



provincie
Zuid-Holland

Jaarverslag bezwarencommissie verslagjaar 2021



Elke dag beter. Zuid-Holland.

Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding	5
1 Taak, werkwijze en samenstelling van de commissie en haar secretariaat	6
1.1. Taak en werkwijze van de commissie	6
1.2. Samenstelling van de commissie	9
1.3. Het bezwarenssecretariaat	10
2 Bezwaarschriften en adviezen	11
2.1. Aantallen	11
2.2. Aantal bezwaarschriften dat informeel is afgehandeld	11
2.3. Aantallen bezwaarschriften waarover de commissie jaarlijks advies heeft uitgebracht	12
2.4. De in de adviezen getrokken vier soorten conclusies ('dicta')	14
2.5. Contraire besluiten	17
2.6. Rechtspositionele bezwaarschriften	18
2.7. Termijnen	19
3 Leeraspecten	20
3.1. Inleiding	20
3.2. Reactie van GS op de aanbeveling uit 2020	20
3.3. Algemene aanbevelingen 2021	20
Bijlage	22

Samenvatting

1. In 2021 zijn er 160 bezwaarschriften binnengekomen. In 2020, 2019 en 2018 waren dat er respectievelijk 131, 471 en 174. De verschillen zijn te verklaren uit het feit dat in 2019 tegen enkele besluiten grote aantallen bezwaarschriften zijn ingediend. In 2020 en 2021 zagen we dat beeld niet. Daarnaast is als gevolg van de coronapandemie en de daaropvolgende eerste lockdown een deel van de processen van GS in 2020 geheel dan wel deels tijdelijk stil komen te liggen of heeft vertraging opgelopen waardoor waarschijnlijk minder voor bezwaar vatbare besluiten zijn genomen en er ook minder bezwaren zijn ingediend. In 2021 was van een dergelijke situatie geen sprake meer. Dat verklaart het hogere aantal bezwaren ten opzichte van 2020.
2. In 2021 heeft de commissie over 79 bezwaarschriften advies uitgebracht. Dat zijn er 11 meer dan in 2020. In 2019 was er sprake van 365 adviezen. In 2021 zijn er dus 286 adviezen minder uitgebracht dan in 2019. Voor de verklaring voor het verschil wordt verwezen naar de verklaring onder 1.
3. In 2021 heeft de commissie over 89% (70) van de bezwaarschriften advies uitgebracht binnen de termijn van twaalf weken (incl. opschortingen) die zij zichzelf heeft opgelegd en over 11% (9) van de bezwaarschriften na afloop van die termijn. In 2020 bedroegen die percentages 87% (59) respectievelijk 13% (9).
4. De gemiddelde termijn waarbinnen de commissie advies heeft uitgebracht, bedroeg in 2021 11 weken. In 2020 was dat 10 weken.
5. Als gevolg van informeel overleg is het geschil in 2021 in 42% (63) opgelost. In 2020 was dit 39% (53). Er is dus sprake van een lichte stijging van het aantal zaken dat middels de informele aanpak is opgelost.
6. De commissie adviseerde in 2021 in 15% (12) van de gevallen het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren, in 56% (44) van de gevallen het bezwaarschrift ongegrond te verklaren en het besluit in stand te laten en in 29% (23) van de gevallen het bestreden besluit te herroepen of te wijzigen. In 2021 zijn 3 tussenadviezen uitgebracht.

Ter vergelijking de percentages uit 2020. Toen adviseerde de commissie met betrekking tot 13% (9) van de bezwaarschriften tot niet-ontvankelijk verklaring, inzake 69% (47) van de bezwaarschriften tot ongegrondverklaring en in 18% (12) van de gevallen om het besluit te herroepen. In 2020 bracht de commissie geen tussenadviezen uit.

Wat opvalt, is dat in 2021 procentueel gezien vaker dan in 2020 is geadviseerd om het bestreden besluit te herroepen. De oorzaak lijkt hier te liggen in een toename van het aantal subsidiezaken waarbij geadviseerd is het besluit te herroepen in combinatie met een lichte toename van herroepen besluiten bij vergunningszaken.

7. In 2021 hebben GS in 98% (82) van de gevallen het advies van de commissie gevolgd. In 2% (2) van de gevallen is het advies van de commissie niet gevolgd. In 2020 hebben zij dat in 97% van de gevallen gedaan, in 2019 hebben zij dat in ruim 99% van de gevallen gedaan.



