

**JAARVERSLAG**

**COMMISSIE BEZWAARSCHRIFTEN**

**VAN DE GEMEENTE WINTERSWIJK**

**2019**

## INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding .....	1
2.	Samenstelling commissie .....	2
3.	Hoorzittingen.....	2
4.	Werkwijze van de commissie.....	3
5.	Pre-mediation.....	3
6.	Aantal bezwaarschriften in 2019.....	4
7.	De adviezen van de commissie over de in 2019 ingediende bezwaarschriften .....	4
8.	Bezwaarschriften per team.....	6
9.	Contrair besluit.....	6
10.	Adviezen van de commissie in 2019 over in 2018 ingediende bezwaarschriften.....	6
11.	Gemeentelijke vertegenwoordiging.....	6
12.	Opvallende zaken .....	7
13.	Beroep en hoger beroep .....	8
14.	Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen .....	11
15.	Conclusies en aanbevelingen.....	12

## 1. Inleiding

Al sinds 1997 brengt de commissie Bezwaarschriften over ingediende bezwaarschriften advies uit aan het betrokken bestuursorgaan. De commissie bestaat uit vier onafhankelijke leden. Onafhankelijk wil zeggen dat de leden geen deel uitmaken van het gemeentebestuur en niet in een gezagsrelatie staan. Destijds is gekozen voor een onafhankelijke externe commissie omdat met een onafhankelijke adviescommissie het meest wordt bijgedragen aan een beter rechtsgevoel voor de burger. De schijn van partijdige oordeelsvorming wordt op die wijze zoveel mogelijk vermeden.

De commissie brengt aan de hand van een dossier en meestal na het houden van een hoorzitting advies uit aan het betrokken bestuursorgaan. In de meeste gevallen is dat het college van burgemeester en wethouders. Slechts in een enkel geval betreft het een besluit van de burgemeester. Bezwaarschriften die betrekking hebben op belastingen en personeelsaangelegenheden zijn uitgezonderd van advisering door de commissie.

Het doel van het verslag is om een beeld te schetsen over de in 2019 ingekomen bezwaarschriften. Er wordt aandacht besteed aan het aantal binnengekomen bezwaarschriften, de verdeling over de diverse teams en de behandeling daarvan. Ook wordt een vergelijking met de jaren 2015-2018 gemaakt. Opvallend in dit jaarverslag is het overzicht van de zaken waar in beroep uitspraak is gedaan door de rechtbank (6) c.q. in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (4).

Aan de hand van de beschikbare gegevens in dit verslag zal de commissie conclusies trekken over de behandelde bezwaarschriften en enkele aanbevelingen doen.

## 2. Samenstelling commissie

De samenstelling van de commissie zag er in 2019 als volgt uit:

de heer mr. H. Heijs	(voorzitter)
de heer mr. J. Koopman	(lid, tevens plaatsvervangend voorzitter)
de heer drs. C. Poels	(lid, eveneens plaatsvervangend voorzitter)
mevrouw I. Lungu	(lid)

De commissie wordt bijgestaan door een door burgemeester en wethouders aangewezen secretaris, mevrouw mr. A.B. Damkot en een plaatsvervangend secretaris, mevrouw mr. Y.M.W. Wiggers.

De hoorzittingen worden gehouden door de voorzitter en twee van de drie leden. De commissie werkt met een rooster, waardoor alle leden met een zekere frequentie zitting hebben. Indien mogelijk een relatie gelegd kan worden tussen het commissielid en de indiener van het bezwaarschrift waardoor in die zin zijn onafhankelijkheid of onpartijdigheid in het geding zou kunnen zijn, dan laat dat lid zich door een ander lid vervangen.

## 3. Hoorzittingen

De hoorzitting vormt een essentieel onderdeel van de bezwaarschriftenprocedure. Er wordt slechts bij uitzondering afgezien van het horen van belanghebbende. Er moet dan bijvoorbeeld uit het bezwaarschrift zelf blijken dat het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is en dat er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over de conclusie. Verder kan het horen ook achterwege blijven indien belanghebbenden hebben verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

De commissie houdt in principe eenmaal per vier weken op een maandagochtend hoorzittingen. Die zittingsdata staan vast en de leden worden aan het begin van het jaar ingeroosterd.

Het secretariaat maakt zo efficiënt mogelijk een planning voor een hoorzitting en bundelt zo mogelijk hoorzittingen. Dit bundelen verlengt soms wel de termijn voor besluitvorming. Als het vanwege de beslistermijn onvermijdelijk is kan het daarom ook voorkomen dat op een zittingsdatum slechts één bezwaarschrift behandeld wordt.

De hoorzittingen zijn openbaar, tenzij het de behandeling van bezwaarschriften in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning of de Jeugdwet/Verordening Jeugdhulp betreft.

In 2019 heeft de commissie op 11 data zittingen gehouden.

In 2018 op 8 data, in 2017 op 9 data, in 2016 op 7 data en in 2015 op 10 data.

#### 4. Werkwijze van de commissie

De gang van zaken in het kort: na binnenkomst van een bezwaarschrift zorgt de secretaris van de commissie voor het maken van een dossier van de stukken die op het bezwaar betrekking hebben.

Het bestuursorgaan - in nagenoeg alle zaken is dat het college - laat zich in de bezwaarprocedure vertegenwoordigen door een medewerker van het team dat het bestreden besluit heeft opgesteld.

