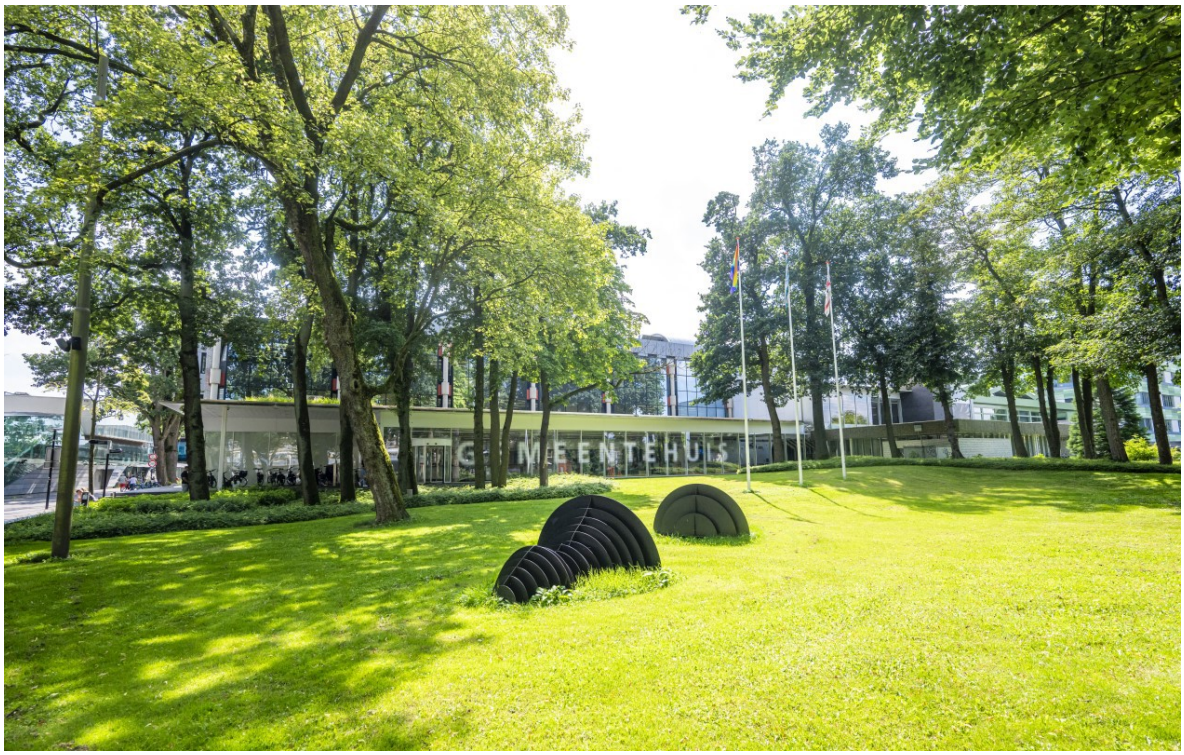
Jaarverslag

bezwarenprocedures

gemeente Emmen

2025



Uitgave: team Juridische Zaken, Verzekeringen en Inkoop

Telefoon: 14 0591

E-mail: CAB@emmen.nl

Inhoudsopgave

Deel I: Jaarverslag Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften

Voorwoord **4**
Hoofdstuk 1: De bezwaarschriftencommissie **5**
1.1 Inleiding **5**
1.2 Samenstelling commissie **5**
1.3 Competentie en werkwijze commissie **6**
1.4 Mandaat gemeentesecretaris 7
Hoofdstuk 2: Bezwaarschriften en adviezen **9**
2.1 Verschillende soorten uitkomsten behandeling commissie **9**
2.2 Verschillende soorten beslissingen op bezwaar **9**
2.3 Aantal bezwaren en adviezen in 2025 ..... **10**
2.4 Adviezen **12**
2.5 Besluiten op bezwaar **12**
2.6 Beslistermijnen **13**
Hoofdstuk 3: Opvallende zaken in 2025 ..... **14**
3.1 Informele bezwaarbehandeling **14**
3.2 Verkeersbesluiten **14**
3.3 Omgevingszaken **14**
3.4 Handhaving **14**
3.5 Gevaarlijke honden **15**
3.6 Subsidies **15**
3.7 Beroepsprocedures **15**
3.7.1 Lopende beroepen **15**
3.7.2 Afgehandelde beroepen **17**

Deel 2: Jaarverslag bezwaren sociaal domein

Voorwoord **21**
1. De behandeling van bezwaarschriften **21**
2. Het jaar 2025 in cijfers **22**
2.1 Ontvangen bezwaarschriften **22**
2.2 Bezwaarschriften per onderwerp **22**
3. Hoogtepunten 2025 ..... **24**
3.1 Aanpassen normenkader voor schoonmaakondersteuning **24**
3.2 Kwaliteitsverbetering de Toegang **24**
3.3 Verordening behandeling bezwaarschriften **25**
4. Termijnen **26**
4.1 Uitkomsten bezwaarschriften **27**
5. Beroepszaken **30**
6. Hoger beroepszaken **32**
7. Overige zaken **32**
8. Ter afsluiting met de blik vooruit **33**

Deel I: Jaarverslag Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften



Voorwoord

Aan de raad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester van de gemeente Emmen.

Hierbij treft u het jaarverslag aan van de Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften van de gemeente Emmen (verder: de commissie) over het jaar 2025. Hierin legt de commissie verantwoording af over de door haar verrichte werkzaamheden en zet de commissie haar bevindingen nader uiteen.

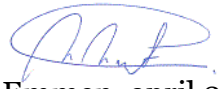
De commissie adviseerde in 2025 op grond van artikel 2 lid 1 van het Reglement commissie bezwaarschriften gemeente Emmen 2016 (verder: het reglement) over bezwaarschriften tegen besluiten die zijn genomen door het college, de raad of de burgemeester. Het betreft hier bezwaarschriften tegen besluiten die niet zijn uitgezonderd in artikel 2 lid 2 van het reglement. In 2025 heeft de commissie 15 bezwaarschriften meer ontvangen dan in 2024 (151 tegenover 136). Verreweg de meeste bezwaarschriften waren gericht tegen besluiten met betrekking tot omgevingsvergunningen en handhavingsbesluiten. Daarnaast waren de bezwaarschriften met name gericht tegen evenementenvergunningen, verkeersbesluiten en subsidiebesluiten.

In het eerste hoofdstuk van dit jaarverslag beschrijft de commissie onder andere haar samenstelling, competentie en werkwijze. In het tweede hoofdstuk volgen enkele kwantitatieve gegevens over de in het verslagjaar 2025 behandelde bezwaarschriften en de uitgebrachte adviezen, alsmede over de besluiten op bezwaar en de doorlopen beslistermijnen. In het derde hoofdstuk komen zaken aan de orde die de commissie in 2025 meer in het bijzonder zijn opgevallen en in het vierde hoofdstuk worden enkele belangrijke ontwikkelingen in wet- en regelgeving en jurisprudentie gesignaleerd.

De commissie zal zich ook in 2026 inzetten voor kwalitatief goede en tijdige advisering en hoopt dat haar adviezen zullen bijdragen aan de door de gemeente Emmen nagestreefde kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming. De commissie juicht het toe dat veel ingediende bezwaren op een informele wijze worden opgelost.

Tot slot wil de commissie via deze weg graag van de gelegenheid gebruik maken om de medewerkers van het secretariaat te bedanken voor de prima ondersteuning. Zonder de inzet van het secretariaat zou het niet mogelijk zijn geweest om ons werk goed te doen.

mr. J.J. van Vliet (voorzitter commissie)



Emmen, april 2026

Commissie van Advies
VOOR DE BEZWAARSCHRIFTEN

Hoofdstuk 1: De bezwaarschriftencommissie

1.1 Inleiding

Het verslag van de bezwaarschriftencommissie heeft betrekking op de bezwaarschriften die door de commissie zijn behandeld in de periode van 1 januari 2025 tot en met 31 december 2025. Het jaarverslag is bedoeld voor de inwoners, het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie van de gemeente Emmen.

1.2 Samenstelling commissie

De commissie bestond in 2025 uit zes leden. De heer mr. J.J. van Vliet is voorzitter van de commissie. De commissie is per vergadering/hoorzitting samengesteld uit een voorzitter en twee leden. De voorzitter en leden van de commissie worden door het college benoemd, geschorst en ontslagen. De voorzitter en leden worden benoemd voor een termijn van vier jaar en de aftredende (of ontslagnemende) voorzitter of leden van de commissie blijven hun functie vervullen totdat in de opvolging is voorzien. Voorzitter en leden zijn herbenoembaar. Voor de zittende leden gold in 2025 een maximale zittingsduur van drie termijnen (drie keer vier jaar).

In 2025 was de commissie als volgt samengesteld:

Naam	*Functie*
De heer mr. J.J. van Vliet	Algemeen voorzitter
De heer mr. J.P. Roelfsema	Lid
De heer mr. dr. M. Wever	Lid
Mevrouw drs. A.S. Hoek	Lid
De heer mr. P.M.J. de Goede	Lid
Mevrouw mr. dr. A. Schwartz	Lid

De commissie bestaat uit onafhankelijke leden met een juridische, bestuurlijke en/of ambtelijke achtergrond. Zij mogen geen deel uitmaken van of werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan van de gemeente, ter waarborging van de onafhankelijke positie van de commissie ten opzichte van de bestuursorganen van de gemeente.

De commissie werd in 2025 ondersteund door een secretariaat, bestaande uit mevrouw mr. S.M. Klein (tot 1 mei 2025), mevrouw mr. S. Benali (tot medio september 2025), de heer J. Schooljan (vanaf 1 juli 2025). Wegens diverse personele en organisatorische omstandigheden hebben medewerkers van onderzoeksbureau Pro Facto gedurende 2025 voor een aantal hoorzittingen het secretariaat verzorgd en de commissie ondersteund bij de daaropvolgende advisering. De administratieve ondersteuning werd deels verzorgd door mevrouw N. Haan (tot medio april 2025), mevrouw M. van der Velde (tot 1 september 2025), mevrouw C. Bremer (medio maart 2025 tot medio juni 2025) en mevrouw S. Mennink (vanaf 1 november 2025).

1.3 Competentie en werkwijze commissie

De commissie is een op de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en het Reglement commissie bezwaarschriften gemeente Emmen 2016 (hierna: reglement)[1] gebaseerd orgaan, dat advies geeft aan diverse bestuursorganen van de gemeente Emmen (namelijk de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester) met betrekking tot het nemen van beslissingen op bezwaarschriften. De bezwaarprocedure biedt de bestuursorganen de mogelijkheid om het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt, in zijn volle omvang te heroverwegen (artikel 7:11, eerste lid, van de Awb).

De taak van de commissie richt zich in het bijzonder op het opnieuw beoordelen van de relevante feiten en omstandigheden, het beoordelen van de rechtmatigheid van het bestreden besluit en het beoordelen van beleidsmatige kwesties. De aard van de bezwaarschriftprocedure brengt met zich dat het bestuursorgaan formele en materiële gebreken die kleven aan besluiten in de bezwaarschriftprocedure kan herstellen. De volledige heroverweging vindt plaats op de grondslag van het bezwaarschrift, maar is verder niet gebonden aan argumenten of omstandigheden die in het bezwaarschrift aan de orde zijn gesteld.