8. Tot slot doet de commissie een drietal aanbevelingen. Zo beveelt de commissie aan om de verzendadministratie van de provincie conform de daarvoor in jurisprudentie gestelde eisen in orde te brengen. Daarnaast doet de commissie een aanbeveling om in het geval van een subsidieregeling met de tendersystematiek de verzoeker nadrukkelijk via de informatie webpagina alsmede het aanvraagformulier te informeren dat de aanvraag bij het aflopen van de indieningstermijn volledig dient te zijn en nadien niet, dus ook niet tijdens de bezwaarprocedure, meer inhoudelijk aangevuld en aangepast mag worden. Dit om misverstanden te voorkomen. Ook beveelt de commissie GS net als in 2019 aan extra aandacht te hebben voor het op orde hebben van de archivering van BIJ12. Tevens heeft de commissie geconstateerd dat de archivering van de provincie zelf ook niet in alle gevallen op orde is, waardoor het niet altijd mogelijk bleek informatie die relevant was voor een zaak aan te leveren. De commissie doet derhalve de aanbeveling eveneens aandacht te hebben voor het op orde krijgen en houden van het provinciaal archief.

9. In 2021 zijn, net als in 2020, 5 finale rechterlijke uitspraken gedaan. In 2019 betrof het 9 zaken waarin een finale rechterlijke uitspraak werd gedaan. Uit de 5 finale uitspraken uit 2021 lijkt één nieuw leerpunt te volgen voor zowel GS als de commissie. In de overige gevallen is, met uitzondering van een handhavingszaak waarbij als gevolg van diverse tijdens de gerechtelijke procedure veranderde omstandigheden het advies van de commissie niet langer meer actueel was, overeenkomstig de adviezen van de commissie uitspraak gedaan. Uit het aantal onherroepelijke uitspraken die zijn gedaan en het aantal bezwaren dat jaarlijks binnenkomt, blijkt dat de bezwaarprocedure van de provincie Zuid-Holland een sterk filterende werking heeft. Slechts een zeer beperkt aantal partijen kiest er namelijk voor om na het doorlopen van de bezwarenprocedure nog door te procederen bij de rechtspraak.

Inleiding

De commissie van advies voor de behandeling van bezwaarschriften van de provincie Zuid-Holland (verder: “commissie”) biedt u hierbij haar jaarverslag over 2021 aan.

Artikel 8 van het Reglement behandeling bezwaarschriften Zuid-Holland 2014 verplicht de commissie jaarlijks vóór 1 juli verslag van haar werkzaamheden aan Gedeputeerde Staten uit te brengen. Daarmee verschaft de commissie inzicht in de aard en omvang van haar werkzaamheden en in de wijze waarop zij haar taak uitoefent.

Dit jaarverslag bestrijkt de periode van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2021.

In dit jaarverslag wordt ingegaan op:

- het aantal bezwaarschriften waarover de commissie in 2021 advies heeft uitgebracht
- het aantal malen dat de commissie in 2021 heeft geadviseerd:
 - o het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren;
 - o het bezwaar ongegrond te verklaren;
 - o het bestreden besluit te herroepen of te wijzigen;
 - o een nader onderzoek te verrichten voordat de commissie haar eindadvies kon uitbrengen.
- het aantal malen dat de commissie in 2021 binnen, respectievelijk na afloop van de termijn van 12 weken heeft geadviseerd;
- het aantal malen dat Gedeputeerde Staten in 2021 van het advies van de commissie zijn afgeweken en de gronden waarop zij dat hebben gedaan;
- leeraspecten die door de commissie behandelde zaken opleveren;
- algemene aanbevelingen van de commissie.



1 Taak, werkwijze en samenstelling van de commissie en haar secretariaat

1.1. Taak en werkwijze van de commissie

De commissie heeft ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Reglement behandeling bezwaarschriften Zuid-Holland 2014 (verder: Reglement) tot taak advies uit te brengen over bezwaarschriften die tegen besluiten van Gedeputeerde Staten zijn ingediend. Met toepassing van artikel 2, tweede lid, hebben ook Provinciale Staten en de commissaris van de Koning besloten bezwaarschriften die tegen hun besluiten zijn ingediend om advies aan de commissie voor te leggen. Ingevolge artikel 2, derde lid, worden bezwaarschriften tegen besluiten over provinciale heffingen niet om advies aan de commissie voorgelegd.

Artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht het bestuursorgaan het besluit waartegen bezwaar is gemaakt, op de grondslag van het bezwaar volledig te heroverwegen. De beoordeling in bezwaar mag dus niet beperkt blijven tot toetsing van de rechtmatigheid van het bestreden besluit, maar dient - binnen de grenzen van de wet en behoudens specifieke uitzonderingen - een volledig nieuwe afweging van belangen te omvatten, bovendien met inachtneming van eventueel gewijzigde omstandigheden. Die verplichting voor het bestuursorgaan geldt ook voor de advisering door de commissie. Dus ook de commissie dient bij haar advisering het bestreden besluit op de grondslag van het bezwaar volledig te heroverwegen.

De zitting van de commissie

De commissie komt tot haar advies door alle op het bezwaarschrift betrekking hebbende stukken te bestuderen en de bezwaarmaker(s), verweerder en derde-belanghebbenden op een, in beginsel openbare, zitting te horen.

Het horen kan in een aantal gevallen achterwege blijven, o.a. als zonneklaar is dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk of ongegrond is (artikel 7:3 van de Algemene wet bestuursrecht en bijvoorbeeld AB 2018/29 r.o. 4.4). Volgens de rechtspraak is dat slechts het geval als uit het bezwaarschrift zelf direct duidelijk wordt dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk respectievelijk ongegrond is en over die conclusie redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is. Verder kan het horen achterwege blijven als aan het bezwaar volledig tegemoetgekomen wordt en andere belanghebbenden in dat geval door het niet horen niet in hun belangen worden geschaad.

De commissie ziet het mede als haar taak om op de zitting te bewerkstelligen dat bij partijen over en weer meer grip voor elkaars standpunten ontstaat.

Waar mogelijk poogt de commissie ook te bevorderen dat partijen met haar hulp ter zitting of eventueel buiten de zitting alsnog tot overeenstemming komen. Soms brengt dit de commissie ertoe de zitting even te schorsen voor een kort overleg tussen partijen 'op de gang', of de behandeling voor een aantal weken aan te houden om partijen te stimuleren meer diepgaand met elkaar te overleggen. Met voornoemde handelswijze tracht de commissie invulling te geven aan

één van de primaire doelen van de bezwaarprocedure, namelijk te komen tot een oplossing van het geschil alsmede het bevorderen of herstellen van het vertrouwen in de overheid. Met behulp van de hierna vermelde werkwijzen en technieken streeft de commissie steeds na dat recht wordt gedaan aan partijen en voorts dat de kwaliteit van de provinciale besluiten en werkwijzen in het concrete geval en ook in meer algemene zin verbetert.

Volledige heroverweging, meenemen van nieuwe informatie en gewijzigde omstandigheden

Bij het besluit op bezwaar moet het bestuursorgaan, behoudens enkele specifieke uitzonderingen, ook alle nieuwe informatie en na het bestreden besluit gewijzigde omstandigheden steeds meewegen. Ook de commissie moet die dus meewegen. Daarom dient het bestuursorgaan in het verweerschrift en tijdens de hoorzitting steeds ook op nieuwe informatie en gewijzigde omstandigheden te attenderen. Dat moet het bestuursorgaan zo tijdig doen dat bezwaarde en eventuele derde-belanghebbenden alle kans krijgen op deze nieuwe informatie zo mogelijk voorafgaand aan de zitting, maar in elk geval tijdens de zitting, adequaat te reageren. Ook de andere partijen moeten nieuwe informatie tijdig aanleveren. Alleen dan is de commissie in staat direct na de zitting te beslissen welk advies zij zal uitbrengen.

Eventueel herstel van gebreken in de bezwarenprocedure; rol van de commissie daarbij

De bezwarenprocedure is door de wetgever mede bedoeld om diverse soorten gebreken te herstellen. Dat kan op verschillende manieren.

Als het bestreden besluit inhoudelijk niet juist is, zal het bestuursorgaan dat besluit moeten wijzigen, intrekken of vervangen. Als het bestreden besluit onzorgvuldig is voorbereid, kan het bestuursorgaan in de bezwaarfase het onderzoek geheel of gedeeltelijk overdoen en aan de hand van de uitkomsten daarvan overwegen of hij een ander besluit moet nemen dan wel het bestreden besluit in stand kan c.q. moet laten.