De commissie vindt een goede vertegenwoordiging belangrijk en stelt vast dat dit al jaren goed functioneert, zowel in de voorbereidende fase als tijdens de hoorzitting.

De commissie ontvangt voor het procesdossier een schriftelijke toelichting op het bestreden besluit en een reactie op de naar voren gebrachte bezwaren met bijbehorende relevante stukken. Deze toelichting met bijlagen wordt door de secretaris ter voorbereiding op de hoorzitting ook naar bezwaarde toegestuurd. De secretaris plant op een zittingsdag zo mogelijk voor meerdere bezwaarprocedures hoorzittingen. Op iedere zitting krijgen de bezwaarmaker en/of zijn gemachtigde (dat kan een advocaat zijn, maar dat hoeft niet) en de vertegenwoordiger van het bestuursorgaan en de gelegenheid hun standpunt naar voren te brengen en te reageren op vragen van de commissie. In zaken waarin bijvoorbeeld bezwaar wordt gemaakt tegen de aan een derde verleende vergunning wordt ook die derde-belanghebbende in de gelegenheid gesteld zijn standpunt naar voren te brengen. Waar mogelijk probeert de commissie tijdens de zitting ook nog te onderzoeken of een oplossing nog tot de mogelijkheden behoort. De genoemde oplossing betreft het toepassen van mediationvaardigheden/poging tot informele geschilbeslechting, om onnodige juridisering van de kwestie te voorkomen.

Allereerst gaat de commissie na of het bezwaar ontvankelijk is. Dat wil zeggen of het bezwaarschrift voldoet aan bepaalde vormvereisten en of het binnen de vastgestelde termijnen is ingediend. Vervolgens toetst de commissie of het bestuursorgaan in redelijkheid, gegeven de wettelijke voorschriften, tot zijn besluit heeft kunnen komen. In die zin gaat het om een volledige heroverweging van het bestreden besluit. In het kader van de bezwaarschriftenprocedure kan het bestuursorgaan derhalve op basis van het advies van de commissie de besluitvorming nog eens beoordelen.

De commissie streeft er naar om uiterlijk binnen vier weken na de hoorzitting een advies uit te brengen. Die termijn kan door diverse oorzaken worden overschreden. Bijvoorbeeld als tijdens de zitting blijkt dat er door het bestuursorgaan en de bezwaarmaker alsnog een oplossing kan worden gevonden. In een dergelijk geval wordt de bezwaarmaker in de gelegenheid gesteld binnen een bepaalde termijn aan te geven of er een oplossing tot stand is gekomen die leidt tot de intrekking van het bezwaarschrift. Het opvragen van nadere informatie na de hoorzitting kan eveneens leiden tot een verlenging van de termijn van vier weken. Ook kan met wederzijdse instemming besloten worden tot het aanhouden van het advies en de beslissing op bezwaar.

Na de hoorzitting wordt door de commissie een advies aan het bestuursorgaan uitgebracht. Het bestuursorgaan kan in zijn uiteindelijke beslissing afwijken van het advies van de commissie, maar moet dan de reden voor afwijking goed motiveren in de beslissing.

#### 5. Pre-mediation

Al vele jaren wordt gewerkt met pre-mediation: een meer informele eerste aanpak bij bezwaren. Soms is een telefoontje of gesprek voldoende om tot een oplossing te komen of om duidelijkheid te geven en kan het bezwaar worden ingetrokken. Daardoor wordt voorkomen dat zaken aan de commissie worden voorgelegd die op een andere manier eenvoudig en sneller opgelost kunnen worden.

De eerste contacten met een indiener van een bezwaarschrift lopen meestal via de secretaris van de commissie. De persoonlijke aanpak houdt in dat de secretaris eerst overlegt met de behandelend ambtenaar en dan belt met de indiener van het bezwaar, voordat de formele procedure via de commissie start. In veel gevallen plant de secretaris na het telefoongesprek een overleg met de indiener van het bezwaar en de betreffende ambtenaar.

Tijdens het gesprek heeft de indiener van het bezwaar de mogelijkheid om zijn bezwaar toe te lichten. Ook de ambtenaar krijgt de gelegenheid om het besluit en de achtergrond van het besluit toe te lichten. Tijdens het gesprek bespreken de aanwezigen mogelijke alternatieve oplossingen en de haalbaarheid daarvan. De uitkomst van het gesprek kan zijn dat de ambtenaar een nieuw besluit gaat voorbereiden. In een aantal gevallen leiden deze gesprekken tot het intrekken van een bezwaarschrift. In de andere gevallen wordt de formele bezwaarprocedure alsnog gestart.

## 6. Aantal bezwaarschriften in 2019

In 2019 zijn 23 bezwaarschriften aan de commissie voorgelegd. 22 van de 23 bezwaarschriften betroffen door of namens het college genomen besluiten. In 1 geval ging het om een besluit van of namens de burgemeester.

In het overzicht hieronder is weergegeven hoeveel bezwaarschriften vanaf 2015 jaarlijks zijn ingediend.

Jaar	2015	2016	2017	2018	2019
Aantal	58	54	62	61	23

In het onderstaande overzicht is de verdeling van de bezwaarschriften in de jaren 2015 tot en met 2019 over de diverse teams te zien. Hierbij zijn alleen de teams vermeld die bezwaarschriften hebben behandeld.

