

# **COMMISSIE BEZWAARSCHRIFTEN**

Jaarverslag 2011

Haaksbergen, april 2012

## **INLEIDING**

Hierna volgt het jaarverslag 2011 van de Commissie bezwaarschriften. Deze onafhankelijke commissie bestaat sinds 1992. In het jaarverslag wordt niet verder teruggekeken dan 10 jaar. Elk jaar schuift dat een jaar op.

## **COMMISSIE**

In 2011 heeft de commissie 14 hoorzittingen gehouden, waarin 24 bezwaarschriften zijn behandeld. In 9 gevallen heeft de voorzitter besloten gebruik te maken van zijn bevoegdheid af te zien van het horen, in alle gevallen wegens kennelijke niet-ontvankelijkheid. In één van die 9 gevallen is daarna het bezwaarschrift ingetrokken en is dus geen advies uitgebracht.

De samenstelling van de commissie is als volgt:

*Voorzitter*

de heer A.J. (Adri) Afink

*Lid en tevens plaatsvervangend voorzitter*

mevrouw mr. Y.M. (Yvonne) Denissen-Visscher

*Leden*

mevrouw mr. E. (Esther) Lankamp-Grooten

de heer mr. J.H.B. (Erik) Averdijk

de heer mr. W.D. (Wieger) Piek

mevrouw mr.drs. (Miranda) M.Y. Rutjes

de heer drs. M.Ph.Th. (Maurits) Sanders

*Secretariaat*

de heer mr. R.H. (Roelof) Willems

mevrouw mr. drs. L.G. (Lucy) Hartman

mevrouw P.M. (Pauline) Paalman-Hendrikson

mevrouw mr. I.A.H. (Irma) Horck-van Mast

## **TOELICHTING CIJFERS**

### **Bezwaarschriften**

Er zijn 52 bezwaarschriften ingediend. Deze 52 bezwaarschriften hadden betrekking op 47 zaken. Dat wil zeggen dat de 52 bezwaarschriften gericht waren tegen 47 besluiten.

Van de 52 in 2011 ingediende bezwaarschriften zijn 31 door het uitbrengen van advies aan het tot beslissen bevoegde bestuursorgaan (in 2011 in alle gevallen het college van burgemeester en wethouders) afgehandeld. Daarnaast zijn 15 bezwaarschriften voortijdig ingetrokken, waarvan 8 omdat geheel of gedeeltelijk is tegemoetgekomen aan de bezwaren en 7 om andere redenen.

Op dit moment (in dit jaarverslag gaan wij uit van 1 april 2012 als peildatum) is over 6 bezwaarschriften nog geen advies uitgebracht. Dit betreft een handhavingenzaak, die op verzoek van alle partijen is uitgesteld. Partijen onderzoeken de mogelijkheden om tot een oplossing te komen. Verder betreft het een bezwaarschrift tegen een weigering van een vervoersvoorziening op grond van de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning). Daarover loopt nog nader onderzoek. Voorts lopen nog nadere onderzoeken bij een bezwaarschrift tegen het weigeren van een gehandicaptenparkeerkaart (type passagier) en bij een bezwaarschrift tegen het verlenen van een bouwvergunning. Tot slot zijn twee bezwaarschriften, die gericht zijn tegen een bouwvergunning, nog niet afgehandeld. Na de hoorzitting hebben partijen afgesproken met elkaar te overleggen over een oplossing van het geschil. Tijdens de hoorzitting is een derde bezwaarschrift tegen deze bouwvergunning ingetrokken.

Op de peildatum (1 april 2012) was op twee bezwaarschriften, waarover de commissie wel advies had uitgebracht, nog niet beslist. Het gaat hierbij om één advies, omdat beide bezwaarschriften gericht zijn tegen hetzelfde besluit.

Er lopen nog enkele "oude zaken". Vorig jaar waren dat er nog 13, nu is dat teruggebracht tot 6. De oudste stamt nog uit 2001, twee komen uit 2006, twee uit 2007 en één uit 2009. Al deze oude zaken zijn aangehouden op verzoek dan wel met instemming van de indieners.

In 2011 zijn 8 bezwaarschriften ingetrokken omdat alsnog – geheel of gedeeltelijk – tegemoet is gekomen aan de wens van de klager. Een dergelijke intrekking kan materieel gelijkgesteld worden aan een gegrondverklaring van een bezwaarschrift. Die ingetrokken bezwaarschriften betreffen:

- Tweemaal een bezwaarschrift tegen besluiten over huisnummering; in één geval bij een nieuwe woning in het buitengebied en in één geval naar aanleiding van de doortrekking van de Noordsingel. De huisnummers zijn in overleg aangepast.
- Een bezwaarschrift tegen het weigeren van een ontheffing op grond van het RVV voor het over de openbare weg rijden met een janplezier. De ontheffing is alsnog verleend.
- Bezwaarschrift tegen het weigeren een gehandicaptenparkeerplaats aan te wijzen. De parkeerplaats is alsnog aangewezen.
- Tweemaal een bezwaarschrift tegen het niet in behandeling nemen van aanvragen voor omgevingsvergunningen (bouw). Beide aanvragen zijn alsnog in behandeling genomen, wat in één van de twee zaken geleid heeft tot het verlenen van de vergunning.
- Tweemaal een bezwaarschrift tegen besluiten over leerlingenvervoer. Beide zaken betroffen de toekenning van vervoer naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school met het openbaar vervoer. In één van beide zaken is in plaats van openbaar vervoer alsnog aangepast vervoer toegekend en in de andere zaak is de overgang van openbaar vervoer naar aangepast vervoer meer geleidelijk gebeurd.