Van alle bezwaarschriften die bij de gemeente binnenkomen, wordt een gedeelte zonder een advies van de commissie afgedaan. Dat heeft twee oorzaken. Allereerst is de commissie slechts ten aanzien van bepaalde categorieën bezwaarschriften bevoegd. Besluiten die door de gemeentelijke bestuursorganen worden genomen op grond van de in artikel 2, tweede lid, van het reglement genoemde wetten en daarop gebaseerde gemeentelijke verordeningen, behoorden in 2025 niet tot de competentie van de commissie.

Al met al was de commissie in 2025 niet bevoegd ten aanzien van bezwaarschriften die zijn ingediend tegen besluiten op grond van:

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

Daarnaast blijft een advies vaak achterwege als een bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk is naar het oordeel van (de voorzitter van de) commissie.

[1] N.B. Vanaf 1 januari 2026 is het reglement vervangen door de Verordening voor de behandeling van bezwaarschriften gemeente Emmen. Omdat dit het jaarverslag over 2025 betreft, wordt verder uitsluitend het reglement genoemd.

De commissie is in beginsel gehouden de indiener van het bezwaarschrift te horen. Als naar het oordeel van de commissie sprake is van kennelijke niet-ontvankelijkheid, kennelijke ongegrondheid, dan wel indien de belanghebbende heeft aangegeven van horen te willen afzien of als er volledig tegemoet wordt gekomen aan het bezwaar, kan de commissie besluiten van het horen af te zien (artikel 7:3 Awb). Naast de bezwaarmaker wordt ook een vertegenwoordiger van het gemeentebestuur uitgenodigd om het standpunt van het bestuursorgaan te verwoorden. Ook eventuele derde-belanghebbenden worden tijdens de hoorzitting in staat gesteld hun belangen nader toe te lichten.

Van het behandelde ter hoorzitting wordt een geluidsopname gemaakt. De geluidsopname biedt ondersteuning bij het maken van het advies dat een beknopte weergave bevat van hetgeen tijdens de hoorzitting aan de orde is geweest. Deze opname wordt vernietigd na verzending van het advies.

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

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

Het bestuursorgaan beslist op het bezwaar, al dan niet in overeenstemming met het advies van de commissie. Als wordt afgeweken van het commissieadvies, dan wordt in de beslissing op bezwaar de reden voor deze afwijking expliciet vermeld (artikel 7:13, zevende lid, van de Awb).

1.4 Mandaat gemeentesecretaris

Bij besluit van 31 maart 2009 heeft het college besloten om in een aantal gevallen de bevoegdheid om te beslissen op bezwaarschriften te mandateren aan de gemeentesecretaris, wanneer de commissie heeft geadviseerd om de bezwaren niet-ontvankelijk of ongegrond (eventueel onder aanvulling van de motivering) te verklaren. In de gevallen waarin het primaire besluit in mandaat is genomen en de commissie adviseert om dit primaire besluit onverkort te handhaven, heeft de gemeentesecretaris de bevoegdheid om namens het college (in mandaat) overeenkomstig dit commissieadvies een beslissing op bezwaar te nemen, waarbij het bezwaar niet-ontvankelijk of ongegrond wordt verklaard.

De beslissing op bezwaar die valt onder het mandaat van de gemeentesecretaris wordt opgesteld en afgehandeld door één van de secretarissen van de commissie. Als wordt geadviseerd het bezwaar ongegrond te verklaren onder aanvulling van de motivering van het besluit, wordt het besluit op bezwaar onder mandaat van de gemeentesecretaris door het vakteam opgesteld en afgehandeld.

Mandatering aan de gemeentesecretaris heeft als voordeel dat voor een groot deel van de bezwaarschriften de afhandelingsduur behoorlijk wordt verkort. Binnen korte termijn na toezending van het advies van de commissie ontvangt een bezwaarmaker dan een beslissing op bezwaar die vatbaar is voor beroep bij de bestuursrechter. De keuze voor het mandateren van de bevoegdheid om te beslissen op bezwaren in overeenstemming met het advies van de commissie, heeft tot gevolg dat een groot deel van de bezwaarschriften onder dit mandaat valt.

In een aantal gevallen is het juridisch niet toegestaan om te mandateren, dan wel is het ongewenst om het mandaat neer te leggen bij de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris heeft geen mandaat in de volgende gevallen:

- indien het primaire besluit genomen is door het bevoegd gezag zelf, dus door college, gemeenteraad of burgemeester;
- in bijzondere gevallen waarin het gewenst is dat het college zelf de beslissing op bezwaar neemt (bijvoorbeeld politiek- of publiciteitsgevoelige onderwerpen);
- indien wordt afgeweken van het advies van de commissie;
- in gevallen waarin het mandaat bij de wethouder ligt (in het sociale domein).

Hoofdstuk 2: Bezwaarschriften en adviezen

2.1 Verschillende soorten uitkomsten behandeling commissie

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

1. *Niet-ontvankelijk*: Het bezwaar voldoet niet aan de procedurele vereisten voor het in behandeling nemen van een bezwaarschrift. De commissie geeft in een dergelijk geval geen inhoudelijk oordeel over de gronden van het bezwaar en adviseert het bestuursorgaan om het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren.

2. *Herroepen:* De commissie adviseert om het bezwaar gegrond te verklaren en het bestreden besluit inhoudelijk te herroepen bij beslissing op bezwaar.

3. *In stand laten (onder aanvulling van de motivering):* De commissie adviseert om het bestreden besluit inhoudelijk in stand te laten (en in de beslissing op bezwaar de motivering verder aan te vullen of te verbeteren).

4. *Ingetrokken:* De bezwaarmaker heeft dan besloten om zijn bezwaarschrift in te trekken, waardoor de commissie geen advies meer hoeft uit te brengen. De redenen voor het intrekken kunnen divers zijn. Ook bestaat de mogelijkheid dat het bestuursorgaan (onmiddellijk) na het binnenkomen van een bezwaarschrift zelfstandig tot de conclusie komt dat het een fout heeft gemaakt en de beslissing moet herroepen. Voorwaarde is dan wel dat bezwaarde zodanig tevreden is dat hij zijn bezwaarschrift intrekt of dat volledig aan het bezwaar wordt tegemoetgekomen.

Daarnaast kan er nog een combinatie voorkomen, bijvoorbeeld deels niet-ontvankelijk/deels herroepen, of deels niet-ontvankelijk/deels in stand laten.

2.2 Verschillende soorten beslissingen op bezwaar

Nadat de commissie haar advies heeft uitgebracht, is het aan het bestuursorgaan (i.c. de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester) om een beslissing op het bezwaar te nemen. De beslissingen op het bezwaar van het bestuursorgaan kunnen op de volgende wijze worden onderverdeeld:

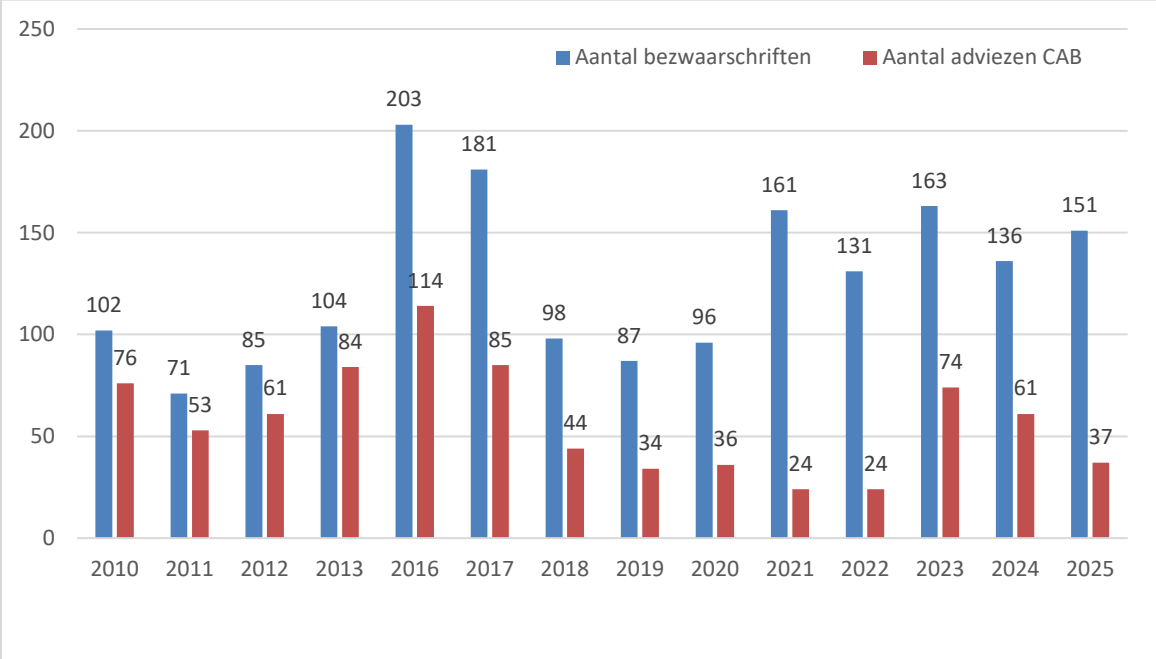
- *Niet-ontvankelijk:* In de beslissing op bezwaar gaat het bestuursorgaan niet inhoudelijk op de gronden van het bezwaar in, omdat het bezwaarschrift niet voldoet aan de procedurele voorschriften (het bezwaar is bijvoorbeeld niet binnen zes weken ingediend of bezwaarmaker is geen belanghebbende).
- *(Gedeeltelijk) gegrond en herroepen besluit:* Het bestuursorgaan is van mening dat het primaire besluit niet (geheel) in stand kan blijven en neemt bij beslissing op bezwaar een (gedeeltelijk) nieuw besluit.
- *Ongegrond:* Het bestuursorgaan handhaaft het primaire besluit, al dan niet onder aanvulling van de motivering daarvan.

2.3 Aantal bezwaren en adviezen in 2025

Uit onderstaande staafdiagram blijkt hoeveel bezwaarschriften in het verslagjaar 2025 bij de commissie zijn binnengekomen, alsmede hoeveel adviezen in 2025 door de commissie zijn uitgebracht aan de eerdergenoemde bestuursorganen van de gemeente Emmen. Tevens wordt in dit diagram tot uitdrukking gebracht hoe deze aantallen zich verhouden tot de voorafgaande verslagjaren.

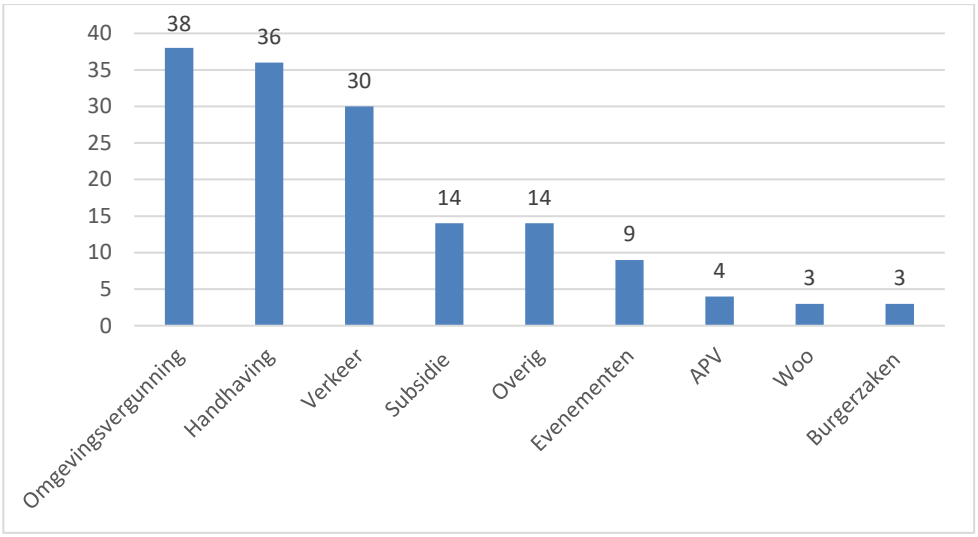
Door verschillende personele en organisatorische omstandigheden heeft de commissie in de jaren 2014 en 2015 geen jaarverslag opgemaakt. Dit verklaart het ontbreken van deze jaren in onderstaande staafdiagram.