Team:	2015	2016	2017	2018	2019
Juridisch Control/Advies	3	-	1	-	-
Burgerzaken	4	5	1	1	-
Openbare Ruimte	-	-	-	1	-
Ruimtelijke Ontwikkeling	18	19	22	40	11
Handhaving	12	19	33	16	8
Zorg en Welzijn	16*	7	4	-	2
Mens en Omgeving	5	2	1	2	2
Projecten	-	1	-	-	-
Communicatie	-	1	-	-	-
Leerplichtambtenaar	-	-	-	1	-
totaal	58	54	62	61	23

\*Opmerking: In 2015 waren er relatief veel zaken voor het team Zorg en Welzijn. Dit werd vooral veroorzaakt door de overgang van de uitvoering van de jeugdzorg naar gemeenten en de uitbreiding van Wmo-taken.

Bij de 40 bezwaarschriften van team RO in 2018 betreffen 19 afzonderlijke bezwaarschriften de omgevingsvergunning die was verleend voor het bouwen van een dierenpension aan de Grote Veldweg.

## 7. De adviezen van de commissie over de in 2019 ingediende bezwaarschriften

De bezwaarschriften en daarover uitgebrachte adviezen zijn als volgt verdeeld over de teams:

Team	totaal	ingetrokken na toelichting	Ingetrokken na aanpassing	(gedeeltelijk) gegrond	ongegrond	niet-ontvankelijk	nog in behandeling
RO	11	1	1	2	4	2	1
Handhaving	8	2	3	-	2	-	1
M&O	2	-	-	1	1	-	-
Z&W	2	-	1	-	-	-	1
Totaal	23	3	5	3	7	2	3
In Procenten	100%	13%	22%	13%	30%	9%	13%

RO = Ruimtelijke Ontwikkeling; M&O = Mens en Omgeving; Z&W = Zorg en Welzijn

### Ingetrokken (8)

Een aanzienlijk aantal bezwaarschriften is ingetrokken. 8 van de 23, oftewel 35%.

In 3 gevallen leidde een toelichting op het bestreden besluit tot intrekking van het bezwaarschrift.

Bij team RO betrof het een afwijzing voor een gehandicaptenparkeerplaats.

Bij team Handhaving ging het in beide zaken om besluiten tot het verhalen van kosten wegens het verkeerd aanbieden van afval(zakken). Vanaf oktober 2016 wordt daarop gehandhaafd.

---

In 5 gevallen is een aangepast of nieuw besluit genomen waarna het bezwaarschrift werd ingetrokken.  
Bij team RO ging het om een nieuw besluit nadat aanvrager na overleg zijn aanvraag wat had gewijzigd.  
Bij team Handhaving ging het in één zaak om herziening van een besluit tot het verhalen van kosten wegens verkeerd aanbieden van afval(zakken), in één zaak om de opheffing van een bouwstop nadat aanvrager zijn bouwplan had aangepast en in één zaak om intrekking van een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang.  
Bij team Z&W ging het om een nieuw besluit nadat de omstandigheden van betrokkene waren gewijzigd.

(Gedeeltelijk) gegrond (3):

De commissie was bij 3 bezwaarschriften van oordeel dat het besluit niet in stand kon blijven.  
Het betrof daar een verleende omgevingsvergunning voor kappen, een verleende omgevingsvergunning voor bouwen en een weigering om subsidie te verlenen.

Ongegrond (7):

De commissie heeft in 7 bezwaarschriften geadviseerd tot ongegrondverklaring van de bezwaren.  
De commissie adviseert wel geregeld om de motivering van een besluit aan te vullen. Het besluit kan, met nadere aanvulling, dan in stand blijven.  
In 2 van de 7 bezwaarschriften heeft de commissie geadviseerd om de motivering aan te vullen.

Niet-ontvankelijk (2):

Als een bezwaarschrift niet aan de wettelijke vereisten voldoet kan het niet-ontvankelijk verklaard worden.  
Bij een niet-ontvankelijk bezwaar wordt niet toegekommen aan de inhoud van de bezwaren. De reden voor niet-ontvankelijk verklaring kan verschillend zijn.  
In het ene geval was het bezwaarschrift ingediend door bezwaarmakers die niet als belanghebbenden bij het besluit waren aan te merken en in het andere geval was er geen sprake van een besluit waar bezwaar tegen kon worden gemaakt.

Nog in behandeling (3):

In de zaak van team RO gaat het om een geweigerde omgevingsvergunning bouwen. Na de hoorzitting heeft bezwaarde besloten om een nadere onderbouwing van zijn aanvraag aan te leveren. Op het moment van het opstellen van dit jaarverslag is niet bekend of de aanvulling tot een toewijzing zal leiden.  
In de zaak van team Handhaving wordt – tenzij het bezwaar alsnog wordt ingetrokken - in het tweede kwartaal van 2020 een hoorzitting gepland.  
In de zaak van team Zorg&Welzijn is gelet op de bijzondere persoonlijke omstandigheden van betrokkenen tijdens de bezwaarperiode een tijdelijke voorziening toegekend. Medio 2020 kan worden bekeken of er aanleiding is om die voorziening te stoppen of voort te zetten.