Daarnaast zijn nog 7 bezwaarschriften om andere redenen ingetrokken. Het percentage intrekkingen bedraagt op dit moment (er lopen nog 6 bezwaarschriften) 28,8. Dat is een beduidend lager percentage dan de drie voorgaande jaren.

In 2011 heeft de commissie geadviseerd de bezwaren van vier bezwaarschriften gegrond te verklaren, het bestreden besluit te herroepen en in de plaats daarvan een ander besluit te nemen. Het gaat om de volgende zaken:

- Een verleende reguliere bouwvergunning voor een bedrijfswoning ter vervanging van bestaande woonruimte in het buitengebied. In 2010 is bezwaar gemaakt tegen het verlenen van bouwvergunning voor het oprichten van een rijhal met paardenstallen op hetzelfde perceel. De commissie heeft geadviseerd de bouwvergunning voor de bedrijfswoning – net als eerder de bouwvergunning voor de rijhal met paardenstallen – wegens strijd met het bestemmingsplan onder gegrondverklaring van de bezwaren te herroepen, de aanvraag om een bouwvergunning tevens aan te merken als een verzoek tot het nemen van een projectbesluit en als zodanig in behandeling te nemen. Burgemeester en wethouders hebben overeenkomstig dit advies besloten. Daartegen heeft bezwaarmaker aanvankelijk beroep ingesteld bij de rechtbank, maar nadat de vergunninghouder zijn aanvraag om bouwvergunning had ingetrokken, heeft bezwaarmaker zijn beroep ingetrokken. Het is de bedoeling van het college de bouwplannen van de vergunninghouder mee te nemen in het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied. Dit is overigens de enige zaak van 2011 waarin proceskosten in de fase van bezwaar zijn vergoed.
- Het besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor het slopen van een berging en een stal en het oprichten van een berging met paardenstallen. Tegen dat besluit zijn drie bezwaarschriften ingediend. Twee daarvan zijn ingediend door rechtspersonen; over de ene rechtspersoon heeft de commissie geadviseerd de bezwaren niet-ontvankelijk te verklaren (hierover is geen hoorzitting geweest), wat door het college is overgenomen, en over de andere rechtspersoon heeft de commissie geadviseerd de bezwaren wel ontvankelijk te verklaren. Het derde bezwaarschrift is ingediend door een grote groep natuurlijke personen, van wie de commissie heeft geadviseerd om van die grote groep van één persoon de bezwaren ontvankelijk te verklaren en van alle anderen de bezwaren niet-ontvankelijk te verklaren. Verder heeft de commissie geadviseerd de bezwaren, voor zover ontvankelijk, gegrond te verklaren, het besluit tot het verlenen van de omgevingsvergunning te herroepen en de aanvraag mede aan te merken als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de vergunning slechts te weigeren als vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 van de Wabo niet mogelijk is. Burgemeester en wethouders hebben nog niet beslist op dit advies, dat op 21 december 2011 is uitgebracht. Op verzoek van één van de beide rechtspersonen heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Almelo de vergunning geschorst tot zes weken na de verzending van de beslissing op bezwaar. Die schorsing is dus nog van kracht.
- Een omgevingsvergunning verleend aan een waterschap voor werkzaamheden betreffende de herinrichting van de Hagmolenbeek tussen de Oude Haaksbergerdijk en de Oude Buurserdijk en de herinrichting van de Biesheuvelleiding. De commissie heeft geadviseerd de bezwaren gegrond te verklaren, het besluit te herroepen en voor het nieuw te nemen besluit de wettelijk voorgeschreven procedure voor een “Wabo-projectbesluit” te doorlopen. De commissie heeft dit geadviseerd, omdat zij van oordeel is dat de werkzaamheden in strijd zijn met het bestemmingsplan. Burgemeester en wethouders hebben inmiddels beslist op de bezwaren en hebben in afwijking van het advies van de commissie de bezwaren ongegrond verklaard en het bestreden besluit gehandhaafd. Tegen deze beslissing op bezwaar is beroep ingesteld.

De drie besluiten waarvan de commissie adviseert die te herroepen, hebben te maken hebben met strijdigheid met het bestemmingsplan.

Verder verdient nog vermelding dat tegen een besluit tot het toekennen van een naam aan een nog aan te leggen straat op het voormalige terrein van Frankenhuis (Kroeme) twee bezwaarschriften zijn ingediend, die beide overeenkomstig het advies van de commissie wegens het ontbreken van belanghebbendheid door het college niet-ontvankelijk zijn verklaard. Daardoor is bij de beslissingen op de bezwaren de bij het primaire besluit toegekende naam gehandhaafd. Heroverweging van een besluit is immers alleen mogelijk bij een ontvankelijk bezwaarschrift. Hierdoor heeft de commissie afgezien van een overweging ten overvloede, hoewel de commissie de indruk had dat één van de bezwaren veroorzaakt is door onzorgvuldigheid van de gevolgde procedure. Het college heeft echter besloten de naam Kroeme toch te vervangen door de naam Frankenhuis. In de overzichten worden de beide bezwaarschriften aangemerkt als zijnde niet-inhoudelijk behandeld, terwijl deze materieel gezien eigenlijk gegrond zijn.