Als het bestreden besluit ondeugdelijk is gemotiveerd, zal het bestuursorgaan in de bezwaarfase soms alsnog met een deugdelijke motivering kunnen komen. Als dat lukt, kan of moet het bestuursorgaan het bestreden besluit in stand laten.

Dit noopt ook de commissie tot een heel actieve aanpak. Als de commissie duidelijk wordt dat het bestreden besluit onzorgvuldig is voorbereid of ondeugdelijk is gemotiveerd, zal zij onderzoeken of er bij herstel van die onzorgvuldigheid of bij aanpassing van de motivering voldoende grond is het bestreden besluit in stand te laten, dan wel te wijzigen, in te trekken of te vervangen. Dat kan veel onderzoek ter zitting vergen. Het kan de commissie er ook toe brengen eerst een tussenadvies uit te brengen om Gedeputeerde Staten te adviseren eerst een door haar omschreven nader onderzoek in te stellen voordat zij haar eindadvies kan uitbrengen. De commissie acht het namelijk in het algemeen onbevredigend om te volstaan met de constatering dat het bestreden besluit onzorgvuldig is voorbereid c.q. ondeugdelijk is gemotiveerd. Daarom heeft de commissie meermalen geadviseerd een bestreden besluit ondanks gebreken in de voorbereiding of gebreken in de motivering in stand te laten, omdat haar was gebleken dat die gebreken tijdens de bezwaarprocedure – in het verweerschrift, ter zitting of na de zitting – waren hersteld of duidelijk herstelbaar waren. Met het oog daarop heeft de commissie herhaaldelijk, vaak ter zitting, grondig trachten te achterhalen hoe de feiten in werkelijkheid in elkaar staken respectievelijk zelf onderzocht of aan het bestreden besluit wel een deugdelijke motivering ten grondslag kon worden gelegd.

Als het onderzoek van Gedeputeerde Staten onvoldoende is geweest, zal de commissie niet altijd in staat zijn vast te stellen welk besluit passend zal zijn. Soms zal de commissie dan direct eindadvies uitbrengen over de geconstateerde gebreken met

een concrete omschrijving van de punten die (nader) onderzocht moeten worden, waarna het aan Gedeputeerde Staten is op basis van de uitkomsten daarvan te besluiten of het bestreden besluit in stand kan blijven of door welk besluit het moet worden vervangen.

Een andere maal zal de commissie eerst tussenadvies uitbrengen. Dat zal bijvoorbeeld inhouden op welke punten het onderzoek moet worden aangevuld of opnieuw verricht, waarna de commissie – na partijen over de rapportage van dat verbeterde of nieuwe onderzoek te hebben gehoord – pas eindadvies zal uitbrengen, te weten over de kernvraag of het bestreden besluit in stand kan blijven of door welk besluit het moet worden vervangen.

Signaleren van algemene knelpunten

De commissie signaleert in haar advies, óók als zij het ingediende bezwaarschrift ongegrond acht, soms een knelpunt in de provinciale regelgeving of een algemeen knelpunt in de uitvoering. Indien dergelijke knelpunten worden gesignaleerd, worden deze veelal door de commissie als opmerking ten overvloede meegenomen in het advies van de bezwaarzaak waarbij het knelpunt is gesignaleerd. Tevens worden deze knelpunten via het secretariaat van de commissie onder de aandacht gebracht bij de juristen van het Team Juridische zaken en zal er waar nodig actie ondernomen worden.

Plenaire vergaderingen

De commissie komt eenmaal of tweemaal per jaar in plenaire vergadering bijeen, voor het bespreken van gemeenschappelijke aangelegenheden van inhoudelijke en organisatorische aard en voor de vaststelling van haar jaarverslag met de daarin op te nemen algemene aanbevelingen.

Werkwijze vanwege coronamaatregelen

Als gevolg van de coronacrisis en de daaropvolgende lockdown en maatregelen was het nog steeds niet wenselijk dan wel mogelijk fysiek te horen. Derhalve is er net als in 2020 in haast alle gevallen met behulp van MS Teams digitaal gehoord. In twee gevallen is vanwege de feiten en omstandigheden met partijen besloten fysiek te horen. Uiteraard hebben deze zittingen plaatsgevonden met inachtneming van de richtlijnen van het RIVM.