## 8. Bezwaarschriften per team

De bezwaarschriften zijn per team als volgt verdeeld naar onderwerp:

<b>Ruimtelijke Ontwikkeling</b>	<b>11</b>
Omgevingsvergunning voor kappen (of weigering)	06
Omgevingsvergunning voor bouwen (of weigering)	03
Omgevingsvergunning voor afwijking bestemmingsplan	01
Weigering gehandicaptenparkeerplaats	01
<b>Handhaving</b>	<b>08</b>
Kostenverhaal wegens verkeerd aanbieden van afval	04
Invordering verbeurde dwangsommen	01
Last onder dwangsom, bouwstop	01
Last onder bestuursdwang (opruimen asbest en Opiumwet)	02
<b>Mens en Omgeving</b>	<b>02</b>
<b>Subsidie</b>	<b>02</b>
<b>Zorg en Welzijn</b>	<b>02</b>
Wmo (weigering traplift, weigering scootmobiel)	02

## 9. Contrair besluit

Bij geen van de genomen beslissingen op bezwaar over de in 2019 ingediende bezwaren is het college afgeweken van het advies van de commissie.

Het is de commissie bekend dat in één van de zaken waarin de commissie gegrondverklaring heeft geadviseerd nadien in overleg met partijen nog geen beslissing op bezwaar is genomen. Partijen zijn alsnog onderling in overleg getreden.

## 10. Adviezen van de commissie in 2019 over in 2018 ingediende bezwaarschriften

In het begin van 2019 had de commissie de 19 bezwaarschriften, ingediend tegen de omgevingsvergunning voor het bouwen van een dierenpension aan de Grote Veldweg nog in behandeling.

Geadviseerd is de bezwaarschriften ongegrond te verklaren, en voor een aantal indieners (15 van de 19) niet-ontvankelijk, gelet op de afstand ten opzichte van het geplande bouwwerk.

Ten tijde van de vaststelling van het jaarverslag over 2018 stonden nog 3 zaken uit 2018 open.

Over 1 daarvan heeft de commissie in 2019 advies uitgebracht: ongegrond. Het betrof daar een bezwaarschrift tegen de vergunning voor het verruimen van de openingstijden van een fastfoodrestaurant.

Daar was een overlegtraject aan vooraf gegaan. De overige 3 bezwaarschriften tegen datzelfde besluit waren begin 2019 ingetrokken.

De 2 andere bezwaarschriften die nog uit 2019 dateerden zijn ingetrokken. 1x nadat betrokkene alsnog aan de opgelegde last onder dwangsom had voldaan en 1 x na een nieuw besluit.

## 11. Gemeentelijke vertegenwoordiging

Het bestuursorgaan – in nagenoeg alle zaken is dat het college – laat zich in de bezwaarprocedure vertegenwoordigen door een medewerker van de afdeling die het bestreden besluit heeft opgesteld.

De commissie hecht waarde aan een goede vertegenwoordiging en stelt vast dat dit goed functioneert, zowel in de voorbereidende fase als ter zitting. De commissie ontvangt voor het procesdossier een schriftelijke toelichting op het bestreden besluit en een reactie op de naar voren gebrachte bezwaren met bijbehorende relevante stukken. Deze toelichting met bijlagen wordt door de secretaris van de commissie ter voorbereiding op de hoorzitting ook naar bezwaarde en eventuele derde-belanghebbenden gestuurd.



## 12. Opvallende zaken

### Handhaving

Vanaf oktober 2016 wordt handhavend opgetreden tegen het verkeerd aanbieden van afval. Volgens team Handhaving zijn er in 2016 88 besluiten genomen, in 2017 99, in 2018 48 en in 2019 31.

In het laatste kwartaal van 2016 heeft dat geleid tot 11 bezwaarschriften, in 2017 tot 19, in 2018 tot 9 en in 2019 zijn 4 bezwaarschriften ingediend. In 1 daarvan is het besluit naar aanleiding van de ingediende bezwaren ingetrokken en vervangen door een waarschuwing en in 2 van de gevallen is het bezwaar ingetrokken nadat een toelichting is gegeven. Na intrekking van het bezwaar zijn bezwaarmakers tot betaling overgegaan of hebben een regeling voor betaling in termijnen getroffen.

In 2019 is dus tegen ca. 13% van de aanschrijvingen bezwaar ingediend.

De commissie heeft voorgesteld om bij de besluiten een toelichting, bijvoorbeeld in de vorm van een bijlage of folder mee te sturen. In de verwachting dat op die manier bezwaren en dus extra werk voor team Handhaving/de commissie te voorkomen is. Team Handhaving is in de loop van de tweede helft van 2019 inderdaad overgegaan tot het meesturen van een bijlage bij de kostenbeschikking met informatie en antwoord op de meest gestelde vragen over het aanbieden van afval. De folder is nog te kort ingevoerd om te kunnen melden of er aanwijzingen zijn dat het leidt tot minder bezwaren.

### Motivering

De commissie heeft in 7 bezwaarschriften geadviseerd tot ongegrondverklaring van de bezwaren. De commissie adviseert wel geregeld om de motivering van een besluit aan te vullen, maar dat leidt er niet toe dat het bestreden besluit niet in stand kan blijven. In 2 van de 7 bezwaarschriften heeft de commissie geadviseerd om de motivering aan te vullen. De commissie herhaalt hier nog maar eens dat een goede motivering van besluiten of uitleg voorafgaand aan een beschikking van groot belang is.