### **Vervolgprocedures**

De taak van de commissie bij een bezwaarschrift eindigt bij het uitbrengen van het advies aan het bestuursorgaan. Wat er daarna gebeurt, zoals de beslissing van het bestuursorgaan op het bezwaarschrift (neemt het bestuursorgaan het advies over of gaat het bestuursorgaan contrair?) en eventueel beroep bij de rechtbank of hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of de Centrale Raad van Beroep, hoort in feite niet in het jaarverslag van de commissie. Toch neemt de commissie de uitkomsten van vervolgproucedures in het jaarverslag op, omdat dit een indicatie geeft of kan geven van de kwaliteit van de adviezen van de commissie.

Bij de vermelde vervolgproucedures horen niet de beroepen bij de rechtbank en de hoger beroepen bij de ABRvS die rechtstreeks worden ingesteld (dus zonder bezwaarschriftprocedure), omdat de primaire besluiten tot stand zijn gekomen met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Bij die procedures is de commissie immers op geen enkele wijze betrokken en heeft de commissie daarop geen enkele invloed.

Voor wat betreft de vervolgproucedures moet nog worden teruggedaan tot het jaar 2008 om de voorgaande jaarverslagen aan te vullen. Voor wat betreft het jaar 2008 wordt het volgende aangevuld:

- o Vorig jaar is vermeld dat het beroep tegen de verleende bouwvergunning voor een opslagruimte aan de Industriestraat door de rechtbank gegrond is verklaard. De rechtbank heeft zelf in de zaak voorzien door de bouwvergunning te weigeren. Het hoger beroep van de vergunninghoudster en tevens eigenaresse van het perceel en van het college heeft niet mogen baten. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de uitspraak van de rechtbank bevestigd.

Over de zaken van 2009 moet het volgende worden aangevuld op hetgeen in het jaarverslag 2010 is vermeld:

- o De zaak die betrekking heeft op de verleende vrijstelling en bouwvergunning voor de afvalsorteerhal van Langezaal aan de Industriestraat (dit is in feite de kernzaak van dit geschil) is nu – een jaar later – nog in behandeling bij de rechtbank. Vorig jaar is vermeld dat de rechtbank via de bestuurlijke lus een tussenuitspraak heeft gedaan en daarbij twee vragen heeft gesteld aan het college. Na beantwoording van die vragen heeft de rechtbank de zaak voorgelegd aan een deskundige, de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB). Partijen hebben op dat advies gereageerd, waarna de StAB op de reacties heeft gereageerd en partijen weer hebben gereageerd op de aanvulling van de

StAB. Een en ander heeft dus tot gevolg dat de zaak een jaar later nog bij dezelfde gerechtelijke instantie in behandeling is.

- Inmiddels heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan op de hoger beroepen die betrekking hebben op de aan de gemeente Haaksbergen verleende kapvergunning voor een beuk aan de Enschedesestraat nabij het park Blanckenborgh. De commissie had destijds geadviseerd de bezwaren van één van de twee bezwaarmakers niet-ontvankelijk te verklaren en de bezwaren van de ander wel ontvankelijk, maar ongegrond te verklaren. Burgemeester en wethouders hebben – in afwijking van het advies van de commissie – de bezwaren van beide bezwaarmakers niet-ontvankelijk verklaard. In beroep heeft de rechtbank dat bevestigd. In hoger beroep heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State echter bepaald dat de bezwaren van één van de twee bezwaarmakers wel ontvankelijk zijn. Op dit punt heeft de Afdeling de uitspraak van de rechtbank en de beslissing van het college op het bezwaarschrift vernietigd. Het college moet nu opnieuw op dat bezwaarschrift beslissen en in elk geval de bezwaren ontvankelijk verklaren en dus inhoudelijk beslissen op de bezwaren. Dit hoeft niet te betekenen dat de kapvergunning nu geweigerd wordt. De Afdeling heeft de niet-ontvankelijkverklaring van de andere bezwaarmaker bevestigd, zodat die nu niet meer meedoet.

In 2010 zijn 8 beroepen ingesteld. Dat is één meer dan het aantal dat vorig jaar genoemd is en het betekent dat in 32% van de beslissingen op bezwaar beroep is ingesteld.

Van deze 8 beroepen zijn er 5 voortijdig ingetrokken, waaronder het beroep dat vorig jaar nog niet was genoemd. Dat beroep was gericht tegen het aan de gemeente Haaksbergen verlenen van een kapvergunning voor berken aan de Adriaen Brouwerstraat.

Eén beroep is ongegrond verklaard. Dat betrof een geweigerde bouwvergunning.

Twee beroepen zijn gegrond verklaard en bij die zaken zijn de beslissingen op bezwaar vernietigd. De ene zaak betreft de ingangsdatum van de bijstandsuitkering. Bij de beslissing op bezwaar is het college afgeweken van het advies van de commissie. De uitspraak van de rechtbank betekent echter niet dat de rechtbank het advies van de commissie heeft gevolgd. In feite heeft de rechtbank nog weer een derde visie op de ingangsdatum van de uitkering gegeven. De rechtbank heeft de ingangsdatum gesteld op een datum die zes dagen vóór de datum van het college ligt. Het college heeft besloten geen hoger beroep (bij de Centrale Raad van Beroep) in te stellen. Of appellant hoger beroep instelt, is nog niet bekend.