De commissie heeft het digitaal horen ook in 2021 in zijn algemeenheid als een prima alternatief ervaren om partijen gedurende de beperkingen als gevolg van de van kracht zijnde corona-maatregelen te horen. Niet uitgesloten is dat wanneer de coronamaatregelen niet langer meer van kracht zijn, in nader te bepalen gevallen, digitaal horen mogelijk blijft. Wel geniet fysiek horen de voorkeur, omdat op die manier de non-verbale communicatie beter tot uiting komt en de commissie hierop dan beter kan anticiperen. Zodra de maatregelen het weer toelaten en de beschikbare faciliteiten dit weer toelaten, zal fysiek horen derhalve weer als uitgangspunt gaan gelden.

Gecombineerde zitting met Rijkswaterstaat

Nog interessant om te vermelden is dat de commissie in één specifieke bezwaarzaak inzake vermeende schade als gevolg van de Rijnlandroute gezamenlijk heeft gehoord met vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat. In de betreffende situatie stelde bezwaarde schade te ondervinden als gevolg van het Inpassingsplan Rijnlandroute dat bij besluit van Provinciale Staten is vastgelegd en het Tracébesluit A44 dat door de Minister van Infrastructuur en Milieu (thans: Infrastructuur en Waterstaat) is vastgesteld en heeft de bevoegde gezagen verzocht tegemoet te komen in deze schade. Ter onderbouwing van de besluiten op het verzoek van bezwaarde is in opdracht van de Provincie Zuid-Holland en Rijkswaterstaat door een onafhankelijk planschadeadviesbureau één advies uitgebracht. Bezwaarde kon zich uiteindelijk niet vinden in de besluiten en het onderliggende advies en heeft daartegen bezwaar gemaakt. Met instemming van

alle partijen is uiteindelijk vanwege de nauwe verwevenheid van beide zaken besloten een gecombineerde hoorzitting te organiseren waarbij ten aanzien van beide bezwaren tegelijk is gehoord door beide bevoegde gezagen. Hiermee is getracht de processuele lasten voor betrokken partijen zoveel mogelijk te beperken. Nu deze werkwijze goed is bevallen, zal in het geval zich een soortgelijke kwestie voordoet wederom aan partijen voorgesteld worden de bezwaren middels voornoemde wijze af te handelen.

1.2. Samenstelling van de commissie

De commissie bestaat sinds 2021 alleen uit een algemene kamer. De rechtspositionele kamer is zoals reeds in het vorige jaarverslag aangekondigd per 1 januari 2021 opgeheven. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet normalisatie rechtspositie ambtenaren per 1 januari 2020 zijn er na het verstrijken van één jaar na inwerkingtreding van deze wet geen zaken waarover de commissie zou moeten adviseren meer te verwachten. Het in stand laten van deze commissie had derhalve geen toegevoegde waarde meer.

De hoorzittingen van de algemene kamer vinden in beginsel plaats op de donderdagmiddag. Deze kamer houdt elke week een hoorzitting, tenzij er in een bepaalde week geen te behandelen zaken zijn.

Gedeputeerde Staten hebben het aantal leden van de commissie bepaald op 13. Gedeputeerde Staten benoemen de leden via een open sollicitatieprocedure. Van de 13 leden benoemen zij er één als voorzitter en één of meer leden als plaatsvervangend voorzitter.

Volgens artikel 6 van het Reglement benoemen Gedeputeerde Staten de leden voor 4 jaar en kunnen zij hen eenmaal herbenoemen. Gedeputeerde Staten kunnen hiervan in voorkomende gevallen afwijken. De benoemingsperiode voor de leden van de algemene kamer loopt nog door tot 1 mei 2023.

Met ingang van 1 januari 2021 bestond de commissie uit 1 voorzitter, 4 plaatsvervangend voorzitters en 9 leden. In 2020 hebben de heer J.H. van Kreveld, voorzitter, alsmede de heer J.J. Slump, plaatsvervangend voorzitter, te kennen gegeven de benoemingsperiode van 4 jaar niet volledig te zullen uitienden. Zij hebben aangegeven nog tot begin 2021 aan te blijven. Om deze twee aldus ontstane vacatures in de Algemene kamer te vervullen, is er een wervingsprocedure opgestart. Deze procedure heeft geleid tot de benoeming van mevrouw W. van den Hoek tot voorzitter van de commissie en de heer P. Plambeek tot plaatsvervangend voorzitter per 12 maart 2021.