Ook bij de bezwaarschriften waarin de commissie tot gegrondverklaring heeft geadviseerd kon de motivering de besluiten niet dragen.

### Ontwikkelingen in de buurt

De burger heeft de verplichting om op de hoogte te geraken van ontwikkelingen in zijn buurt.

De gemeente Winterswijk publiceert de officiële bekendmakingen in het Gemeenteblad op [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl). Daarmee wordt voldaan aan de wettelijke bekendmakingsvereisten.

Dit stelsel van publicatie is er op gericht om besluiten voor een ieder kenbaar te maken zodat een ieder tijdig een rechtsmiddel kan aanwenden. In het Gemeentenieuws, onderdeel van het huis-aan-huisblad Achterhoek Nieuws, verschijnen alleen de titels van bekendmakingen. Burgers kunnen zich abonneren op een e-maildienst om automatisch besluiten en berichten die de gemeente publiceert te ontvangen.

Aanvullend op voornoemd wettelijk stelsel kent de gemeente Winterswijk de zogenaamde betrokkenenparagraaf. Het is gebruikelijk dat van de initiatiefnemer wordt verlangd dat hij de buurt informeert over het initiatief.

In het begin van 2019 had de commissie de 19 bezwaarschriften, ingediend tegen de omgevingsvergunning voor het bouwen van een dierenpension in behandeling. Nadat partijen in een hoorzitting waren gehoord heeft de commissie geadviseerd 4 bezwaarschriften ongegrond te verklaren en 15 bezwaarschriften niet-ontvankelijk, gelet op de grote afstand ten opzichte van het geplande bouwwerk.

Veel argumenten van bezwaarmakers waren terug te voeren op de procedure tot bestemmingsplanwijziging. Deze argumenten dienden buiten de beoordeling van de omgevingsvergunning bouwen te worden gelaten. Ook de stellingen van bezwaarden die verband hielden met de gebrekkige informatieverstrekking en het niet nakomen door aanvrager en/of de gemeente Winterswijk van bestuurlijke afspraken in de (bestemmingsplan)procedure konden niet in het oordeel worden betrokken omdat deze de omgevingsvergunning, gelet op het toepasselijke toetsingskader, niet kunnen aantasten.

De commissie realiseert zich dat bezwaarden dit als teleurstellend konden ervaren. De commissie heeft ter zitting ook nog eens duidelijk proberen te maken dat in de bezwaarprocedure enkel de omgevingsvergunning bouw ter discussie stond en niet het bestemmingsplan en hetgeen daarin vastgelegd is.

Ter zitting is door de commissie ook aangegeven dat het college er goed aan doet om in voorkomende gevallen tijdens een aanvraagprocedure heel duidelijk uit te leggen wat in dat verband wel of niet met voorstellen van omwonenden gedaan kan worden en vervolgens ook wat in een bezwaarfase nog wel of niet relevant is. Uit deze casus blijkt immers dat, indien het bouwplan van een aanvrager voldoet aan de vereisten van artikel 2.10 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, het college niet de ruimte heeft om aanvullende eisen te stellen. Het bestemmingsplan is dan leidend.

### 13. Beroep en hoger beroep

De commissie is in 2019 in kennis gesteld van 6 uitspraken van de rechtbank Gelderland, van 1 ingetrokken beroepszaak, en van 4 uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

#### Beroep:

1. Beroep tegen een beslissing op bezwaar betreffende een invorderingsbeschikking voor € 21.000,00 verbeurde dwangsommen wegens gebruik van een recreatiewoning in strijd met de bestemming. De rechtbank Gelderland heeft het beroep op 18 februari 2019 niet-ontvankelijk verklaard. Betrokkene had het griffierecht niet betaald. Het door betrokkene tegen die uitspraak gedane verzet is door de Rechtbank op 4 april 2019 ongegrond verklaard.
2. Beroep tegen een beslissing op bezwaar betreffende een opgelegde last onder dwangsom wegens gebruik van een recreatiewoning in strijd met de bestemming. De rechtbank Gelderland heeft het beroep op 6 maart 2019 ongegrond verklaard. De rechtbank was van oordeel dat het college terecht heeft kunnen aannemen dat de recreatiewoning permanent werd bewoond. Er is hoger beroep ingesteld. De Raad van State heeft het hoger beroep op 11 december 2019 ongegrond verklaard. Zie het kopje 'Hoger beroep' onder 4. hierna.
3. Beroep tegen een beslissing op bezwaar betreffende een verleende omgevingsvergunning voor het plaatsen van zonnepanelen op een monument. De rechtbank Gelderland heeft het beroep op 24 juli 2019 ongegrond verklaard. Er is hoger beroep ingesteld. In 2019 is hier uitspraak over gedaan. Zie hierna bij 'Hoger beroep', onder 3.
4. Beroep tegen een beslissing op bezwaar betreffende een verleende omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van het verhuren van een deel van de woning als recreatiewoning. De rechtbank heeft hier geen uitspraak over hoeven doen. Vergunninghouder heeft nadat het beroep was ingediend verzocht om de verleende vergunning in te trekken. Daarna heeft appelland het beroep ingetrokken.
5. Beroep tegen een beslissing op bezwaar betreffende een opgelegde last onder dwangsom wegens gebruik van een recreatiewoning in strijd met de bestemming. De rechtbank Gelderland heeft het beroep op 20 augustus 2019 ongegrond verklaard. De rechtbank was van oordeel dat op grond van alle door het college genoemde omstandigheden samen, het aannemelijk is geworden dat eisers hun hoofdverblijf in de betreffende periode in de recreatiewoning hadden en dat dus sprake was van permanente bewoning. Er is geen hoger beroep ingesteld.
6. Beroep tegen een beslissing op bezwaar betreffende een opgelegde last onder dwangsom wegens het gebruik van een bouwwerk voor bewoning in strijd met de bestemming. De rechtbank Gelderland heeft het beroep op 17 oktober 2019 ongegrond verklaard. De rechtbank was van oordeel dat het college terecht tot handhaving is overgegaan. Er waren geen bijzondere omstandigheden om daarvan af te zien. Er is hoger beroep ingesteld. Behandeling zal in 2020 plaatsvinden.
7. Beroep tegen een nieuwe beslissing op bezwaar betreffende een omgevingsvergunning bouwen. De rechtbank Gelderland heeft het beroep op 28 november 2019 gegrond verklaard.

