

<sup>8</sup> 6433 besluiten op een vergunningaanvraag en 283 handhavingsbesluiten.

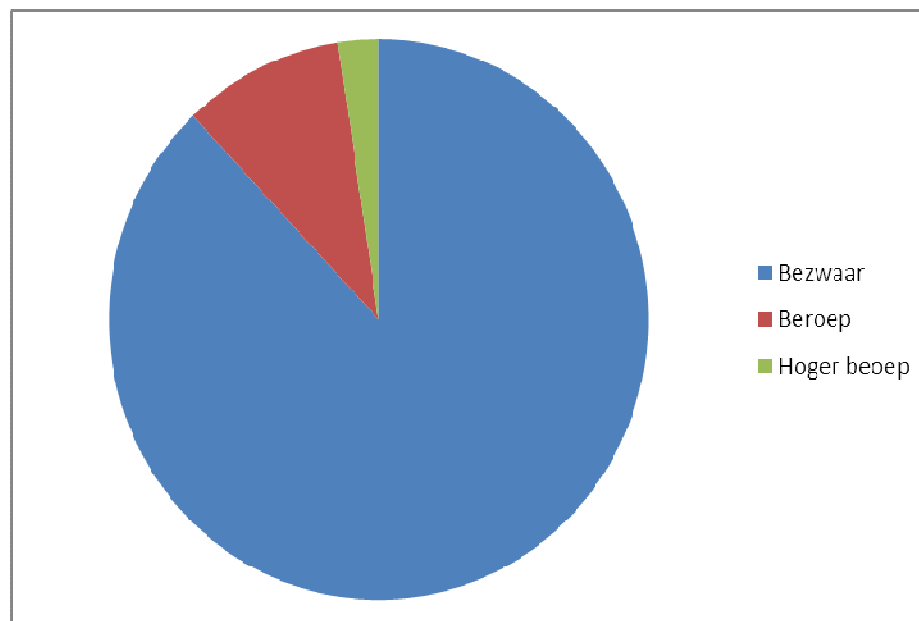
### 3.3 Geschilbeslechting per procesfase

In het vervolg van dit hoofdstuk zal worden nagegaan in hoeverre naar aanleiding van gemeentelijke besluiten door burgers wordt geprocedeerd. Onderstaande figuur geeft het aantal geschillen per procesfase weer. In elke fase kan een geschil worden beslecht, zodat steeds minder zaken overblijven. De procesfasen zijn daarom weergegeven als een trechter. Rechts van de trechter staat het aantal geschillen dat in de betreffende fase is beslecht.



**Figuur 1** Aantal geschillen per procesfase

De verhouding van het aantal zaken dat eindigt in bezwaar (met een advies door de commissie), in beroep en in hoger beroep wordt weergegeven door onderstaande diagram.



**Diagram 2** Procesfase waarin het geschil wordt beslecht.

Het aantal besluiten uit de vorige paragraaf kan niet zonder meer worden vergeleken met het aantal bezwaarschriften dat in de onderzoeksperiode bij Afdeling 1 van de bezwaarschriftencommissie is ingediend. De indeling van het soort besluiten komt niet één op één overeen met de indeling zoals die wordt gehanteerd in de jaarverslagen van de bezwaarschriftencommissie. Wel biedt het aantal besluiten vergeleken met het aantal bezwaarschriften een indicatie van de verhouding tussen beide.

In de periode 2005 tot en met 2011 zijn bij Afdeling 1 van de bezwaarschriftencommissie op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht in totaal 2358 bezwaarschriften ingediend. Dat is ten opzichte van het hiervoor genoemde aantal besluiten (6716) 35 %.

In 1747 zaken is een advies door de commissie uitgebracht en heeft het college van burgemeester en wethouders een beslissing op bezwaar genomen. Ten opzichte van het aantal ingediende bezwaarschriften is dat 74 %.<sup>9</sup>

Van de 1747 zaken waarin de commissie op het bezwaar advies heeft uitgebracht en het college een beslissing op bezwaar heeft genomen, is in 1536 zaken geen beroep ingesteld. Dat is 88 % van de zaken waarin advies is uitgebracht. In 211 zaken, ofwel 12 %, is wel beroep ingesteld. Van die zaken zijn er 169 zaken in beroep ook geëindigd. Van het aantal beroepszaken is dat 80 %.

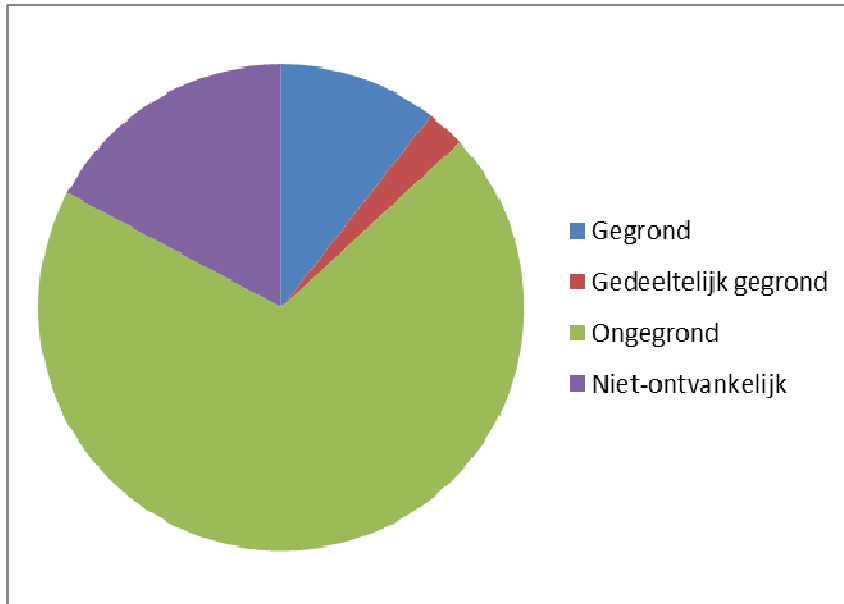
In 42 zaken is hoger beroep ingesteld. Ten opzichte van het aantal beroepszaken is dat 20 %, ten opzichte van het aantal zaken waarin door de commissie advies is uitgebracht en de gemeente een beslissing op bezwaar heeft genomen is dat 2,4 % en ten opzichte van het totaal aantal ingediende bezwaarschriften is dat 1,8 %.

---

<sup>9</sup> Paragraaf 3.8 gaat nader in op bezwaren die zonder advies van de bezwaarschriftencommissie worden afgedaan.

### 3.4 Bezwaar

Vanaf 2005 tot en met 2011 heeft de bezwaarschriftencommissie 1747 adviezen uitgebracht. Dit komt neer op een gemiddeld aantal van 250 adviezen per jaar. 70 % van alle adviezen strekt tot ongegrondverklaring, 17 % tot niet-ontvankelijkheid, 11 % tot gegrondverklaring en 3 % tot gedeeltelijke grondverklaring. Dit levert het onderstaande diagram op.



**Diagram 3** Beoordeling van zaken door de bezwaarschriftencommissie.

In het geval van een gegrondverklaring krijgt de bezwaarmaker gelijk. Wordt het bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard, dan krijgt de bezwaarmaker gedeeltelijk gelijk, gedeeltelijk ongelijk. In het geval van een ongegrondverklaring krijgt de bezwaarmaker geen gelijk. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de bezwaarmaker bijvoorbeeld een burger kan zijn wiens aanvraag voor een vergunning is afgewezen, maar ook een derde-belanghebbende die in het geweer komt tegen een vergunning die verleend is aan een andere burger.

De bezwaarschriftencommissie kan ook adviseren het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren, bijvoorbeeld omdat de bezwaarmaker geen belanghebbende is of te laat bezwaar heeft gemaakt. Indien het bestuursorgaan van de gemeente dit advies overneemt kan de bezwaarmaker tegen de niet-ontvankelijkheidsverklaring beroep instellen bij de rechtbank. Verklaart de rechtbank het beroep gegrond, dan zal de rechtbank de zaak in beginsel terugwijzen naar het bestuursorgaan van de gemeente, dat het bezwaar dan alsnog inhoudelijk moet beoordelen. Blijft de niet-ontvankelijkheidsverklaring in stand, eventueel ook in hoger beroep, dan heeft de bezwaarmaker geen toegang meer tot de juridische procedure.

### 3.5 Beroep

Vanaf 2005 tot en met 2011 is 251 keer beroep bij de rechtbank ingesteld. Gemiddeld is dat 36 beroepen per jaar. In 211 van de gevallen heeft het beroep een rechterlijke uitspraak tot gevolg gehad. 16 % van het totale aantal ingestelde beroepen is ingetrokken. De reden voor intrekking is niet bekend, mede omdat na intrekking geen rechterlijke uitspraak meer wordt gedaan. 47 % van de ingestelde beroepen werd ongegrond verklaard, 26 % gegrond en 11 % niet-ontvankelijk. Dit levert het volgende diagram op.

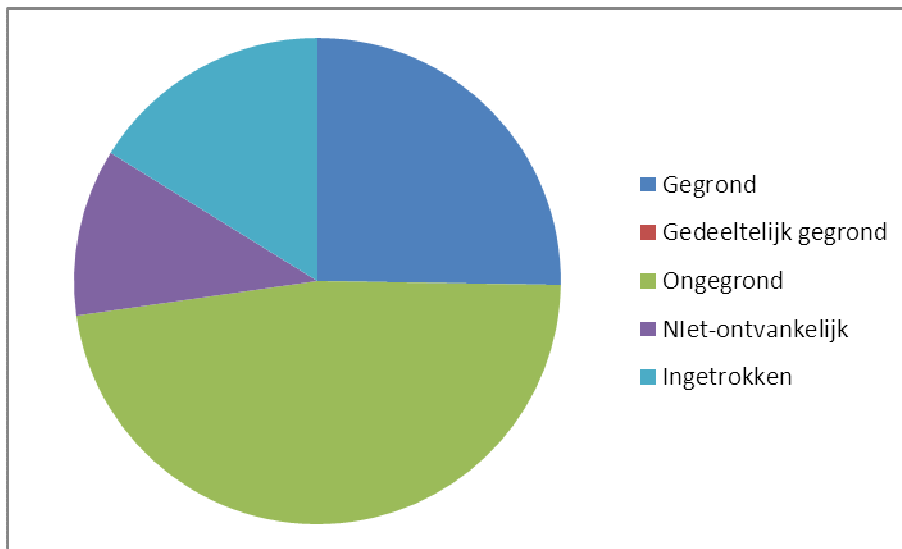


Diagram 4 Uitkomsten van beroep bij de rechtbank.

### 3.6 Hoger beroep

Vanaf 2005 tot en met 2011 is 45 keer door de burger of de gemeente hoger beroep ingesteld bij de ABRvS. Gemiddeld is dat 6 hoger beroepen per jaar. In 42 van de 45 gevallen heeft het hoger beroep een rechterlijke uitspraak tot gevolg gehad. 7 % van het totale aantal ingestelde hoger beroepen is ingetrokken. 42 % van de ingestelde hoger beroepen werd ongegrond verklaard, 2 % gedeeltelijk gegrond, 33 % gegrond en 11 % niet-ontvankelijk. Dit levert het volgende diagram op.

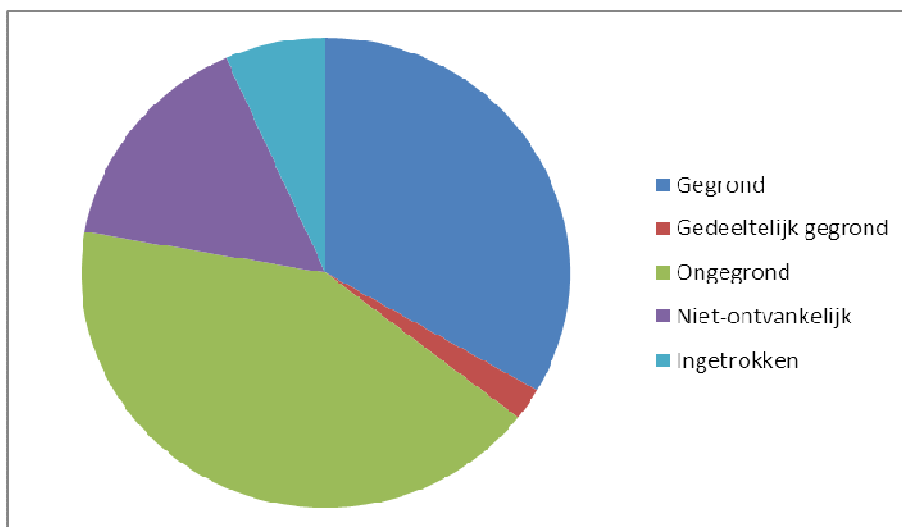


Diagram 5 Uitkomsten van hoger beroep bij de ABRvS.



De burger kan er zelf voor kiezen of hij tegen de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep gaat. Verwerpt de rechtbank een deel van zijn beroepsgronden en gaat de burger niet in hoger beroep, dan komt zijn rechtspositie op dat punt vast te staan en loopt hij later tegen het zogenoemde gezag van gewijsde aan. In latere processen kan hij de beslissing van de rechter dan niet meer aanvechten; de uitspraak van de rechter is definitief geworden.

### 3.7 Vergelijking met onderzoek Marseille

De cijfers over het aantal beroeps- en hogerberoepsprocedures in Leiden kunnen worden vergeleken met de uitkomsten van een meer algemeen onderzoek naar het verloop en de uitkomst van bestuursrechtelijke procedures in Nederland.<sup>10</sup> In dat onderzoek werden bijna 800 beroepszaken bij de rechtbank betreffende bouwvergunningen en arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen bestudeerd. De helft daarvan was aanhangig gemaakt in 1998, de andere helft in 2000. Het betrof zaken bij verschillende rechtbanken in heel Nederland. Onderstaande diagram geeft de uitkomst in deze zaken weer.<sup>11</sup>

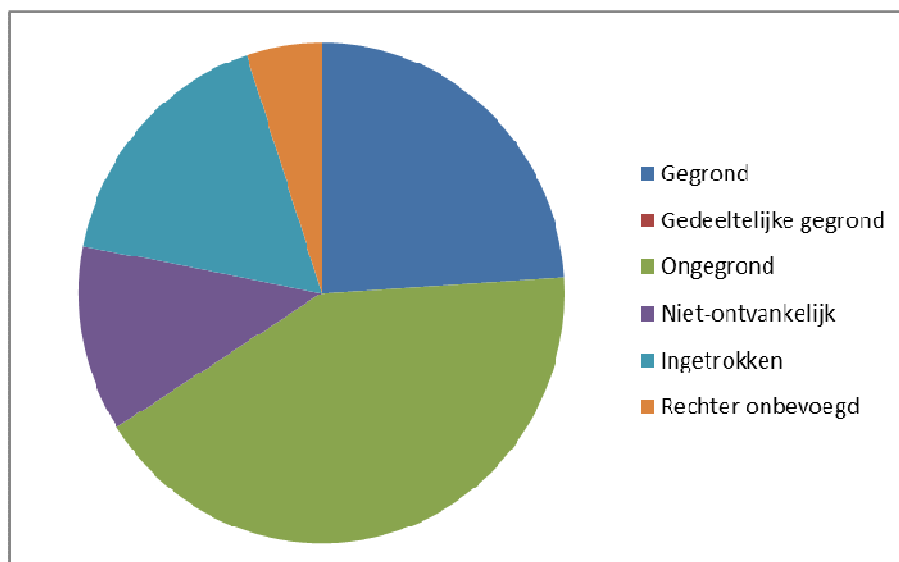


Diagram 6 Uitkomsten van beroep bij de rechtbank onderzoek Marseille.

In onderstaande tabel staan de uitkomsten weergegeven van de procedures in Leiden en die uit het onderzoek van A.T. Marseille.

<i>Uitkomst</i>	<i>Leiden</i>	<i>Onderzoek Marseille</i>
Gegrond	26 %	24 %
Gedeeltelijk gegrond	0 %	0 %
Ongegrond	47 %	42 %
Niet-ontvankelijk	11 %	12 %
Ingetrokken	16 %	17 %
Rechter onbevoegd	0 %	5 %

Tabel 4 Uitkomsten beroep Leiden (bij de rechtbank) en onderzoek Marseille.

<sup>10</sup> A.T. Marseille, *Effectiviteit van bestuursrechtsspraak. Een onderzoek naar het verloop en de uitkomst van bestuursrechtelijke beroepsprocedures*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004.

<sup>11</sup> De cijfers over de uitkomsten van de beroepsprocedures betreffende bouwvergunningen zijn niet afzonderlijk beschikbaar. De cijfers betreffen dus ook uitspraken over arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen, die buiten het onderzoeksonderwerp vallen.

Opvallend zijn de grote overeenkomsten. Een kwart van het aantal beroepen wordt gegrond verklaard en iets minder dan de helft ongegrond. Het oordeel van de rechter in eerste aanleg valt dus bijna keer zo vaak positief uit voor het bestuursorgaan als voor de indiener van het beroep (de burger). Iets meer dan een tiende van de beroepen wordt niet-ontvankelijk verklaard, terwijl ongeveer een zesde van de beroepen wordt ingetrokken.

Dat bestuursorganen in vergelijking met burgers meer in het gelijk worden gesteld zou onder meer kunnen worden verklaard door de professionaliteit van bestuursorganen en de daar aanwezige juridische kennis. In het algemeen doet het bestuur kennelijk zijn werk goed en oordeelt de rechtbank dat de besluiten van voldoende juridische kwaliteit zijn. Burgers hebben meestal minder juridische kennis. Bovendien kennen zij hun rechtspositie soms niet goed.

Onderstaande tabel geeft weer hoe vaak in een beroepszaak *hoger beroep* wordt ingesteld.

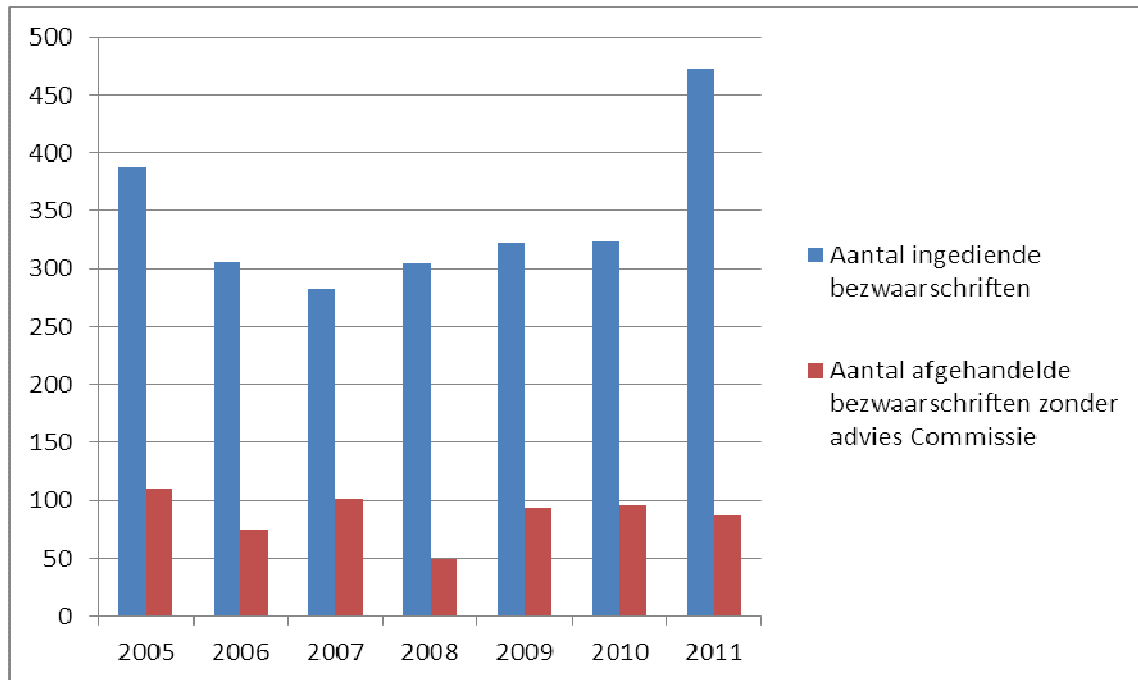
<i>Hoger beroep</i>	<i>Leiden</i>	<i>Onderzoek Marseille</i>
Nee	80 %	65 %
Ja	20 %	35 %

**Tabel 5 Frequentie hoger beroep.**

Uit het onderzoek van Marseille blijkt dat tegen ongeveer één op de drie uitspraken van de bestuursrechter hoger beroep wordt ingesteld. Voor Leiden ligt dit aantal lager: slechts in één op de vijf gevallen wordt hoger beroep ingesteld. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in de door Marseille bestudeerde zaken het hoger beroep in iets meer dan 25 % van de zaken later werd ingetrokken. In Leiden ligt dit percentage lager: daar gaat het om 7 % van de ingestelde hoger beroepen. Bovendien kan hier een rol spelen dat de onderzoeksgegevens van Marseille wat ouder zijn. De laatste jaren bestaat veel aandacht voor de wijze waarop de zitting bij de bestuursrecht plaatsvindt (de zogeheten ‘nieuwe zaaksbehandeling’) en wordt meer werk gemaakt van definitieve geschilbeslechting. Het dalende appelpercentage zou dus ook op het conto van de rechtbank kunnen worden geschreven.

### 3.8 Bezwaar zonder advies

Uit de jaarverslagen van de bezwaarschriftencommissie blijkt dat vanaf 2005 tot en met 2011 611 bezwaarschriften zijn afgedaan zonder dat een advies van de commissie daaraan ten grondslag ligt. Gemiddeld 26 % van alle ingediende bezwaarschriften wordt op deze manier afgehandeld. Het aantal afgehandelde bezwaarschriften zonder advies door de commissie levert onderstaande diagram op.