Het andere gegronde beroep betreft een verleende bouwvergunning voor een woning met berging in het kader van de rood-voor-roodregeling. Het college en de vergunninghouder hebben beiden hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) ingesteld. Het college heeft aan de Voorzitter van die Afdeling tevens gevraagd de voorlopige voorziening te treffen dat hij kan wachten met een nieuwe beslissing op de bezwaren tot uitspraak op het hoger beroep is gedaan. Dat verzoek is afgewezen.

In 2011 is tot nu toe in 5 gevallen beroep ingesteld. Aangezien er tot nu toe 29 beslissingen op bezwaarschriften zijn verzonden, betekent dit een percentage van 17,2. In de volgende 5 zaken is beroep ingesteld:

- Een besluit tot het verlenen van een bouwvergunning voor een bedrijfswoning ter vervanging van bestaande woonruimte. Overeenkomstig het advies van de commissie heeft het college de bezwaren gegrond verklaard, de bouwvergunning herroepen en de aanvraag om een bouwvergunning tevens aan te merken als een verzoek tot het nemen van een projectbesluit en als zodanig in behandeling te nemen. De omwonende, die bezwaar had gemaakt, heeft daartegen beroep ingesteld. Nadat de aanvrager zijn aanvraag had ingetrokken, heeft de omwonende zijn beroep bij de rechtbank ingetrokken.
- Nog een besluit tot het verlenen van een bouwvergunning, en wel voor een schuur. De rechtbank heeft het beroep gegrond verklaard en de beslissing op bezwaar vernietigd. Het college en de vergunninghouder hebben beiden hoger beroep bij de AbRvS

ingesteld. Het college heeft tevens de Voorzitter van de AbRvS gevaagd de voorlopige voorziening te treffen dat hij kan wachten met een nieuwe beslissing op bezwaar tot de AbRvS op het hoger beroep heeft beslist. Dat laatste verzoek is afgewezen.

- Een last onder dwangsom. Het beroep is inmiddels ingetrokken.
- Het niet in behandeling nemen van een aanvraag om bouwvergunning. Dit beroep is nog in behandeling. Er is bij de rechtbank nog geen zitting geweest.
- Een omgevingsvergunning verleend aan een waterschap voor werkzaamheden over de herinrichting van een gedeelte van de Hagmolenbeek en de herinrichting van de Biesheuvelleiding. Er is hiervoor nog geen zitting geweest.



## **OPMERKINGEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

### *o Aantal bezwaarschriften*

In 2011 zijn 52 bezwaarschriften ingediend. Deze waren gericht tegen 47 besluiten. Het aantal bezwaren is iets hoger dan de beide jaren daarvoor (2009 en 2010). Het begin van 2012 (de eerste twee maanden) geeft een heel ander beeld: Tot 1 maart 2012 zijn al 15 bezwaarschriften ingediend.

Wat betreft de aantallen springen de omgevingsvergunningen (bouwen, slopen en kappen/vellen) er duidelijk uit. Op grote afstand volgen de gehandicaptenzaken (waaronder ook tweemaal een gehandicaptenparkeerkaart en eenmaal een gehandicaptenparkeerplaats) en bijstandszaken.

### *o Beslistermijnen*

Vanaf 1 oktober 2009 geldt als beslistermijn 12 weken, waarbij niet de datum van indiening van het bezwaarschrift de startdatum is, maar het einde van de termijn van zes weken om bezwaar te maken. Dit kan tot gevolg hebben dat bij bepaalde zaken al bijna beslist is voordat de beslistermijn überhaupt is begonnen. Dan moet het wel zeker zijn dat tegen hetzelfde besluit niet meer bezwaarschriften kunnen worden ingediend. De beslissing kan ten hoogste met zes weken worden verdaagd. Dat is een bevoegdheid van het bestuursorgaan.

Daarnaast is verder uitstel mogelijk als (a) alle partijen daarmee instemmen, (b) de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad, of (c) dit nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften. Deze mogelijkheid van verder uitstel is vaak gebruikt als de commissie een nader onderzoek nodig vond. Voorheen was daarvoor altijd de instemming van de indiener of andere belanghebbenden vereist, maar vanaf 1 oktober 2009 is verder uitstel ook mogelijk zonder instemming van partijen, namelijk als verder uitstel nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften.

Bij de cijfers is nu onderscheid gemaakt tussen de datum waarop de commissie haar advies heeft uitgebracht aan het bestuursorgaan en de datum waarop op het bezwaarschrift is beslist. Die laatste datum is vanzelfsprekend bepalend of al dan niet binnen de termijn is beslist, maar de commissie kan slechts invloed uitoefenen op de beslistermijn tot het moment dat de commissie advies heeft uitgebracht. Daarom is juist die datum relevant voor de commissie.

Burgemeester en wethouders hebben op twee door de commissie uitgebrachte adviezen nog niet beslist. De commissie heeft 31 adviezen uitgebracht en het college heeft 29 beslissingen genomen. De commissie heeft in 21 zaken (van de 31 zaken) binnen 12 weken advies uitgebracht. Het college heeft in 14 zaken (van de 29 zaken) binnen 12 weken beslist.

De commissie heeft in 6 zaken tussen 12 en 18 weken advies uitgebracht en het college heeft in 9 zaken tussen 12 en 18 weken nodig gehad om te beslissen. In 4 zaken heeft de commissie de termijn van 18 weken overschreden en het college heeft dat in 6 zaken gedaan.