In het vorige jaarverslag is deze casus vermeld vanwege de uitspraak van de Raad van State van 28 november 2018. Op dat moment moest het college nog een nieuwe beslissing op bezwaar nemen. De procedure vanaf het moment van vergunningverlening is de volgende:

Op 4 april 2016 heeft het college een omgevingsvergunning voor het bouwen van een woning met berging verleend.

Op 13 december 2016 heeft het college het daartegen ingediende bezwaar ongegrond verklaard.

Op 7 augustus 2017 heeft de rechtbank Gelderland het beroep ongegrond verklaard (ECLI:NL:RBGEL:2017:4147).

Op 28 november 2018 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het hoger beroep gegrond verklaard (ECLI:NL:RVS:2018:3864).

De Raad van State had het hoger beroep gegrond verklaard, de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 7 augustus 2017 vernietigd, het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Winterswijk van 13 december 2016 (de beslissing op bezwaar) vernietigd.

Op 12 maart 2019 heeft het college een nieuwe beslissing op bezwaar genomen.

Op 28 november 2019 heeft de rechtbank Gelderland het beroep gegrond verklaard (ECLI:NL:RBGEL:2019:4770).

Appellant is in hoger beroep gegaan tegen deze uitspraak. Behandeling zal in 2020 plaatsvinden.

Wat is de casus:

Het perceel waarvoor een omgevingsvergunning bouwen is verleend was in het verleden onderdeel van een groter perceel, waarop een aantal schuren en een bedrijfswoning aanwezig waren. Dat perceel is gesplitst in het perceel aan de [locatie 2], waarop de voormalige bedrijfswoning is gelegen, en het perceel aan de [locatie 1], waarop na splitsing een aantal schuren aanwezig waren. Het perceel is eigendom van [belanghebbende B] en daarop is thans het bestemmingsplan "[locatie 3]" van toepassing en rust de bestemming "Wonen".

Het bouwplan van [belanghebbende A] voorziet in de sloop van een aantal schuren, alsmede het verbouwen tot een woning en garage met open voorzijde van een tweetal aaneengesloten schuren gelegen. Het achterste deel van de schuur die tot woning zal worden verbouwd, zal eveneens worden gesloopt. De verbouwing zal worden uitgevoerd door [belanghebbende B], die met zijn gezin in de te realiseren woning zal gaan wonen.

[Appellant] is woonachtig in de voormalige bedrijfswoning op het perceel aan de [locatie 2]. Zijn woning deelt een muur met de schuur die zal worden omgebouwd tot garage met open voorzijde.

[Appellant] betoogt dat de vergunning niet onder voorwaarde van sloop verleend had mogen worden. De vergunning had pas verleend mogen worden nadat sloop van de bebouwing had plaatsgevonden. Voorts betoogt [appellant] dat het college extra maatregelen had moeten eisen met betrekking tot de muur tussen de woning van [appellant] en de te realiseren overkapte garage.

De Raad van State was van oordeel dat beide betogen slaagden.

Ten aanzien van het tweede betoog overwoog de Raad van State:

"3.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 11 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH5553) volgt uit artikel 4 van de Woningwet en de geschiedenis van totstandkoming van deze bepaling dat op het verbouwen van een bouwwerk in beginsel de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit van toepassing zijn. Deze eisen gelden ten aanzien van dat gedeelte van het bouwwerk dat wordt verbouwd.

De omstandigheid dat door de verbouwing van de voorheen afgesloten schuur tot een garage met open voorzijde de binnenmuur van de schuur de buitenmuur van de woning van [appellant] wordt, maakt naar het oordeel van de Afdeling niet dat reeds daarom de voorschriften van het Bouwbesluit daarop van toepassing zijn. De wijziging van de aard van de muur, zonder dat daaraan fysieke wijzigingen worden aangebracht, kan niet worden aangemerkt als een verbouwing daarvan. Overigens was die muur in 1975 reeds uitgevoerd als buitenmuur van de woning van [appellant].