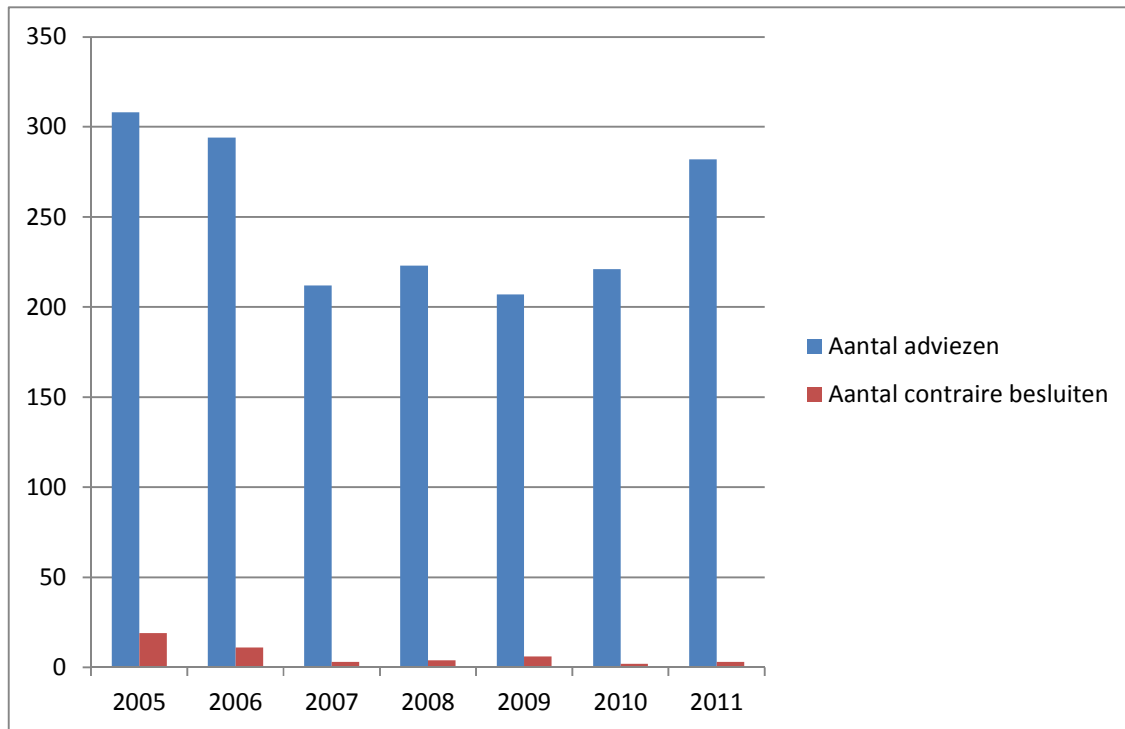
**Diagram 7 Afgehandelde bezwaarschriften zonder advies commissie.**

De twee belangrijkste redenen waarom bezwaarschriften worden afgehandeld zonder dat de commissie een advies uitbrengt, zijn dat de burger het bezwaarschrift intrekt of dat het bestuursorgaan van de gemeente het bestreden besluit, al dan niet na tussenkomst van de commissie, herziet.

Herziening van het besluit kan er op wijzen dat het besluit onjuistheden of overige onzorgvuldigheden kent. Het probleem ligt dan aan de kant van het bestuursorgaan. Het probleem kan echter ook aan de kant van de burger liggen. Ambtenaren gaven aan dat het nogal eens voorkomt dat de herziening veroorzaakt wordt door de wettelijke termijn waarbinnen de gemeente een besluit moet nemen. Als de aanvrager van een vergunning bijvoorbeeld onvoldoende gegevens heeft verstrekt, dan wordt de aanvraag afgewezen. De aanvrager kan dan bezwaar maken. Indien hij vervolgens de gegevens aanvult, dan kan de aanvraag alsnog worden gehonoreerd. De commissie brengt in dergelijke gevallen geen advies uit.

### 3.9 Contraire besluiten

Vanaf 2005 tot en met 2011 heeft de bezwaarschriftencommissie 1747 adviezen uitgebracht. Daarvan hebben er 48 geresulteerd in een met het advies afwijkende besluit door het college van burgemeester en wethouders. Gemiddeld genomen resulteert 2,7 % van alle uitgebrachte adviezen in een met het advies afwijkend besluit. Het aantal contraire besluiten afgezet tegen het totaal aantal besluiten levert onderstaande diagram op.



**Diagram 8 Contraire besluiten.**

Voor gevallen waarin het college van burgemeester en wethouders overweegt een andere beslissing op bezwaar te nemen dan geadviseerd door de bezwaarschriftencommissie, bestaat er een protocol. De voorzitter van de commissie kan een mondelinge toelichting geven op het advies. Voor een contrair besluit geldt een aanvullende motiveringsplicht.<sup>12</sup>

Een verklaring voor contraire besluiten kan zijn dat de bezwaarschriftencommissie vooral de rechtmatigheid van het besluit beoordeelt, terwijl het bestuursorgaan daarnaast ook beleidsmatige en politieke overwegingen meeweegt. Deze overwegingen zijn blijkens de jaarverslagen van de bezwaarschriftencommissie in een enkel geval niet volledig bekend bij de bezwaarschriftencommissie.

Het omgekeerde komt echter ook voor: in met name handhavingzaken weegt de bezwaarschriftencommissie soms nadrukkelijk de doelmatigheid mee, terwijl het college van burgemeester en wethouders vooral inzet op rechtmatigheid. Het college besluit bijvoorbeeld dat een verbeurde dwangsom vanwege onherroepelijke rechtskracht volledig moet worden betaald, terwijl de commissie de proportionaliteit van de dwangsom toetst en adviseert de dwangsom te verlagen.

<sup>12</sup> Artikel 7:13 lid 7 Algemene wet bestuursrecht.

### 3.10 Conclusies

In de onderzoeksperiode heeft de gemeente Leiden op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht ten minste 6716 besluiten genomen waartegen bezwaar gemaakt kan worden. 283 besluiten daarvan betreffen handhavingsbesluiten.

In de onderzoeksperiode zijn bij de bezwaarschriftencommissie in totaal 2358 bezwaarschriften ingediend die het ruimtelijk omgevingsrecht betreffen. Dat is ten opzichte van het hiervoor genoemde aantal besluiten 35 %. 1747 bezwaarschriften hebben geleid tot een advies door de commissie en een beslissing op bezwaar. Een substantieel deel van de ingediende bezwaarschriften, namelijk 26 %, leidt niet tot een advies van de bezwaarschriftencommissie. Meestal komt dit doordat het bestuursorgaan het bestreden besluit herziet. Van de zaken waarin de commissie wel advies heeft uitgebracht, wordt in 14 % het bezwaar geheel of gedeeltelijk gegrond verklaard. In 3 % van de zaken neemt het bestuursorgaan van de gemeente op het bezwaar een ander besluit dan geadviseerd door de commissie.

In 88 % van de gevallen waarin de commissie advies heeft uitgebracht eindigt de procedure in de bezwaarfase. In 12 % wordt alsnog beroep bij de rechtbank ingesteld. Ongeveer een kwart van de beroepen wordt gegrond verklaard. Dit komt overeen met het beeld uit een meer algemeen onderzoek naar bestuursrechtelijke procedures. In 20% van de beroepszaken wordt hoger beroep ingesteld. Dit is minder dan volgt uit eerder genoemd onderzoek, maar ten opzichte daarvan worden in Leidse procedures minder hoger beroepen ingetrokken. Ongeveer een derde van de hogerberoepen wordt gegrond verklaard.

## 4. Benchmark: vergelijking uitspraken ABRvS met vier andere gemeenten

Doel van de benchmark is om na te gaan hoe de gemeente Leiden op het punt van juridische procedures betreffende het ruimtelijk omgevingsrecht in aantal en resultaat scoort ten opzichte van – grosso modo – vergelijkbare gemeenten en of de gemeente Leiden door de rechter vaker of juist minder vaak dan hen in het gelijk wordt gesteld. De benchmarkgemeenten zijn Delft, Dordrecht, Gouda en Haarlem. Deze gemeenten zijn gekozen omdat zij net als Leiden in stedelijke agglomeraties liggen en qua karakter vergelijkbaar zijn met Leiden. De benchmark beperkt zich tot uitspraken in geschillen die door de ABRvS zijn gedaan tussen 2005 en 2011. De benchmark ziet dus niet op juridische procedures bij de rechtbank.

Na een beknopte weergave van een aantal kerngegevens van de benchmarkgemeenten en Leiden (paragraaf 4.1) volgt een vergelijking tussen de gemeenten van het aantal uitspraken per rechtsgebied (paragraaf 4.2). In paragraaf 4.3 wordt nagegaan welke partij (hoger)beroep instelt: de burger of de gemeente. Hierna volgt een vergelijking van de beoordelingen van besluiten van de verschillende gemeenten door de ABRvS (paragraaf 4.4). Paragraaf 4.5 geeft een overzicht van de gegrondverklaringen van de (hoger)beroepen per rechtsgebied. In de volgende paragraaf (4.6) wordt ingegaan op de wijze waarop de ABRvS gegronde (hoger)beroepen afdoet. In paragraaf 4.7 worden conclusies getrokken. Bijlage 3 bevat de data op grond waarvan dit hoofdstuk is geschreven.

### 4.1 Kerngegevens gemeenten

Onderstaande tabel geeft het aantal inwoners van Leiden en de benchmarkgemeenten weer.

<i>Gemeente</i>	<i>Aantal inwoners</i>
Delft	99.280
Dordrecht	118.587
Gouda	70.955
Haarlem	153.225
Leiden	119.747

**Tabel 6** Aantal inwoners per gemeente, 1 november 2012. Bron: CBS.

Haarlem is de grootste gemeente en Gouda de kleinste. De drie andere gemeenten liggen daar tussenin. Te verwachten valt dat in een grotere gemeente het aantal juridische procedures (iets) hoger ligt dan het aantal in een kleinere gemeente.

## 4.2 Aantal uitspraken per rechtsgebied

Het aantal uitspraken over geschillen, uitgesplitst naar gemeente en rechtsgebied, levert onderstaande tabel op.

<i>Rechtsgebied</i>	<i>Delft</i>	<i>Dordrecht</i>	<i>Gouda</i>	<i>Haarlem</i>	<i>Gemiddeld benchmark</i>	<i>Leiden</i>
Bestemmingsplan	5	1	3	5	4	2
Vrijstelling bestemmingsplan gebruik	2	1	1	1	1	2
Bouwen	11	16	11	18	14	12
Monumenten	0	2	2	0	1	3
Kapvergunning	0	0	1	0	0	1
Verordening	3	4	2	3	3	4
Milieu	8	7	1	13	7	3
Handhaving	10	5	0	11	7	16
Overig	3	6	1	7	4	0
Totaal	42	42	22	58	41	43

**Tabel 7 Aantal uitspraken per gemeente en per rechtsgebied.**

De meeste uitspraken zijn gedaan in procedures tegen de gemeente Haarlem en de minste uitspraken in procedures tegen de gemeente Gouda. Dit komt overeen met de verwachting op basis van de grootte van de gemeenten. Het gemiddeld aantal uitspraken voor de benchmarkgemeenten is 41. Leidse procedures hebben tot 43 uitspraken geleid. Wat betreft het aantal procedures met een uitspraak tot gevolg is Leiden vergelijkbaar met de benchmarkgemeenten.

Voor de benchmarkgemeenten geldt dat geschillen over bouwen het meest voorkomen (gemiddeld 14 uitspraken). Op de tweede plaats komen de categorieën milieu en handhaving, met voor beide categorieën gemiddeld 7 uitspraken.

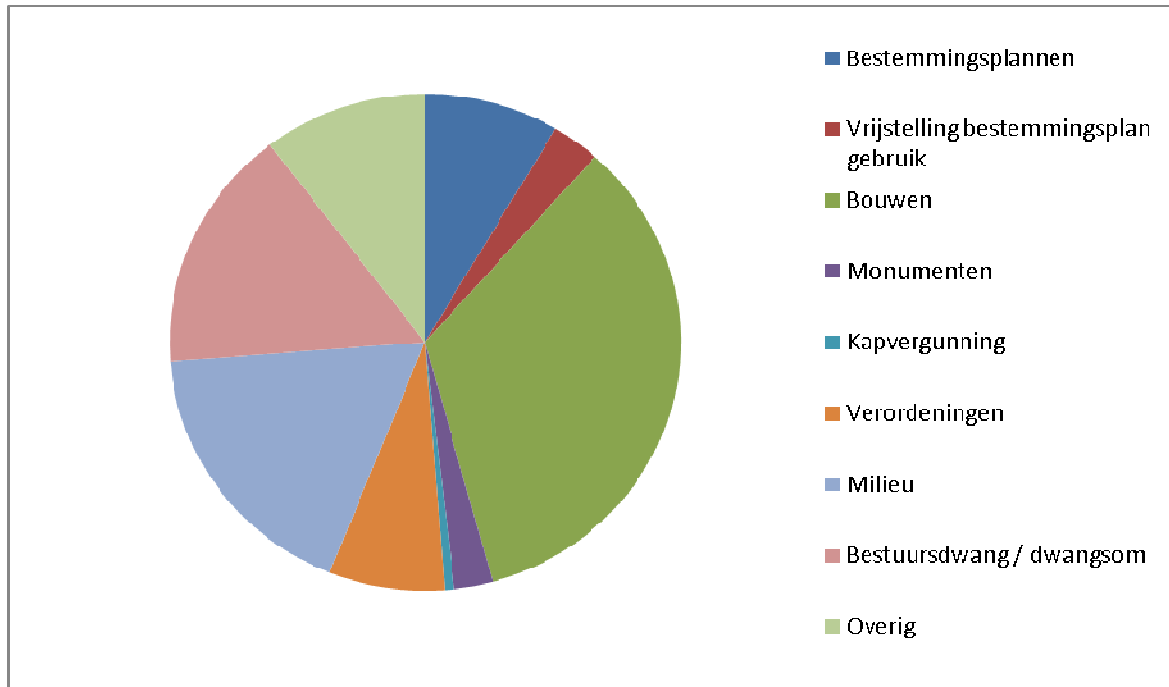
In Leiden wordt het meest geprocedeerd over handhaving (16 uitspraken). Het aantal uitspraken hierover is bijna dubbel zo groot als het gemiddelde van de benchmarkgemeenten (7 uitspraken). Leiden wijkt hier dus duidelijk af. Opgemerkt zij wel dat Gouda met 0 uitspraken over handhaving het gemiddelde van de benchmarkgemeenten naar beneden brengt. Zonder Gouda zou het gemiddelde van de benchmarkgemeenten op 9 uitspraken uitkomen. Ook dat is nog aanzienlijk minder dan Leiden.

Factoren die de verschillen tussen de gemeenten zouden kunnen verklaren zijn onder meer de strengheid van het handhavingsbeleid en de procedeerbereidheid van de gemeenten. Verder kan niet worden uitgesloten dat meer geprocedeerd wordt naar mate een gemeente juridisch meer steken laat vallen. Om dit vast te kunnen stellen moet worden nagegaan of de hogerberoepen van de burger gegrond worden verklaard.

Op de tweede plaats wordt in Leiden veel geprocedeerd over bouwbesluiten. Met 12 uitspraken tegen een benchmarkgemiddelde van 14 uitspraken wijkt Leiden nauwelijks af. In vergelijking met de benchmarkgemeenten gaan in Leiden weinig procedures over milieu (3 uitspraken tegenover een gemiddelde van 7 uitspraken). Een verklaring hiervoor zou gelegen kunnen zijn in het feit dat Leiden, anders dan bijvoorbeeld Delft en Dordrecht, weinig industrie kent. Bovendien zij opgemerkt dat 6 van de 13 uitspraken op het gebied van milieu in Haarlem be-

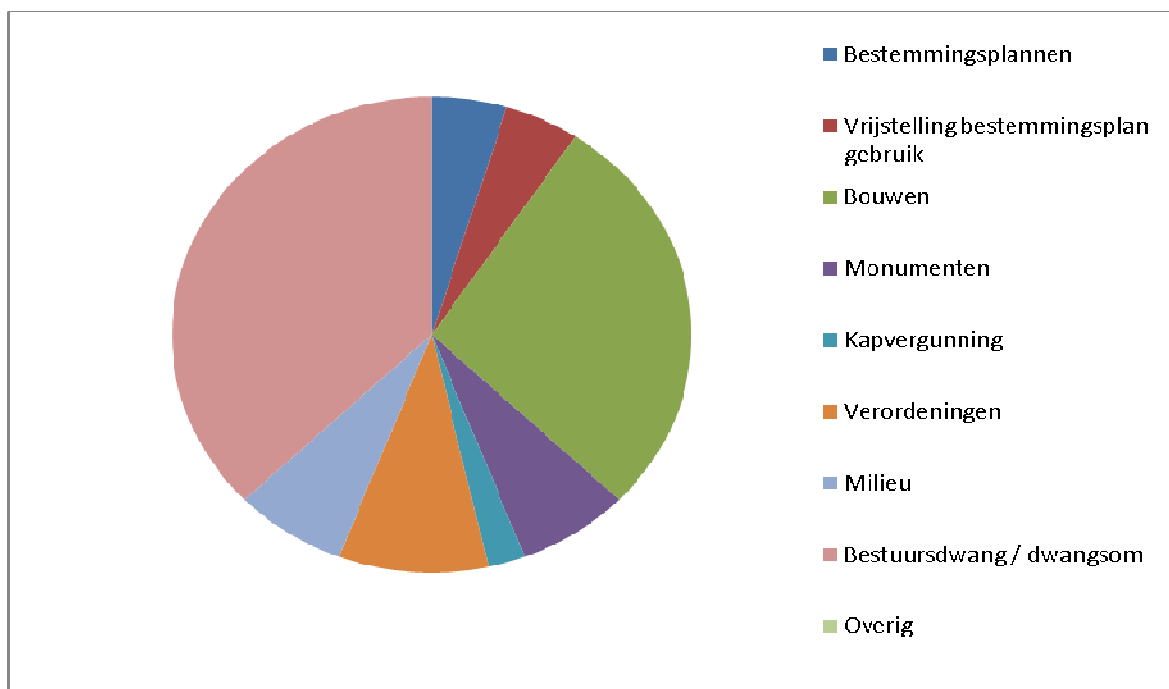
roepen betreffen over de aanwijzing van een locatie voor een ondergrondse inzamelvoorziening voor huishoudelijk afval.

Voor de benchmarkgemeenten levert de verdeling van het aantal uitspraken naar rechtsgebied onderstaande diagram op.



**Diagram 9** Verdeling uitspraken naar rechtsgebied, benchmarkgemeenten.

Voor Leiden levert de verdeling van het aantal uitspraken naar rechtsgebied onderstaande diagram op.



**Diagram 10** Verdeling uitspraken naar rechtsgebied, Leiden.



### 4.3 Partij die (hoger)beroep instelt

In de meeste procedures over vergunningen en handhaving moet de burger eerst in bezwaar gaan. Daarna kan hij beroep instellen bij de rechtbank. Vervolgens kunnen zowel de burger als de gemeente tegen de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep gaan bij de ABRvS. Indien zowel de burger als de gemeente in hoger beroep gaan, leidt dat gewoonlijk tot één uitspraak. Het aantal hoger beroepen kan dus groter zijn dan het aantal uitspraken.

Indien een omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor bepaalde activiteiten waarvan verwacht kan worden dat ze een groot effect op de omgeving zullen hebben, vindt de behandeling van de aanvraag plaats middels de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Tijdens deze procedure kunnen zienswijzen worden ingediend. Om een herhaling van zetten te voorkomen kan daarna geen bezwaar worden gemaakt, maar kan (onder voorwaarden) direct beroep bij de rechtbank worden ingesteld en soms zelfs direct beroep bij de ABRvS.

In procedures over bestemmingsplannen stelt de burger geen beroep in bij de rechtbank, maar gelijk bij de ABRvS. Dit heet beroep in eerste en enige aanleg.

Onderstaande tabel geeft per partij die (hoger)beroep instelt weer om hoeveel (hoger)beroepen het gaat en wat de procentuele verhouding is tussen de partijen.

<i>Partij</i>	<i>Delft</i>	<i>Dordrecht</i>	<i>Gouda</i>	<i>Haarlem</i>	<i>Gemiddeld benchmark</i>	<i>Leiden</i>
Burger	40	41	21	54	39	39
	85%	91%	84%	92%	88%	85%
Gemeente	7	5	4	5	5	7
	15%	9%	16%	8%	12%	15%
Totaal	47	46	25	59	44	46
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

**Tabel 8 Partij die (hoger)beroep instelt.**

Zowel gemiddeld voor de benchmarkgemeenten als voor Leiden geldt dat het overgrote deel van de (hoger)beroepen wordt ingesteld door de burger. Slechts in ongeveer een zevende van de gevallen is het hoger beroep ingesteld door de gemeente. Het verschil in percentage tussen Leiden en de benchmarkgemeenten is miniem.

## 4.4 Beoordeling door de ABRvS

Onderstaande tabellen geven weer hoeveel (hoger)beroepen niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond zijn verklaard, en wat de procentuele verhouding tussen de beoordelingen is. Onderscheid wordt gemaakt tussen het (hoger)beroep van de burger en het hoger beroep van de gemeente.

<i>Beoordeling</i>	<i>Delft</i>	<i>Dordrecht</i>	<i>Gouda</i>	<i>Haarlem</i>	<i>Gemiddeld benchmark</i>	<i>Leiden</i>
Niet-ontvankelijk	2	0	0	0	1	1
	5 %	0 %	0 %	0 %	1 %	3 %
Ongegrond	27	28	15	38	27	25
	68 %	68 %	71 %	70 %	69 %	64 %
Gegrond	11	13	6	16	12	13
	28 %	32 %	29 %	30 %	29 %	33 %
Totaal	40	41	21	54	39	39
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

**Tabel 9 Beoordeling (hoger)beroepen ingesteld door burger.**

<i>Beoordeling</i>	<i>Delft</i>	<i>Dordrecht</i>	<i>Gouda</i>	<i>Haarlem</i>	<i>Gemiddeld benchmark</i>	<i>Leiden</i>
Niet-ontvankelijk	1	0	0	0	0	0
	14%	0 %	0 %	0 %	5 %	0 %
Ongegrond	3	4	1	1	2	3
	43 %	80 %	25 %	20 %	43 %	43 %
Gegrond	3	1	3	4	3	4
	43 %	20 %	75 %	80 %	52 %	57 %
Totaal	7	5	4	5	5	7
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

**Tabel 10 Beoordeling (hoger)beroepen ingesteld door gemeente.**

In het geval het (hoger)beroep niet-ontvankelijkheid wordt verklaard heeft de betreffende partij daarna geen toegang (meer) tot de juridische procedure, bijvoorbeeld omdat hij geen belanghebbende is of te laat (hoger)beroep heeft ingesteld. De niet-ontvankelijkheidsverklaring kan in hoger beroep worden aangevochten.

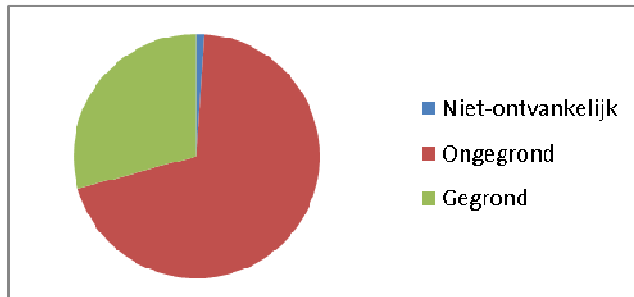
In het geval van een ongegrondverklaring wordt de betreffende partij in het ongelijk gesteld. Wordt het (hoger)beroep wel gegrond verklaard, dan erkent de rechter dat in de zaak juridische fouten zijn gemaakt. Vervolgens hangt het af van de wijze waarop de rechter de grondverklaring afdoet, of de burger daar ook feitelijk iets aan heeft.<sup>13</sup>

Bovenstaande tabellen laten zien dat de gemeenten meer succesvol procederen bij de ABRvS dan dat de burger dat doet. In procedures waarbij een benchmarkgemeente partij is en waarin de gemeente zelf beslist om te procederen, krijgt de gemeente in meer dan de helft van de gevallen (52%) gelijk van de ABRvS. Burgers die hun zaak aan de ABRvS voorliggen krijgen in iets minder dan een derde van de gevallen gelijk (29%). Leiden laat min of meer hetzelfde beeld zien (57% respectievelijk 33%).