De gemiddelde afdoeningstermijn uitgedrukt in weken bedroeg voor het uitbrengen van de 31 adviezen door de commissie aan het bestuursorgaan 10,9 weken en voor de 29 beslissingen van het college 13,7 weken. Dit zijn de beste cijfers sinds de snelheid van afdoening wordt bijgehouden. Deze cijfers zijn positief beïnvloed doordat bij sommige bezwaarschriften al met de procedure wordt begonnen voordat de beslistermijn is begonnen.

o *Vergoeding van proceskosten*

De commissie heeft in 2011 eenmaal geadviseerd een proceskostenvergoeding toe te kennen. Eigenlijk had de commissie in nog een zaak moeten adviseren de proceskosten te vergoeden; dus in totaal tweemaal. Bij die tweede zaak heeft de commissie geadviseerd het bestreden besluit te herroepen; kennelijk is de commissie vergeten om te adviseren de proceskosten – waar wel om gevraagd was – te vergoeden. Het college is bij zijn besluit afgeweken van het advies van de commissie en heeft de bezwaren ongegrond verklaard. Omdat dus toen geen sprake meer was van een herroeping, bestond geen recht meer op vergoeding van proceskosten. Daarnaast is nog viermaal verzocht om vergoeding van proceskosten (met name kosten van beroepsmatig verleende rechtsbijstand), maar dat is op advies van de commissie afgewezen. In totaal is dus zesmaal verzocht om vergoeding van proceskosten en is dat eenmaal toegekend. Als iemand in aanmerking wenst te komen voor vergoeding van proceskosten in de bezwaarfase, moet aan enkele strikte eisen worden voldaan. In de eerste plaats moet erom verzocht worden. Vervolgens moet het bestreden besluit herroepen worden en tot slot moet die herroeping het bestuursorgaan te verwijten zijn.

o *Langdurige conflicten*

De kernzaak over de kwestie Langezaal is nog steeds in behandeling bij de rechtbank Almelo die daarover nog een einduitspraak moet vellen. Tegen de uitspraak van de rechtbank is nog hoger beroep mogelijk.

Een ander langdurig conflict is vorig jaar ook al genoemd. Dat betreft een geschil tussen burens in het buitengebied, waarbij in het kader van de rood-voor-roodregeling een agrarisch bedrijf in een kwetsbare omgeving is gesloopt en ter compensatie daarvan enkele woningen en een schuur mogen worden gebouwd. In deze zaak zijn onlangs twee uitspraken gedaan door de rechtbank Almelo. Het college en de vergunninghouder hebben daartegen bij de AbRvS hoger beroep ingesteld.

o *Betekenis artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht*

Het tweede lid van artikel 7:11 Awb bepaalt dat voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, het bestuursorgaan het bestreden besluit (geheel of gedeeltelijk) herroept en voor zover nodig in de plaats daarvan gelijktijdig een nieuw inhoudelijk besluit neemt. Als het bestuursorgaan dit nalaat en dus wel herroept maar geen vervangend besluit neemt, is de beslissing op bezwaar in strijd met artikel 7:11 Awb.

Over deze bepaling is veel jurisprudentie. Hoofregel is dat als een bestuursorgaan als beslissing op bezwaar een besluit (geheel of gedeeltelijk) herroept, die beslissing op bezwaar pas volledig is als het bestuursorgaan in de plaats van het herroepen besluit – gelijktijdig – een ander besluit neemt. Dit is bijvoorbeeld altijd nodig als het herroepen besluit een besluit op aanvraag was. Op een aanvraag moet immers altijd beslist worden en als die beslissing dan herroepen wordt, moet daarvoor een ander besluit in de plaats komen.

De AbRvS staat een uitzondering toe op de hoofdregel dat bij een herroeping gelijktijdig een nieuw besluit daarvoor in de plaats moet worden gesteld. Over deze hoofdregel moet anders worden gedacht in de situatie dat het nemen van een vervangend besluit nog niet mogelijk is, omdat alsnog een wettelijk voorgeschreven procedure moet worden doorlopen, waarmee een geruime termijn kan zijn gemoeid.

Vervolgens is het de vraag wanneer die situatie zich voordoet en hoe lang een geruime termijn is. De procedure die gevolgd wordt om in de plaats van het herroepen besluit een nieuw besluit te nemen moet een procedure zijn die wettelijk is voorgeschreven. Blijkens jurisprudentie van de AbRvS is er in elk geval reden om van de hoofdregel af te wijken als de wettelijk voorgeschreven procedure zoveel tijd in beslag neemt dat daardoor de beslistermijn wordt overschreden.

Echter sinds 1 oktober 2009 is gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen aan het vierde lid van artikel 7:10 Awb een onderdeel c toegevoegd, waarin is bepaald dat verder uitstel van de beslissing op bezwaar mogelijk is voor zover dit nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften. Hiervoor is niet de instemming van alle belanghebbenden vereist of de instemming van de indiener gepaard aan het vereiste dat andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad.

Nu is het de vraag of deze wetswijziging geleid heeft tot een wijziging in de jurisprudentie. Immers hoe lang een wettelijk voorgeschreven procedure ook duurt, dit kan bij toepassing van de nieuwe mogelijkheid in artikel 7:10, lid 4, onder c, Awb niet meer tot gevolg hebben dat de beslistermijn voor het bezwaarschrift overschreden wordt.