Aantal ontvangen bezwaarschriften en uitgebrachte adviezen



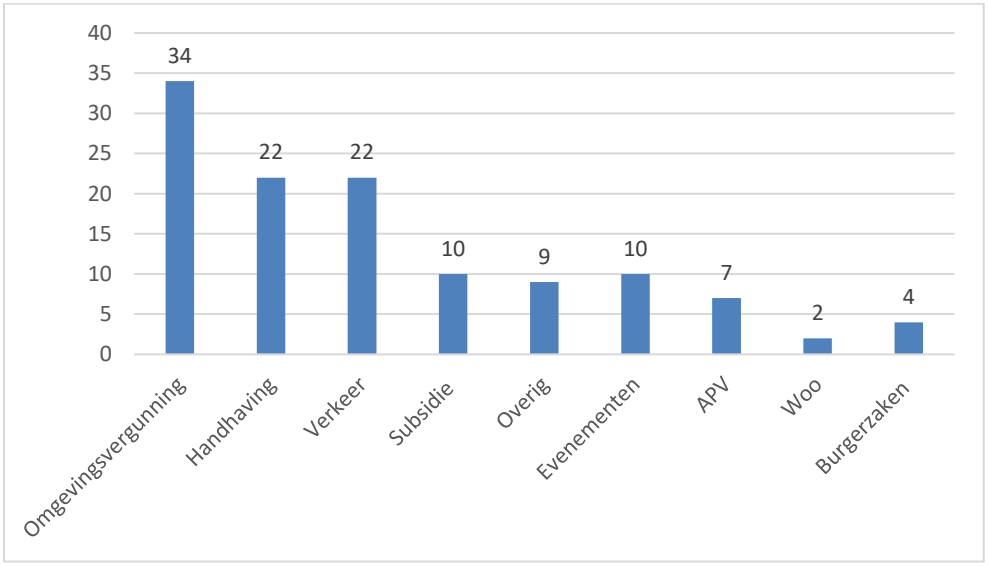
In 2025 zijn in totaal 151 bezwaarschriften ontvangen. Ten opzichte van 2024 is dit een stijging van 15 bezwaarschriften. In 2025 heeft de commissie 37 adviezen uitgebracht. Ten opzichte van 2024 is dit een daling van 24 adviezen. Dat er minder adviezen zijn uitgebracht dan dat er aan bezwaarschriften is ontvangen is grotendeels te verklaren doordat een aanzienlijk deel van de ingediende bezwaarschriften is ingetrokken. Daarnaast zien sommige bezwaarschriften op hetzelfde besluit, wat betekent dat één advies betrekking heeft op meerdere bezwaarschriften over dit besluit.

Aantal ontvangen bezwaarschriften per categorie



Van de ontvangen bezwaarschriften in 2025 waren 38 bezwaarschriften gericht tegen besluiten met betrekking tot omgevingsvergunningen, 36 bezwaarschriften betroffen handhavingsbesluiten, 30 betroffen verkeersbesluiten, 14 hadden betrekking op subsidiebesluiten, 9 op evenementen, 4 op APV-gerelateerde zaken, 3 op de Wet open overheid (hierna: Woo), 3 op burgerzaken en 14 op overige (diverse) zaken.

Aantal afgehandelde bezwaarschriften per categorie



In 2025 zijn in totaal 120 bezwaarschriften afgehandeld. Hiervan zijn 64 bezwaarschriften ingetrokken. Dit is vergelijkbaar met 2024; toen zijn 58 bezwaarschriften ingetrokken. Een compleet overzicht van de afgehandelde bezwaarschriften per categorie is hierboven te vinden.

2.4 Adviezen

In 2025 heeft de commissie 37 adviezen uitgebracht ten aanzien van 47[2] bezwaarschriften.

In 24 adviezen heeft de commissie geadviseerd het primaire besluit in stand te laten, waarvan in 6 adviezen onder aanvulling van de motivering.

In 4 adviezen heeft de commissie geadviseerd nader onderzoek te doen en, afhankelijk van de uitkomst daarvan, het primaire besluit in stand te laten dan wel te herroepen.

De commissie heeft in 6 adviezen geadviseerd het primaire besluit (deels) te herroepen en in 4 adviezen geadviseerd de bezwaren (deels) niet-ontvankelijk te verklaren.

De meeste adviezen gaan over handhavingsbesluiten (13) en omgevingsvergunningen (9). Over APV gerelateerde besluiten heeft de commissie 4 adviezen uitgebracht, over evenementen 3 adviezen, en daarna volgen verkeersbesluiten (2), Woo-besluiten (2), subsidiebesluiten (1), het verlenen van een alcoholwetvergunning (1), de gevaarlijkverklaring van een hond (1) en een besluit (van de raad) over het afwijzen van een aanvraag voor herziening van een bestemmingsplan (1).

2.5 Besluiten op bezwaar

In 2025 zijn totaal 56 besluiten op bezwaar door de bestuursorganen genomen. In één geval is het advies van de commissie niet overgenomen. Dit bezwaar had betrekking op een opgelegde last onder dwangsom vanwege het storten van as en kolen op een perceel. De commissie heeft het bestuursorgaan geadviseerd het primaire besluit in stand te laten. Het bestuursorgaan heeft besloten het primaire besluit te herroepen. Tegen dit besluit is geen beroep ingesteld.

In 25 gevallen heeft het bestuursorgaan besloten het primaire besluit volledig in stand te laten, waarvan in 5 gevallen het bestuursorgaan de motivering heeft aangevuld. Met betrekking tot 4 bezwaarschriften heeft het bestuursorgaan besloten het primaire besluit gedeeltelijk te herroepen en 6 bezwaarschriften zijn gegrond verklaard. Tot slot zijn 21 bezwaarschriften niet-ontvankelijk verklaard.

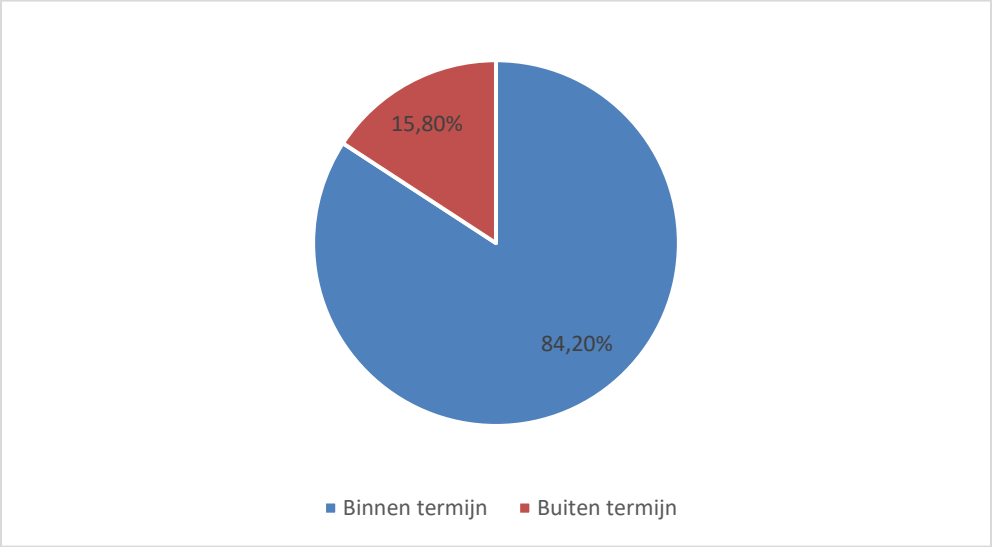
N.B. (voor alle duidelijkheid): De overige 64 bezwaarschriften die in 2025 zijn afgehandeld (zonder besluit op bezwaar) zijn ingetrokken.

[2] Dit betreft bezwaarschriften waarover in 2025 is geadviseerd. Deze bezwaarschriften zijn niet allemaal in 2025 ontvangen. Een deel van deze bezwaarschriften is voor 2025 ontvangen.

2.6 Beslistermijnen

In 15,8 procent van de gevallen was het bestuursorgaan in 2025 te laat met beslissen op het bezwaarschrift. In 84,2 procent van de gevallen heeft het bestuursorgaan tijdig een besluit op bezwaar genomen. In 2025 was de gemiddelde afhandeltijd van een bezwaarschrift 131 kalenderdagen. In één bezwaarprocedure is het desbetreffende bestuursorgaan in gebreke gesteld, waarbij geen dwangsom is verbeurd.

Percentage bezwaarschriften afgehandeld binnen beslistermijn



Net als in vorige jaren merkt de commissie op dat het in het belang van alle belanghebbenden is dat binnen de wettelijke termijn op een bezwaarschrift wordt beslist. Wel constateert de commissie dat ten opzichte van vorig jaar meer bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn zijn afgehandeld. De commissie streeft er daarbij naar om binnen vier weken na de hoorzitting haar advies uit te brengen (waarbij moet worden opgemerkt dat de advisering vertraging kan oplopen indien bijvoorbeeld aanvullende informatie wordt opgevraagd), zodat daarna het betreffende bestuursorgaan tijdig de beslissing op bezwaar kan nemen.

Hoofdstuk 3: Opvallende zaken in 2025

3.1 Informele bezwaarbehandeling

In het verslagjaar 2024 zijn 64 bezwaarschriften ingetrokken. In het verslagjaar 2023 zijn 58 bezwaarschriften ingetrokken. Het aantal intrekkingen is dus min of meer gelijk gebleven ten opzichte van vorig jaar. Dit kan grotendeels worden verklaard door de inzet van informele bezwaarbehandeling door de vertegenwoordigers van de bestuursorganen. Het secretariaat van de commissie en de functionele teams hebben in hier de afgelopen jaren meer aandacht aan besteed en deze lijn is ook in 2025 doorgezet.

3.2 Verkeersbesluiten

Het valt op dat in vergelijking met 2024 het aantal bezwaren tegen verkeersbesluiten is gestegen. In 2025 zijn namelijk 30 bezwaren ontvangen tegen verkeersbesluiten (tegenover 20 in 2024). Hierbij moet wel gezegd worden dat 12 van deze bezwaren gericht waren tegen één besluit betreffende de herinrichting van een verkeerskruispunt. De overgrote meerderheid van deze bezwaarschriften is informeel opgelost en vervolgens ingetrokken.

3.3 Omgevingszaken

In 2025 zijn twee bezwaren tegen een verleende omgevingsvergunning ingetrokken na intrekking van het besluit tot verlening van deze omgevingsvergunning. In het ene geval gaat het om een bezwaarschrift uit mei 2023 tegen het (deels) verharden van landbouwgrond, waarbij het bezwaar na een lang mediationtraject uiteindelijk in april 2025 is ingetrokken, zonder advisering door de commissie. Het andere geval betreft een bezwaarschrift over de bouw van vier appartementen, waarbij de commissie heeft geadviseerd het bezwaar gegrond te verklaren.