Dit laat onverlet dat op het vullen van openingen in de muur, die in het kader van de verbouwing worden of reeds zijn dichtgezet, de voorschriften van afdeling 5.1 het Bouwbesluit van toepassing zijn, waarbij rekening dient te worden gehouden met de aanduiding van de daarachter gelegen ruimte in de woning van [appellant]. De Afdeling heeft niet kunnen vaststellen dat het daarbij, zoals de rechtbank heeft overwogen, louter gaat om ruimtes die niet als verblijfsruimte kunnen worden aangemerkt en waarvoor het Bouwbesluit geen nadere isolatie-eisen stelt, zodat het oordeel van de rechtbank in zoverre niet kan worden gevolgd."

Vervolgens is tegen de nieuwe beslissing op bezwaar van 12 maart 2019 opnieuw beroep ingesteld bij de rechtbank Gelderland. Dit heeft geleid tot een uitspraak van de rechtbank Gelderland van 28 oktober 2019. De rechtbank heeft aangegeven dat de beslissing op bezwaar gedeeltelijk juist en gedeeltelijk niet is. Het beroep is gegrond verklaard en het besluit is vernietigd. De rechtbank acht het juist hoe het college van burgemeester en wethouders de technische toets heeft uitgevoerd van de (isolatie) van de gezamenlijke muur. De rechtbank heeft aangegeven dat de muur in dit geval niet van extra isolatie hoeft te worden voorzien. Het bouwplan voldoet aan het Bouwbesluit. De andere beroepsgrond is wel gegrond verklaard. De rechter heeft aangegeven dat het bestemmingsplan verbouw van de schuur tot woning niet zou toelaten en er eerst geheel gesloopt zou moeten worden. De rechtbank geeft in de uitspraak aan dat het college van burgemeester en wethouders moet onderzoeken of de nieuwe woning enkel nieuwbouw moet zijn of ook de bestaande bedrijfsbebouwing hiervoor mag worden hergebruikt. Het college van burgemeester en wethouders heeft de uitspraak opgevolgd. In 2020 is de zaak vervolgd. Inmiddels heeft het college van burgemeester en wethouders op 25 februari 2020 opnieuw een beslissing op bezwaar genomen. Daarbij is de omgevingsvergunning uit 2016 herroepen en ligt een nieuwe ontwerp-omgevingsvergunning ter inzage voor de (ver)bouw van de schuur tot woning aan de [locatie 1]. Helaas hebben tot dusver pogingen tot het aangaan van gezamenlijke gesprekken met en tussen betrokkenen tot niets geleid. Appellant is in hoger beroep gegaan tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 28 oktober 2019.

### Hoger beroep:

1. Op 3 april 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat een ingesteld hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank Gelderland van 28 mei 2018 ongegrond was. (ECLI:NL:RVS:2019:1012).  
Het betrof daar de weigering van het college van 4 juli 2017 om, met afwijking van het bestemmingsplan, een omgevingsvergunning te verlenen voor het bouwen van twee woningen.
2. Op 21 augustus 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat een ingesteld hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank Gelderland van 12 oktober 2018 ongegrond was. (ECLI:NL:RVS:2019:2805).  
Het betrof daar de door het college op 15 juni 2017 opgelegde last onder dwangsom om de onrechtmatige bewoning van een recreatiewoning te beëindigen en beëindigd te houden.  
De Raad van State was van oordeel dat de Rechtbank, alle feiten en omstandigheden in onderlinge samenhang bezien, terecht geconcludeerd heeft dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat betrokkene de recreatiewoning ten tijde van belang in strijd met het bestemmingsplan permanent bewoonde.
3. Op 30 oktober 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat een ingesteld hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank Gelderland van 22 juli 2019 kennelijk ongegrond was. (ECLI:NL:RVS:2019:4143).  
De Raad van State was, zonder het houden van een zitting, van oordeel dat de rechtbank terecht geen grond heeft gevonden voor het oordeel dat het college de gevraagde omgevingsvergunning ten onrechte heeft verleend.
4. Op 11 november 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat een ingesteld hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank Gelderland van 6 maart 2019 ongegrond was. (ECLI:NL:RVS:2019:4143).  
Het betrof daar de door het college op 6 oktober 2017 opgelegde last onder dwangsom om de onrechtmatige bewoning van een recreatiewoning te beëindigen en beëindigd te houden.  
De Raad van State was ook hier van oordeel dat de Rechtbank, alle feiten en omstandigheden in onderlinge samenhang bezien, terecht geconcludeerd heeft dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat betrokkene de recreatiewoning ten tijde van belang in strijd met het bestemmingsplan permanent bewoonde.

Uit het feit dat er niet vaak een ingediend beroep of hoger beroep gegrond wordt verklaard, kan volgens de commissie worden afgeleid dat de primaire besluitvorming zorgvuldig gebeurt. Voor zover in de bezwaarprocedure motiveringsgebreken worden geconstateerd kunnen deze bij de beslissing op bezwaar in het kader van de volledige heroverweging alsnog worden hersteld. De bezwaarschriftprocedure fungeert daarmee als een goede zeeffunctie voor eventuele beroepsprocedures.

#### 14. Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

Op 1 oktober 2009 is de 'Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen' in werking getreden.

In de Algemene wet bestuursrecht is sindsdien bepaald dat binnen twaalf weken na afloop van de bezwaartermijn een beslissing genomen moet worden. Die beslistermijn kan met zes weken worden verlengd tot achttien weken. Dit zijn termijnen van orde, zodat ook na afloop nog steeds rechtsgeldig op het bezwaar kan worden beslist.