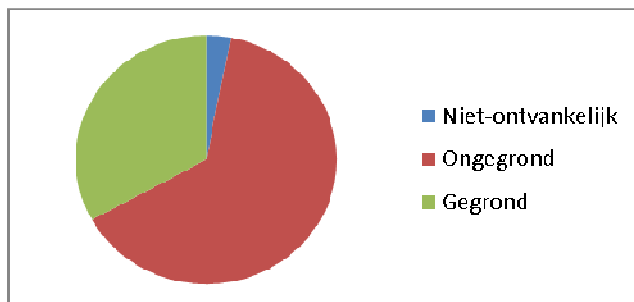
<sup>13</sup> Zie verder paragraaf 4.6.

Voor dit verschil in succes zijn verschillende verklaringen mogelijk. In het algemeen gaat men ervan uit dat bestuursorganen over meer juridische expertise beschikken en meer afgewogen beslissen om al dan niet in hoger beroep te gaan. Daarbij speelt een rol dat de rechter alleen kijkt naar juridische gebreken. Procederende burgers doen regelmatig tevens een beroep op andersoortige (bijvoorbeeld meer beleidsmatige) argumenten, waarmee de rechter geen rekening kan houden.

De beoordeling van de (hoger)beroepen ingesteld door *de burger* levert voor de benchmarkgemeenten en Leiden onderstaande diagrammen op.



**Diagram 11 Beoordeling (hoger)beroepen ingesteld door burger, benchmarkgemeenten.**



**Diagram 12 Beoordeling (hoger)beroepen ingesteld door burger, Leiden.**

De beoordeling van de hoger beroepen ingesteld door *de gemeente* leveren voor de benchmarkgemeenten en Leiden onderstaande diagrammen op.

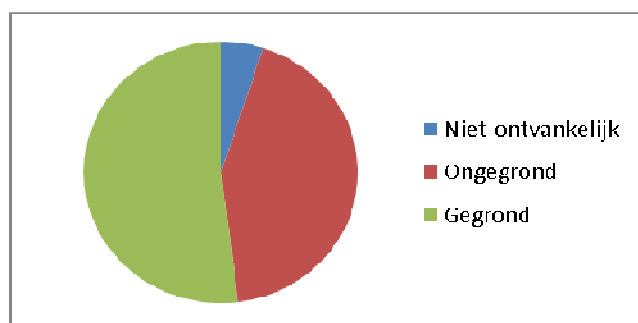


Diagram 13 Beoordeling hoger beroepen ingesteld door gemeente, benchmarkgemeenten.

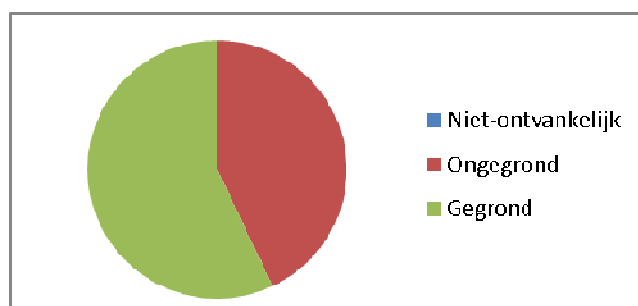


Diagram 14 Beoordeling hoger beroepen ingesteld door gemeente, Leiden.

## 4.5 Gegronndverklaringen naar rechtsgebied

Het aantal gegronnd verklaarde (hoger)beroepen uitgesplitst naar rechtsgebied levert onderstaande tabellen op. Onderscheid wordt gemaakt tussen (hoger)beroepen ingesteld door de burger en hoger beroepen ingesteld door de gemeente.

Rechtsgebied	(Hoger)beroep burger			
	Gemiddeld benchmark		Leiden	
	Aantal (hoger) beroepen	Aantal gegronnd	Aantal (hoger) beroepen	Aantal gegronnd
Bestemmingsplan	4	2	2	1
Vrijstelling bestemmingsplan gebruik	1	0	2	1
Bouwen	13	4	9	1
Monumenten	1	0	3	2
Kapvergunning	0	0	1	1
Verordening	2	1	4	2
Milieu	7	3	3	0
Handhaving	7	2	15	5
Overig	4	1	0	0
Totaal	39	12	39	13

Tabel 11 Gegronndverklaring (hoger)beroep ingesteld door burger, per rechtsgebied.

<i>Rechtsgebied</i>	<i>Hoger beroep gemeente</i>			
	<i>Gemiddeld benchmark</i>		<i>Leiden</i>	
	<i>Aantal (hoger) beroepen</i>	<i>Aantal gegrond</i>	<i>Aantal (hoger) beroepen</i>	<i>Aantal gegrond</i>
Bestemmingsplan	0	0	0	0
Vrijstelling bestemmingsplan gebruik	0	0	0	0
Bouwen	3	2	4	3
Monumenten	0	0	0	0
Kapvergunning	0	0	0	0
Verordening	1	0	1	1
Milieu	0	0	0	0
Handhaving	1	0	2	0
Overig	1	0	0	0
Totaal	5	3	7	4

**Tabel 12** Gegrondverklaring (hoger)beroep ingesteld door gemeente, per rechtsgebied.

Van de (hoger)beroepen ingesteld door de burger wordt in de benchmarkgemeenten gemiddeld 29 % gegrond verklaard, tegen een gemiddelde van 33 % voor Leiden. Alleen op het gebied van bouwen, milieu en handhaving zijn er in de benchmarkgemeenten vrij veel zaken geweest (gemiddeld meer dan vijf). Het percentage gegrondverklaringen toont voor deze rechtsgebieden geen opvallende afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde.<sup>14</sup> In Leiden zijn er alleen op het gebied van bouwen en handhaving vrij veel zaken geweest (meer dan vijf). Opvallend is hier dat in bouwzaken slechts 11 % van de hoger beroepen van de burger tegen de gemeente Leiden doel treft. In bouwzaken stelt de ABRvS niet snel vast dat de gemeente Leiden juridische fouten heeft gemaakt. Het percentage gegrondverklaringen in Leidse handhavingzaken komt overeen met het gemiddelde van Leiden (33 %). In Leiden wordt weliswaar meer dan gemiddeld over handhavingzaken geprocedeerd, maar de burger wordt in deze zaken dus niet meer dan gemiddeld in het gelijk gesteld.

Van de hoger beroepen ingesteld door de gemeente wordt in de benchmarkgemeenten gemiddeld 52 % gegrond verklaard, tegen een gemiddelde van 57 % voor Leiden. Het aantal hoger beroepen per rechtsgebied is te klein om conclusies te trekken.

#### **4.6 Afdoening van het (hoger)beroep**

Als het (hoger)beroep van de burger slaagt, dan erkent de ABRvS dat in de zaak van deze burger juridische fouten zijn gemaakt. Heel soms zijn die fouten door de rechtbank gemaakt (de ABRvS oordeelt bijvoorbeeld dat de rechtbank van een onjuiste rechtsopvatting is uitgegaan), meestal echter door een orgaan van de gemeente. Die juridische fout is niet altijd onherstelbaar. Soms heeft bijvoorbeeld het bestuursorgaan nagelaten de burger te horen en levert dat een juridische fout op, maar kan die fout worden ‘gerepareerd’ door de burger alsnog te horen. Voor de interpretatie van het aantal geslaagde beroepen is het daarom van belang om te analyseren welke juridische gevolgen de ABRvS aan de gegrondverklaring verbindt. Deze gevolgen kunnen vervolgens worden vertaald naar consequenties voor de burger.

<sup>14</sup> Bouwen 26 %, milieu 34 % en handhaving 23 %.

Bij een gegrond (hoger)beroep van de burger vernietigt de rechter in beginsel de beslissing op bezwaar. Voor de juridische gevolgen van de vernietiging moet vooral worden gekeken naar wat de rechter over het primaire besluit zegt.<sup>15</sup> In dit rapport wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de categorieën ‘primair besluit herroepen’, ‘primair besluit gewijzigd’, ‘primair besluit wordt heroverwogen’ en ‘primair besluit blijft in stand’. Verder is het mogelijk dat de rechter de beslissing op bezwaar toch in stand laat (de categorie ‘beslissing op bezwaar blijft in stand’) of dat het onbekend is wat er met het primaire besluit gebeurt (de categorie ‘onbekend’).

Indien de rechter het primaire besluit herroept (door zelf in de zaak te voorzien), wordt het primaire besluit beschouwd als nooit te zijn genomen. Dat is voor de burger die het (hoger)beroep heeft ingesteld uiteraard gunstig. Hij krijgt gelijk. Dit komt bijvoorbeeld voor bij handhavingsbesluiten.

De rechter kan het primaire besluit ook gedeeltelijk herroepen, zodat het feitelijk gewijzigd wordt. Hierbij gaat het gewoonlijk om de herroeping van onderdelen van een bestemmingsplan. Dat is voor de burger die beroep heeft ingesteld meestal gunstig. Een bepaald planonderdeel waartegen de burger is opgekomen kan zo immers ongedaan worden gemaakt.

De burger heeft kans op een gunstiger primair besluit indien de rechter de beslissing van de gemeente op het bezwaar van de burger vernietigt. In dat geval dient de gemeente het primaire besluit te heroverwegen en een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen. Daarbij moet de gemeente rekening houden met de overwegingen uit de rechterlijke uitspraak. Indien de rechter een formeel gebrek heeft geconstateerd kan de gemeente het primaire besluit soms ‘repareren’. Bij materiële (inhoudelijke) gebreken is dit meestal lastiger.

Het komt ook voor dat de rechter het (hoger)beroep gegrond verklaart, maar dat dit geen invloed heeft op het primaire besluit. De ABRvS kan bijvoorbeeld oordelen dat de rechtbank ten onrechte voorbij is gegaan aan de niet-ontvankelijkheid van het bezwaar of beroep van de burger. Ook kan de ABRvS de gronden verbeteren waarop de rechtbank tot haar uitspraak is gekomen. Het (hoger)beroep is dan wel gegrond, maar het primaire besluit blijft in stand.

Soms heeft het oordeel van de ABRvS tot gevolg dat de beslissing op bezwaar van het bestuursorgaan in stand blijft. De ABRvS kan het bezwaar of het beroep bijvoorbeeld alsnog niet-ontvankelijk of ongegrond verklaren.

Indien de ABRvS de zaak terugverwijst naar de rechtbank dient de rechtbank de zaak over te doen met inachtneming van de overwegingen door de ABRvS. Wat de consequenties zijn voor de burger hangt dan af van wat de rechtbank vervolgens oordeelt.

---

<sup>15</sup> Het primaire besluit is het inhoudelijke besluit waartegen de burger bezwaar of beroep heeft gemaakt. Dit besluit moet worden onderscheiden van het besluit waarin de gemeente een beslissing neemt over het bezwaarschrift dat is gericht tegen het primaire besluit (de beslissing op bezwaar). Omdat het de burger uiteindelijk te doen is om het primaire besluit zijn hier met name de consequenties van de rechterlijke uitspraak voor het primaire besluit nagegaan. Na de vernietiging van de beslissing op bezwaar herleeft het primaire besluit, waardoor er nog steeds een besluit (bijvoorbeeld een bouwvergunning of last onder dwangsom) van kracht is.

Onderstaande tabellen geven een overzicht van de juridische gevolgen van de wijze waarop de ABRvS gegrondverklaarde (hoger)beroepen afdoet. Onderscheid wordt gemaakt tussen (hoger)beroepen ingesteld door de burger en hoger beroepen ingesteld door de gemeente.

<i>Juridisch gevolg afdoening</i>	<i>Totaal benchmark</i>	<i>Gemiddeld benchmark</i>	<i>Leiden</i>
Primair besluit herroepen	0	0	1
Primair besluit gewijzigd	7	2	1
Primair besluit wordt heroverwogen	32	8	6
Primair besluit blijft in stand	1	0	1
Beslissing op bezwaar blijft in stand	6	2	3
Onbekend	0	0	1

**Tabel 13 Juridisch gevolg afdoening grondverklaring (hoger) beroep ingesteld door burger.**

<i>Juridisch gevolg afdoening</i>	<i>Totaal benchmark</i>	<i>Gemiddeld benchmark</i>	<i>Leiden</i>
Primair besluit herroepen	0	0	1
Primair besluit gewijzigd	0	0	0
Primair besluit wordt heroverwogen	0	0	0
Primair besluit blijft in stand	11	3	2
Beslissing op bezwaar blijft in stand	0	0	1
Onbekend	0	0	0

**Tabel 14 Juridisch gevolg afdoening grondverklaring hoger beroep ingesteld door gemeente.**

Vertaald naar de consequentie voor de burger levert dit onderstaande tabellen op.

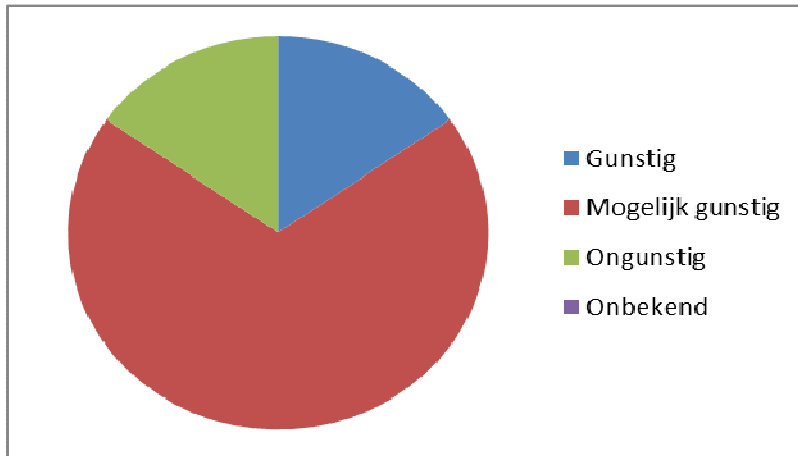
<i>Consequentie afdoening voor de burger</i>	<i>Totaal benchmark</i>	<i>Gemiddeld benchmark</i>	<i>Leiden</i>
Gunstig	7	2	2
Mogelijk gunstig	32	8	6
Ongunstig	7	2	4
Onbekend	0	0	1

**Tabel 15 Consequentie voor de burger afdoening grondverklaring (hoger)beroep ingesteld door burger.**

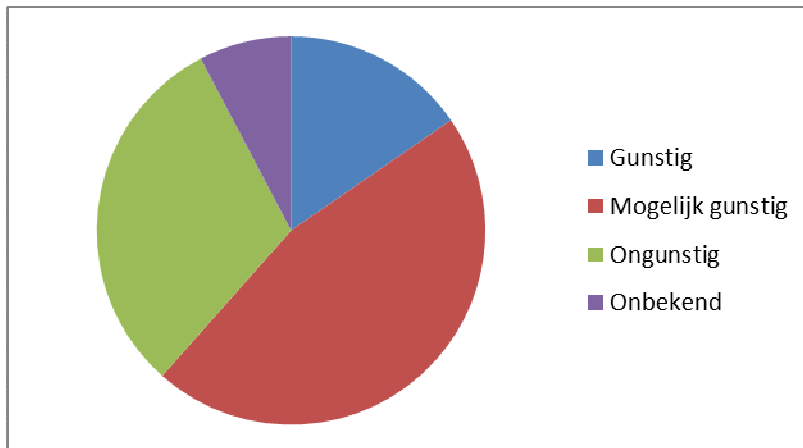
<i>Consequentie afdoening voor de burger</i>	<i>Totaal benchmark</i>	<i>Gemiddeld benchmark</i>	<i>Leiden</i>
Gunstig	0	0	1
Mogelijk gunstig	0	0	0
Ongunstig	11	3	3
Onbekend	0	0	0

**Tabel 16 Consequentie voor de burger afdoening grondverklaring hoger beroep ingesteld door gemeente.**

Weergegeven in diagrammen ziet dit er voor de (hoger)beroepen ingesteld door de burger als volgt uit.



**Diagram 15** Consequentie voor de burger van grondverklaring (hoger)beroep ingesteld door burger, benchmarkgemeenten.



**Diagram 16** Consequentie voor de burger van grondverklaring (hoger)beroep ingesteld door burger, Leiden.

Opvallend is dat in Leiden bij vrij veel van de grondverklaringen (31%) het primaire besluit dan wel de beslissing op bezwaar in stand blijft, hetgeen voor de burger ongunstig is. Voor de benchmarkgemeenten ligt dit percentage lager, namelijk op 15 %. In deze gevallen heeft de burger formeel gezien weliswaar gelijk gekregen, maar staat vast dat hij daar niets mee opschiet. Het besluit blijft onaangetast, zodat in wezen de gemeente in het gelijk is gesteld.

In Leiden maakt de burger in 46 % van de grondverklaringen kans op een gunstiger besluit, voor de benchmarkgemeenten is dit percentage 70 %. Deze kans bestaat doordat de gemeente het besluit moet heroverwegen. In beginsel kan de gemeente – al dan niet na ‘reparatie’ van de gebreken die kleefden aan het oorspronkelijke besluit – inhoudelijk hetzelfde besluit nemen.

In alle gevallen waarin een benchmarkgemeente grond hoger beroep heeft ingesteld, pakte dit negatief uit voor de burger. Het primaire besluit dan wel de beslissing op bezwaar bleef in stand. In Leiden was dit in drie van de vier betreffende zaken het geval.



Opgemerkt zij hier dat de rechter sinds 2010 beschikt over een nieuw instrument, de ‘bestuurlijke lus’, waarmee hij een tussenuitspraak kan doen waarin hij het bestuursorgaan in de gelegenheid stelt of verplicht om de geconstateerde gebreken in het besluit te herstellen. De reparatie van het besluit neemt de rechter dan mee in zijn eindoordeel. Met de bestuurlijke lus wordt beoogd nieuwe procedures te voorkomen en meer en sneller rechtszekerheid te bieden. De invoering van de bestuurlijke lus brengt met zich dat het beeld zoals geschetst in deze paragraaf inmiddels gewijzigd kan zijn.

## **4.7 Conclusies**

### *4.7.1 Aantal uitspraken en (hoger)beroepen*

Met 43 uitspraken in Leiden tegen gemiddeld 41 uitspraken in de benchmarkgemeenten wordt in Leiden niet opvallend meer of minder geprocedeerd bij de ABRvS dan in de benchmarkgemeenten. In de benchmarkgemeenten wordt het meest geprocedeerd in bouwzaken en vervolgens in zaken die het milieu of de handhaving betreffen. In Leiden daarentegen wordt het meest geprocedeerd over handhaving, gevolgd door bouwen. In vergelijking met de benchmarkgemeenten gaan weinig Leidse procedures over milieu.

De meeste (hoger)beroepen zijn ingesteld door de burger. Slechts ongeveer een zevende van de hoger beroepen is geïnitieerd door de gemeente. Dit geldt voor zowel de benchmarkgemeenten als Leiden.

### *4.7.2 Beoordeling*

Gemiddeld een derde van de (hoger)beroepen ingesteld door de burger treft doel, dat wil zeggen leidt tot een gegrondverklaring van het (hoger)beroep. Leiden loopt hierbij in de pas met de benchmarkgemeenten. Dit geldt ook voor de hoger beroepen die zijn ingesteld door de gemeente. Ongeveer de helft van deze hoger beroepen is door de ABRvS gegrond verklaard.

In de benchmarkgemeenten is het percentage gegrondverklaringen van (hoger)beroepen ingesteld door de burger min of meer gelijk per rechtsgebied. Voor Leiden valt op dat slechts in 11 % van de bouwzaken de ABRvS concludeert dat de gemeente juridische fouten heeft gemaakt, tegen een gemiddelde van 33 %. Hoewel Leiden in vergelijking met de benchmarkgemeenten relatief meer handhavingszaken kent, komt het percentage gegrondverklaringen in deze zaken overeen met het gemiddelde van alle Leidse zaken.

### *4.7.3 Afdoening*

In niet alle gevallen waarin de rechter het (hoger)beroep van de burger gegrond verklaart, leidt dit (mogelijkerwijs) tot een voor de burger gunstiger primair besluit (of tot herroeping van het primaire besluit). In Leiden blijft bij meer dan een derde van de gegrondverklaringen het primaire besluit dan wel de beslissing op bezwaar in stand, zodat de burger feitelijk alsnog verliest. In de benchmarkgemeenten is dit in minder dan een zesde van de gegrondverklaringen het geval. In vergelijking met Leiden moeten deze gemeenten vaker hun beslissing op bezwaar heroverwegen. Dit laat de kans open dat het primaire besluit alsnog wordt gewijzigd of ingetrokken. Bij de hoger beroepen ingesteld door de gemeenten blijft het primaire besluit dan wel de beslissing op bezwaar bijna altijd in stand.

#### *4.7.4 Algemeen*

Uit het voorgaande valt te concluderen dat de gemeente Leiden in zaken waarin wordt geprocedeerd tot de ABRvS weinig juridische fouten maakt. Voor de burger levert het procederen in Leiden relatief weinig op. Dit komt overeen met het beeld van de benchmarkgemeenten en met het algemene beeld in het bestuursrecht. Voor de burger is de bestuursrechtelijke rechtsgang maar zelden succesvol. Dit doet de vraag rijzen hoe doelmatig de juridische procedures zijn en of de gemeente ze had kunnen voorkomen.

## **5. Handelwijze gemeente: kwalitatieve analyse juridische procedures**

### **5.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het kwalitatieve onderzoek dat is uitgevoerd. Het kwalitatieve onderzoek is gebaseerd op dossieranalyse en interviews. In totaal zijn dertig dossiers bestudeerd. Vijftien dossiers betroffen zaken die zijn geëindigd in bezwaar, tien dossiers betroffen zaken die zijn geëindigd in beroep en vijf dossiers betroffen zaken die zijn geëindigd in hoger beroep. In zeven dossiers zijn de betrokken burgers geïnterviewd. De dossieranalyse en interviews hadden dus een beperkte omvang. Uit de resultaten kunnen niet zonder meer algemene conclusies worden getrokken. Wel bieden de resultaten een indicatie en illustratie van de juridische procedures.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst schetst paragraaf 5.2 beknopt het normatieve kader waarbinnen de gemeente dient te handelen. De drie daaropvolgende paragrafen geven de resultaten weer van het onderzoek naar de mate waarin de gemeente zich daadwerkelijk aan dit kader houdt. Dit gebeurt aan de hand van juridische procedures over achtereenvolgens bestemmingsplannen (paragraaf 5.3), vergunningen (paragraaf 5.4) en handhaving (paragraaf 5.5). Per paragraaf wordt het besluitvormingsproces beschreven en wordt ingegaan op de rechtmatigheid en de behoorlijkheid van de besluitvorming. Paragraaf 5.6 bespreekt het functioneren van de bezwaarschriftencommissie. In paragraaf 5.7 komen niet-juridische middelen om geschillen op te lossen aan bod. Paragraaf 5.8 bevat conclusies.