Een andere opvallende zaak betreft een bezwaar tegen de weigering van een omgevingsvergunning voor de plaatsing van handelsreclame. Dit bezwaar is in april 2021 ontvangen, in maart 2022 op een hoorzitting behandeld op een hoorzitting van de commissie, waarna het college (pas) in maart 2025 heeft besloten het bezwaar ongegrond te verklaren en alsnog de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen (conform het advies van de commissie).

3.4 Handhaving

In 2025 zijn bezwaarschriften ontvangen tegen respectievelijk (1) de toepassing van zeer spoedeisende bestuursdwang, (2) de invordering van kosten voor het toepassen van zeer spoedeisende bestuursdwang en (3) de oplegging van een last onder dwangsom, met betrekking tot de overtreding van diverse voorschriften voor de opslag van vuurwerk. Omdat de standpunten van de partijen over en weer voldoende duidelijk waren (gelet op de gevoerde bezwaarprocedure over het onder ‘(1)’ genoemde besluit, waarover de commissie in 2025 ook advies heeft uitgebracht) is met betrekking tot de onder ‘(2)’ en ‘(3)’ genoemde besluiten gebruik gemaakt van de mogelijkheid de bezwaarprocedure over te slaan en rechtstreeks beroep in te stellen bij de rechtbank. Het betreft handhavings-besluiten die door de Omgevingsdienst Drenthe in mandaat namens het college zijn genomen.

Een andere opvallende handhavingszaak betreft een bezwaar tegen het opleggen van een last onder dwangsom voor het storten van as en kolen op een landbouwperceel. In deze zaak heeft de commissie geadviseerd het bezwaar ongegrond te verklaren en de last onder dwangsom in stand te laten, maar heeft het college besloten het advies van de commissie niet te volgen, het bezwaar gegrond te verklaren en het bestreden besluit te herroepen. Ook in dit geval betreft het een handhavingsbesluit dat door de Omgevingsdienst Drenthe in mandaat namens het college was genomen.

3.5 Gevaarlijke honden

De commissie vraagt via deze weg in het bijzonder aandacht voor het beleid van de burgemeester inzake gevaarlijke honden. De commissie acht de gehanteerde beleidsregel onduidelijk en innerlijk tegenstrijdig en heeft de burgemeester daar in meerdere adviezen op gewezen. Ook in 2025 heeft de commissie naar aanleiding van een bezwaarschrift geadviseerd een besluit tot gevaarlijkverklaring van een hond te herroepen, waarbij de burgemeester het advies van de commissie niet heeft gevolgd. De commissie doet de aanbeveling aan de burgemeester om de gehanteerde beleidsregel aan te passen, met inachtneming van de adviezen van de commissie over dit onderwerp.

3.6 Subsidies

In 2025 zijn ten opzichte van 2024 meer bezwaarschriften ontvangen over subsidiebesluiten (14 tegenover 10). Zeven van deze bezwaren betroffen de subsidieverlening van voorschoolse educatie, waarvan er zes zijn ingetrokken en één niet ontvankelijk is verklaard.

3.7 Beroepsprocedures

Op het moment van het schrijven van dit jaarverslag liepen er in totaal 12 (hoger) beroepsprocedures over besluiten waarin de commissie in een eerder stadium over heeft geadviseerd. Het betreft 11 beroepsprocedures bij de rechtbank Noord-Nederland en één hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hieronder wordt eerst een overzicht gegeven van de lopende procedures (paragraaf 3.7.1), waarna een overzicht wordt gegeven van de in 2025 afgehandelde beroepsprocedures waarin de commissie heeft geadviseerd.

3.7.1 Lopende beroepen

In een zaak waarbij het college een omgevingsvergunning heeft verleend voor de uitbreiding van een school en het verlengen van het gebruik van tijdelijke noodlokalen met tien jaar heeft de commissie in 2024 geadviseerd om het bezwaar ten aanzien van de uitbreiding van de school ongegrond te verklaren en het besluit te voorzien van een aanvullende motivering. Ten aanzien van de verlenging van het tijdelijk gebruik van de noodlokalen heeft de commissie geadviseerd om het bezwaar ongegrond te verklaren. Bezwaarmakers hebben voordat er een besluit op bezwaar is genomen ook een voorlopige voorziening gevraagd. Deze is afgewezen. De rechtbank heeft met betrekking tot het beroep nog geen uitspraak gedaan.

Ten aanzien van een omgevingsvergunning voor het transformeren en optoppen van een voormalig winkelpand heeft de commissie geadviseerd om het bezwaar ongegrond te verklaren. De rechtbank heeft ook in deze zaak nog geen uitspraak gedaan.

Met betrekking tot carbid loopt een zaak waarbij het college heeft besloten om het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren omdat bezwaar is gemaakt tegen een carbidmelding. Er is in deze zaak nog geen uitspraak door de rechtbank gedaan.

Een zaak die een relatie heeft met hiervoor genoemde zaak had betrekking op een Woo-verzoek. De commissie heeft geadviseerd om het bezwaar ongegrond te verklaren. Dit advies is door het college overgenomen. De bestuursrechter heeft ook in deze zaak nog geen uitspraak gedaan.

Er loopt verder een beroepsprocedure over een omgevingsvergunning voor het realiseren van een tijdelijke woonunit. Hierover is eerder een beroepsprocedure gevoerd. Dit beroep is toen gegrond verklaard door de rechtbank en het besluit is vernietigd. Het college heeft een nieuw besluit op bezwaar genomen. Hiertegen is wederom beroep ingesteld. De rechtbank heeft nog geen uitspraak gedaan in deze laatste procedure.

Ten aanzien van een omgevingsvergunning voor het legaliseren van een aantal bouwwerken heeft de commissie geadviseerd om het bestreden besluit onder aanvullende en verbeterde motivering deels in stand te laten en voor een deel alsnog te beoordelen of het college de geconstateerde strijdigheden wil en kan wegnemen. Het college heeft dit advies overgenomen, het bezwaar gegrond verklaard, het besluit nader gemotiveerd en de omgevingsvergunning in stand gelaten. Ook in deze zaak heeft de bestuursrechter nog geen uitspraak gedaan.

In een zaak waarbij geweigerd is om een verkeersbesluit te nemen heeft de commissie geadviseerd om het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren omdat bezwaarmaker niet als belanghebbende kan worden aangemerkt. Dit advies is door het college overgenomen. In deze zaak is nog geen uitspraak gedaan.

Ten aanzien van een bezwaar over een handhavingsbesluit over de aanleg van een park heeft de commissie geadviseerd het bezwaar ongegrond te verklaren. Dit advies is door het college overgenomen. In deze zaak is nog geen uitspraak gedaan.

Verder loopt een beroep tegen een besluit op bezwaar waarbij het bezwaar niet-ontvankelijk is verklaard, omdat het bezwaarschrift geen gronden zou bevatten. De bezwaarprocedure is ondertussen heropend, nadat beroep is ingesteld. Het betreft hier een handhavingszaak over het zonder een exploitatievergunning exploiteren van een minicamping. Ook is de minicamping in gebruik genomen zonder dat de aanleg en instandhouding van de beplanting conform het in het wijzigingsplan opgenomen beplantingsplan is gerealiseerd. In deze zaak is nog geen uitspraak gedaan.

Ten aanzien van hetzelfde perceel loopt ook een beroepszaak over een last onder dwangsom die is opgelegd omdat zonder de benodigde vergunningen aardwallen, een zandheuvel en een vijver zijn aangelegd. Bezwaarmaker heeft destijds een voorlopige voorziening aangevraagd. De voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat de opgelegde begunstigingstermijn onrechtmatig is. De commissie is tot hetzelfde oordeel gekomen en heeft geadviseerd de begunstigingstermijn aan te passen. Daarnaast heeft de commissie geadviseerd de overige bezwaren ongegrond te verklaren. Het college heeft het advies van de commissie overgenomen. In deze zaak is nog geen uitspraak gedaan.

Verder loopt een beroep met betrekking tot de Woo. De commissie heeft in de bezwaarfase één gecombineerd advies uitgebracht over drie verschillende Woo-besluiten. Ten aanzien van één besluit heeft de commissie geadviseerd om ofwel (1) het besluit in stand te laten met nadere motivering ofwel (2) het besluit te herroepen en de gevraagde documenten al dan niet gedeeltelijk openbaar te maken. Met betrekking tot de twee andere besluiten heeft de commissie geadviseerd het bezwaar ongegrond te verklaren. In eerste instantie heeft het college een besluit op bezwaar genomen in overeenstemming met het advies van de commissie. Recent heeft het college dit besluit op bezwaar herzien, omdat gedurende de beroepsprocedure met behulp van nieuwe technische mogelijkheden extra relevante documenten zijn gevonden. Het herzieningsbesluit is onderdeel van de beroepsprocedure. De rechtbank heeft in deze zaak nog geen uitspraak gedaan.

Tot slot loopt een hoger beroepszaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een geweigerde vergunning voor een reclamezuil. De commissie heeft in deze zaak geadviseerd om het bezwaar ongegrond te verklaren. De rechtbank heeft het beroep deels niet-ontvankelijk en deels ongegrond verklaard.

3.7.2 Afgehandelde beroepen

In 2024 heeft de commissie in een omgevingszaak geadviseerd om het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren, omdat bezwaarmaker niet als belanghebbende kan worden aangemerkt vanwege het ontbreken van feitelijke gevolgen van enige betekenis. Het college heeft dit advies overgenomen. De bestuursrechter heeft vervolgens het beroep gegrond verklaard, omdat foto’s zijn aangeleverd waarop te zien is dat er zicht is op desbetreffende woonunit. Daarnaast betreft het een afstand van 60-70 meter tot de woonunit. Het besluit op bezwaar is door de bestuursrechter vernietigd en het college heeft daarop het bezwaarschrift inhoudelijk behandeld en in 2025 een nieuw besluit op bezwaar genomen en de omgevingsvergunning voor de tijdelijke woonunit in stand gelaten.

Ten aanzien van een beroep over de weigering van een omgevingsvergunning voor een schutting heeft de bestuursrechter geoordeeld dat het beroep (deels) gegrond is. Het college is in de bezwaarprocedure afgeweken van het advies van de commissie, waarbij is geadviseerd het bezwaar gegrond te verklaren. In deze zaak is een beroep gedaan op het vertrouwensbeginsel en een schadevergoeding geëist. De bestuursrechter acht het beroep op het vertrouwensbeginsel

gerechtvaardigd, kent een schadevergoeding toe van € 98,71 en vernietigd het besluit op bezwaar. Het college heeft inmiddels een nieuw besluit op bezwaar genomen en blijft bij het besluit tot weigering van de gevraagde omgevingsvergunning.

In een zaak over een omgevingsvergunning voor het bouwen van een gebouw voor de opslag van goederen heeft de bestuursrechter geoordeeld dat het beroep ongegrond is, het besluit voldoende is gemotiveerd en geen sprake is van strijd met de goede ruimtelijke ordening. De commissie heeft in deze zaak geadviseerd om het besluit nader te motiveren en het besluit in stand te laten. Het advies is door het college overgenomen.

In een zaak over een evenementenvergunning op oudejaarsdag is het beroep ingetrokken. In deze zaak is het bezwaar (kennelijk) niet-ontvankelijk verklaard, omdat het bezwaar was gericht tegen correspondentie niet zijnde een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb.