Beantwoording van deze vraag is voor de gemeente Haaksbergen van praktisch belang, omdat het toch met enige regelmaat voorkomt dat een besluit herroepen wordt en dat vervolgens niet direct een ander besluit daarvoor in de plaats komt, omdat daarvoor nog een (lange) wettelijke procedure moet worden gevolgd. In 2011 kwam dat driemaal voor. Het is van belang om te weten of in geval van herroeping nu de wettelijk voorgeschreven procedure om te komen tot een vervangend besluit moet worden afgerond, dan wel dat een procedure met een lange termijn nog steeds een uitzondering op de hoofdregel rechtvaardigt.

o *Overschrijding redelijke termijn EVRM*

Overigens kunnen procedures niet onbeperkt duren. Als een procedure te lang duurt, kan een indiener een beroep doen op artikel 6 EVRM (Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden) en verzoeken om een vergoeding van immateriële schade wegens schending van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 EVRM. Schadevergoeding wegens schending van de redelijke termijn wordt beschouwd als schadevergoeding als bedoeld in artikel 8:73 Awb.

De vraag of de redelijke termijn is overschreden, moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn van betekenis de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van betrokkene gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van betrokkene.

Bij de beoordeling van de redelijke termijn dient de duur van de procedure als geheel in aanmerking te worden genomen en is in zaken die een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties (beroep en hoger beroep) hebben doorlopen, in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste vijf jaar redelijk, waarbij de behandeling van het bezwaar ten hoogste één jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste twee jaar en de behandeling van het hoger beroep eveneens ten hoogste twee jaar mag duren. Een relatief trage behandeling in bezwaar of beroep kan worden gecompenseerd door een voortvarende behandeling in beroep of hoger beroep. De termijn van vijf jaar geldt ook als de behandeling meer procedurele rondes heeft omvat. De redelijke termijn vangt aan op het moment dat het bestuursorgaan het bezwaarschrift ontvangt. Onder omstandigheden kunnen de genoemde criteria aanleiding geven tot overschrijding van de behandelingsduren gerechtvaardigd te achten.

Als een beroep wordt gedaan op het overschrijden van de redelijke termijn, wordt bezien of er omstandigheden zijn die de overschrijding van de redelijke termijn kunnen rechtvaardigen. De schadevergoeding wordt toegerekend aan de meest gerede instantie. Bij overschrijding van de redelijke termijn worden spanning en frustratie als grond voor vergoeding van immateriële schade verondersteld. Dat hoeft een verzoeker dus niet meer aan te tonen. De

AbRvS gaat uit van een forfaitair tarief van € 500 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond.

Enkele jaren geleden oordeelde de Centrale Raad van Beroep (CRvB) dat bij een procedure in drie instanties (bezwaarschrift, beroep bij rechtbank, hoger beroep bij CRvB) de redelijke termijn is overschreden als een termijn van in totaal 4 jaar is overschreden (een half jaar voor het bezwaarschrift, anderhalf jaar voor het beroep en twee jaar voor het hoger beroep).

In elk geval zal de schadevergoeding voor het overschrijden van de redelijke termijn de komende jaren steeds meer aandacht vragen.

o *Griffierechten/belang van premediation*

De regering heeft plannen om in de loop van 2012 de griffierechten fors te verhogen. Dit geldt voor diegenen die beroep of hoger beroep instellen, zowel natuurlijke als rechtspersonen, maar ook voor bestuursorganen tegen wiens besluiten beroep of hoger beroep wordt ingesteld. Daardoor wordt het om financiële redenen nog noodzakelijker om zoveel mogelijk beroepen en hoger beroepen te voorkomen en nog meer bij elk bezwaarschrift via premediation de mogelijkheden van oplossing van het geschil buiten rechte te beproeven. Verder is het van groot belang dat alle besluiten – zowel de besluiten in primo als de beslissingen op bezwaar – juridisch juist zijn. Natuurlijk kunnen niet alle besluiten perfect zijn, maar – gezien de grote financiële gevolgen – moet het streven daar wel op gericht zijn. Hoewel de commissie dit niet expliciet heeft bijgehouden, heeft de commissie wel de indruk dat de kwaliteit van primaire besluiten kan worden verbeterd. Dit gaat soms om onvoldoende of gebrekkige motivering, onjuiste wettelijke basis of innerlijke tegenstrijdigheden. Als het bestreden besluit inhoudelijk gehandhaafd blijft en alleen de motivering enige aanpassing behoeft en de bezwaren dus ongegrond zijn, komen deze gebreken niet in enig overzicht naar voren. De commissie noemt één voorbeeld: in het primaire besluit stond letterlijk dat hetgeen was aangevraagd, ook was toegekend, terwijl dat duidelijk niet de bedoeling was. Enkel omdat de bezwaarden het besluit zo begrepen zoals het college het bedoeld had, had deze misser geen gevolgen. De commissie zal de kwaliteit van de primaire besluiten in 2012 – ook die ongegrond zijn of de bezwaren niet-ontvankelijk zijn – bijhouden en daar in het jaarverslag 2012 op terugkomen.