### **5.2 Normatief kader**

De gemeente dient, net als elke andere overheidsinstantie, rechtmatig te handelen. De eis van rechtmatigheid houdt in dat de gemeente zich moet houden aan het recht. Of de gemeente rechtmatig handelt kan uiteindelijk worden vastgesteld door de rechter. Het antwoord heeft een zwart/wit-karakter: de gemeente handelt wél of de gemeente handelt niet rechtmatig. Indien de rechter oordeelt dat de gemeente onrechtmatig heeft gehandeld staat vast dat de gemeente juridische fouten heeft gemaakt.

De gemeente dient zich te houden aan het recht, ofwel aan de voor haar geldende juridische normen. Bij deze normen gaat het om specifieke wet- en regelgeving, maar ook om de zogeheten algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ten aanzien van deze beginselen kan onderscheid worden gemaakt tussen materiële beginselen en formele beginselen. Materiele beginselen hebben betrekking op de eigenlijke inhoud van besluiten. Formele beginselen zijn beginselen die van belang zijn bij de voorbereiding en motivering van besluiten. Indien de rechter een besluit vernietigt wegens strijd met een formeel beginsel, dan dient het bestuursorgaan gewoonlijk een nieuw besluit te nemen. Inhoudelijk hoeft het nieuwe besluit niet af te wijken van het eerder vernietigde besluit. Gebreken in het besluit worden in dat geval ‘gerepareerd’. Bij vernietiging wegens strijd met een materieel beginsel daarentegen zal het bestuursorgaan doorgaans een inhoudelijk ander besluit moeten nemen dan het eerder vernietigde besluit.

Rechtmatigheid is voor het handelen van de gemeente echter niet genoeg. De gemeente dient ook behoorlijk te handelen. Behoorlijkheid betreft de wijze waarin de gemeente haar relatie met de burger invulling geeft. Voor de inkleuring van het begrip ‘behoorlijk’ wordt in dit rap-

port gebruik gemaakt van de behoorlijkheidsnormen zoals die zijn ontwikkeld door de Nationale Ombudsman.<sup>16</sup> De Nationale Ombudsman maakt onder meer onderscheid tussen materiële behoorlijkheid, formele behoorlijkheid en zorgvuldigheid. Tot de materiële behoorlijkheid behoren het verbod van misbruik van bevoegdheid, redelijkheid, evenredigheid, coulance, rechtszekerheid en gelijkheid. Tot de formele behoorlijkheid behoren onpartijdigheid, horen en wederhoor, motivering en fair play. In de sfeer van zorgvuldigheid gelden volgens de Nationale Ombudsman de volgende instructienormen: voortvarendheid, administratieve nauwkeurigheid, actieve en adequate informatieverstrekking, actieve en adequate informatiewerking, adequate organisatorische voorzieningen, correcte bejegening, professionaliteit, bijzondere zorg en goede samenwerking.

Indien de gemeente onrechtmatig handelt, dan is het goed mogelijk dat de gemeente tevens onbehoorlijk handelt. Onrechtmatigheid en onbehoorlijkheid vallen echter niet samen. De gemeente kan in theorie onrechtmatig handelen, zonder dat ze onbehoorlijk handelt. Ook het omgekeerde is mogelijk: de gemeente handelt rechtmatig, maar toch onbehoorlijk. Met name deze laatste mogelijkheid is voor dit onderzoek relevant. Indien de gemeente door de rechter in het gelijk wordt gesteld, dan wil dit niet zonder meer zeggen dat de juridische procedure vanuit de gemeente bezien onvermijdbaar was. De juridische procedure had misschien voorkomen kunnen worden indien de gemeente beter had uitgelegd waarom zij het betreffende besluit heeft genomen. In dit verband kan, ook in het licht van de gemeentelijke ambities met betrekking tot burgerparticipatie, meer aandacht voor de communicatie met de burger winst opleveren.

Ook al handelt de gemeente rechtmatig en behoorlijk, dan nog zal een gemeente die zich realiseert dat zij optreedt als representant, hoeder en behartiger van burgers zich in haar handelen de vraag moeten stellen of er – ook bij geschillen met burgers – een uitweg is te vinden die beter dan het genomen besluit tegemoet komt aan de wensen van de burger, maar nog voldoende strookt met de gemeentelijke belangen. Ten slotte geldt er voor de gemeente ook nog een strikt pragmatische, doelmatigheidsnorm: ga geen ingewikkelde, dure procedure in als tegen minder kosten een aanvaardbare oplossing is te vinden. Wat betreft deze laatste twee invalshoeken om geschillen te beoordelen geldt nog sterker dan bij de eerdere normen dat er sprake is van een glijdende schaal wat betreft de hardheid en dwingendheid van de normen.

## **5.3 Bestemmingplannen**

### *5.3.1 Procedure*

Indien een project voor een gebied niet overeenkomt met het bestaande bestemmingsplan, dan kan de gemeente op eigen initiatief of op verzoek van derden het bestemmingsplan herzien. Bovendien dient de gemeente bestemmingsplannen elke tien jaar te actualiseren. De procedure voor wijziging van een bestemmingsplan volgt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht. Dezelfde procedure geldt voor het opstellen van een nieuw bestemmingsplan.

De bestemmingsplanprocedure begint met het bekendmaken van het voornemen om een nieuw bestemmingsplan op te stellen dan wel een bestaand bestemmingsplan te wijzigen. Deze bekendmaking wordt gedaan op de website van de gemeente en in regionale dagbladen en

---

<sup>16</sup> Nationale Ombudsman, 'Wat vindt u ervan?' Jaarverslag 2010, Den Haag: Nationale Ombudsman 2011. Zie met name p. 168-174 (Bijlage 1: Behoorlijkheidsnormen).

huis- aan huisbladen. Bovendien ontvangen alle bewoners in het plangebied een informatiebrief. Dit laatste is geen wettelijk vereiste. Vervolgens vindt een inspraakronde plaats. De bevolking en andere belanghebbenden kunnen op een inspraakbijeenkomst hun ideeën en eventuele bedenkingen uiten. De inspraakronde is niet wettelijk verplicht. In het kader van burgerparticipatie heeft de gemeenteraad van Leiden de inspraakronde verplicht gesteld. Vanaf 1 januari 2012 geldt een nieuwe inspraakverordening die inspraak voorschrijft bij beleidsvoornemens betreffende de voorbereiding of herziening van ruimtelijke plannen. Na de inspraakprocedure stelt de gemeente een ontwerpbestemmingsplan op. Burgers kunnen dit plan gedurende zes weken inzien, zowel bij de gemeente als op internet. Hiervan wordt melding gemaakt in regionale dagbladen en huis- aan huisbladen. Burgers die bedenkingen hebben tegen het ontwerpbestemmingsplan kunnen mondeling of schriftelijk zienswijzen kenbaar maken. Indien zij dat wensen kunnen ze hun zienswijze mondeling toelichten aan een commissie van de gemeenteraad. Ook dit is geen wettelijke verplichting. In een volgende vergadering beaadt de commissie over de voornemens. Daarna kan het plan in de gemeenteraad worden behandeld. De gemeenteraad is verplicht om het bestemmingsplan binnen twaalf weken na afloop van de termijn van inzage vast te stellen. Het besluit tot vaststelling moet binnen twee weken bekend worden gemaakt. Bij de bekendmaking dient te worden gewezen op de mogelijkheid om gedurende zes weken beroep in te stellen tegen het vaststellingsbesluit bij de ABRvS. Na deze zes weken treedt het bestemmingsplan in werking, tenzij om een voorlopige voorziening is verzocht. Burgers die beroep in willen stellen tegen het vaststellingsbesluit moeten een zienswijze hebben ingediend. Tevens moeten zij belanghebbende zijn.

Tot 1 juli 2008, onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zat er tussen de vaststelling en het beroep nog een fase, de bedenkingenfase. De gemeente moest het bestemmingsplan voorleggen aan de provincie. Burgers die zienswijzen hadden ingediend bij de gemeenteraad konden een bedenking indienen bij Gedeputeerde Staten als zij het niet eens waren met de reactie op hun zienswijze. Gedeputeerde Staten beoordeelde de bedenkingen en keurde het bestemmingsplan goed of onthield goedkeuring, eventueel op onderdelen. In laatstgenoemd geval maakten de betreffende onderdelen geen deel uit van het goedkeuringsbesluit, zodat deze onderdelen niet in werking traden. Na het goedkeuringsbesluit werd het bestemmingsplan opnieuw zes weken ter inzage gelegd. Binnen deze termijn konden burgers beroep instellen bij de ABRvS. Na afloop van de terinzagelegging trad het bestemmingsplan in werking.

### *5.3.2 Rechtmatigheid*

Uit de benchmarkgegevens blijkt reeds dat in de onderzoeksperiode slechts in een beperkt aantal bestemmingsplanzaken geprocedeerd is tot de ABRvS. In 2008 heeft de ABRvS uitspraak gedaan in een procedure over het bestemmingsplan “Oostvlietpolder”. Verweerder was hier Gedeputeerde Staten. Over dit bestemmingsplan was al eerder geprocedeerd. Het beroep richtte zich met name tegen de ontwikkeling van een bedrijventerrein. De ABRvS heeft het beroep grotendeels ongegrond verklaard, maar oordeelde wel dat de vrijstellingsbepaling in het bestemmingsplan voor het oprichten van twee windturbines met een hoogte van 115 meter niet was aan te merken als een afwijking van het plan op ondergeschikte onderdelen. De gemeente handelde hier in strijd met een wettelijke bepaling. Een verzoek tot herziening van deze uitspraak is in 2009 door de ABRvS afgewezen.

In 2011 heeft de ABRvS uitspraak gedaan in een procedure over het bestemmingsplan “Transvaal”. Omwonenden kwamen onder meer op tegen het planologisch mogelijk maken van een tijdelijke bovengrondse parkeergarage. Zij hadden met name bedenkingen bij de loca-

tie en noodzaak van de parkeergarage. Bovendien voerden zij bedenkingen aan ten aanzien van verkeer-, parkeer- en milieuaspecten. Dit beroep is ongegrond verklaard.

Gelet op het kleine aantal juridische procedures over bestemmingsplannen en gelet op de uitkomst van deze procedures kan worden geconcludeerd dat de gemeente bij de vaststelling van bestemmingsplannen over het algemeen rechtmatig handelt. Slechts op één onderdeel in één bestudeerde zaak stelde de rechter een juridische fout vast.

### *5.3.3 Behoorlijkheid*

Zoals blijkt uit de beschrijving van de bestemmingsplanprocedure (paragraaf 5.3.1) biedt de gemeente burgers meer mogelijkheden om betrokken te worden bij de totstandkoming of wijziging van bestemmingsplannen dan wettelijk is vereist. De bewoners uit het plangebied worden per brief geïnformeerd over voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen. Vanaf dat moment dienen zij zich wel zelf op de hoogte te stellen van de vervolgstappen in het proces, door bijvoorbeeld wekelijks het huis-aan-huis-blad door te nemen. Een geïnterviewde burger meende dat dit niet van de burger kan worden verwacht. “Je gaat niet elke week argwanend de huis-aan-huis-krantjes lezen met de vraag of de gemeente weer iets gaat doen. Je zou verwachten dat de gemeente de inwoners actief benadert.” Verschillende burgers benadrukten het belang van goed contact tussen de gemeente en wijk- en buurtverenigingen. Deze verenigingen kunnen een belangrijke schakel vormen in de informatievoorziening tussen de gemeente en de burgers. Een wijk- of buurtvereniging kan relevante informatie selecteren en zo nodig lokaal verspreiden.

Zowel burgers als ambtenaren gaven aan dat burgers de meeste invloed kunnen uitoefenen op de planvorming indien dit gebeurt in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces. Formeel bezien is dat de inspraakronde. Ten aanzien van de inspraak speelt een “eeuwige discussie” (een ambtenaar) over de vraag hoeveel invloed de burger op dat moment op het plan moet kunnen uitoefenen. Enerzijds kan een plan “in beton gegoten” zijn, zodat de gemeente de burger feitelijk met voldongen feiten confronteert, anderzijds zou de inspraak het karakter kunnen aannemen van een “witte vlekken-overleg” waarbij bijna alles nog open ligt. In de praktijk is de mate waarin een plan is uitgewerkt variabel; dit verschilt per gebied en project. In de interviews wezen ambtenaren op het gevaar dat jegens de burger valse verwachtingen worden geschapen. Sommige plannen kennen weinig speelruimte. Dat moet dan eerlijk worden toegegeven. Burgers waarderen inspraakbijeenkomsten, ook al valt het hen soms tegen in hoeverre ze daadwerkelijk bij de planvorming worden betrokken. Ze voelen zich serieuzer genomen als ook bestuurders in plaats van louter ambtenaren aanwezig zijn bij de inspraakbijeenkomsten. Bestuurders vormen het “menselijk gezicht van de gemeente”, zoals een burger het verwoordde.

Burgers kunnen ook op een andere manier dan via de inspraak al vroeg in het besluitvormingsproces invloed uitoefenen. Ambtenaren gaven aan dat de goedgeorganiseerde, hoogopgeleide burgerij haar weg weet te vinden binnen het ambtelijke apparaat en korte lijntjes heeft met de wethouder. Als deze burgers dan ook nog “met een goed verhaal komen”, dan hebben ze vaak heel wat meer invloed dan burgers die op een inspraakavond – al dan niet emotioneel – louter hun eigen belangen benoemen.

Ook via de gemeenteraad kunnen burgers proberen invloed uit te oefenen op de besluitvorming. In de interviews met burgers kwam naar voren dat het hierbij uitmaakt hoe goed men georganiseerd is en met hoeveel mensen men is. Een breed gedragen protest van burgers haalt

al snel de krant en kan zo de politiek beïnvloeden. Zo had een geïnterviewde burger, die had geprocedeerd tegen een bouwvergunning, enkele jaren daarvoor met een groot deel van de buurt bij de gemeenteraad bezwaren kenbaar gemaakt toen het betreffende bestemmingsplan werd vastgesteld. Daarop halveerde de gemeenteraad het aantal voorziene huizen. Op dat moment was de burgerparticipatie dus reëel. “Maar als je eenmaal in procedures verzeild raakt, dan lijkt er niets meer mogelijk.” Deze indruk werd gedeeld door twee andere geïnterviewde burgers. Hoe verder burgers in juridische procedures terecht komen – en dus hoe meer energie en kosten ze aan hun zaak hebben besteed – des te minder invloed ze menen te hebben.

Ten aanzien van bestemmingsplanprocedures kan worden geconcludeerd dat de gemeente de burger in beginsel actief benadert, maar dat veel afhangt van het concrete plan. Hoe eerder de gemeente de burger bij de planvorming betreft, des te meer invloed de burger kan uitoefenen. Verwacht mag worden dat de burger dit apprecieert en zich beter bediend voelt. Bij de besluitvorming kan de gemeente echter niet altijd iedereen tevreden houden, onder andere vanwege tegenstrijdige belangen tussen burgers. Vanuit het perspectief van de burger behoeft duidelijke informatie en communicatie daarom structureel aandacht. Inmiddels wordt gewerkt aan de implementatie van de Participatie- en inspraakverordening 2012.

## **5.4 Vergunningen**

### *5.4.1 Procedure*

Een omgevingsvergunning kan digitaal worden aangevraagd via het online Omgevingsloket, al dan niet met hulp van medewerkers van het Servicepunt Bouwen en wonen. De aanvraag wordt behandeld door het team Vergunningen en subsidies, tenzij het gaat om een enkelvoudige kapvergunning of een milieuvergunning.

Bij een aanvraag komt het voor dat de gemeente de burger om extra informatie verzoekt, bijvoorbeeld om een situatieschets. Soms gebeurt dat per e-mail. De burger kan in beginsel zelf kiezen via welk medium de gemeente met hem communiceert.

Een aanvrager kan voorafgaand aan het daadwerkelijk indienen van een aanvraag een verzoek indienen om een vooroverleg. Het in te dienen plan wordt dan beoordeeld op een aantal aspecten, zoals verenigbaarheid met het bestemmingsplan en de welstand. Belangen van eventuele derden worden daarbij nog niet of niet volledig betrokken. De aanvrager krijgt schriftelijk bericht op het plan zoals in het vooroverleg is ingediend, waarbij wordt aangegeven of het plan haalbaar is of niet, en of er aanpassingen gewenst zijn. Dit alles onder het voorbehoud van de rechten van derden. De beoordeling is geen besluit.

Als vervolgens een formele aanvraag wordt ingediend, dan kan deze veelal snel worden afgehandeld, of de benodigde procedure kan snel worden gestart. De grootte van het project doet er hierbij niet toe, zo gaven ambtenaren aan. Het kan voorkomen dat de gemeente ook na het indienen van de formele aanvraag overleg heeft met de aanvrager van de vergunning. Indien dat nodig blijkt, kan de aanvrager zijn aanvraag op onderdelen aanpassen. Hij hoeft dan geen nieuwe aanvraag in te dienen.

De aanvraag wordt toegewezen of (geheel of gedeeltelijk) afgewezen. Indien de aanvraag wordt afgewezen kan de aanvrager gebruikmaken van de reguliere bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Binnen zes weken na het bekendmaken van het besluit moet de aanvrager be-

zwaar aantekenen bij het college van burgemeester en wethouders, door het bezwaar in te dienen bij de bezwaarschriftencommissie. Dit wordt vermeld onderaan de brief met het besluit. Derde-belanghebbenden kunnen bezwaar aantekenen tegen de verlening van de vergunning. De bezwaarschriftencommissie brengt naar aanleiding van het bezwaarschrift en meestal na het hebben gehouden van een hoorzitting advies uit aan het college van burgemeester en wethouders. Het college dient op basis van dit advies het besluit te heroverwegen. Tegen de beslissing op bezwaar staat een rechtsgang bij de rechtbank (beroep) en bij de ABRvS (hoger beroep) open.

Indien de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is gevolgd moet de gemeente het ontwerp-besluit zes weken ter inzage leggen. Tijdens deze periode kan iedereen zienswijzen indienen. De gemeente is verplicht op deze zienswijzen te reageren in het definitieve besluit. Belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend kunnen tegen het definitieve besluit in beroep bij de rechtbank en eventueel in hoger beroep bij de ABRvS.

#### *5.4.2 Rechtmatigheid*

In het overgrote deel van de dossiers die zijn onderzocht is de gemeente (uiteindelijk) juridisch in het gelijk gesteld.

Eén dossier betrof de bouw van een serre, waarvoor vrijstelling nodig was. Deze vrijstelling is door het college van burgemeester en wethouder verleend. De burens hebben tegen de vrijstelling geprocedeerd tot aan de ABRvS. De ABRvS oordeelde dat de vrijstelling in strijd was met een bepaling uit het burgerlijk recht. De serre bevatte twee vensters met uitzicht op het erf van de burens, en die burens hadden niet de verplichte toestemming verleend. De gemeente heeft dus gehandeld in strijd met een wettelijke bepaling.

In een ander dossier waren bij de aanvraag niet alle vereiste gegevens overgelegd. De gemeente heeft de aanvraag daarom eerst buiten behandeling gelaten, maar heeft later de onvolledige aanvraag alsnog inhoudelijk behandeld. De gemeente lijkt hier dus de burger tegemoet te hebben willen komen. De ABRvS oordeelde evenwel dat dit niet geoorloofd is. Inmiddels heeft de gemeente de vergunning alsnog verleend, op grond van een nieuwe aanvraag.

In de bestudeerde dossiers over vergunningen maakt de gemeente over het algemeen weinig juridische fouten. Soms gaat het mis, maar dat betreft dus een beperkt aantal gevallen.

#### *5.4.3 Behoorlijkheid*

Gewoonlijk verloopt de communicatie met de burger middels standaard formulieren en standaard brieven. Deze formulieren en brieven zijn zakelijk opgesteld. Uit de meeste dossiers valt niet af te leiden dat er voorafgaand aan het besluit informele communicatie tussen de burger en de gemeente heeft plaatsgevonden. In de bezwaarschriften wordt daar nauwelijks aan gerefereerd. In een aantal gevallen blijkt dat er over en weer gebeld is. Meestal gaat het dan om het verkrijgen van feitelijke informatie. Soms ook vindt nader overleg plaats. Op een schriftelijke reactie naar aanleiding van een dergelijk overleg heeft het college een brief gestuurd met extra uitleg.

In één geval stelde een bezwaarmaker dat hij zelfs als eigenaar van het betreffende pand niet op de hoogte was gesteld van de aanvraag van een bouwvergunning. Hierbij ging het om een privaatrechtelijke verhouding tussen verhuurder en huurder. De aanvraag was ingediend door



de huurder, zonder medeweten van de verhuurder. De gemeente hoeft hier juridisch gezien geen rekening mee te houden, maar het was netter geweest als de gemeente ook de verhuurder op de hoogte had gesteld van de aanvraag. De gemeente voldeed hier niet aan de behoorlijkheidsnorm van actieve en adequate informatievoorziening.

Vermeldenswaard is dat de gemeente in één bestudeerd dossier voorafgaand aan de besluitvorming met de betrokkenen een convenant heeft gesloten. Het ging hierbij om een kapvergunning die nodig was voor de aanleg van een fietspad. De gemeente heeft de vergunning aangevraagd bij het college van burgemeester en wethouders. De gemeente heeft het convenant afgesloten met het bestuur van een volkstuinvereniging. Later heeft een commissie binnen de vereniging zich gekeerd tegen verlening van de kapvergunning. De kapvergunning was onderdeel van het convenant. Hoewel het bestuur akkoord was gegaan, bleek er later binnen de vereniging dus verdeeldheid te bestaan. Onbekend is of de gemeente dit had kunnen voorzien.

Een aantal burgers heeft moeite met het feit dat ze bij bezwaren ten aanzien van één locatie verschillende procedures moeten doorlopen. Zo hadden omwonenden van een industrieterrein zienswijzen ingediend naar aanleiding van een aanvraag voor het bouwen van een nieuw bedrijf die later werd ingetrokken. Vervolgens werd de aanvraag opnieuw ingediend. Hierop moesten de omwonenden opnieuw zienswijzen indienen. Verder moesten ze afzonderlijk bezwaar maken tegen de eerste en de tweede fase van de aanvraag, afzonderlijk tegen een reclamezuil, enzovoorts. Bezwaarmakers schrijven: “U zult begrijpen dan we inmiddels murw zijn van het schrijven van bezwaarschriften en ons opnieuw afvragen waarom alle aspecten van een nieuw bedrijf niet in één keer worden meegenomen.” De gemeente kan hier evenwel niets aan doen. De inrichting van de rechtsbescherming is wettelijk geregeld en de gemeente kan daar niet van afwijken. Ambtenaren hebben dit telefonisch proberen uit te leggen, maar dat is niet (goed) doorgekomen.