Verder is er uitspraak gedaan door de bestuursrechter over een zaak met betrekking tot de weigering van een vergunning voor een online slijtersbedrijf. De bestuursrechter heeft geoordeeld dat het beroep gegrond is, omdat het besluit niet deugdelijk is gemotiveerd en in strijd is met artikel 7:12 Awb. De commissie heeft geadviseerd om het bezwaar ongegrond te verklaren. Dit advies is opgevolgd. De burgemeester is in hoger beroep gegaan tegen de uitspraak van de rechtbank.

Ten aanzien van een beroep tegen een evenementenvergunning, ontheffing geluidhinder en een ontheffing voor het schenken van zwak-alcoholische drank heeft de bestuursrechter ook geoordeeld dat het beroep gegrond is. De geluidsontheffing is door het verkeerde bestuursorgaan ondertekend en daarom vernietigd door de bestuursrechter. De rechtsgevolgen zijn wel in stand gebleven. De commissie heeft in deze zaak geadviseerd om het bezwaar onder aanvulling van de motivering ongegrond te verklaren. Deze geadviseerde aanvulling had geen betrekking op het bevoegdheidsgebrek zoals dat in beroep aan de orde is gekomen, in de bezwaarfase was de bevoegdheid van het bestuursorgaan niet in geschil.

De bestuursrechter heeft voorts uitspraak gedaan over de weigering van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een woning. Dit beroep is gegrond verklaard. In het besluit is onvoldoende gemotiveerd waarom in planologisch opzicht geen medewerking mogelijk is voor afwijking van de geldende beheersverordening. De commissie heeft in deze zaak geadviseerd om het bezwaar ongegrond te verklaren, zonder advies over de (on)mogelijkheid tot gemotiveerde afwijking van de geldende beheersverordening.

In een zaak over een omgevingsvergunning voor de bouw van een woning heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard, omdat het college een verkeerde procedure heeft gevolgd. Inmiddels is de aanvraag ingetrokken.
In bezwaar heeft de commissie geadviseerd het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren, omdat bezwaarmaker niet als belanghebbende kan worden aangemerkt vanwege het ontbreken van gevolgen van enige betekenis.

Een ander beroep ging over de afwijzing van een handhavingsverzoek met betrekking tot het bedrijfsmatig gebruik van een perceel. De commissie heeft geadviseerd het bezwaar gegrond te verklaren. Het college heeft besloten het bezwaar deels gegrond en deels ongegrond te verklaren. De bestuursrechter heeft het beroep ongegrond verklaard.

Een beroep ten aanzien van een gedoogbeschikking is ingetrokken. In deze zaak heeft de commissie geadviseerd het bezwaar ongegrond te verklaren.

Een beroep betrof het niet tijdig nemen van een handhavingsbesluit over carbid. Nadat dit handhavingsbesluit was genomen is dit beroep ingetrokken.

Verder heeft de rechtbank uitspraak gedaan in twee zaken die zijn gevoegd. Het betrof een handhavingszaak waarbij een last onder dwangsom is opgelegd vanwege het gebruik van een voormalige garage als (mantelzorg)woning. Daarnaast betrof het een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar. Het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar heeft de bestuursrechter gegrond verklaard. De beroepen tegen de last onder dwangsom zijn door de bestuursrechter ongegrond verklaard. In deze zaken heeft de commissie niet geadviseerd, omdat de besluiten zijn genomen naar aanleiding van een eerdere uitspraak van de rechtbank.

Verder is uitspraak gedaan in een hoger beroepszaak over een omgevingsvergunning voor het oprichten van een antenne-opstelpunt. Het bezwaar is niet-ontvankelijk verklaard vanwege een niet verschoonbare termijnoverschrijding. De rechtbank heeft geoordeeld dat het beroep ongegrond is. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het hoger beroep ook ongegrond verklaard en de uitspraak van de rechtbank bevestigd.

Tot slot liep in 2025 een hoger beroepszaak over een omgevingsvergunning voor het plaatsen van 44 bedrijfsunits. De commissie heeft in deze zaak geadviseerd het bezwaar ongegrond te verklaren. Dit advies is door het college overgenomen. In een tussenuitspraak heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld een gebrek te herstellen. Na het intrekken van het besluit op bezwaar heeft het college een nieuw besluit op bezwaar genomen waarbij het gebrek is hersteld. Het beroep is vervolgens in de einduitspraak ongegrond verklaard. Het hoger beroep is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ook ongegrond verklaard.

Deel 2: Jaarverslag bezwaren sociaal domein

Voorwoord

Binnen uw gemeente worden ingediende bezwaarschriften, verzoeken om voorlopige voorziening en (hoger) beroepschriften op het vlak van het sociaal domein[3] afgehandeld door de medewerkers bezwaar en beroep werkzaam bij de afdeling JVI, cluster juridische zaken (hierna: medewerkers bezwaar en beroep). De behandeling van deze bezwaren gebeurt zonder tussenkomst van de commissie van advies voor de bezwaarschriften. In dit jaarverslag blikken de medewerkers bezwaar en beroep terug op 2025 en vertellen wij u hoe wij invulling hebben gegeven aan onze taak.

1. De behandeling van bezwaarschriften

Op het moment dat een bezwaarschrift wordt ontvangen, bekijken de medewerkers bezwaar en beroep of het bezwaarschrift aan alle formele vereisten voldoet en in behandeling kan worden genomen. Wij kijken bijvoorbeeld naar: is er sprake van een formeel besluit, is het bezwaarschrift tijdig ingediend, bevat het bezwaarschrift redenen (gronden) waarom het besluit niet juist zou zijn, is een juiste machtiging bijgesloten? Als het bezwaarschrift aan alle wettelijke vereisten voldoet, wordt het in behandeling genomen. Als dat niet het geval is, krijgt de indiener (schriftelijk) de mogelijkheid tot herstel, bijvoorbeeld door het alsnog indienen van gronden of door uit te leggen waarom het bezwaarschrift te laat is ingediend. In de meeste gevallen wordt het ‘gebrek’ hersteld en het bezwaar alsnog in behandeling genomen. In de overige gevallen wordt besloten het ingediende bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren.

De indiener van een ontvankelijk bezwaarschrift wordt door ons in de gelegenheid gesteld zijn/haar standpunt mondeling toe te lichten. Dit kan in een gesprek (‘hoorzitting’) op het gemeentehuis, maar ook telefonisch of digitaal. We gaan ook in gesprek met de medewerker die het primaire besluit heeft genomen, zodat zijn/haar standpunten ook kunnen worden meegenomen in de uiteindelijke afweging. Verder betrekken we de kwaliteitadviseurs maar ook beleidsmedewerkers bij casuïstiek of juist bij zaken die vaker opvallen. In een beslissing op bezwaar verwoorden we daarna waarom het besluit wel of niet aangepast zou moeten worden. We zorgen ervoor dat het besluit voor inwoners goed leesbaar is door juridisch jargon te vermijden en de focus te leggen op de vraag of het besluit aangepast wordt. De concept beslissingen op bezwaar worden voorgelegd aan de portefeuillehouder en teamleider JVI. Na een akkoord, worden zij ondertekend namens uw college en verzonden aan de bezwaarmaker of gemachtigde. Tevens worden onze beslissingen intern rondgemaild aan de betrokken collega’s. Tegen deze beslissingen kan de bezwaarmaker beroep instellen bij de Rechtbank Noord-Nederland. Ook de beroepen worden behandeld door de medewerkers bezwaar en beroep.

Participatiewet; Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen; Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers; Wet maatschappelijke ondersteuning; Regeling gehandicaptenparkeerkaart; Wet gemeentelijke schuldhulpverlening; Jeugdwet; Verordening Leerlingenvervoer; en de op voorgaande wetten gebaseerde verordeningen.

2. Het jaar 2025 in cijfers

2.1 Ontvangen bezwaarschriften

In 2025 zijn er 150 bezwaarschriften ontvangen. De cijfers over 2025 zijn op dezelfde manier bijgehouden als in 2023 en 2024. Op deze manier kunnen wij een nauwkeurigere vergelijking maken tussen het aantal ontvangen bezwaarschriften in 2023 en 2024 en het aantal ontvangen bezwaarschriften in 2025.

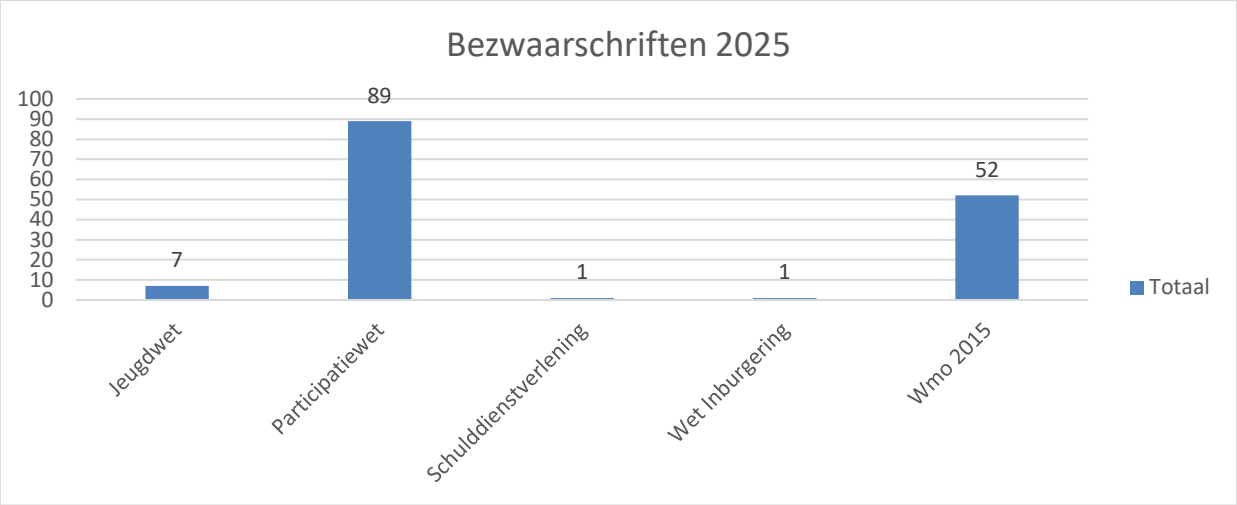
Voor 2023 werden de bezwaarschriften op een andere manier geregistreerd. Hierdoor zijn de aantallen van vóór 2023 niet één-op-één te vergelijken met de cijfers vanaf 2023. Om toch een volledig beeld te geven, tonen wij hieronder ook de totalen van de jaren vóór 2023, met de kanttekening dat deze aantallen methodisch afwijken.