Als na afloop van die termijn nog geen beslissing op het bezwaarschrift is genomen kan de bezwaarmaker het bestuursorgaan schriftelijk "in gebreke stellen" en aanspraak maken op een dwangsom. Het bestuursorgaan (het college, de raad of de burgemeester) heeft na de ontvangst van de ingebrekestelling dan nog twee weken de tijd om alsnog te beslissen. Daarna verbeurt het bestuursorgaan een dwangsom voor elke dag dat het vervolgens in gebreke is, voor maximaal 42 dagen. De dwangsom bedraagt sinds 1 januari 2019 de eerste veertien dagen € 23,00 per dag (was: € 20,00), de daaropvolgende veertien dagen € 35,00 per dag (was € 30,00) en de overige dagen € 45,00 per dag (was € 40,00). Het maximum bedraagt dus € 1.422,00 (was € 1.260,00).

Daarnaast kan de indiener van het bezwaarschrift tegen het uitblijven van het besluit op zijn bezwaarschrift in beroep gaan bij de rechtbank met het verzoek het bestuursorgaan te dwingen te beslissen, onder verbeurte van een dwangsom.

De commissie streeft er naar ruim binnen de termijnen advies uit te brengen, zodat het bestuursorgaan binnen de beslistermijn een besluit kan nemen. Sommige bezwaren hebben een langere doorlooptijd, bijvoorbeeld omdat tussentijds nog overleg wordt gevoerd of nader onderzoek wordt gedaan. In die gevallen wordt de beslistermijn opgeschort.

Voor zover de commissie weet zijn er van 1 oktober 2009 tót 1 januari 2019 voor geen van de binnengekomen bezwaarschriften dwangsommen verbeurd. In 2019 is voor een in 2018 ingediend bezwaarschrift € 230,00 verbeurd wegens een termijnoverschrijding van 10 dagen. Voor zover het de commissie bekend is, is dat dus het eerste geval sinds de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep.

Door een combinatie van diverse omstandigheden qua planning (afwachten einde bezwaartermijn in verband met mogelijke bezwaren van andere omwonenden/nagaan mogelijkheid van premediation/agenda zittingen/vakantieperiode/uitwerken van meerdere adviezen) is het in die zaak helaas niet gelukt het advies op zo'n termijn aan te bieden dat door het college binnen de beslistermijn een beslissing op bezwaar kon worden genomen.

De commissie streeft ernaar om uiterlijk veertien weken na afloop van de bezwaartermijn advies uit te brengen. Het bestuursorgaan heeft dan nog vier weken de tijd om tijdig te beslissen.

De voor het eerst verbeurde dwangsom maakt nog eens duidelijk dat het van belang is om met de planning daar alert op te zijn.

Ter ondersteuning van de termijnbewaking vermeldt de secretaris van de commissie bij de toezending van het advies aan het bestuursorgaan de volgens de Awb geldende afdoeningstermijn waarop de beslissing op het bezwaarschrift uiterlijk aan bezwaarmaker moet worden toegezonden.

## 15. Conclusies en aanbevelingen

Het aantal ingediende bezwaarschriften was in 2019 23. Minder dan ooit. De commissie heeft hier geen verklaring voor en kan alleen maar gissen waarom de Winterswijkse burgers blijkbaar weinig redenen zagen om bezwaar in te dienen. Uiteraard is de commissie blij dat besluitvorming tot weinig bezwaren leidt.

Wel opvallend was dat de commissie in 3 van de 23 ingediende bezwaarschriften tot gegrondverklaring heeft geadviseerd.

Daarnaast heeft de commissie in een enkel geval geadviseerd om de motivering van een besluit aan te vullen, maar dat leidt er niet toe dat het bestreden besluit niet in stand kan blijven. De commissie herhaalt hier nog maar eens dat een goede motivering van besluiten of uitleg voorafgaand aan een beschikking van groot belang is.

De meeste zaken zijn net als voorgaande jaren op het terrein van het team Ruimtelijke Ontwikkeling en op het terrein van het team Handhaving.

Net als in voorgaande jaren is een groot aantal bezwaarschriften als gevolg van pre-mediation ingetrokken, namelijk 35%. Voor een deel worden de bezwaren ingetrokken nadat een toelichting op het genomen besluit wordt gegeven en voor het andere deel worden de bezwaren ingetrokken nadat er een aangepast besluit wordt genomen.

In de periode tot en met week 19 van 2020 zijn er 13 bezwaarschriften ingediend. Dit aantal doortrekkend naar een heel jaar zou leiden tot ongeveer 37 bezwaarschriften. De commissie wacht maar af wat de rest van het jaar 2020 brengt. Vanaf 13 maart gelden zogenaamde corona-maatregelen (Covid-19) ter voorkoming van (verdere) verspreiding van het coronavirus. De commissie verwacht dat als gevolg daarvan in de loop van 2020 minder hoorzittingen of op een aangepaste manier hoorzittingen zullen worden gehouden.

De commissie merkt tot slot op dat zij in 2020 net als in voorgaande jaren met veel genoegen haar taak zal vervullen.

Mei 2020  
Commissie Bezwaarschriften van de gemeente Winterswijk,

De secretaris  
mr. A.B. Damkot

De voorzitter  
mr. H. Heijs