Soms zijn de wederzijdse verwachtingen van de burger en de gemeente niet op elkaar afgestemd. Een woonstichting heeft bijvoorbeeld min of meer op verzoek van de gemeente een kapvergunning aangevraagd. De stichting is bereid tot het kappen op eigen kosten. De vergunning wordt toegewezen, maar blijkt een herplantplicht te bevatten. Dit is duidelijk een communicatiefout vanuit de gemeente. De woonstichting is niet van plan op eigen kosten te gaan herplanten en zal de vergunning daarom niet gebruiken. Het bezwaar van de woonstichting wordt te laat ingediend, waarop het bezwaar niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Regelmatig is de motivering van het besluit erg beknopt en juridisch. Dan luidt het bijvoorbeeld “dat aan het belang van de aanvrager een geringer gewicht wordt toegekend dan aan het door het bestemmingsplan te dienen belang”. Eventuele specifieke belangen van de burger blijven onvermeld. Dit kan er mogelijk toe leiden dat de burger zich niet gehoord of begrepen voelt. In het geval van een omgevingsvergunning voor bouwen is er weliswaar sprake van een gebonden beschikking, zodat er in beginsel geen ruimte voor belangenafweging is, maar dit laat onverlet dat enige toelichting dan op zijn plaats kan zijn (bijvoorbeeld dat de wet niet anders toelaat). Tijdens de hoorzitting over de weigering van een dergelijke vergunning stelt een ambtenaar zelfs “dat het besluit wel heel erg karig is gemotiveerd.” Plananalyses werden in het besluit niet genoemd, maar waren wel meegewogen bij de beslissing.

Soms ook worden de belangen van de burger wél nadrukkelijk genoemd. “Enerzijds wordt het opknappen van het pand als positief ervaren”, luidt het dan bijvoorbeeld, waarna volgt “dat aan het belang van de aanvrager een geringer gewicht wordt toegekend dan aan het door het

bestemmingsplan te dienen belang.” Bij een verzoek tot aanwijzing van een gebouw als monument wordt de beschermingswaardigheid van het gebouw uitdrukkelijk als belang meegewogen bij de aanwijzingsbeslissing. Indien burgers zienswijzen hebben ingediend, dan wordt daar gewoonlijk beknopt op ingegaan. De argumenten van de burgers worden genoemd, met een reactie van het college.

In de afwijzing van een omgevingsvergunning voor kappen geeft het college de burger zelfs advies: “Ons advies is de elzen te snoeien, de bovenste wortels te verwijderen en nabij de gevel worteldoek aan te brengen zodat de bomen ook in de toekomst de gevel niet beschadigen en behouden kunnen blijven.” In de andere bestudeerde dossiers zijn dergelijke adviezen overigens niet aangetroffen.

Burgers kunnen het afwijzende besluit ervaren als een onaangename verrassing. Zo had een burger een rapport bij een architectenbureau aangevraagd en uit dat rapport bleek dat er geen belemmering van de bezonning zou zijn. Verder had de gemeentelijke Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit positief geadviseerd. Toch werd de aanvraag afgewezen. De burger: “Alles was positief en opeens wordt die vergunning toch geweigerd.” In dit verband hekelt de burger ook de duur van de procedure. Pas bij “allerlaatste” overleg met de gemeente, na meer dan een jaar, zou zijn gezegd dat er een probleem was. In de schetsplanprocedure was daar niets over gezegd. In dit geval viel niet te achterhalen wat er op dit punt precies gebeurd is.

De burgers die bezwaar hebben gemaakt tegen een voor hen negatief besluit gaven in de interviews aan dat zij de keuze om bezwaar te maken niet lastig vonden. Een geïnterviewde burger: “Het is toch niet meer dan logisch, als je het met het besluit niet eens bent en denkt goede argumenten te hebben.” Geen van de geïnterviewde burgers gaf aan eerst nog contact te hebben gezocht met de gemeente. Dit zal mede komen door de standaard rechtsbeschermingsbepaling die onder de gemeentelijke besluiten staat: “Tegen dit besluit kunt u binnen zes weken na de dag van verzending daarvan bezwaar maken door het indienen van een bezwaarschrift bij de bezwaarschriftencommissie.” Twee geïnterviewde burgers wezen nadrukkelijk op deze bepaling. “Blijkbaar is dat de gebruikelijke route.”

Op de vraag of de procedure – achteraf bezien – te vermijden was, antwoordden de geïnterviewde burgers verschillend. Ongeveer de helft meende van wel, terwijl de andere helft meende van niet. In het eerste geval zijn de redenen verschillend. Eén burger gaf nadrukkelijk aan dat als de gemeente meer uitleg had gegeven, de procedure volgens hem te vermijden was geweest. De aanvraag om een bouwvergunning van deze burger werd door de gemeente afgewezen vanwege een onderdeel dat voor deze burger niet wezenlijk was. Had de gemeente laten weten dat dit onderdeel problematisch was, dan had de burger de aanvraag kunnen aanpassen. Een andere burger gaf aan dat de procedure wellicht niet gevoerd zou zijn als hij wist dat de bezwaarschriftencommissie vooral juridisch toetst, en minder ook naar algemene overwegingen en argumenten kijkt. Weer een andere burger, die geprocedeerd heeft tot aan de rechtbank, vertelde dat hij waarschijnlijk niet zou hebben geprocedeerd als hij zijn juridische positie beter had gekend. Een ambtenaar van de gemeente had hem weliswaar op de zwakte van zijn juridische positie gewezen, maar juist omdat hij de gemeente op dat moment al als wederpartij was gaan beschouwen had hij dit naast zich neergelegd. “Ik dacht dat er nog wel ergens een gaatje zou moeten zijn.” Dat bleek niet het geval.

Burgers die zeggen dat de procedure onvermijdbaar was, hebben hiervoor ook verschillende redenen. Eén burger was van mening dat de gemeente willekeurig had gehandeld doordat zijn vergunningsaanvraag was afgewezen, terwijl in soortgelijke gevallen de gemeente wel een

vergunning had afgegeven. De gemeente ontkende dit, waarna hij geen andere weg zag dan te gaan procederen. Volgens een andere burger was de juridische procedure in haar geval onvermijdbaar vanwege de lange voorgeschiedenis. De relatie met de gemeente en de bezwaarschriftencommissie was dusdanig “verziekt”, ook vanwege “leugens” aan de kant van de gemeente, dat er voor het procederen geen alternatief was.

Eén geïnterviewde burger, wiens aanvraag van een bouwvergunning was geweigerd, gaf op de vraag of hij het achteraf bezien op dezelfde wijze zou aanpakken, aan dat hij dan in het geheel geen aanvraag zou indienen, maar gewoon zou gaan bouwen, dus zonder vergunning. De geïnterviewde meende dat er sprake was van ambtelijke willekeur. De bouwvergunning was geweigerd vanwege strijd met het bestemmingsplan. De geïnterviewde stelde dat de gemeente meerdere bewoners uit de wijk wel een soortgelijke bouwvergunning had verleend. Het beroep bij de rechtbank strandde vanwege niet-inhoudelijke redenen. De geïnterviewde heeft daarop een brief aan het college van burgemeester en wethouders gestuurd over de vermeende willekeur. In reactie hierop wees het college op de mogelijkheid om een nieuwe aanvraag in te dienen.

Ten aanzien van het gemeentelijke handelen betreffende vergunningen kan op basis van de onderzochte dossiers worden geconcludeerd dat dit handelen meestal behoorlijk is, maar in een enkel geval achterblijft bij wat van de gemeente verwacht mag worden. Met name de motivering van besluiten zou soms uitgebreider en minder juridisch kunnen – ook indien de gemeente wettelijk verplicht is een bepaald besluit te nemen of te maken heeft met tegengestelde belangen tussen burgers. Niet altijd worden burgers afdoende geïnformeerd over de consequenties van een aanvraag, de (waarschijnlijke) haalbaarheid van hun aanvraag en de aard van de beoordeling die in bezwaar plaats zal vinden. In één zaak werd de gemeente willekeur verweten; in een andere zaak leugenachtigheid. In beide gevallen is de gemeente juridisch in het gelijk gesteld.

## **5.5 Handhaving**

### *5.5.1 Procedure*

Handhaving kan geschieden naar aanleiding van meldingen door burgers en op initiatief van de gemeente zelf. In handhavingszaken wordt gewoonlijk eerst door een ambtenaar ter plekke kennis genomen van de situatie. Hiervan wordt een proces-verbaal opgesteld. Blijkt de situatie onrechtmatig, dan wordt de burger hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld. Indien de burger dat wenst, vindt er een gesprek plaats tussen de gemeente en de burger. De gemeente probeert eerst afspraken met de burger te maken, en stelt daarbij een termijn. Indien de onrechtmatige situatie blijft voortbestaan, dan stuurt de gemeente een brief waarin het voornemen tot handhaving bekend wordt gemaakt, met daarin in een termijn. Wordt deze termijn niet benut om de situatie rechtmatig te maken, dan volgt een besluit waarin een last onder dwangsom wordt opgelegd dan wel toepassing van bestuursdwang wordt aangekondigd. De burger kan tegen het handhavingsbesluit in bezwaar, in beroep en in hoger beroep. Het indienen van een bezwaarschrift heeft geen opschortende werking. Wel bestaat de mogelijkheid om bij de rechtbank een verzoek in te dienen tot het treffen van een voorlopige voorziening. Wanneer dit verzoek wordt toegewezen heeft dit wel een opschortende werking.

### *5.5.2 Rechtmatigheid*

In een enkel geval verloopt de communicatie van de gemeente met de burger ronduit slecht, met als gevolg dat de gemeente een onrechtmatig besluit neemt. Zo heeft de gemeente een aanzegging tot bestuursdwang gedaan voor een boot die zonder ligplaatsvergunning zou zijn afgemeerd. Na de aanzegging heeft klager contact opgenomen met de gemeente en verteld dat hij wel een vergunning heeft. De boot is toch weggehaald. De ambtenaren hebben tijdens de werkzaamheden de aan de boot bevestigde sticker gezien waaruit blijkt dat de eigenaar over een vergunning beschikt. Ze waren toen echter al bezig en zijn gewoon doorgegaan. Volgens de klager was dit omdat de krant foto's wilde maken. Dit zou het college goed uitkomen, omdat het college daarmee zijn handhavingsbereidheid zou bewijzen. Verder werden de klachten van de eigenaar zonder overleg ineens als bezwaar opgevat. Het geschil werd zodoende gejuridiseerd, in plaats van dat er naar een praktische oplossing werd gezocht. De burger begrijpt dit niet, ook omdat er volgens hem geen formeel besluit is genomen. Binnen de ambtelijke organisatie schortte het in dit geval aan goede communicatie. De klager is in bezwaar in het gelijk gesteld en de schade aan de boot is vergoed.

In een ander bestudeerd dossier oordeelde de bezwaarschriftencommissie dat de opgelegde dwangsom te hoog was. Het ging hierbij om handhavend optreden tegen een coffeeshop waarin in strijd met het bestemmingsplan alcohol werd geschonken (het ging hierbij dus niet om een drank- en horecavergunning). De dwangsom bedroeg 10.000,- euro. De commissie vond dit niet proportioneel. Een bedrag van 2.000,- euro zou wel proportioneel zijn geweest. Het college overwoog vervolgens dat de dwangsom onherroepelijke rechtskracht had. Ten aanzien van de dwangsom was geen rechtsgeldig bezwaar aangetekend. De burger moest de opgelegde dwangsom dus toch volledig betalen.

Samenvattend kan over de bestudeerde dossiers betreffende handhaving gezegd worden dat de gemeente niet snel juridische fouten maakt. Het voorbeeld van de boot is een kras geval van onrechtmatig handelen, maar het lijkt hierbij om een uitzondering te gaan. In de meeste bestudeerde procedures over handhaving wordt de gemeente in het gelijk gesteld.

### *5.5.3 Behoorlijkheid*

In het hiervoor beschreven geval van de boot handelde de gemeente niet alleen onrechtmatig, maar ook onbehoorlijk. De oorzaak hiervan lijkt mede gelegen in miscommunicatie tussen ambtenaren. In hoeverre het optreden van de gemeente daadwerkelijk was ingegeven door politieke overwegingen valt niet te bepalen.

Burgers kunnen in bezwaar gaan tegen de beslissing van de gemeente om – al dan niet na een verzoek door die burgers daartoe – niet te handhaven. In een dossier maakten burgers bezwaar tegen de beslissing van de gemeente om niet op te treden tegen bewoning van een pand door Poolse arbeiders. Zij zouden overlast veroorzaken en niet thuishoren in de wijk. Bovendien werd gesteld dat het pand niet veilig was. De gemeente constateerde dat de situatie gewoon rechtmatig was.

De omvang en wijze van motiveren van een besluit verschilt tussen zaken. In handhavingszaken stelt het college gewoonlijk in het handhavingsbesluit dat het college het algemene belang van handhaving heeft afgewogen tegen eventuele bijzondere omstandigheden en dat die in casu niet aanwezig zijn. Indien er kosten zijn gemoeid met het ongedaan maken van de overtreding, dan wijst het college er gewoonlijk op dat een financieel belang onvoldoende zwaar-

wegend is om niet tot handhaving over te gaan. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de gemeente in eerdere schrijvens dan al specifiek op de illegale situatie is ingegaan.

In handhavingszaken komt het nogal eens voor dat de burger zich beroept op de kosten die zijn gemoeid met het ongedaan maken van de overtreding. Bovendien stelt de burger meer dan eens dat de begunstigingstermijn te kort is. De gemeente acht dergelijke beroepen, overeenkomstig de jurisprudentie van de ABRvS, gewoonlijk niet steekhoudend. In een tweetal bestudeerde dossiers bleek de gemeente bereid te zijn een schikking te treffen over de vordering uit een dwangsom.

De conclusie op basis van het dossieronderzoek naar handhavingszaken is dat de gemeente in dergelijke zaken gewoonlijk behoorlijk handelt. In vergelijking met juridische procedures over bestemmingsplannen en vergunningen is de insteek voor de burger bij handhavingszaken meestal van begin af aan ‘negatief’: de burger doet iets wat niet mag en de gemeente beoogt dit tegen te gaan. Het traject heeft daardoor gewoonlijk van meet af aan een juridisch en meer conflictueus karakter. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ook derde-belanghebbenden (medeburgers dus) om handhaving kunnen verzoeken.

## **5.6 Bezwaarschriftencommissie**

De ervaringen van de burgers met de bezwaarschriftencommissie verschillen sterk. Een aantal geïnterviewde burgers was tevreden met de behandeling van hun zaak door de commissie, ook al werden zij in het ongelijk gesteld. Ze kregen – net als de gemeente – de gelegenheid hun verhaal te vertellen en konden reageren op de standpunten van de gemeente. Enkele andere burgers waren daarentegen niet tevreden met het functioneren van de commissie. Zij beschouwden de commissie als een soort verlengstuk van de gemeente. De commissie zou niet onafhankelijk zijn, wat ook zou blijken uit persoonlijke contacten tussen ambtenaren en leden van de commissie. “Iedereen kent elkaar.” Eén burger meende dat haar feitelijk de mond werd gesnoerd tijdens de hoorzitting, waarop ze de hoorzitting boos heeft verlaten. De commissie zou bevooroordeeld zijn en de bezwaarmaakster hebben beschouwd als een notoire klaagster. Dit gevoel van niet gehoord te worden was voor enkele burgers aanleiding om in beroep bij de rechtbank te gaan.

Een enkele burger gaf aan dat vooraf niet duidelijk was op grond waarvan de bezwaarschriftencommissie haar advies formuleert, ofwel welke argumenten er wel en welke er niet toe doen. “Dan heb je je verhaal verteld en dan blijkt dat wat je hebt verteld helemaal niet ter zake doet.” De commissie blijkt over het algemeen vooral juridisch te toetsten, terwijl op basis van de Algemene wet bestuursrecht eigenlijk een volledige heroverweging hoort plaats te vinden, waarbij ook beleidsmatige keuzes ter discussie kunnen worden gesteld. Uit de bestudeerde dossiers is niet gebleken dat die beleidsmatige aspecten daadwerkelijk zijn besproken en heroverwogen. De adviezen lezen vooral als een soort rechterlijke uitspraak.

In handhavingszaken blijkt de commissie daarentegen juist wel de doelmatigheid bij de beoordeling te betrekken, bijvoorbeeld door de hoogte van een verbeurde dwangsom te toetsen op proportionaliteit. De commissie lijkt hierin een minder juridische benadering voor te staan dan het college van burgemeester en wethouders.

Indien de beslissing op bezwaar conform het advies van de bezwaarschriftencommissie is, geeft de gemeente dit in de brief aan met één standaardzin. Verder wordt niet op de zaak in-

gegaan. Burgers gaven te kennen dit op zich logisch te vinden: de posities zijn op dat moment duidelijk en nadere toelichting is dan niet meer nodig.

## 5.7 Niet-juridische geschilbeslechting

Opvallend is dat veel geïnterviewde burgers op de vraag waarom zij in bezwaar zijn gegaan, antwoordden dat dit nu eenmaal de voorgeschreven weg is. Is men het met een besluit niet eens, dan neemt men over het algemeen niet eerst nog contact op met de gemeente. Dit zal mede komen doordat onder aan de brief met het besluit aangegeven staat welke rechtsbeschermingsmogelijkheden er zijn.

De laatste jaren bestaat bij veel bestuursorganen aandacht voor de inzet van mediationvaardigheden in bezwaar.<sup>17</sup> Bij deze andere aanpak van bezwaarschriften hoeft niet zozeer de burger het initiatief te nemen om nog een informeel contact met het bestuursorgaan te zoeken, maar doet de ambtenaar dat. Deze informele aanpak begint vaak met een telefoontje van de ambtenaar naar de burger om bij hem te informeren waarom hij bezwaar heeft gemaakt. In geen van de bestudeerde dossiers leek deze informele aanpak te zijn gehanteerd. Een medewerker van het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie gaf aan dat dit vooral ligt aan de werkdruk. Ambtenaren komen niet toe aan het telefoontje.

Ambtenaren wezen op een spanning waarin de gemeente verkeert: enerzijds moet de insteek van de gemeente er op gericht zijn geschillen op een niet-juridische manier op te lossen, maar anderzijds mag de gemeente burgers ook niet afhouden van het gebruik van de rechtsbeschermingsmiddelen. De gemeente kan nog eens uitleggen waarom zij het besluit heeft genomen, maar vervolgens is het aan de burger om te bepalen of hij in bezwaar gaat.

In één bestudeerd dossier is gebruik gemaakt van mediation. Dit gebeurde tussen de bezwaaren beroepsfase in en naar aanleiding van een suggestie daartoe door de rechtbank, voordat de zaak op zitting was gekomen. De burger heeft de mediation ervaren als “absoluut niet zinvol”. Dit lag volgens hem evenwel niet aan de gemeente, maar aan de mediator, die vooraf al te kennen zou hebben gegeven dat zijn zaak volledig kansloos was. Al met al was het “geen fatsoenlijke manier van doen.”

## 5.8 Conclusies

Dit hoofdstuk doet verslag van het kwalitatieve onderzoek dat is uitgevoerd naar de handelwijze van de gemeente. Behalve rechtmatig dient de gemeente ook behoorlijk te handelen jegens de burger.

Er blijken weinig procedures tegen de gemeente te zijn gevoerd als het gaat om bestemmingsplannen. De gemeente laat hier weinig juridische steken vallen. De burger wordt indien dit mogelijk is vroeg bij het besluitvormingsproces betrokken. Er zijn geen onbehoorlijkheden geconstateerd, al behoeft een goede informatie en communicatie aandacht.

De meeste procedures tegen de gemeente betreffen vergunningen. De gemeente wordt incidenteel in het ongelijk gesteld. De gemeente handelt dan bijvoorbeeld in strijd met een wette-

---

<sup>17</sup> Zie o.a. Lynn van der Velden, Caroline Koetsenruyter & Martin Euwema, *Prettig contact met de overheid. Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

lijke bepaling. Gewoonlijk handelt de gemeente behoorlijk. In twee bestudeerde dossiers heeft de gemeente volgens de burger onbehoorlijk gehandeld, door te liegen en door willekeur. De gemeente is in de betreffende juridische procedures uiteindelijk wel in het gelijk gesteld. In handhavingszaken gaat het juridisch gezien meestal goed. In één bestudeerd dossier handelde de gemeente zowel onrechtmatig als onbehoorlijk. In het geval van handhaving is de relatie tussen de gemeente en de burger gewoonlijk zakelijker dan bij dossiers over bestemmingsplannen of vergunningen.

In het algemeen valt op dat de motivering van besluiten van de gemeente nogal juridisch is, en dat niet altijd even specifiek wordt ingegaan op de belangen van de burger. Burgers die van mening zijn dat de juridische procedure te vermijden was, geven aan dat onnodig is geprocedeerd doordat de gemeente te snel een besluit had genomen (zonder de mogelijkheid te bieden een aanvraag aan te passen), doordat onduidelijk was hoe de bezwaarschriftencommissie toetst of doordat de burger onvoldoende zicht had op de eigen juridische positie. Indien de burger de juridische procedure onvermijdbaar achtte, gaat het meestal om dossiers met een voorgeschiedenis waarin de relatie tussen de gemeente en de burger al slecht is. In een enkel geval verliest de burger op grond van de inhoud van het besluit het vertrouwen in de gemeente en besluit hij te gaan procederen.

Voor burgers is het niet altijd even duidelijk dat de bezwaarschriftencommissie los staat van de gemeentelijke organisatie. In enkele dossiers betwijfelde de burger de onafhankelijkheid van de commissie. De adviezen van de bezwaarschriftenadviescommissie zijn meestal juridisch van aard en vertonen grote gelijkenissen met rechterlijke uitspraken. Een volledige heroverweging van het besluit valt daar lang niet altijd uit af te leiden. In geen van de bestudeerde dossiers heeft de gemeente mediation geïnitieerd of tijdens de bezwaarfase mediationvaardigheden toegepast. In één bestudeerd dossier heeft mediation plaatsgevonden op initiatief van de rechtbank, maar dit heeft niets opgeleverd.

## 6. Kosten juridische procedures voor de burger

Dit hoofdstuk geeft een indicatie van de kosten die gemoeid zijn met het procederen voor de burger. Hierbij gaat het om kosten in de zin van zowel tijd als geld. Paragraaf 6.1 beschrijft de inzet aan tijd die de burger kwijt is aan het procederen. Paragraaf 6.2 doet dit voor de kosten in financiële zin. Paragraaf 6.3 bevat conclusies.

### 6.1 Tijd

Procederen kost de burger tijd, soms veel tijd. Indien de procedure eindigt in bezwaar gaat het al snel om in totaal een hele werkdag. Als het bezwaarschrift bestaat uit een eenvoudige brief kan het hierbij blijven. Naast het schrijven van het bezwaarschrift schatten de geïnterviewden in dat zij ongeveer een halve dag besteden aan het voorbereiden van en aanwezig zijn op de hoorzitting van de bezwaarschriftencommissie. Indien meerdere personen bij de procedure zijn betrokken kost het procederen gewoonlijk meer tijd. Er moet dan vergaderd of telefonisch overlegd worden. Het voorbereidende werk kost uiteraard ook meer tijd indien het gaat om een complexe zaak. Dan is meestal extra onderzoek nodig. Verder doet de ervaring van de burger er toe: heeft hij geen ervaring met procederen, dan is alles nieuw voor hem en is hij ook tijd kwijt aan oriëntatie. Gaat hij in beroep, dan kost dat meestal ongeveer evenveel tijd als in de bezwaarfase. De standpunten en onderbouwing zijn dan al bekend, zodat niet alles meer uitgezocht hoeft te worden. Gaat men vervolgens nog in hoger beroep, dan kost dat uiteraard ook weer tijd.