2021: 214 bezwaarschriften
2022: 299 bezwaarschriften
2023: 232 bezwaarschriften
2024: 444 bezwaarschriften
2025: 150 bezwaarschriften

In 2024 was er sprake van een grote stijging in het aantal bezwaarschriften ten opzichte van de andere jaren. Deze stijging had voornamelijk te maken met het stopzetten van het collectief vervoer van ongeveer 1600 inwoners. In 2025 is het totaal aantal ingediende bezwaarschriften gedaald ten opzichte van voorgaande jaren. Hoewel deze afname opvalt, kunnen we hiervoor geen eenduidige oorzaak aanwijzen. Mogelijk speelt mee dat er in 2025 geen (grote) beleidswijzigingen zijn doorgevoerd die normaliter kunnen leiden tot meer vragen, onduidelijkheden of bezwaren bij inwoners. Deze ontwikkeling – een piek in 2024 door een ingrijpende beleidswijziging en een daling in 2025 door het uitblijven daarvan – laat zien dat het aantal bezwaarschriften (sterk) kan meebewegen met veranderingen in beleid. Daarom blijven we de trends en signalen nauwlettend volgen, zodat we tijdig kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

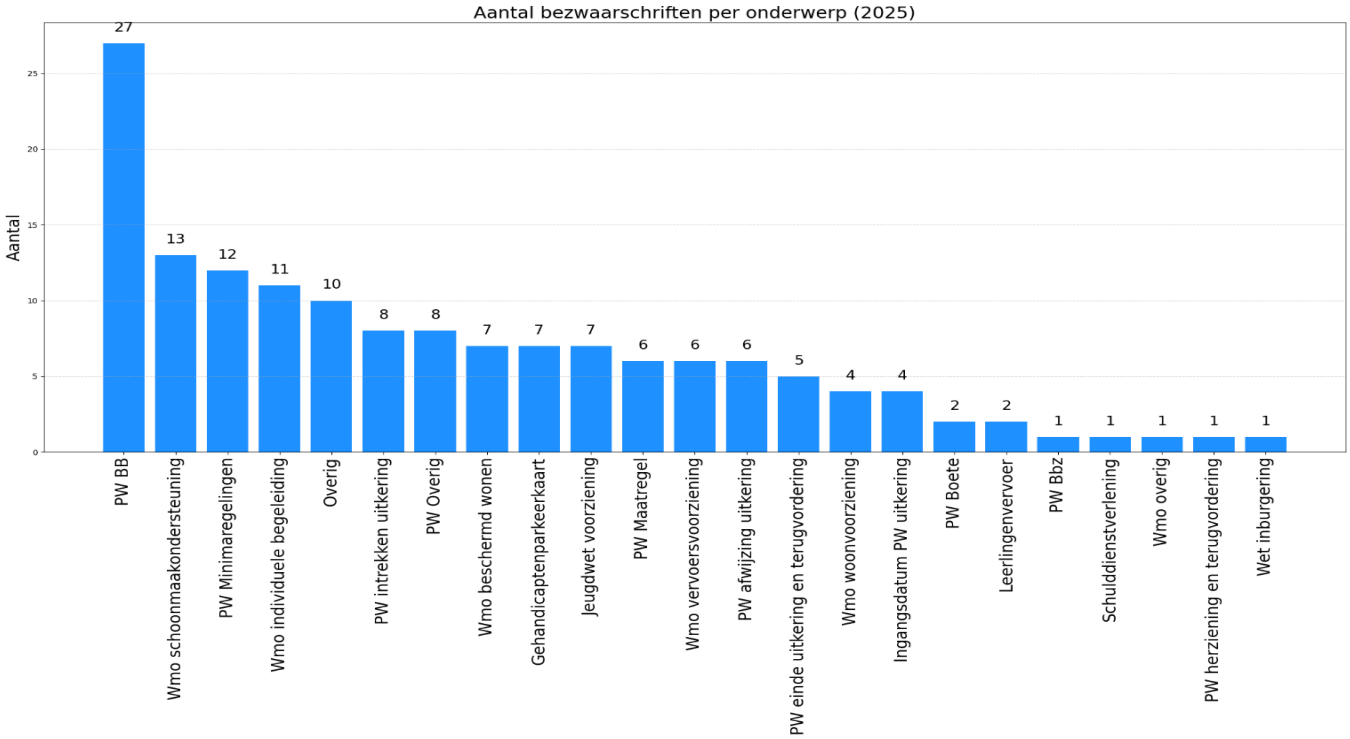
2.2 Bezwaarschriften per onderwerp

Alle besluiten op bezwaar zijn namens uw college genomen door de portefeuillehouders. De volgende figuur geeft de verdeling over de verschillende wetgeving weer.



In onderstaande tabel kunt u het aantal ontvangen bezwaarschriften in 2025 per onderwerp zien. Een deel van de bezwaren valt niet eenduidig binnen één van de vaste categorieën. Daarom is er een categorie ‘overige’ opgenomen. In deze categorie staan 10 bezwaarschriften die inhoudelijk te uiteenlopend of te specifiek zijn om onder een van de standaardonderwerpen te scharen. U kunt hierbij denken aan bezwaren die gaan over:

- vaststellen loonwaarde voor loonkostensubsidie;
- reiskosten in het kader van een re-integratietraject;
- terugvordering tegemoetkoming kosten kinderopvang;
- definitieve vaststelling woonkostentoeslag.



3. Hoogtepunten 2025

3.1 Aanpassen normenkader voor schoonmaakondersteuning

In september 2025 diende er een beroepsprocedure met betrekking tot WMO schoonmaakondersteuning. De behandelde rechter vroeg tijdens de hoorzitting waarom de gemeente Emmen nog het verouderde KPMG/HHM rapport voor schoonmaakondersteuning uit 2016 en de daarbij horende normen hanteert in de beleidsregels WMO, terwijl dit normenkader na 2016 al twee keer is herschreven. Ook is er recent (in 2025) een nieuwe versie van het KPM/HHM rapport uitgebracht met nieuwe normen wat een breder onderzoek vanuit de Toegang bij de inwoner vergt.

Na afloop van deze beroepszitting zijn wij met de beleidsmedewerkers WMO hierover in gesprek gegaan. Wij hebben hen dit voorgelegd. Naar aanleiding hiervan is er een projectgroep samengesteld en hebben wij de beleidsregels WMO met betrekking tot het normenkader voor schoonmaakondersteuning samen herschreven. Dit nieuwe beleid is inmiddels van kracht. Op dit moment zijn wij met een aantal medewerkers van de Toegang bezig om dit verder te implementeren en vorm te geven door o.a. door ontwikkelen van het gespreksverslag.

3.2 Kwaliteitsverbetering de Toegang

Eind vorig jaar hebben wij, naar aanleiding van verschillende signalen vanuit betrokken partijen, een bijeenkomst georganiseerd met onder andere medewerkers van De Toegang. Aanleiding hiervoor waren terugkerende meldingen van Wmo-consulenten, kwaliteitsadviseurs en onze eigen afdeling dat de informatie in de adviesverslagen van De Toegang soms onjuist of onvolledig was. In een aantal bezwaarprocedures heeft dit geleid tot gegronde bezwaren, waarna De Toegang het onderzoek bij de betreffende inwoner opnieuw moest uitvoeren.

Tijdens de bijeenkomst hebben wij gezamenlijk verkend hoe onderzoeken zorgvuldiger en vollediger kunnen worden uitgevoerd. Daarbij was speciale aandacht voor een juiste (juridische) onderbouwing in de verslagen. De gesprekken gaven ons goed inzicht in de omvang van de knelpunten, de oorzaken ervan en welke stappen nodig zijn om het proces te verbeteren

In 2026 krijgt dit een vervolg in de vorm van een projectgroep. Het project draagt de naam *'Verbeteren samenwerking De Toegang en de gemeente Emmen'*. Ook wij leveren hier actief een bijdrage aan.

3.3 Verordening behandeling bezwaarschriften

In 2024 zijn wij de mogelijkheden gaan onderzoeken om de bepaalde bezwaren door de commissie van advies voor de bezwaarschriften te laten behandelen. Hierover heeft afstemming plaatsgevonden met de teamleiders van vak afdelingen, het secretariaat van de commissie, het concernmanagement en de portefeuillehouders. Naar aanleiding hiervan is de verordening '*Verordening voor de behandeling van bezwaarschriften gemeente Emmen'* geschreven en vastgesteld. Deze verordening is op 1 januari 2026 in werking getreden.

In deze verordening staat dat zowel de bezwaarmaker als het bestuursorgaan ervoor kan kiezen om het bezwaarschrift aan de commissie voor te leggen. Het bestuursorgaan heeft hierbij uiteindelijk de doorslaggevende stem.

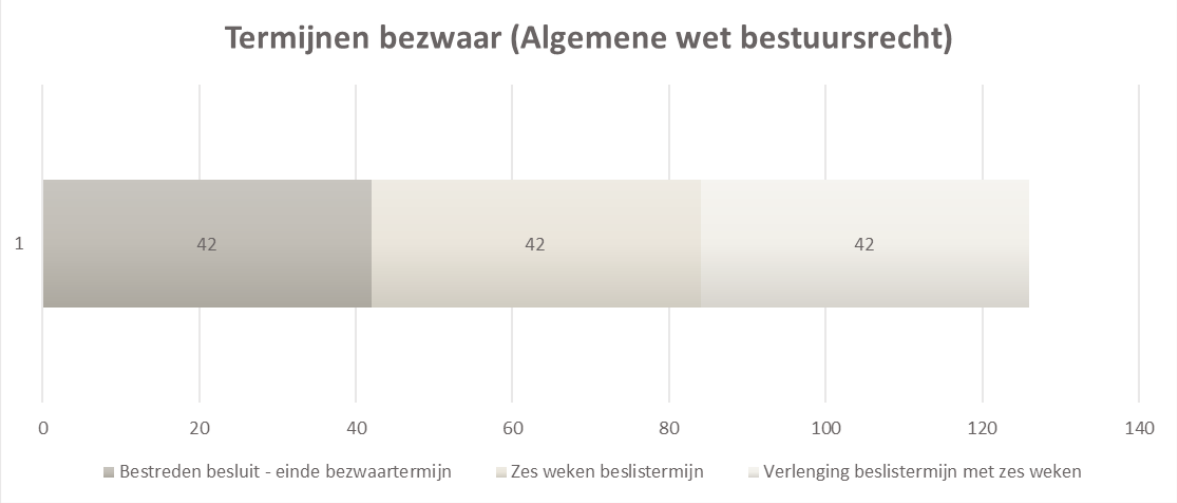
Vanaf 1 april 2026 wijzigt de samenstelling van de commissie. Er treden dan een aantal nieuwe commissieleden aan die ook kennis hebben van het sociaal domein. Vanaf die datum gaan wij actief met deze vernieuwde werkwijze aan de slag. Op dit moment zijn wij bezig met de voorbereidingen die hiervoor nodig zijn.

4. Termijnen

Een bezwaarschrift moet worden ingediend binnen zes weken (42 dagen) na verzending van het besluit. Een besluit op het bezwaarschrift moet – omdat er het afgelopen jaar nog geen adviescommissie was ingesteld – worden genomen binnen zes weken (42 dagen), gerekend vanaf het einde van de bezwaartermijn. Het is mogelijk deze termijn (eenmalig) met zes weken (42 dagen) te verlengen.

Onder bepaalde omstandigheden is verder uitstel mogelijk. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer wij meer tijd nodig hebben voor een besluit bijvoorbeeld omdat er sprake is van complexe informatie, wanneer er extern advies nodig is of wanneer er overleg plaatsvindt met de indiener om tot een oplossing te komen. In zulke situaties kan de beslistermijn verder worden verlengd, mits dit tijdig en gemotiveerd aan de indiener wordt meegedeeld. Het moeten herstellen van gebreken (om een bezwaarschrift in behandeling te kunnen nemen) leidt tot het opschorten van de beslistermijn; de dagen die nodig zijn het gebrek te herstellen tellen dan niet mee in de behandeltermijn.

Dat betekent dat, als opschorting buiten beschouwing wordt gelaten, er een (wettelijke) beslis-periode is van 84 tot 126 dagen (twaalf tot maximaal achttien weken). Het exacte aantal dagen verschilt per bezwaarschrift en is afhankelijk van het moment van ontvangst van het bezwaarschrift. De hierna volgende grafiek maakt dit inzichtelijk.