o *Een zorgvuldige procedure verkleint het aantal vervolgpcedures*

Onze commissie heeft tot taak om de beslissingen op bezwaarschriften voor te bereiden voor de bestuursorganen de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Het is niet aan onze commissie om te bepalen hoe deze drie bestuursorganen de behandeling van bezwaarschriften inrichten. Dit kan namelijk ook op andere manieren. Met name wordt de laatste tijd aandacht geschonken aan het deformaliseren van de procedure, zoals het horen van belanghebbenden door ambtenaren of een wethouder. Zo'n informele procedure lijkt op het eerste gezicht een kleine besparing en tijdwinst te geven. Anderzijds zijn er ook geluiden dat een zorgvuldige procedure juist vervolgpcedures voorkomt. Het wezenlijke verschil is wie de regie bij een hoorzitting heeft. Bij een informele procedure is dat in feite het bestuursorgaan, dus één van de partijen. Bij de procedure met een onafhankelijke commissie – zoals in Haaksbergen – heeft de onafhankelijke commissie de regie en moet ook het bestuursorgaan zich verantwoorden. Des te zorgvuldiger de procedure en des te tevredener bezwaarden over de procedure zijn – ongeacht de uitkomst ervan – des te meer verkleint dit de kans dat beroep wordt ingesteld. Vaak geeft het voor bezwaarden al een bevredigend gevoel dat er naar hen geluisterd is en dat een onbevooroordeelde commissie zich in hun zaak heeft verdiept. Bezwaarden zijn eerder geneigd zich neer te leggen bij een goed gemotiveerd en weloverwogen oordeel van "vreemden" dan bij een herhaling van het standpunt van het bestuursorgaan, dat zij al kenden. Als bezwaarden – vaak bij een wat langerlopend geschil – overtuigd zijn van hun gelijk, wil men wel eens horen hoe een buitenstaander er tegenaan kijkt. Dat kan de

rechtbank zijn, maar tijdens de bezwaarschriftprocedure kan de commissie die functie ook goed vervullen.

o *Onafhankelijkheid en onpartijdigheid*

Over het begrip onafhankelijkheid van onze commissie en over het begrip onpartijdigheid hebben de bestuursorganen in 2007 een protocol vastgesteld. Onlangs zijn deze begrippen namens een inwoner van de gemeente onderwerp van bespreking geweest in de raadscommissie middelen en bestuur en in de gemeenteraad. De betreffende inwoner heeft eerder bij een hoorzitting twee leden van onze commissie gewraakt, omdat die beiden ook bij een hoorzitting zijn geweest, waar bij het geschil dezelfde procespartijen waren betrokken. De raad heeft in zijn beantwoording verwezen naar de uitspraak van de AbRvS van 22 september 2010 ([www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl); 201001713/1; JB 2010/240). In die uitspraak maakt de AbRvS duidelijk dat de enkele omstandigheid dat de commissie eerder over een bezwaar van een belanghebbende heeft geadviseerd, niet maakt dat die commissie vooringenomen is.

De betreffende inwoner heeft bovendien de onafhankelijkheid van de secretarissen van de commissie in twijfel getrokken. De raad heeft in zijn antwoord gewezen op enkele uitspraken van de AbRvS (19 maart 2003; [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl); 200105178/1; AB 2003/301 en 6 augustus 2003; [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl); 200202354/1; AB 2004/140), waarin de AbRvS heeft bepaald dat een secretaris van een onafhankelijke commissie – hoewel hij of zij een ambtenaar is van de gemeente – in zijn of haar functie als secretaris onafhankelijk is van de bestuursorganen van de gemeente en hij of zij in zoverre niet onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan valt.

**CIJFERS**

**1. Het aantal ingediende bezwaarschriften**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal bezwaarschriften	70	68	91	54	67	65	82	48	44	52
Aantal zaken	66	61	72	49	64	62	75	39	43	47

**2. De stand van zaken bij de commissie per 1 april 2012**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bezwaarschriften afgehandeld	42	52	68	38	52	43	50	25	25	31
Voortijdig ingetrokken	28	16	23	15	13	20	32	22	19	15
waarvan tegemoetgekomen	8	8	6	4	4	7	14	11	9	8
aan klager										
om andere redenen	20	8	17	11	9	13	18	11	10	7
Percentage intrekkingen	40,0	23,5	25,2	28,3	19,4	30,7	39,0	45,8	43,1	28,8
Nog niet afgehandeld					2	2		1		6

**3. Het aantal ingediende bezwaarschriften per bestuursorgaan**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Burgemeester	2	3		2		2	1	1		
Burgemeester en wethouders	64	59	83	49	59	63	79	46	44	52
Gemeenteraad	4	6	8	3	8		2	1		

**4. Het aantal hoorzittingen**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal hoorzittingen	17	16	16	14	17	16	16	14	10	14
Aantal in hoorzittingen behandelde bezwaarschriften	50	43	66	49	44	40	36	34	24	28
Aantal keren dat is afgezien van horen belanghebbenden	2	8	8	3	8	7	11	2	5	9

## 5. Afdoeningstermijnen

			2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Percentage afdoeningen binnen termijn zonder verdaging			22	28,9	30,7	30,7	36,7	35,0	28,0	46,2
Idem voor advies commissie										67,7
Percentage afdoeningen binnen termijn met verdaging			51,4	57,8	59,6	64,1	61,2	60,0	40,0	79,3
Idem voor advies commissie										87,0
Gemiddelde afdoeningstermijn in weken			17,1	14,3	16,2	13,1	13,4	17,4	15	20,6
Idem voor advies commissie										10,9

## 6. Het aantal ingediende bezwaarschriften naar onderwerp

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bouwen/slopen (Wabo)	20	11	34	6	14	15	24	9	11	19
Ruimtelijke ordening	3	5	4	2	1	1	4	1		1
Planschade		1	1	1	2		1	1		3
Milieu (Wabo)	1		2				4	2		
Handhaven/gedogen	8	10	4	6	14	13	10	3	5	3
Verkeer	1	11		7	2		2	6		1
Brandveiligheid				1		1				
Kappen/vellen (Wabo)	2	3	3	6			2	5	3	2
APV, bijzondere wetten	7	5	1	4		3	5			1
Bijstand	5	7	13	9	14	13	10	6	9	4
Gehandicapten	14	2	15	7	9	12	11	5	10	7
Subsidie	2	5	3	1	3	2	2	2	3	1
Openbaarheid van bestuur	1	4		1	1	2	2			1
Monumenten										
Voorkeursrecht gemeenten			7	1	5		2			
Onderwijs	2			1			1	3	2	3
Diversen	2	4	3	1	2	3	2	5	1	6