De geïnterviewde burgers gaven aan het lastig te vinden een schatting te geven van de tijd die zij aan de procedure in zijn geheel hebben besteed. Dit varieerde van een enkele werkdag tot een volle werkweek, met in een uitzonderlijk geval enkele maanden (hierbij speelden meerdere procedures, waarvan tot aan de ABRvS). Veel blijkt af te hangen van de attitude van de burger: hoeveel tijd is de zaak hem waard? Zo gaf een geïnterviewde burger aan een jaar lang de gemeente op alle werkdagen te hebben gebeld met het doel de gemeente tot handhaving aan te zetten. Daar gaat uiteraard veel tijd in zitten.

### 6.2 Geld

Behalve tijd kost het procederen tegen de gemeente vaak ook geld. Indien de burger geconfronteerd wordt met een afwijzing van zijn aanvraag voor een vergunning, dan zijn de kosten die hij heeft gemaakt voor het opstellen van de aanvraag in beginsel verloren – in elk geval als hij vervolgens ook door de rechter in het ongelijk wordt gesteld. Een geïnterviewde burger gaf aan zo meerdere duizenden euro's kwijt te zijn geweest aan een architect die het bouwplan had opgesteld, zonder dat de burger dit plan heeft kunnen realiseren.

Voor de behandeling van zijn vergunningaanvraag moet de aanvrager leges betalen.<sup>18</sup> Bij een bouwactiviteit hangt de hoogte van de leges af van de hoogte van de bouwsom. De leges beginnen in 2013 bij 37,15 euro (bij een bouwsom van minder dan 10.000,- euro) en lopen op tot een minimumtarief van 50.000,- euro (bij een bouwsom van meer dan 2.500.000,- euro). De gemeente kent bij de omgevingsvergunning een regeling voor gedeeltelijke teruggaaf van de leges bij een weigering van de vergunning of intrekking van de aanvraag. Bij teruggaaf als gevolg van het weigeren van de omgevingsvergunning voor bouw-, aanleg of sloopactiviteiten bedraagt de teruggave 25 % van de verschuldigde basisleges.

---

<sup>18</sup> Zie Verordening op de heffing en invordering van leges 2013.



Wat betreft het eigenlijke procederen bestaan de kosten voornamelijk uit griffierechten en proceskosten. In bestuursrechtelijke zaken betaalt een natuurlijke persoon (een individu) in 2013 bij de rechtbank 160,- euro griffierecht, voor rechtspersonen is dit bedrag 318,- euro.<sup>19</sup> Bij de ABRvS betaalt een natuurlijke persoon in eerste en enige aanleg 239,- euro en voor hoger beroep 239,- euro.<sup>20</sup> Voor rechtspersonen gaat het om 318,- euro respectievelijk 478,- euro. Voorgaande jaren was dit bedrag (iets) lager.

Indien de rechter het (hoger)beroep van de burger gegrond verklaart, veroordeelt hij – op verzoek van de burger – in beginsel de gemeente in de kosten die de burger heeft gemaakt.<sup>21</sup> De gemeente moet dan het griffierecht dat de burger heeft betaald vergoeden alsmede de overige proceskosten. De proceskosten zien mede op de kosten van een eventuele advocaat die de burger heeft ingeschakeld. Hierbij zij opgemerkt dat de proceskostenveroordeling uitgaat van forfaitaire bedragen. De werkelijke kosten liggen vaak een stuk hoger.

Uit de uitspraken die de ABRvS heeft gedaan in de onderzoeksperiode blijkt dat indien de gemeente het griffierecht dat de burger heeft betaald moet vergoeden, het bedrag tussen de 136,- en 448,- euro ligt, met een gemiddelde van 321,- euro. In zeven zaken is de gemeente tevens veroordeeld tot het vergoeden van de proceskosten. Het kleinste bedrag was 48,- euro, het grootste bedrag 2205,- euro. Laatstgenoemde bedrag is uitzonderlijk groot. In de betreffende zaak kende de rechter 874,- euro toe voor de kosten van een advocaat. De overige kosten (1331,- euro) zagen op de kosten die gemoeid waren met het inschakelen van een deskundige. Wordt deze zaak buiten beschouwing gelaten, dan bedraagt de gemiddelde proceskostenveroordeling voor de gemeente 708,- euro.

### 6.3 Conclusies

Procederen tegen de gemeente kost de burger zowel tijd als geld. De geïnterviewde burgers gaven aan het lastig te vinden in te schatten hoeveel tijd de procedure hen precies heeft gekost. Uitgegaan kan worden van ten minste een volle werkdag tot maximaal enkele volle werkweken. Veel hangt af van de omstandigheden van het geval.

Hoeveel financiële kosten de burger door het procederen maakt hangt onder meer af van de vraag tot welke instantie hij procedeert, hoeveel medeburgers hij bij de procedure betreft en of hij professionele rechtsbijstand inschakelt. De griffierechten bedragen in 2013 tussen de 160,- en 478,- euro, waarbij de bedragen om te kunnen procederen bij de ABRvS hoger zijn dan bij de rechtbank. Het inschakelen van een advocaat kost de burger al snel enkele honderden euro's. In één bestudeerd dossier werd de gemeente ook veroordeeld in de kosten die waren gemaakt door het inschakelen door de burger van een deskundige. Dat was een post van meer dan 1300,- euro. Indien de burger in het gelijk wordt gesteld en hij daarom verzoekt, krijgt hij de griffiekosten en proceskosten vergoed, dit laatste op basis van forfaitaire bedragen. Zo niet, dan komen deze kosten in beginsel voor eigen rekening.

---

<sup>19</sup> <http://www.rechtspraak.nl/procedures/tarieven-griffierecht/pages/griffierecht-bij-de-rechtbank.aspx>, geraadpleegd op 10 april 2013.

<sup>20</sup> <http://www.rechtspraak.nl/procedures/tarieven-griffierecht/pages/griffierecht-raad-van-state.aspx>, geraadpleegd op 10 april 2013.

<sup>21</sup> In een enkel geval veroordeelt de rechter de gemeente in de kosten die de burger heeft gemaakt terwijl hij het (hoger)beroep van de burger ongegrond verklaart.

## 7. Kanttekeningen

Bij het uitvoeren van het onderzoek heeft het onderzoeksteam kennisgemaakt met het dossierbeheer door de gemeente en met de informatiesystemen van de gemeente. De focus van het onderzoek lag niet bij het dossierbeheer en de informatiesystemen als zodanig, maar beide kunnen wel van invloed zijn op de gemeentelijke besluitvorming. Paragraaf 7.1 plaatst kanttekeningen ten aanzien van het dossierbeheer en paragraaf 7.2 ten aanzien van de informatiesystemen. Paragraaf 7.3 bevat conclusies.

### 7.1 Dossierbeheer

Bij het opsporen van de eventuele vermijdbaarheid van juridische procedures is het van belang na te gaan wat er voorafgaand aan de besluitvorming in het contact tussen de burger en de gemeente heeft plaatsgevonden. Hier kan immers belangrijke informatie worden uitgewisseld en de toon in het contact worden gezet.

In de dossiers die gaan over juridische procedures betreffende vergunningen zijn nauwelijks stukken of notities aangetroffen waaruit blijkt dat de burger contact heeft gehad met de gemeente voorafgaand aan de formele vergunningsaanvraag – terwijl dit laatste niet kan worden uitgesloten. Het eerste dossierstuk is gewoonlijk het aanvraagformulier. Dit verbaast niet, omdat de formele aanvraag een logisch moment is om met de aanleg van een dossier te beginnen, maar het betekent wel dat het allereerste contact met de burger door de gemeente niet geregistreerd wordt. In de gevallen waarin het dossier wel eerdere stukken of notities bevatte, betrof het bijna altijd eerdere juridische procedures. De onderzochte dossiers over bestemmingsplannen bevatten alleen de formele stukken. De dossiers over handhaving beginnen gewoonlijk met een constateringsrapport van de inspecteur.

Een goed dossierbeheer door de gemeente is van cruciaal belang. Ten eerste vanwege het interne functioneren van de gemeente. Om effectief en efficiënt te kunnen werken moeten dossiers op orde zijn en snel te raadplegen. Ten tweede, en wel zo belangrijk: een goed dossierbeheer is een vereiste in verband met eventuele rechtszaken, WOB-verzoeken en onderzoeken naar de gemeentelijke gang van zaken. In juridische procedure kan het ontbreken van relevante stukken in het dossier de positie van de gemeente verzwakken. Ook het historische belang van goede dossiervorming is niet te onderschatten. Soms is het na tientallen jaren nodig te weten wat er in een bepaalde zaak speelde en hoe daarmee is omgegaan. Bovendien kan het vanuit het perspectief van de burger frustrerend zijn als eerder door hem aangeleverde informatie of ingebrachte zienswijzen niet bij de behandelende ambtenaar bekend is.

In zes van de dertig onderzochte dossiers ontbraken stukken, die onderdeel van het dossier hadden behoren te zijn. Het betrof een zienswijze, een verslag van een hoorzitting van de bezwaarschriftencommissie<sup>22</sup>, een beslissing op bezwaar en een uitspraak van de rechtbank.

Nadat een dossier is ‘gesloten’ wordt het dossier in beginsel ‘opgeschoond’: stukken en notities waarvan duidelijk is dat ze in de toekomst niet meer relevant zijn, worden uit het dossier verwijderd. In de onderzochte dossiers was de mate van opschoning verschillend. Sommige dossiers bevatten enkel de formele stukken; andere dossiers bevatten bijvoorbeeld ook ambtelijke correspondentie. In een klein aantal zaken was het dossier nog niet gesloten of later op-

---

<sup>22</sup> Van niet alle hoorzittingen wordt een verslag gemaakt, maar in dit geval was er wel een verslag gemaakt, zo blijkt uit andere stukken uit het dossier.

nieuw geopend; dan bevatte het dossier meer stukken en notities. De verschillende manieren waarop de dossiers worden opgeschoond kan tot gevolg hebben dat de bewijskracht in het ene dossier willekeurig anders is dan in het andere.

De bezwaarschriftencommissie werkt met kopieën van het originele dossier. In het verleden waren de dossiers die door de vakafdelingen worden aangeleverd niet altijd volledig. Sinds enige tijd is de werkwijze daarom gewijzigd: de secretaris van de bezwaarschriftencommissie controleert nu eerst of het dossier compleet is en vraagt indien dat niet het geval is de ontbrekende stukken op. Pas dan vermenigvuldigt hij het dossier.

De bezwaarschriftencommissie bewaart van elke zaak een eigen exemplaar van het dossier in het archief. Indien er beroep en/of hoger beroep is ingesteld, dan wordt ook de rechterlijke uitspraak bij het archiefexemplaar gevoegd. De vakafdelingen beheren het originele dossier.

## **7.2 Informatiesystemen**

De gemeente maakt gebruik van verschillende digitale informatiesystemen. Met het Bouwaanvraagregistratiesysteem (BARS) wordt de procesvoortgang van ingediende vergunningsaanvragen bijgehouden en bewaakt. BARS vervult tevens een dossier- en archieffunctie. Papieren stukken kunnen worden ingescand en digitale stukken kunnen worden gekoppeld aan een dossier. Bij de dossieranalyse bleek dat de papieren en de digitale versie van dossiers vaak niet overeenkomen: sommige stukken zijn niet ingescand en andere stukken bestaan alleen digitaal. Hierdoor is het steeds nodig bij de bestudering van een dossier zowel het digitale als het papieren dossier te raadplegen.

Dossiers in BARS hebben een unieke code. Dossiers kunnen worden opgezocht middels deze code of middels het adres waarop het dossier betrekking heeft. Voor een buitenstaander is het op basis van de papieren dossiers niet altijd duidelijk op welk adres gezocht moest worden. Bij de kap van bomen in een park bijvoorbeeld kan aan meerdere adressen worden gedacht. Ambtenaren die een dossier behandelen weten gewoonlijk om welk adres het gaat, maar deze kennis is dus persoonsgebonden. Bovendien is de BARS-code niet in het papieren dossier te vinden, zodat daar ook niet op gezocht kan worden. Brieven van de gemeente hebben wel een kenmerk, maar dit kenmerk is niet gekoppeld aan BARS.

De zoekfunctie in BARS is erg beperkt. Er kan bijvoorbeeld niet worden gezocht naar dossiers die zich bevinden in een bepaalde procesfase of naar dossiers uit een bepaalde periode, noch op inhoudelijke zoektermen. Omdat ambtenaren in beginsel per zaak werken is dit bij de dagelijkse gang van zaken geen probleem, maar voor het opstellen van managementinformatie en het uitvoeren van onderzoek is dit uiteraard onhandig. Het heeft tot gevolg dat het vinden van dossiers in die gevallen afhankelijk wordt van de kennis van ambtenaren. Is de betreffende ambtenaar bijvoorbeeld ziek of op vakantie, dan kost het zoeken van dossiers veel moeite.

Ook de mogelijkheden van BARS om managementinformatie te verschaffen zijn erg beperkt. Zo kunnen er wel overzichten worden gegenereerd over het aantal verleende omgevingsvergunningen in een bepaald jaar, maar daarbinnen kan niet worden gedifferentieerd naar het type omgevingsvergunning. De informatie blijft hierdoor grofmazig.

De afdeling Handhaving maakt naast BARS gebruik van het Handhavingsinformatiesysteem (HIS). BARS en HIS zijn in beginsel geïsoleerde systemen. HIS kent soortgelijke beperkin-

gen als BARS. Managementinformatie over handhaving, bijvoorbeeld het aantal handhavingsbesluiten in een jaar, moet handmatig worden opgesteld op basis van gegevens die, eveneens handmatig, worden bijgehouden met Microsoft Excel.

Aanvragen betreffende ligplaatsvergunningen, kapvergunningen en parkeervergunningen worden niet verwerkt met BARS. Ook hiervoor moet managementinformatie handmatig worden opgesteld.

Het onderzoeksteam heeft van meerdere ambtenaren gehoord dat zij het vervelend werken vinden met HIS. Reeds in 2007 bestond het plan om zowel BARS als HIS te vervangen. Daarvan is het nog steeds niet gekomen.

Het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie maakt gebruik van het softwareprogramma Octopus. Dit programma biedt termijnbewaking en geeft inzicht in de doorlooptijden. Cijfers over zaken die bij de rechtbank en de ABRvS hebben gediend, worden door het secretariaat handmatig in Microsoft Excel bijgehouden.

Een meer structurele aanpak van kennisbeheer van juridische procedures tegen de gemeente Leiden ontbreekt. Er bestaat niet één systeem of één afdeling die bijhoudt welke procedures bij de bezwaarcommissie, de rechtbank of de hogerberoepsrechter zijn geweest en welke mogelijke leereffecten voor de gemeente daaruit voortvloeien.

### **7.3 Conclusies**

Een goede administratie en informatievoorziening, zowel op papier als digitaal, is van belang voor de kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming. Het dossierbeheer van de gemeente is niet altijd in orde. Soms ontbreken stukken in dossiers. De papieren en de digitale versie van dossiers komen niet altijd overeen. Bovendien functioneren de informatiesystemen van de gemeente niet optimaal. Van een integrale, gestandaardiseerde ICT-architectuur is geen sprake. De zoekingen zijn zeer beperkt. Het zoeken van dossiers is inefficiënt en soms zelfs afhankelijk van persoonsgebonden kennis. De informatiesystemen kunnen slechts beperkt managementinformatie leveren. Veel moet handmatig worden bijgehouden. Het is onduidelijk wie de eigenaar is van een dossier en wie dus moet bewaken dat het voortdurend op orde blijft.

## 8. Conclusies

Dit hoofdstuk beschrijft per onderzoeksvraag de conclusies van het onderzoek.

1. *Voert de gemeente Leiden relatief meer juridische procedures op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht dan vergelijkbare gemeenten en wordt ze relatief minder vaak in het gelijk gesteld?*

Om deze vraag te beantwoorden is gekeken naar het aantal juridische procedures op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht waarin de ABRvS uitspraak heeft gedaan. Met 43 uitspraken in Leiden tegen gemiddeld 41 uitspraken in de benchmarkgemeenten wordt in Leiden niet opvallend meer of minder geprocedeerd dan in de benchmarkgemeenten.

Gemiddeld een derde van de (hoger)beroepen ingesteld door de burger treft doel, dat wil zeggen leidt tot een gegrondverklaring van het (hoger)beroep. Leiden loopt hierbij in de pas met de benchmarkgemeenten. Dit geldt ook voor de hoger beroepen die zijn ingesteld door de gemeente. Ongeveer de helft van deze hoger beroepen is door de ABRvS gegrond verklaard.

In Leiden blijft bij meer dan een derde van de gegrondverklaringen het primaire besluit dan wel de beslissing op bezwaar in stand, zodat de burger feitelijk alsnog verliest. In de benchmarkgemeenten is dit in minder dan een zesde van de gegrondverklaringen het geval. In vergelijking met Leiden moeten deze gemeenten vaker hun beslissing op bezwaar heroverwegen. Bij de hoger beroepen ingesteld door de gemeenten blijft het primaire besluit dan wel de beslissing op bezwaar bijna altijd in stand.

De conclusie is dat de gemeente Leiden niet relatief meer juridische procedures op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht voert dan vergelijkbare gemeenten en ook niet relatief minder vaak in het gelijk wordt gesteld.

2. *Waarom komt het tot dergelijke procedures, waar gaan ze over en hoe verloopt de procedure?*

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente over het algemeen weinig juridische steken laat vallen. Ook handelt de gemeente over het algemeen behoorlijk.

Burgers die een procedure starten doen dat gewoonlijk omdat ze het niet eens zijn met een besluit van de gemeente. Nadat het besluit is genomen beschouwen ze het indienen van een bezwaarschrift als de geëigende route. Dat komt mede door de rechtbeschermingsclausule onderaan besluiten. Stelt de bezwaarschriftencommissie hen in het ongelijk, dan is dat voor enkele burgers een reden om naar de rechter te stappen, die als ‘onafhankelijker’ dan de bezwaarschriftencommissie wordt beschouwd.

Uit interviews met burgers blijkt dat zij niet altijd even goed zicht hebben op hun rechtspositie. Onder het motto ‘wie niet waagt, die niet wint’ kunnen zij dan proberen alsnog in het gelijk te worden gesteld. Soms ook is de relatie tussen een burger en de gemeente al langer slecht, waardoor de burger meteen sterk juridisch insteekt en een grote procedeerbereidheid aan de dag legt. In een enkel bestudeerd dossier werd de gemeente willekeur of leugenachtigheid verweten. De burger is het er in een dergelijk geval niet alleen om te doen alsnog bijvoorbeeld een vergunning te krijgen, naar wil dan ook nadrukkelijk vastgesteld zien dat de gemeente jegens hem of haar fout heeft gehandeld. In handhavingszaken wordt nogal eens

geprocedeerd tegen een dwangsom. Burgers beseffen vaak onvoldoende wat een dwangsom betekent en komen pas in het geweer als het te laat is.

In de onderzoeksperiode zijn bij de bezwaarschriftencommissie meer dan tweeduizend bezwaarschriften ingediend die het ruimtelijk omgevingsrecht betreffen, terwijl de gemeente op dit gebied bijna zeventuizend besluiten heeft genomen. Bijna driehonderd besluiten zijn handhavingsbesluiten. Iets meer dan een kwart van de ingediende bezwaarschriften leidt niet tot een advies van de bezwaarschriftencommissie. Meestal komt dit doordat het bestuursorgaan het bestreden besluit herziet. Herziening van het besluit kan er op wijzen dat het besluit onjuistheden of overige onzorgvuldigheden kent. Het probleem ligt dan aan de kant van het bestuursorgaan. Het probleem kan echter ook aan de kant van de burger liggen, die bijvoorbeeld te weinig of te laat gegevens verstrekt.

In 88 % van de gevallen waarin de bezwaarschriftencommissie advies heeft uitgebracht eindigt de procedure in de bezwaarfase. In 12 % wordt alsnog beroep bij de rechtbank ingesteld. Ongeveer een kwart van de beroepen wordt gegrond verklaard. Dit komt overeen met het beeld uit een meer algemeen onderzoek naar bestuursrechtelijke procedures. In 20% van de beroepszaken wordt hoger beroep ingesteld. Dit is minder dan volgt uit genoemd onderzoek, maar ten opzichte daarvan worden in Leidse procedures minder hoger beroepen ingetrokken. Ongeveer een derde van de hogerberoepen wordt gegrond verklaard.

De conclusie is dat binnen de gemeente Leiden burgers weliswaar regelmatig een procedure starten tegen een genomen besluit, maar dat slechts in een zeer beperkt aantal gevallen de procedure verder komt dan de bezwaarschriftencommissie. Op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht zijn er geen aanwijzingen dat de gemeente juridisch tekort schiet.

### *3. In hoeverre kan de gemeente Leiden dergelijke procedures vermijden?*

Of een procedure te vermijden was, valt niet gemakkelijk vast te stellen, omdat het gaat om een inschatting, die bovendien van meerdere omstandigheden afhankelijk is.

Eenvoudige juridische fouten kunnen worden voorkomen door te zorgen dat de juridische kennis van ambtenaren steeds op peil is. Bij de aanvraag van vergunningen is het van belang dat de gemeente nadrukkelijk de mogelijkheid biedt tot aanpassing van de aanvraag indien deze waarschijnlijk geweigerd zal worden op onderdelen die voor de aanvrager niet essentieel zijn. Mogelijk kunnen juridische procedures tevens worden voorkomen door besluiten uitgebreider te motiveren en nadrukkelijker in te gaan op de belangen die spelen, ook van derden. Indien de gemeente vanwege het wettelijke stelsel een vergunning moet weigeren, dan dient dit duidelijk te worden uitgelegd aan de aanvrager. Bij bestemmingsplanprocedures zijn inspraak en participatie cruciaal. Indien de burger vroeg bij het proces wordt betrokken, dan is de kans kleiner dat hij later gaat procedures. Op het gebied van handhaving verschillen het gemeentebestuur en de bezwaarschriftencommissie soms van mening, waardoor het tot contraire besluiten kan komen. Deze meningsverschillen zouden onderling besproken kunnen worden teneinde van elkaar te leren.