Er zijn op dit moment nog 8 bezwaarschriften in behandeling en er zijn 31 bezwaarschriften ingetrokken (al dan niet na herziening van het bestreden besluit). Dat betekent dat er in totaal 111 beslissingen op bezwaar zijn genomen[4].

Op 107 bezwaarschriften is tijdig, dus binnen de voor dat bezwaarschrift beschikbare termijn, beslist. In 4 gevallen is dit helaas niet gelukt. Dit laat zich deels verklaren door:

[4] Een aantal van deze besluiten zijn genomen in 2026; we gaan in dit jaarverslag uit van de in 2025 *ontvangen* bezwaarschriften.

- de complexiteit van de casus; zaken met meerdere betrokken partijen, multiproblematiek of specialistische beoordeling vergen meer tijd om zorgvuldig te onderzoeken en af te wegen.
- Afhankelijkheid van externe adviseurs of zorgaanbieders; wanneer wij moeten wachten op informatie van bijvoorbeeld medisch adviseurs, zorgverleners of De Toegang, kan dit leiden tot vertraging.

Ten opzichte van 2024, waarbij in 15 gevallen buiten het beslistermijn een beslissing op bezwaar werd genomen, zijn de doorlooptijden voor de behandeling van bezwaarschriften dit jaar verbeterd. De meeste zaken konden binnen de wettelijke termijnen worden afgehandeld, mede dankzij een zorgvuldige planning en het tijdig betrekken van inhoudelijke experts. De verhouding tussen gegronde, ongegronde en (voortijdig) ingetrokken bezwaren laat een vergelijkbaar beeld zien als in voorgaande jaren. Daarbij valt op dat een aanzienlijk deel van de bezwaren in een vroeg stadium kon worden opgelost, bijvoorbeeld via informeel contact of nadere toelichting op het genomen besluit. Dit draagt niet alleen bij aan een efficiëntere afhandeling, maar ook aan een prettigere ervaring voor inwoners.

In ons werk binnen bezwaar en beroep staat een mensgerichte benadering centraal. Wij nemen o.a. regelmatig telefonisch contact op met inwoners zodat zij het bezwaar toe kunnen lichten en waar nodig kunnen wij het proces verder uitleggen. Dit zorgt voor meer begrip en voorkomt onnodige escalatie. Tijdens hoorzittingen creëren wij bewust een open en veilige sfeer, zodat inwoners hun verhaal goed kunnen doen. Wij leggen procedures begrijpelijk uit en checken actief of onze uitleg duidelijk is. Ook in de besluitvorming werken wij in heldere taal en maken wij inzichtelijk welke belangen zijn afgewogen.

Daarnaast bieden wij waar mogelijk herstelmogelijkheden, zodat inwoners niet vastlopen op formele punten. Door deze combinatie van zorgvuldigheid, duidelijkheid en persoonlijke aandacht dragen wij bij aan vertrouwen in de dienstverlening en aan een toegankelijke rechtsbescherming.

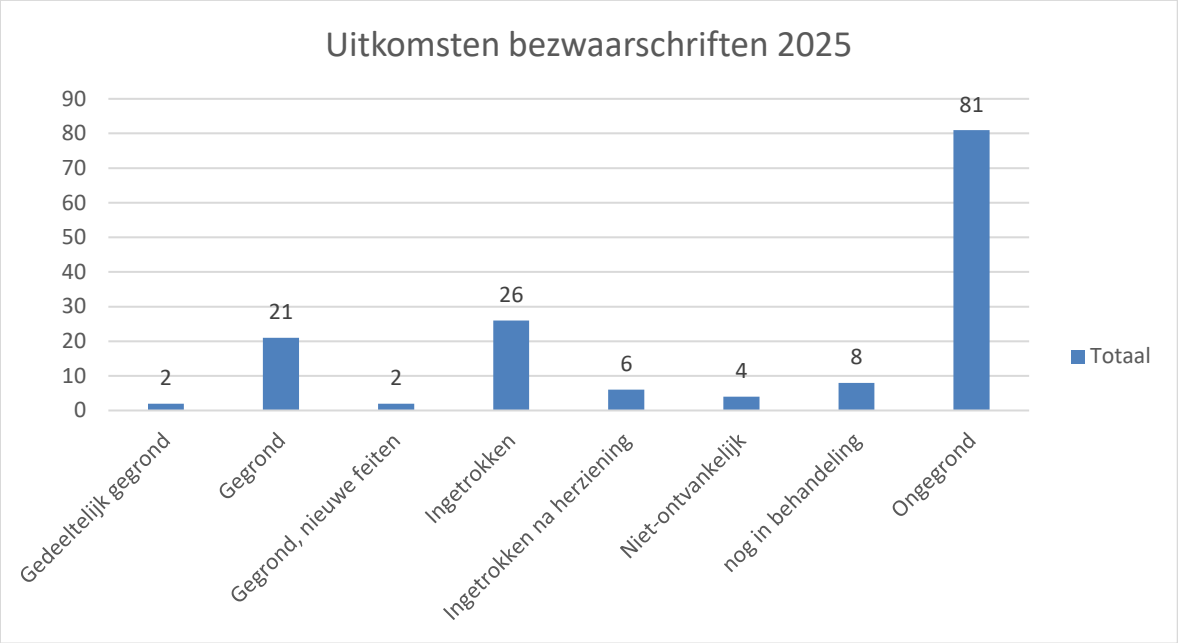
4.1 Uitkomsten bezwaarschriften

De door uw college op bezwaarschriften genomen besluiten, zijn door ons onderverdeeld in zes categorieën:

- Ingetrokken (al dan niet na tussentijdse herziening van het bestreden besluit[5])
- Niet-ontvankelijk (niet inhoudelijk behandeld)
- Gegrond; aanpassing besluit en/of motivering (naar aanleiding van het bezwaar)
- Ongegrond; besluit in stand gebleven (na heroverweging in bezwaar)
- Gedeeltelijk gegrond
- Nog in behandeling

[5] Artikel 6:19 Awb.

De volgende figuur maakt inzichtelijk hoe de verdeling van de 150 bezwaarschriften over de categorieën er (per maart 2026) uitziet:



Van het totaal aantal bezwaarschriften is in 54 procent van de gevallen het bestreden besluit in stand gebleven. Een meerderheid van de besluiten was dus goed. Bij deze besluiten werden om verschillende redenen bezwaar gemaakt. Overkoepelend zien wij de volgende bezwaargronden terugkomen:

- Een inwoner het niet eens is met het beleid van de gemeente.
- Een inwoner vindt dat het college voor hem/haar een uitzondering moet maken, ondanks dat zij geen aanspraak maakten op een voorziening. Inwoners ervoeren dat hun omstandigheden reden waren om toch een toekenning te krijgen. Met name in de Participatiewet, die minder ruimte geeft om rekening te houden met omstandigheden, was dit geen reden om het bestreden besluit in bezwaar te wijzigen.
- Inwoners geven aan dat de toegekende voorziening niet aansluit bij hun ondersteuningsbehoefte of onvoldoende is om zelfredzaam te zijn of een inwoner vindt dat hij/zij meer (of andersoortige) ondersteuning nodig hebben dan is toegekend.

Medewerkers van bezwaar en beroep zijn van oordeel dat in sommige gevallen bezwaren voorkomen konden worden door met de inwoner (telefonisch) in gesprek te gaan over de afwijzing. In dit gesprek kunnen inwoners hun ervaring en omstandigheden toelichten, waarna de medewerker dit mee kan nemen in het besluit. Mee denken en goed motiveren waarom de inwoner, ondanks zijn omstandigheden, geen recht heeft op de voorziening, leidt tot een beter begrip van de inwoner. De Toegang heeft hier afgelopen jaar al een mooie stap in gezet. Nadat de inwoner het adviesverslag heeft ontvangen en gelezen kunnen zij aangeven waarom zij het wel of niet eens zijn met de inhoud van het

adviesverslag. De desbetreffende medewerker neemt dit nog mee in overweging en laat per brief aan de inwoner weten of de opmerkingen op het adviesverslag het advies nog hebben doen wijzigen.

Er is in 15 procent van de gevallen beoordeeld dat het bezwaar (gedeeltelijk) gegrond wordt verklaard. Er waren verschillende redenen om het besluit in bezwaar wel aan te passen. Een eerste reden is dat besluiten niet altijd juist of volledig gemotiveerd waren. Dit kwam met name naar voren in zaken waarbij de inwoner bijzondere omstandigheden had aangedragen, maar het college niet motiveert waarom deze bijzondere omstandigheden geen rol speelden in het besluit óf konden leiden tot een uitzondering op het beleid.

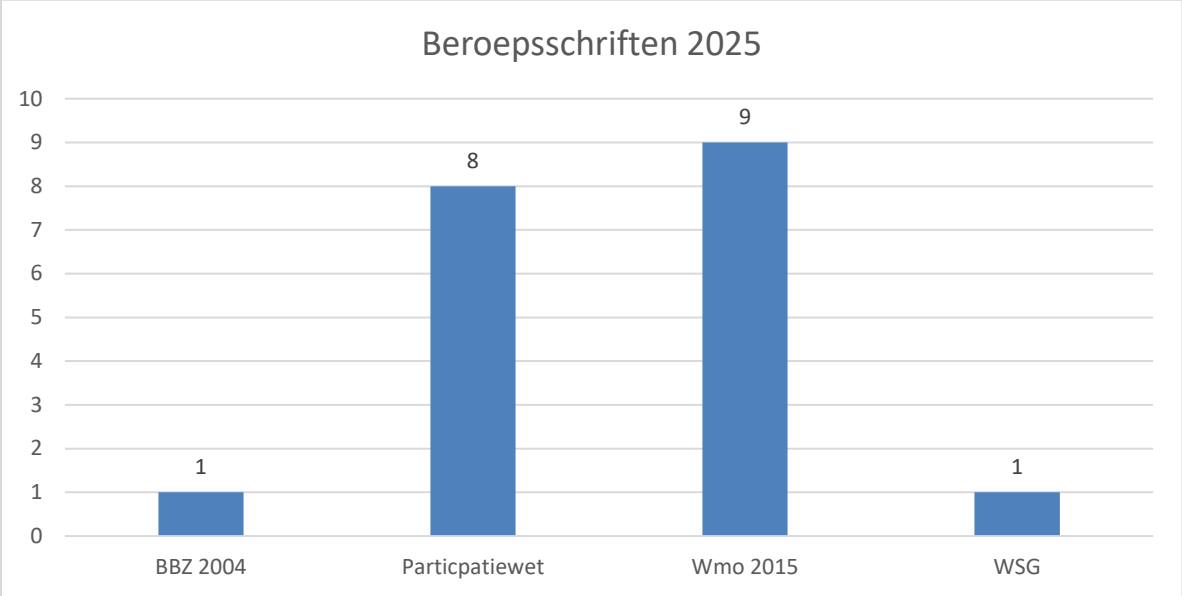
Een tweede reden is dat onvoldoende onderzoek was gedaan om tot het besluit te komen en dat meer onderzoek tot een ander resultaat leidde. Dit kwam met name voor in de Wmo. Inwoners in bezwaar gaven vaak aan dat de geboden oplossing geen antwoord was op de hulpvraag. In bezwaar werd duidelijk dat de problematiek in het dagelijks functioneren niet altijd volledig naar voren was gekomen tijdens de primaire fase. Ook was in een aantal gevallen geen onderzoek gedaan of de geboden oplossing daadwerkelijk een oplossing zou zijn voor deze inwoner. In bezwaar moest opnieuw of aanvullend onderzoek gedaan worden om tot een goed besluit te kunnen komen.