Bouwen/slopen: *bouwvergunning, sloopvergunning, omgevingsvergunning*

Ruimtelijke ordening: *vrijstelling/ontheffing, voorbereidingsbesluit, wijziging*

*bestemmingsplan, aanlegvergunning, projectbesluit*

Milieu: *melding, niet in behandeling nemen aanvraag milieuvergunning, omgevingsvergunning*

Handhaven/gedogen: *bestuursdwang, dwangsom, gedogen (op alle gebieden)*

Verkeer: *verkeersbesluit, onttrekking aan openbaar verkeer, uitritvergunning, ontheffing van verkeersbesluit*

Kappen/vellen: *kapvergunning, herplantplicht, omgevingsvergunning*

APV, bijzondere wetten: *evenementen, exploitatievergunning horeca, standplaatsvergunning, weekmarkt, speelautomaten*

Bijstand: *bijstand, maatregel, langdurigheidstoelage, asielzoekers*

Gehandicapten: *Wmo (voorheen Wvg) woonvoorzieningen, verhuiskosten, vervoer, huishoudelijke hulp, rolstoel, gehandicaptenparkeerkaart, gehandicaptenparkeerplaats*

Onderwijs: *leerlingenvervoer, kinderopvang*

**7. De door de commissie uitgebrachte adviezen per 1 april 2012**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Niet-ontvankelijk	6	15	15	5	10	11	17	10	6	13
Bezwaren gegrond en bestreden besluit intrekken en (zonedig) vervangen door ander besluit	5	11	14	6	9	9	5	5	4	4
Percentage van de inhoudelijk getoetste (ontvankelijke) bezwaren	13,8	29,7	25,9	18,1	20,9	27,2	15,1	35,7	33,3	22,2
Bezwaren ongegrond en bestreden besluit handhaven	31	26	40	27	34	24	28	10	15	14
Aantal malen dat geadviseerd is proceskosten te vergoeden			1	3	1	4	2	1	3	1
Totaal door de commissie uitgebrachte adviezen	42	52	69	37	53	44	50	25	25	31

**8. De beslissing per bestuursorgaan per 1 april 2012**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Burgemeester wv in afwijking van advies	2	3		2		2		1		
Burgemeester en wethouders wv in afwijking van advies	36	44	63 9	32 2	46 1	41	50 2	23 3	25 1	29 1
Gemeenteraad wv in afwijking van advies	4	5	5	3	6			1		

**9. Vervolprocedures en de stand van zaken daarvan per 1 april 2012**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal gemeentelijke besluiten	42	52	68	38	52	43	50	25	25	29
Aantal vervolprocedures	13	11	19	10	14	9	9	6	8	5
Percentage	30,9	21,1	27,9	26,3	26,9	20,9	18,0	24,0	32,0	17,2

Beroep Raad van State, Afdeling (bestuurs)rechtspraak	1			1		1	3	1		
Voortijdig ingetrokken				1				1		
Nog in behandeling										
Uitspraken	1						3			
Waarvan niet-ontvankelijk										
Beroep verworpen/onge grond	1					1	2			
Beroep gegrond/besluit vernietigd							1			



**JAARVERSLAG 2011**  
**Commissie bezwaarschriften**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Beroep College van Beroep voor het bedrijfsleven										
Beroep rechtbank, sector bestuursrecht	12	11	19	9	14	7	6	5	8	5
Voortijdig ingetrokken	3	2	2	2	3		1		5	2
Nog in behandeling								1		2
Uitspraken	9	9	17	7	11	7	6	4	3	1
waarvan niet-ontvankelijk beroep ongegrond	1			1	1	1	1	2		
beroep gegrond/besluit vernietigd	7	7	6	5	6	6	2	2	1	
	1	2	11	1	4		3		2	1
Hoger beroep Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak waarvan ingesteld door appellants bij rechtbank derde belanghebbende gemeentelijk bestuursorgaan	3	3	6	3	5	2	2	2		
	2	2	2	2	2	2	1	2		
	1	1	4	1	2		1			
Voortijdig ingetrokken		1	2	1	2					
Nog in behandeling										
Uitspraken	3	2	4	2	3	2	2	2		
waarvan niet-ontvankelijk bevestiging uitspraak rechtbank	3		2	1	3	2	1	1		
vernietiging uitspraak Rb rechtbank		2	2	1			1	1		
Oftewel waarvan positief tav besluit gemeente	2	2	3		2	2		1		
negatief tav besluit gemeente	1		1	2	1		2	1		
Hoger beroep Centrale Raad van Beroep waarvan ingesteld door appellants bij rechtbank gemeentelijk bestuursorgaan			1		1					
					1					
Voortijdig ingetrokken			1							
Nog in behandeling										
Uitspraken					1					
waarvan niet-ontvankelijk bevestiging uitspraak rechtbank										
vernietiging uitspraak rechtbank					1					
Oftewel waarvan positief tav besluit gemeente					1					
negatief tav besluit gemeente										