Sommige burgers zouden geen procedure zijn begonnen indien zij beter op de hoogte waren van hun rechtspositie. Hoewel de gemeente burgers uiteraard niet van hun rechtsbeschermingsmogelijkheden mag afhouden, kunnen ambtenaren burgers wel uitleg geven over de juridische mogelijkheden én onmogelijkheden. Bovendien dient potentiële bezwaarmakers te worden uitgelegd op basis waarvan de bezwaarschriftencommissie adviseert, zodat zij weten

welke argumenten wel en welke argumenten niet een rol kunnen spelen. Komt het daadwerkelijk tot een bezwaar, dan zou de gemeente er goed aan doen meer dan zij nu doet de bezwaarmakers te bellen om te bezien of het bezwaar snel en adequaat kan worden afgehandeld (het zogeheten 'bellen bij bezwaar').

Aandacht behoeven de informatiesystemen van de gemeente. Bovendien is het dossierbeheer van de gemeente niet altijd op orde.

De conclusie is dat de gemeente Leiden een aantal concrete maatregelen kan nemen die de dienstverlening en besluitvorming op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht zouden verbeteren en die zodoende tot minder juridische procedures op dit gebied zouden kunnen leiden.

# Bijlage 1. Onderzoeksopzet

## 1.1 Afbakening

### *1.1.1 Juridische procedures*

Waar in de vraagstelling wordt gesproken van juridische procedures, wordt niet alleen bedoeld op procedures bij de bestuursrechter. Een juridische procedure omvat ook de bezwaarprocedure. Het onderzoek spreekt van een juridische procedure vanaf het moment dat er bezwaar of beroep is ingesteld. Hierbij zij opgemerkt dat indien een besluit wordt voorbereid door middel van de uitgebreide voorbereidingsprocedure, de procedure aanvangt met het indienen van een zienswijze. Na het indienen van een zienswijze kan in bepaalde gevallen direct beroep worden ingesteld bij de ABRvS. Verder zij opgemerkt dat de gemeente in het bestuursrecht niet zelf juridische procedures kan initiëren, maar wel zelf in hoger beroep kan gaan. Het onderzoek omvat beide soorten procedures.

Bij de bestudering van de afzonderlijke juridische procedures in het dossieronderzoek is ook de voorgeschiedenis van deze procedure betrokken. Hierbij valt te denken aan mogelijkheden tot vooroverleg, inspraak, enzovoort.

### *1.1.2 Ruimtelijk omgevingsrecht*

Het onderzoek beperkt zich tot procedures op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht. De hier gehanteerde definitie van de term ruimtelijk omgevingsrecht omvat zowel het ruimtelijk ordeningsrecht als het milieurecht. Niet in het onderzoek zijn betrokken procedures op het gebied van het natuurbeschermingsrecht en het waterrecht.

Het onderzoek omvat vier categorieën procedures: procedures over de vaststelling van bestemmingsplannen, procedures over vergunningen, procedures over handhaving en overige procedures. Bij procedures over de vaststelling van bestemmingsplannen kan het gaan om een nieuw bestemmingsplan, maar ook om herziening van een bestaand bestemmingsplan. Sinds 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening van kracht. Tot die tijd moesten bestemmingsplannen worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. Procedures waarbij de burger bij de rechter opkomt tegen het goedkeuringsbesluit van Gedeputeerde Staten maken ook deel uit van het onderzoek.

De voor het onderzoek relevante vergunningen zijn de bouwvergunning, de sloopvergunning, de monumentenvergunning, de kapvergunning, de ligplaatsvergunning, de huisvestingvergunning, de uitwegvergunning, de parkeervergunning en de milieuvergunning. Een deel van deze vergunningen is opgegaan in de omgevingsvergunning, die per 1 oktober 2010 is ingevoerd. De omgevingsvergunning is wettelijk geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Handhavingsprocedures op grond van het bestemmingsplan of met betrekking tot voornoemde vergunningen zijn ook bij het onderzoek betrokken.

De categorie overige procedures is een restcategorie en omvat bijvoorbeeld procedures over planschade en nadeelcompensatie. Dergelijke procedures zijn meegenomen in de benchmark, maar daar is verder geen dossieronderzoek naar gedaan.



### 2.1.3 Procespartijen

Het onderzoek beperkt zich tot juridische procedures waarin burgers en ondernemers, verenigingen en stichtingen wederpartij zijn. Procedures waarbij de wederpartij van de gemeente een ander bestuursorgaan is, bijvoorbeeld het college van Gedeputeerde Staten, vallen dus buiten het onderzoek. Waar relevant is zo nauwkeurig mogelijk de hoedanigheid van de wederpartij aangeven (individuele burger, projectontwikkelaar, enzovoort).

### 2.1.4 Onderzoekperiode

De onderzoekperiode is 2005 tot en met 2011. Voor zover het onderzoek is gebaseerd op uitspraken van de ABRvS, zijn alleen uitspraken onderzocht die zijn gedaan in deze periode. Het onderzoek omvat ook zaken waarin het alleen tot een bezwaarprocedure is gekomen, of waarbij het geschil is beslecht door de rechtbank. De ondergrens betreft hier (bezwaar)procedures uit 2005.

## 1.2 Benchmark

### 1.2.1 Vragen benchmark

De benchmark geeft antwoord op de volgende vragen:

- a. Bij hoeveel juridische procedures is een bestuursorgaan van de gemeente in de onderzoeksperiode betrokken geweest?
- b. Hoe vaak wordt een bestuursorgaan van de gemeente in het gelijk gesteld, en hoe vaak de wederpartij?
- c. Waarover gaan de procedures (vaststellen van een bestemmingsplan, een vergunning om te bouwen, enzovoort)?

### 1.2.2 Methode

De benchmark is uitgevoerd op basis van schriftelijke stukken. De ABRvS heeft gegevens aangeleverd omtrent het aantal procedures dat bij haar is gevoerd op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht. Per gemeente bestonden de gegevens uit een lijst met per rij het zaaknummer, het type procedure (hoofdzaak of voorlopige voorziening) en (in de meeste gevallen) het dictum van de uitspraak. De inhoudelijke uitspraken zijn geraadpleegd via [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl).

In een aantal zaken uit de aangeleverde lijsten is geen uitspraak gedaan. Deze zaken zijn uit de analyse gelaten. Van de zaken die wel tot een uitspraak hebben geleid, is nagegaan of ze relevant zijn voor het onderzoek. Omdat de onderzoeksperiode is beperkt tot 2005 tot en met 2011, vielen zaken af waarin de uitspraak in 2012 is gedaan. Uitspraken betreffende voorlopige voorzieningen zijn niet meegenomen in de analyse. Verder bleken niet alle zaken direct betrekking te hebben op het ruimtelijk omgevingsrecht. Zo betrof een aantal zaken een (afgevoerd) Wob-verzoek. De lijsten bevatten bovendien zaken waarbij de gemeente Leiden weliswaar betrokken is, maar niet als procespartij. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken tegen de Milieudienst Zuid-Holland. Ook deze zaken zijn buiten de analyse gelaten.

Aan de hand van voornoemde gegevens zijn de tabellen opgesteld uit bijlage 2. De indeling in categorieën is afkomstig van de ABRvS. Op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl) staat bij een uitspraak aangegeven in welke categorie de uitspraak valt.

### 1.3 Onderzoek naar handelwijze gemeente

De benchmark geeft een antwoord op de eerste onderzoeksvraag, zoals geformuleerd in paragraaf 1.3. Dat onderzoek schetst een beeld van de hoeveelheid rechterlijke procedures waarin organen van de gemeente Leiden als procespartij betrokken zijn geweest. Vervolgens komt de tweede onderzoeksvraag aan bod: waarom ontstaan de juridische procedures in het omgevingsrecht, waar gaan ze over en hoe verloopt de procedure. De handelwijze van de gemeente Leiden wordt in het bijzonder onderzocht. Dat is gedaan door middel van een kwantitatieve analyse van data, die voornamelijk via de bezwaarschriftencommissie is verkregen. Vervolgens heeft een kwalitatief onderzoek plaatsgevonden, waarbij dossiers werden bestudeerd en interviews werden gehouden.

In onderstaande vragen wordt regelmatig gesproken over de ‘wederpartij’. Daarmee is de persoon bedoeld die tegen een orgaan van de gemeente procedeert. Die wederpartij kan een individuele burger zijn, een onderneming, een buurtvereniging of enige andere rechtspersoon die opkomt voor een algemeen of collectief belang. Achter de term ‘wederpartij’ schuilt dus een veelheid aan procesposities.

#### 1.3.1 Vragen kwantitatief onderzoek

Voor de gemeente Leiden is met betrekking tot de omgevingsrechtelijke besluitvorming antwoord gegeven op de volgende vragen:

- a. Bij hoeveel procedures op het gebied van het ruimtelijk omgevingsrecht is een bestuursorgaan van de gemeente partij, en om wat voor soort procedures gaat het?
- b. Wat is de verhouding tussen het aantal besluiten per jaar en het aantal bezwaar-, beroeps- en hoger beroepsprocedures?

#### 1.3.2 Vragen per dossier

Ten einde een antwoord te kunnen vinden op de vraag hoe en waarom juridische omgevingsrechtelijke procedures in de gemeente Leiden ontstaan, is deze hoofdvraag geoperationaliseerd in een aantal concrete deelvragen.

Per dossier is nagegaan:

- a. Op welk type besluit (vergunning, bestemmingsplan, enzovoort) heeft de procedure betrekking en welk type voorbereidingsprocedure is gevolgd?
- b. Gaat het om een gebonden of een vrij besluit?
- c. Is het besluit ambtshalve genomen of op aanvraag?
- d. Wat is de hoedanigheid van de wederpartij (burger, ondernemer, enzovoort)?
- e. In hoeverre heeft de gemeente haar communicatie afgestemd op de wederpartij?
- f. In hoeverre was de besluitvorming ingegeven door politieke overwegingen?
- g. In hoeverre heeft de wederpartij zich voorbereid op het starten van de procedure?
- h. Wat waren de beweegredenen van de wederpartij om de procedure te starten?
- i. Blijken de beweegredenen van de wederpartij uit de juridische argumenten in het geding?
- j. In hoeverre heeft het geschil tussen de partijen zich gedurende de procedure versmald of verbreed?
- k. Indien het college van burgermeester en wethouders in de bezwaarprocedure is afgewezen van het advies van de bezwaarschriftencommissie, waarom?

- l. Welke partij heeft hoger beroep ingesteld: het bestuursorgaan van de gemeente of de wederpartij?
- m. In hoeverre heeft de gemeente rekening gehouden met de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen?
- n. In hoeverre heeft de gemeente rekening gehouden met de overige belangen en opvattingen van de betrokken burgers, ondernemers, enzovoort?
- o. Welke partij is in de verschillende fasen in het gelijk gesteld, en op welke gronden?
- p. In hoeverre heeft de gemeente bij de behandeling van de procedure oog gehad voor het daadwerkelijke conflict naast het strikt juridische geschil?
- q. In hoeverre heeft de gemeente gebruik gemaakt van niet-juridische methoden en vaardigheden om het geschil te beslechten?
- r. Is de wederpartij na afloop van de procedure tevreden met de uitkomst?

### *1.3.3 Methode*

In totaal zijn dertig dossiers bestudeerd. Vijftien dossiers betroffen zaken die zijn geëindigd in bezwaar, tien dossiers betroffen zaken die zijn geëindigd in beroep en vijf dossiers betroffen zaken die zijn geëindigd in hoger beroep.

De zaken die zijn geëindigd in bezwaar zijn als volgt geselecteerd. Eerst is een gelijkmatige verdeling gemaakt van het gewenste aantal dossiers per jaar en per type procedure (bouwvergunning, monumentenvergunning, overig vergunning, handhaving). Vervolgens heeft het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie steeds het dossier uit het archief genomen dat als eerste aan de criteria voldeed. De zaken die zijn geëindigd in beroep zijn geselecteerd door diverse ambtenaren. Van deze zaken bestaat geen overzicht in de informatiesystemen van de gemeente. Het gaat om een beperkt aantal zaken, zodat net zo lang is gezocht totdat er tien dossiers waren. De zaken die zijn geëindigd in hoger beroep zijn geselecteerd uit de door de ABRvS aangeleverde lijsten. Er is steekproefgewijs steeds één zaak gekozen betreffende achtereenvolgens de vaststelling van een bestemmingsplan, een bouwvergunning, een monumentenvergunning, een kapvergunning en handhaving.

De dossiers zijn met het oog op de geformuleerde onderzoeksvragen grondig geanalyseerd. Daarbij is onder meer rekening gehouden met de volgende kenmerken:

- type wederpartij (burger, ondernemer, enzovoort);
- type besluit (bestemmingsplan, vergunning, enzovoort);
- type voorbereidingsprocedure (bezwaar of uitgebreide voorbereidingsprocedure);
- fase waarin het geschil uiteindelijk wordt beslecht (bezwaar, beroep of hoger beroep).

De dossieranalyse geeft een beeld van de wijze waarop de gemeente met de wederpartij omgaat en communiceert. Uit de dossieranalyse blijkt tevens in hoeverre de gemeente bij het nemen van beslissingen rekening houdt met de belangen en opvattingen van de wederpartij.

De dossieranalyse is aangevuld met semi-structured interviews. Per dossier is nagegaan wie de betrokken personen van de wederpartij van de gemeente zijn geweest. Er zijn zevenentwintig brieven verstuurd met een uitnodiging om deel te nemen aan het onderzoek. Niet voor elk dossier was iemand te benaderen, bijvoorbeeld omdat men naar het buitenland was verhuisd. Een aantal personen gaf aan niet geïnterviewd te willen worden, bijvoorbeeld omdat men de zaak wilde laten rusten. Meer dan de helft van de benaderde personen heeft niet gereageerd op de uitnodiging. Indien dat mogelijk was zijn deze personen nagebeld. Uiteindelijk hebben zeven interviews plaatsgevonden. De interviews zijn afgenomen door leden van de onderzoeksgroep. Eén keer is een lid van de Rekenkamercommissie bij het interview aanwezig geweest.

De respondenten is gevraagd welk resultaat zij wilden bereiken met het starten van de juridische procedure. Ook is hen gevraagd wanneer en waarom zij besloten om de procedure te starten dan wel voort te zetten. Verder is gevraagd naar hun ervaring met de communicatie door de gemeente, en naar hun waardering daarvan. In bijlage 4 staat een overzicht van de vragen die in de interviews zijn gesteld.

De informatie die verkregen is middels de dossieranalyse en de interviews is met elkaar in verband gebracht. Vervolgens zijn op basis hiervan conclusies getrokken.

## **1.4 Kosten**

Om te onderzoeken wat de kosten zijn die de burger maakt door het procederen zijn de onderstaande vragen geformuleerd. De kosten die worden gemaakt aan de zijde van de gemeente zijn niet betrokken bij het onderzoek. Hier doet de Rekenkamercommissie zelf onderzoek naar.

### *1.4.1 Vragen kwantitatief deel*

Het kwantitatieve deel van het onderzoek is gericht op de kosten die zijn gemaakt door de burger ten behoeve van het procederen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit deel van het onderzoek geeft antwoord op de volgende vraag:

- a. Wat zijn de kosten van juridische procedures voor de burger?

### *1.4.2 Vragen kwalitatief deel*

Het kwalitatieve deel van het onderzoek naar de kosten beantwoordt de volgende vragen:

- a. Maakt de burger een kosten-batenanalyse alvorens hij besluit tot procederen?
- b. Maakt de burger een kosten-batenanalyse alvorens hij besluit tot het inroepen van externe rechtsbijstand?
- c. Hoeveel tijd en geld heeft de burger in zijn procedure geïnvesteerd?

### *1.4.3 Methode*

Voor het kwantitatieve deel is op basis van de benchmarkgegevens voor Leiden per uitspraak nagegaan hoe hoog het griffierecht was en, in het geval van een proceskostenveroordeling, wat de proceskosten waren. Opgemerkt zij dat het bij deze proceskosten gaat om forfaitaire bedragen. De werkelijke kosten kunnen hoger of lager zijn.

Op de kwalitatieve vragen is vooral middels interviews antwoord gezocht. Aan burgers is de vraag gesteld wat hun afwegingen waren bij de beslissing om al dan niet te gaan procederen en om al dan niet rechtsbijstand in te schakelen. Ook is hen gevraagd hoeveel tijd en geld zij hebben besteed aan het voeren van de procedure. Zie voor een overzicht van de vragen bijlage 4.

## Bijlage 2. Data kwantitatieve analyse

### 2.1 Afdoening van vergunningaanvragen

Onderstaande tabel geeft de afdoening van vergunningaanvragen weer. Hierbij gaat het niet om alle vergunningen die vallen binnen het ruimtelijk omgevingsrecht. De aantallen tot 1 oktober 2010 betreffen bouwvergunningen, sloopvergunningen, monumentenvergunningen, reclamevergunningen en aanlegvergunningen. Op 1 oktober 2010 is de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) in werking getreden. Genoemde vergunningen zijn overgegaan in de Wabo, maar de Wabo omvat nog meer (oude) vergunningen. Dit verklaart mede het grotere aantal verleende vergunningen in 2011.

	2005				2006			
	Verleend	Geweigerd	Vervallen	Totaal	Verleend	Geweigerd	Vervallen	Totaal
Bouwvergunning	507	86	295	888	572	65	173	810
Sloopvergunning	51	0	243	294	39	0	54	93
Monumentenvergunning	134	23	101	258	83	15	45	143
Reclamevergunning	15	4	105	124	2	0	1	3
Aanlegvergunning	0	0	0	0	0	0	0	0
Wabo regulier	0	0	0	0	0	0	0	0
Wabo uitgebreid	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	707	113	744	1564	696	80	273	1049

Tabel 17 Afdoening vergunningaanvragen, 2005-2006. Bron: BARS.

	2007				2008			
	Verleend	Geweigerd	Vervallen	Totaal	Verleend	Geweigerd	Vervallen	Totaal
Bouwvergunning	653	91	244	988	625	121	252	998
Sloopvergunning	65	1	51	117	73	3	58	134
Monumentenvergunning	150	12	48	210	135	13	37	185
Reclamevergunning	1	1	1	3	1	2	2	5
Aanlegvergunning	0	0	0	0	0	0	0	0
Wabo regulier	0	0	0	0	0	0	0	0
Wabo uitgebreid	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	869	105	344	1318	834	139	349	1322

Tabel 18 Afdoening vergunningaanvragen, 2007-2008. Bron: BARS.

	2009				2010			
	Verleend	Geweigerd	Vervallen	Totaal	Verleend	Geweigerd	Vervallen	Totaal
Bouwvergunning	587	97	255	939	452	71	235	758
Sloopvergunning	106	1	45	152	77	3	37	117
Monumentenvergunning	119	4	56	179	107	6	43	156
Reclamevergunning	1	6	2	9	2	1	2	5
Aanlegvergunning	2	0	2	4	13	0	3	16
Wabo regulier	0	0	0	0	76	8	41	125
Wabo uitgebreid	0	0	0	0	0	0	13	13
Totaal	815	108	360	1283	727	89	374	1190

Tabel 19 Afdoening vergunningaanvragen, 2009-2010. Bron: BARS.

	<i>2011</i>			
	<i>Verleend</i>	<i>Geweigerd</i>	<i>Vervallen</i>	<i>Totaal</i>
Bouwvergunning	92	15	197	304
Sloopvergunning	3	1	36	40
Monumentenvergunning	20	4	27	51
Reclamevergunning	1	0	0	1
Aanlegvergunning	0	0	2	2
Wabo regulier	949	66	263	1278
Wabo uitgebreid	114	2	79	195
Totaal	1179	88	604	1871

**Tabel 20 Afdoening vergunningaanvragen, 2011. Bron: BARS.**

## 2.2 Beoordeling in bezwaar (met advies)

Onderstaande tabel geeft de beoordeling weer door de bezwaarschriftencommissie van bezwaren die hebben geleid tot een advies van Afdeling 1 van de bezwaarschriftencommissie. Het jaar betreft het jaar waarin het advies is uitgebracht.

<i>Jaar</i>	<i>Gegron</i>	<i>Gedeeltelijk gegrond</i>	<i>Ongegrond</i>	<i>Niet ontvan- kelijk</i>	<i>Totaal</i>
2005	26	17	230	35	308
2006	36	5	145	108	294
2007	27	5	137	43	212
2008	32	3	166	22	223
2009	21	5	155	26	207
2010	21	6	149	45	221
2011	21	4	236	21	282
Totaal	184	45	1218	300	1747
Gemiddeld per jaar	26	6	174	43	250
Percentage van totaal aantal uit- gebrachte advie- zen	11 %	3 %	70 %	17 %	100 %

Tabel 21 Beoordeling in bezwaar (met advies). Bron: jaarverslagen bezwaarschriftencommissie.

## 2.3 Beoordeling in beroep

Onderstaande tabel geeft de uitkomst weer van zaken waarin door Afdeling 1 van de bezwaarschriftencommissie advies is uitgebracht en waarin de burger beroep heeft ingesteld bij de rechtbank. Het jaar betreft het jaar waarin de rechter uitspraak heeft gedaan dan wel het beroep is ingetrokken.

<i>Jaar</i>	<i>Gegrond</i>	<i>Gedeel- lijk ge- grond</i>	<i>Ongegrond</i>	<i>Niet ont- vankelijk</i>	<i>Ingetrok- ken</i>	<i>Totaal</i>
2005	13	0	19	7	0	39
2006	6	0	18	6	0	30
2007	15	0	17	6	12	50
2008	6	0	19	2	2	29
2009	11	0	11	3	10	35
2010	8	0	16	0	8	32
2011	5	1	18	4	8	36
Totaal	64	1	118	28	40	251
Gemiddeld per jaar	9	0	17	4	6	36
Percentage van to- taal aantal beroe- pen	26 %	0 %	47 %	11 %	16 %	100%

**Tabel 22 Beoordeling in beroep. Bron: jaarverslagen bezwaarschriftencommissie.**



## 2.4 Beoordeling in hoger beroep

Onderstaande tabel geeft de uitkomsten weer van hoger beroepen bij de ABRvS in zaken waarin door Afdeling 1 van de bezwaarschriftencommissie advies is uitgebracht. Het jaar betreft het jaar waarin de rechter uitspraak heeft gedaan dan wel het hoger beroep is ingetrokken.

<i>Jaar</i>	<i>Gegron</i> d	<i>Gedeeltelijk gegron</i> d	<i>Ongegron</i> d	<i>Niet ontvanke</i> lijk	<i>Ingetrokken</i>	<i>Totaal</i>
2005	4	0	2	1	0	7
2006	3	0	1	2	0	6
2007	1	1	2	2	1	7
2008	3	0	4	0	2	9
2009	1	0	5	1	0	7
2010	1	0	4	1	0	6
2011	2	0	1	0	0	3
Totaal	15	1	19	7	3	45
Gemiddeld per jaar	2	0	3	1	0	6
Percentage van totaal aantal hoger beroepen	33 %	2 %	42 %	16 %	7%	100 %

**Tabel 23 Beoordeling in hoger beroep. Bron: jaarverslagen bezwaarschriftencommissie.**

## 2.5 Data onderzoek Marseille

Onderstaande tabel geeft de uitkomsten weer van 730 beroepsprocedures betreffende bouwvergunningen en arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen die in de jaren 1998 en 2000 bij vijf rechtbanken aanhangig zijn gemaakt. De cijfers betreffende bouwvergunningen zijn niet afzonderlijk beschikbaar.