Tot slot is voor sommige besluiten in het bezwaar besloten af te wijken van het beleid. Het oorspronkelijke besluit was genomen in lijn met verordening en beleid. In bezwaar werd dan duidelijk dat het gevolg van het besluit tot een onevenredige situatie leidde. In de lijn met de uitspraken van de rechterlijke macht speelt evenredigheid een steeds grotere rol bij de beoordelingen. In de bezwaarprocedure is dezelfde lijn gevolgd. Bij ieder bezwaarschrift is de vraag gesteld of het besluit evenredig is. Beantwoording van deze vraag vindt plaats in afstemming met kwaliteitsmedewerkers en de medewerkers die het primaire besluit genomen hebben.

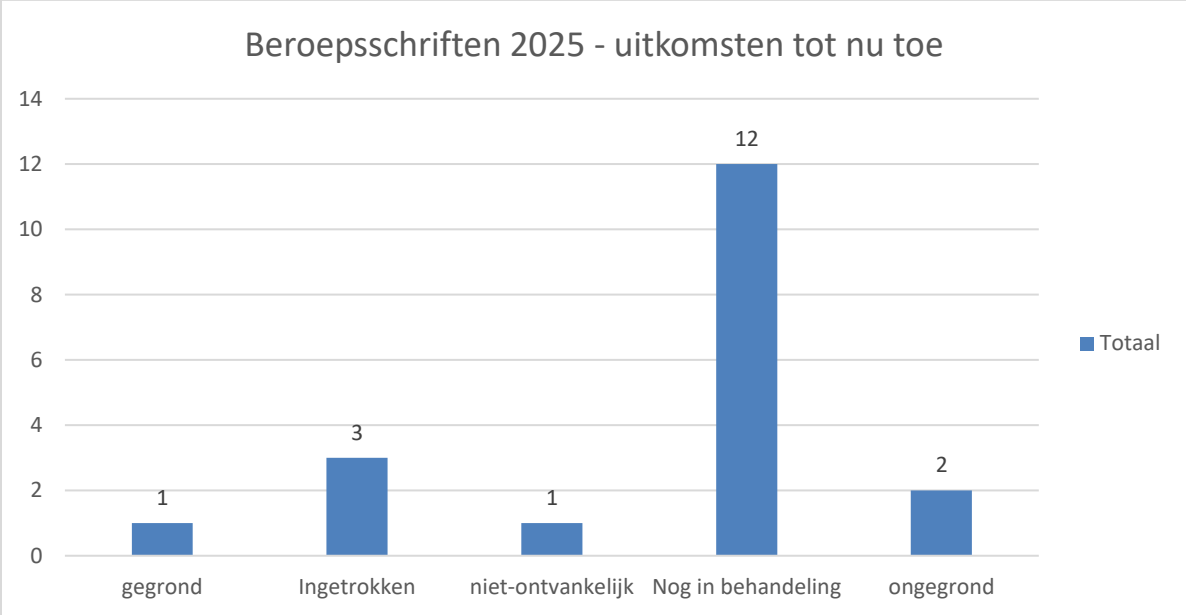
Gelet op voorgaande adviseren de medewerkers van bezwaar en beroep om de situatie rondom de cliënt goed in kaart te brengen, zodat de cliënt daadwerkelijk geholpen wordt. Dit is niet altijd het geval met de melding of aanvraag die zij doen. Als deze melding leidt tot een afwijzing, blijft de hulpvraag van de cliënt bestaan. Het college kan met de cliënt onderzoeken welke hulp wel mogelijk is of als er geen hulp beschikbaar is, hoe zij het probleem eventueel zelf kunnen oplossen.

5. Beroepszaken

In 2025 zijn er 19 beroepschriften ingediend bij de Rechtbank Noord-Nederland. Dit zijn beroepen tegen beslissingen op bezwaar uit zowel 2024 als 2025. De hierna volgende figuur geeft de verdeling over de verschillende wetgeving weer.



De uitkomsten van deze procedures worden in de volgende figuur weergegeven.



Van de 19 beroepschriften zijn er twee ongegrond, één niet-ontvankelijk en één gegrond verklaard door de Rechtbank Noord - Nederland. Ongegrond houdt in dat het college een goed besluit heeft genomen en het besluit op bezwaar in stand kan worden gelaten.

Gegrond
Er is één beroepszaak gegrond verklaard door de rechtbank Noord – Nederland. Het beroep zag op de verstrekte maatwerkvoorziening voor schoonmaakondersteuning op grond van de Wmo. De inwoner vindt dat de omvang van de maatwerkvoorziening niet juist is. De rechtbank is tot het oordeel gekomen dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat de verstrekte voorziening voldoet om een schoon en leefbaar huis te realiseren. Het college moet daarom een nieuw besluit nemen.

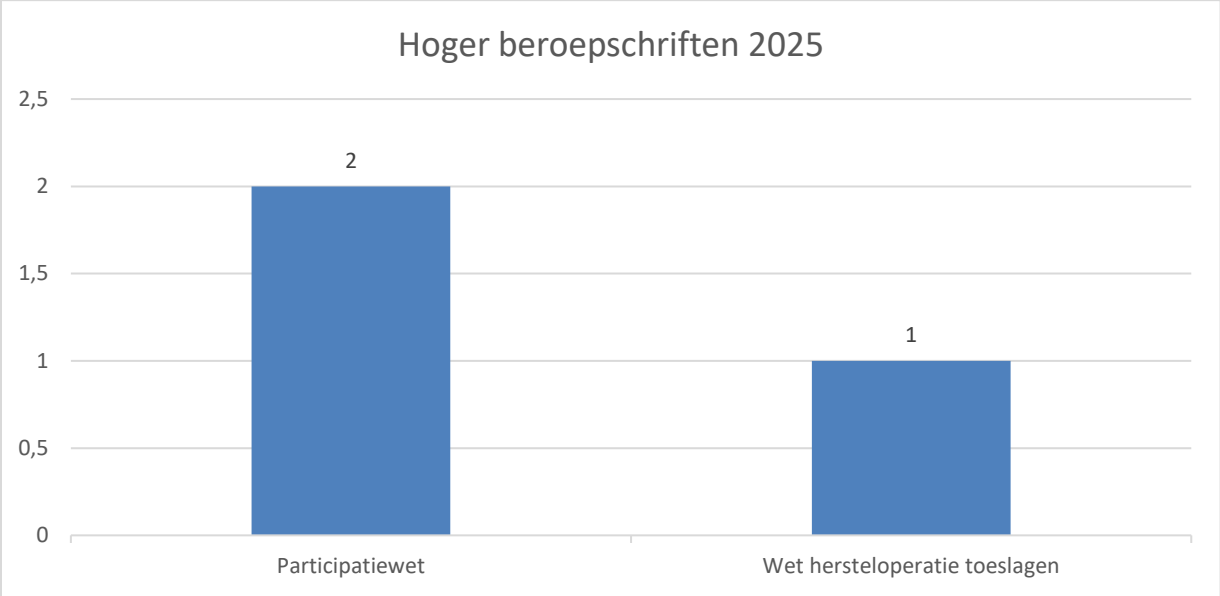
Naar aanleiding van deze uitspraak heeft het college de Toegang gevraagd om opnieuw onderzoek te doen. Op basis van het advies van de Toegang heeft het college beoordeeld welke ondersteuning passend is om een schoon en leefbaar huis te realiseren bij deze inwoner.

Niet ontvankelijk
Er is één beroepszaak niet-ontvankelijk verklaard door de rechtbank Noord – Nederland. Een inwoner had dit beroep ingediend wegens het niet tijdig beslissen. De Rechtbank heeft deze zaak niet – ontvankelijk verklaard omdat het beslistermijn van het college nog niet verstreken was. De rechtbank kan daarom niet beoordelen of in dit geval inderdaad het beslistermijn verstreken was.

Ingetrokken
Er zijn in 2025 drie beroepschriften ingetrokken. Deze beroepen zagen op het beëindigen van collectief vervoer (taxipas). Het college heeft in twee zaken de Toegang gevraagd om (opnieuw) onderzoek te doen naar de hulpvraag van deze inwoners daar zij nieuwe informatie hadden aangeleverd tijdens de bezwaarprocedure. In deze zaken zijn de primaire besluiten naar aanleiding van dit onderzoek herzien en is de taxipas (weer) toegekend. Deze beroepen zijn daarop ook ingetrokken door de inwoners. In één zaak heeft een zitting plaatsgevonden bij de Rechtbank. Het college heeft tijdens de zitting geschikt met de inwoner en de taxipas weer toegekend en de proceskosten vergoedt. De inwoner heeft daarop het beroep ingetrokken.

6. Hoger beroepszaken

In 2025 zijn drie hoger beroepschriften ingediend. Dit zijn beroepen tegen uitspraken van de Rechtbank Noord-Nederland. Deze hoger beroepschriften worden behandeld door de Centrale Raad van Beroep (CRvB) te Utrecht. De hierna volgende figuur geeft de verdeling over de verschillende wetgeving weer.



Eén hoger beroepschrift is niet - ontvankelijk verklaard, omdat de inwoner de gronden van het hoger beroep niet binnen de gestelde termijn heeft ingediend. De overige twee zaken zijn nog in behandeling.

7. Overige zaken

In 2025 is twee keer een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend bij de Rechtbank Noord-Nederland (Jeugdwet). In één zaak is gezocht naar een tijdelijke oplossing, waarbij er tijdelijke een voorziening (taxivervoer naar dagbesteding) is toegekend, waardoor deze zaak voor de zitting is ingetrokken. In de andere zaak heeft het college een herzien besluit op bezwaar genomen waardoor de voorlopige voorziening is ingetrokken door de inwoner.

Voorts zijn er in 2025 in totaal vier ingebrekestellingen ontvangen. Drie hiervan hadden betrekking op dezelfde zaak. In deze drie gevallen is vastgesteld dat de beslistermijn daadwerkelijk was overschreden, waardoor de ingebrekestellingen gegrond zijn verklaard en een dwangsom is toegekend. De vierde ingebrekestelling is ongegrond verklaard, omdat deze prematuur was ingediend; de wettelijke beslistermijn was op dat moment nog niet verstreken.

8. Ter afsluiting met de blik vooruit

In 2025 hebben wij afscheid genomen van een collega, zij is binnen de gemeente een andere functie gaan uitvoeren. Per 1 september 2025 heeft Brikena Ferati deze plek bij ons met veel motivatie en nieuwe energie opgevuld.

In 2026 zetten we de ontwikkelingen ten aanzien van de kwaliteitsverbeteringen in het primaire proces voort. Wij blijven actief samenwerken met de kwaliteitsadviseurs, consulenten en medewerkers van De Toegang en Menso, zodat casuïstiek tijdig en zorgvuldig kan worden besproken met als doel de kwaliteit van besluiten te verbeteren en knelpunten vroeg te signaleren.
Ook het project *Verbeteren samenwerking De Toegang en de gemeente Emmen* zal verder worden opgepakt en zal bijdragen aan de kwaliteitsverbeteringen in het primaire proces.

De nieuwe Verordening voor de behandeling van bezwaarschriften is per 1 januari 2026 in werking getreden. Vanaf 1 april 2026 start een vernieuwde commissie, aangevuld met leden met kennis van het sociaal domein. Wij bereiden ons momenteel voor om deze werkwijze vanaf dat moment actief toe te passen.

We kijken vol vertrouwen naar het komende jaar!

Met vriendelijke groet,

Elleke Bosch-Kiers, Brikena Ferati en Bertil Heijs

Emmen, maart 2026