<i>Dictum</i>	<i>Percentage</i>
Gegrond	24 %
Gedeeltelijke gegrond	0 %
Ongegrond	42 %
Niet-ontvankelijk	12 %
Ingetrokken	17 %
Rechter onbevoegd	5 %
Totaal	100 %

**Tabel 24** Uitkomst van beroepsprocedures. Bron: Marseille, p. 119.

Onderstaande tabel geeft weer hoe vaak in 126 beroepsprocedures betreffende bouwvergunningen hoger beroep is ingesteld.

<i>Hoger beroep</i>	<i>Percentage</i>
Nee	65 %
Ja	35 %

**Tabel 25** Frequentie hoger beroep in bouwzaken. Bron: Marseille, p. 152.

## 2.6 Aantal bezwaren zonder advies

Onderstaande tabel geeft weer hoeveel ingediende bezwaarschriften in de onderzoeksperiode zijn afgehandeld zonder dat de bezwaarschriftencommissie een advies heeft uitgebracht. Het jaar is het jaar waarin het bezwaarschrift is afgehandeld.

<i>Jaar</i>	<i>Aantal ingediende bezwaarschriften</i>	<i>Afgehandeld zonder advies</i>	<i>Percentage aantal ingediende bezwaarschriften afgehandeld zonder advies</i>
2005	388	110	28 %
2006	306	75	25 %
2007	283	101	36 %
2008	305	49	16 %
2009	323	93	29 %
2010	324	96	30 %
2011	473	87	18 %
Totaal	2402	611	100 %
Gemiddeld per jaar	343	87	26 %

**Tabel 26** Aantal bezwaar zonder advies. Bron: jaarverslagen bezwaarschriftencommissie.

## 2.7 Aantal contraire besluiten

Onderstaande tabel geeft weer in hoeveel gevallen het college van burgemeester en wethouders een andere beslissing op bezwaar heeft genomen dan geadviseerd door de bezwaarschriftcommissie. Het jaar is het jaar waarin het advies is uitgebracht.

<i>Jaar</i>	<i>Aantal adviezen</i>	<i>Aantal contraire besluiten</i>	<i>Percentage contraire besluiten</i>
2005	308	19	6 %
2006	294	11	4 %
2007	212	3	1 %
2008	223	4	1 %
2009	207	6	3 %
2010	221	2	1 %
2011	282	3	1 %
Totaal	1747	48	100%
Gemiddeld per jaar	250	7	3 %

Tabel 27 Aantal contraire besluiten. Bron: jaarverslagen bezwaarschriftcommissie.

## Bijlage 3. Benchmarkgegevens

### 3.1 Selectie uitspraken

De gegevens die zijn gebruikt voor de benchmark zijn afkomstig van de ABRvS. De uitspraken zijn gedaan in de periode 2005-2011. Uitspraken op een verzoek tot een voorlopige voorziening bij de Voorzitter van de ABRvS zijn niet meegenomen in de benchmark.<sup>23</sup> Wel meegenomen zijn uitspraken waarin op een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening tegelijk uitspraak in de hoofdzaak is gedaan, het zogeheten kortsluiten.<sup>24</sup> Verzoeken tot herziening zijn buiten de benchmark gelaten. De uitspraken betreffen procedures waarin een bestuursorgaan van de gemeente Leiden partij is. Ook zijn uitspraken meegenomen betreffende procedures waarin verweerder Gedeputeerde Staten is en waarin de burger opkomt tegen de goedkeuring van een bestemmingsplan.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht.

<sup>24</sup> Artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht.

<sup>25</sup> Tot 1 juli 2008 konden burgers die een zienswijze over een bestemmingsplan hadden ingediend bij de gemeenteraad een bedenking indienen bij Gedeputeerde Staten als zij het niet eens waren met de reactie op hun zienswijze door de gemeenteraad. Gedeputeerde Staten beoordeelde de bedenking en keurde het bestemmingsplan goed of onthield goedkeuring, eventueel op onderdelen. Vervolgens kon de burger beroep instellen bij de ABRvS (beroep in eerste en enige aanleg).

## 3.2 Aantal uitspraken

Onderstaande tabel geeft het aantal uitspraken weer per gemeente en per rechtsgebied. De indeling in categorieën volgt in beginsel de indeling op de website van de ABRvS.<sup>26</sup>

<i>Rechtsgebied</i>	<i>Delft</i>	<i>Dordrecht</i>	<i>Gouda</i>	<i>Haarlem</i>	<i>Gemiddeld benchmark</i>	<i>Leiden</i>
Bestemmingsplan	5	1	3	5	4	2
Vrijstelling bestemmingsplan gebruik	2	1	1	1	1	2
Bouwen	11	16	11	18	14	12
Monumenten	0	2	2	0	1	3
Kapvergunning	0	0	1	0	0	1
Verordeningen	3	4	2	3	3	4
Milieu	8	7	1	13	7	3
Handhaving	10	5	0	11	7	16
Overig	3	6	1	7	4	0
Totaal	42	42	22	58	41	43

**Tabel 28 Aantal uitspraken per gemeente en per rechtsgebied.**

Uitspraken uit de categorie ‘bestemmingsplan’ betreffen procedures over de vaststelling van een bestemmingsplan. De categorie ‘vrijstelling bestemmingsplan gebruik’ ziet op procedures waarin de gemeente al dan niet vrijstelling verleent voor een ander gebruik dan toegestaan op grond van het bestemmingsplan. De categorie ‘bouwen’ betreft procedures over vergunningen om te bouwen en/of te slopen. De categorie ‘monumenten’ omvat procedures over een monumentenvergunning en procedures over de aanwijzing van een monument. De categorie ‘kapvergunning’ betreft procedures over kapvergunningen. De categorie ‘verordening’ betreft procedures over vergunningen die zijn geregeld per gemeentelijke verordening. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een parkeervergunning of een ligplaatsvergunning voor een woonboot. De categorie ‘milieu’ omvat procedures over milieu, waaronder geluid. Voorbeelden zijn procedures over de instemming met een saneringsplan en procedures over de weigering van een revisievergunning als bedoeld in de Wet milieubeheer. De categorie ‘handhaving’ ziet op procedures waarin bestuursdwang of een dwangsom centraal staat. De categorie ‘overig’ tot slot is een restcategorie. In deze categorie vallen onder meer procedures over planschade en na-deelcompensatie.

<sup>26</sup> Een aantal categorieën is samengevoegd. De categorie ‘milieu’ omvat de categorieën ‘milieu – afval’, ‘milieu – bodembescherming’, ‘milieu – vee en andere dieren’, ‘milieu – overig’ en ‘geluid’. De categorie ‘handhaving’ omvat de categorieën ‘bestuursdwang/dwangsom’ en ‘milieu – bestuursdwang/dwangsom’. De categorie ‘overig’ omvat de categorieën ‘schadevergoeding’ en ‘overig’.

### 3.3 Beoordeling door de ABRvS

Onderstaande tabellen geven de beoordeling weer van de (hoger)beroepen ingesteld bij de ABRvS. Onderscheid wordt gemaakt tussen (hoger)beroepen ingesteld door de burger en hoger beroepen ingesteld door de gemeente.

<i>Beoordeling</i>	<i>Delft</i>	<i>Dordrecht</i>	<i>Gouda</i>	<i>Haarlem</i>	<i>Gemiddeld benchmark</i>	<i>Leiden</i>
Niet-ontvankelijk	2	0	0	0	1	1
Ongegrond	27	28	15	38	27	25
Gegronnd	11	13	6	16	12	13
Totaal	40	41	21	54	39	39

**Tabel 29** Beoordeling (hoger)beroepen ingesteld door burger.

<i>Beoordeling</i>	<i>Delft</i>	<i>Dordrecht</i>	<i>Gouda</i>	<i>Haarlem</i>	<i>Gemiddeld benchmark</i>	<i>Leiden</i>
Niet-ontvankelijk	1	0	0	0	0	0
Ongegrond	3	4	1	1	2	3
Gegronnd	3	1	3	4	3	4
Totaal	7	5	4	5	5	7

**Tabel 30** Beoordeling hoger beroepen ingesteld door gemeente.

Onderstaande tabellen geven per rechtsgebied weer hoeveel (hoger)beroepen die zijn ingesteld door de burger door de ABRvS gegrond zijn verklaard.

<i>Rechtsgebied</i>	<i>Delft</i>		<i>Dordrecht</i>		<i>Gouda</i>	
	<i>Aantal (hoger) beroepen</i>	<i>Aantal gegrond</i>	<i>Aantal (hoger) beroepen</i>	<i>Aantal gegrond</i>	<i>Aantal (hoger) beroepen</i>	<i>Aantal gegrond</i>
Bestemmingsplan	5	1	1	1	3	3
Vrijstelling bestemmingsplan gebruik	2	1	1	0	0	0
Bouwen	11	3	16	4	11	2
Monumenten	0	0	2	0	2	1
Kapvergunning	0	0	0	0	1	0
Verordening	2	1	3	1	2	0
Milieu	8	3	7	4	1	0
Handhaving	10	2	5	0	0	0
Overig	2	0	6	3	1	0
Totaal	40	11	41	13	21	6

**Tabel 31 Beoordeling (hoger)beroepen ingesteld door burger, per rechtsgebied.**

<i>Rechtsgebied</i>	<i>Haarlem</i>		<i>Gemiddeld benchmark</i>		<i>Leiden</i>	
	<i>Aantal (hoger) beroepen</i>	<i>Aantal-gegrond</i>	<i>Aantal (hoger) beroepen</i>	<i>Aantal-gegrond</i>	<i>Aantal (hoger) beroepen</i>	<i>Aantal-gegrond</i>
Bestemmingsplan	5	4	4	2	2	1
Vrijstelling bestemmingsplan gebruik	1	0	1	0	2	1
Bouwen	15	5	13	4	9	1
Monumenten	0	0	1	0	3	2
Kapvergunning	0	0	0	0	1	1
Verordening	2	0	2	1	4	2
Milieu	13	3	7	3	3	0
Handhaving	11	4	7	2	15	5
Overig	7	0	4	1	0	0
Totaal	54	16	39	12	39	13

**Tabel 32 Beoordeling (hoger)beroepen ingesteld door burger, per rechtsgebied.**

Onderstaande tabellen geven per rechtsgebied weer hoeveel hoger beroepen die zijn ingesteld door de gemeente door de ABRvS gegrond zijn verklaard.

<i>Rechtsgebied</i>	<i>Delft</i>		<i>Dordrecht</i>		<i>Gouda</i>	
	<i>Aantal hoger beroepen</i>	<i>Aantal gegrond</i>	<i>Aantal hoger beroepen</i>	<i>Aantal gegrond</i>	<i>Aantal hoger beroepen</i>	<i>Aantal gegrond</i>
Bestemmingsplan	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling bestemmingsplan gebruik	0	0	0	0	1	1
Bouwen	3	2	3	1	3	2
Monumenten	0	0	0	0	0	0
Kapvergunning	0	0	0	0	0	0
Verordening	1	0	1	0	0	0
Milieu	0	0	0	0	0	0
Handhaving	2	1	0	0	0	0
Overig	1	0	1	0	0	0
Totaal	7	3	5	1	4	3

**Tabel 33 Beoordeling hoger beroepen ingesteld door gemeente, per rechtsgebied.**

<i>Rechtsgebied</i>	<i>Haarlem</i>		<i>Gemiddeld benchmark</i>		<i>Leiden</i>	
	<i>Aantal hogerberoepen</i>	<i>Aantal gegron d</i>	<i>Aantal hogerberoepen</i>	<i>Aantal gegrond</i>	<i>Aantal hogerberoepen</i>	<i>Aantal gegrond</i>
Bestemmingsplan	0	0	0	0	0	0
Vrijstelling bestemmingsplan gebruik	0	0	0	0	0	0
Bouwen	4	4	3	2	4	3
Monumenten	0	0	0	0	0	0
Kapvergunning	0	0	0	0	0	0
Verordening	1	0	1	0	1	1
Milieu	0	0	0	0	0	0
Handhaving	0	0	1	0	2	0
Overig	0	0	1	0	0	0
Totaal	5	4	5	3	7	4

**Tabel 34 Beoordeling hoger beroepen ingesteld door gemeente, per rechtsgebied.**



### 3.4 Afdoening gegrondverklaring

Onderstaande tabellen geven weer hoe de ABRvS de gegrondverklaarde (hoger)beroepen heeft afgedaan. Onderscheid wordt gemaakt tussen (hoger)beroepen ingesteld door de burger en hoger beroepen ingesteld door de gemeente.

<i>(Neven)dicta</i>	<i>Delft</i>	<i>Dordrecht</i>	<i>Gouda</i>	<i>Haarlem</i>	<i>Leiden</i>
Vernietiging van het besluit	8	12	1	10	5
Vernietiging van het besluit, herroeping van het primaire besluit	0	0	0	0	1
Vernietiging van het besluit op één of meer onderdelen	0	0	3	4	1
Vernietiging van het besluit met instandhouding van de rechtsgevolgen	0	0	1	0	1
Vernietiging van de aangevallen uitspraak, beroep niet-ontvankelijk	2	0	0	2	1
Vernietiging van de aangevallen uitspraak, beroep ongegrond	0	0	1	0	1
Vernietiging van de aangevallen uitspraak, terugverwijzing naar de rechtbank	0	0	0	0	1
Vernietiging van de aangevallen uitspraak voor zover daarin het besluit is vernietigd en het primaire besluit is herroepen	1	0	0	0	0
Bevestiging van de aangevallen uitspraak met verbetering van de gronden	0	1	0	0	1
Bevestiging van de aangevallen uitspraak, geen vernietiging van het besluit	0	0	0	0	1
Totaal	11	13	6	16	13

**Tabel 35 Afdoening gegrondverklaring (hoger)beroep ingesteld door burger.**

<i>(Neven)dicta</i>	<i>Delft</i>	<i>Dordrecht</i>	<i>Gouda</i>	<i>Haarlem</i>	<i>Leiden</i>
Vernietiging van de aangevallen uitspraak, bezwaar niet-ontvankelijk	0	0	0	0	1
Vernietiging van de aangevallen uitspraak, beroep ongegrond	0	1	3	4	2
Vernietiging van de aangevallen uitspraak wat betreft de kostenveroordeling	0	0	0	0	1
Vernietiging van de aangevallen uitspraak voor zover daarin het besluit is vernietigd	1	0	0	0	0
Vernietiging van de aangevallen uitspraak voor zover daarin het besluit is vernietigd en het primaire besluit is herroepen	2	0	0	0	0
Totaal	3	1	3	4	4

**Tabel 36 Afdoening gegrondverklaring hoger beroep ingesteld door gemeente.**

Onderstaande tabel geeft per wijze van afdoening weer wat het juridisch gevolg daarvan is en wat dit betekent voor de burger. Het besluit waar het (neven)dictum op ziet betreft de beslissing op bezwaar, tenzij expliciet van ‘primair besluit’ wordt gesproken.

<i>(Neven)dictum</i>	<i>Juridisch gevolg</i>	<i>Consequentie voor burger</i>
Vernietiging van het besluit	Primair besluit wordt heroverwogen	Mogelijk gunstig
Vernietiging van het besluit, herroeping van het primaire besluit	Primair besluit herroepen	Gunstig
Herroeping van het primaire besluit op één of meer onderdelen	Gewijzigd primair besluit	Gunstig
Vernietiging van het besluit met instandhouding van de rechtsgevolgen	Primair besluit blijft in stand	Ongunstig
Vernietiging van de aangevallen uitspraak, bezwaar niet-ontvankelijk	Primair besluit blijft in stand	Ongunstig
Vernietiging van de aangevallen uitspraak, beroep niet-ontvankelijk	Beslissing op bezwaar blijft in stand	Ongunstig
Vernietiging van de aangevallen uitspraak, beroep ongegrond	Beslissing op bezwaar blijft in stand	Ongunstig
Vernietiging van de aangevallen uitspraak, terugverwijzing naar de rechtbank	Onbekend	Onbekend
Vernietiging van de aangevallen uitspraak wat betreft de kostenveroordeling (waarbij de rechtbank het besluit heeft vernietigd en het primaire besluit heeft herroepen)	Primair besluit herroepen	Gunstig
Vernietiging van de aangevallen uitspraak voor zover daarin het besluit is vernietigd	Beslissing op bezwaar blijft in stand	Ongunstig
Vernietiging van de aangevallen uitspraak voor zover daarin het besluit is vernietigd en het primaire besluit is herroepen	Beslissing op bezwaar blijft in stand	Ongunstig
Bevestiging van de aangevallen uitspraak met verbetering van de gronden (waarbij de rechtbank het besluit heeft vernietigd)	Primair besluit wordt heroverwogen	Mogelijk gunstig
Bevestiging van de aangevallen uitspraak, geen vernietiging van het besluit	Beslissing op bezwaar blijft in stand	Ongunstig

**Tabel 37 Juridisch gevolg en consequentie voor de burger van afdoening gegrond (hoger)beroep.**

## **Bijlage 4. Vragenlijst interviews burgers**

\* Vraag alleen relevant indien beroep is ingesteld.

\*\* Vraag alleen relevant indien hoger beroep is ingesteld.

### *Procedure – vooraf*

1. Over welk besluit heeft u geprocedeerd?
2. Bent u betrokken geweest bij de voorbereiding van het besluit?
3. Bent u in de gelegenheid gesteld tot het geven van een mening over het voorgenomen besluit?
4. Is iemand van de gemeente ter plekke komen kijken of is op papier beslist?
5. Is de besluitvorming volgens u open en eerlijk verlopen?
6. Welk soort overwegingen hebben volgens u de besluitvorming bepaald: beleidsmatige, juridische, politieke of pragmatische?
7. Hoe heeft u de communicatie met de gemeente voorafgaand aan het besluit ervaren?
  - a. Had u een vast aanspreekpunt bij de gemeente?
  - b. Vond u de communicatie tijdig?
  - c. Vond u de communicatie duidelijk?
  - d. Vond u de communicatie gericht op uw zaak?
8. Wat waren uw beweegredenen om de procedure te starten?
9. Heeft u geprobeerd het geschil eerst op een andere manier op te lossen?
10. Heeft de gemeente volgens u geprobeerd het geschil op een andere manier op te lossen?
11. Heeft de gemeente u uitgelegd waarom zij niet aan uw bezwaren tegemoet kon komen?
12. Heeft u vaker geprocedeerd tegen de gemeente?

### *Procedure – verloop*

13. Hoe heeft u zich voorbereid op de procedure?
14. Wat waren uw verwachtingen over het verloop van de procedure?
15. Heeft u gebruik gemaakt van niet-professionele rechtsbijstand?
16. Heeft u gebruik gemaakt van professionele rechtsbijstand?
17. Wat waren uw overwegingen voor het al dan niet inschakelen van professionele rechtsbijstand?
18. Indien u gebruik heeft gemaakt van professionele rechtsbijstand, heeft dat invloed gehad op het handelen van de gemeente in het geschil?
19. Is in de loop van de procedure het aantal twistpunten met de gemeente toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven?
20. Vindt u dat tijdens de procedure het gehele geschil aan bod is gekomen?

### *Procedure – bezwaar*

21. Heeft er een hoorzitting plaatsgevonden of heeft de bezwaarschriftencommissie op basis van schriftelijke stukken geadviseerd?
22. Indien er een hoorzitting heeft plaatsgevonden, vindt u dat u tijdens de hoorzitting voldoende gelegenheid heeft gehad tot het geven van uw mening?
23. Hoe heeft u de gemeente als wederpartij in de bezwaarprocedure ervaren?
24. Hoe heeft u de communicatie met de gemeente in de bezwaarprocedure ervaren?
  - a. Had u een vast aanspreekpunt bij de gemeente?
  - b. Vond u de communicatie tijdig?
  - c. Vond u de communicatie duidelijk?
  - d. Vond u de communicatie gericht op uw zaak?
25. Hoe heeft u de communicatie met de bezwaarschriftencommissie ervaren?
  - a. Had u een vast aanspreekpunt bij de bezwaarschriftencommissie?
  - b. Vond u de communicatie tijdig?
  - c. Vond u de communicatie duidelijk?
  - d. Vond u de communicatie gericht op uw zaak?
26. Hoe heeft u het advies van de bezwaarschriftencommissie ervaren?
27. Hoe is de gemeente jegens u met het advies van de bezwaarschriftencommissie omgegaan?

### *Procedure – beroep*

28. Wat waren uw overwegingen om al dan niet beroep in te stellen?
29. \* Hoe heeft u de gemeente als wederpartij in de beroepsprocedure ervaren?
30. \* Hoe heeft u de communicatie met de gemeente in de beroepsprocedure ervaren?
  - a. Had u een vast aanspreekpunt bij de gemeente?
  - b. Vond u de communicatie tijdig?
  - c. Vond u de communicatie duidelijk?
  - d. Vond u de communicatie gericht op uw zaak?
31. \* Hoe is de gemeente jegens u met de uitspraak omgegaan?

### *Procedure – hoger beroep*

32. \* Wat waren uw overwegingen om al dan niet hoger beroep in te stellen?
33. \*\* Hoe heeft u de gemeente als wederpartij in de hogerberoepsprocedure ervaren?
34. \*\* Hoe heeft u de communicatie met de gemeente in de hogerberoepsprocedure ervaren?
  - a. Had u een vast aanspreekpunt bij de gemeente?
  - b. Vond u de communicatie tijdig?
  - c. Vond u de communicatie duidelijk?
  - d. Vond u de communicatie gericht op uw zaak?
35. \*\* Hoe is de gemeente jegens u met de uitspraak omgegaan?

### *Procedure – afloop*

36. Bent u tevreden met de uitkomst van de procedure?
37. Zou u het achteraf op dezelfde manier aanpakken?
38. Had de procedure in uw ogen vermeden kunnen worden?
39. Wat zou de gemeente volgens u kunnen verbeteren om procedures te voorkomen?

## *Kosten*

40. Hoeveel tijd heeft u aan de zaak besteed voorafgaand aan het besluit?
41. Hoeveel tijd heeft u besteed aan de bezwaarprocedure?
42. \* Hoeveel tijd heeft u besteed aan de beroepsprocedure?
43. \*\* Hoeveel tijd heeft u besteed aan de hogerberoepsprocedure?
44. Heeft u een financiële afweging gemaakt alvorens u besloot om te gaan procederen?
  - a. Klopte de afweging, achteraf bezien?
45. Heeft u een financiële afweging gemaakt alvorens u besloot tot het al dan niet inschakelen van professionele rechtsbijstand?
  - a. Klopte de afweging, achteraf bezien?
46. Hoeveel heeft de zaak u financieel gekost tot aan het besluit?
47. Hoeveel heeft de bezwaarprocedure u financieel gekost?
48. \* Hoeveel heeft de beroepsprocedure u financieel gekost?
49. \*\* Hoeveel heeft de hogerberoepsprocedure u financieel gekost?