In 2021 was de samenstelling:

Voorzitter:	de heer J.H. van Kreveld (tot 12 maart 2021) mevrouw W. van den Hoek (per 12 maart 2021)
Plv. voorzitter:	mevrouw L. Grapperhaus (algemene kamer, tot 14 april 2021) mevrouw E.D.M. Knecht (algemene kamer) de heer P. Plambeck (algemene kamer, per 12 maart 2021) de heer J.J. Slump (algemene kamer, tot 1 maart 2021) de heer R.S. Wertheim (algemene kamer)
Leden:	de heer J. Brouwer (algemene kamer) mevrouw M. Chébtí (algemene kamer) de heer C.D.J. van Estrik (algemene kamer) de heer J. Geelhoed (algemene kamer) mevrouw G.J. de Haan-Kamphorst (algemene kamer) mevrouw L. Schouwenaars (algemene kamer) de heer M. Stremler (algemene kamer) de heer B.J.W. Walraven (algemene kamer) de heer J.M. Weststeijn (algemene kamer)

1.3. Het bezwarenssecretariaat

Gedeputeerde Staten hebben aan de commissie een secretaris en aantal plaatsvervangend secretarissen toegevoegd. Het secretariaat ondersteunt de commissie in al haar werkzaamheden. Deze ondersteuning bestaat uit het toetsen van bezwaarschriften aan de vereisten van de Algemene wet bestuursrecht, het samenstellen van dossiers, het organiseren van hoorzittingen, het verzorgen van contacten en het voeren van correspondentie met partijen, het opstellen van verslagen van de hoorzittingen, het adviseren in raadkamer en het opstellen van conceptadviezen. Daarnaast onderzoekt het secretariaat aan het begin van het traject of het ingediende bezwaarschrift naar een andere instantie moet worden doorgezonden en voorts of de bezwaren met behulp van de informele aanpak op te lossen zijn.

Het secretariaat van de commissie is als onderdeel van het cluster Rechtsbescherming geïntegreerd binnen het Team Juridische zaken van de afdeling Financiële en Juridische Zaken. Hiermee is tot uitdrukking gebracht dat voor het secretariaat van de commissie een taak is weggelegd op het gebied van 'juridische control'. Het secretariaat kan vanuit deze positie, in samenwerking met de overige juristen binnen het team, verbeteringen voorstellen voor de uitvoering van provinciale taken, beleid- en regelgeving en de processen van de provinciale overheid.

Gedurende het verslagjaar hebben de volgende personen de functie van (plaatsvervangend) secretaris bekleed:

Secretaris:	de heer E.P.M. Gabriëls
Plaatsvervangend secretarissen:	de heer J.J. Broekhuijzen de heer R. van Drunen (tot 3 juli 2021) mevrouw Y.F.J. Fransen (per 1 april 2021) mevrouw A.M.F. Ramselaar de heer A. van Reeuwijk (inhuur) mevrouw I. van der Veen (per 11 oktober 2021) de heer K. Willeijns (per 6 april 2021)

De secretaris en plaatsvervangend secretarissen zijn in hun werk in 2021 ondersteund door twee juridisch ondersteuners.

2 Bezwaarschriften en adviezen

2.1. Aantallen

In 2021 zijn 160 bezwaarschriften ingediend. In 2020 en 2019 waren dat er respectievelijk 131 en 471. Het grote verschil tussen de aantallen van 2019 en 2021 is te verklaren uit het feit dat er in 2019 twee zeer omvangrijke zaken waren. Ten opzichte van vorig jaar is er een beperkte toename te zien. Dit is grotendeels te verklaren doordat in 2020 een deel van de processen van Gedeputeerde Staten stillagen als gevolg van de destijds geldende coronamaatregelen. In 2021 was geen sprake van een dergelijke situatie en dat verklaart mogelijk een iets hoger aantal ten opzichte van het voorgaande jaar.

Bij de aanvang van 2021 waren nog 83 eerder ingediende bezwaarschriften bij de commissie in behandeling. Dat betekent dat de commissie in 2021 in totaal 243 bezwaarschriften in behandeling had; drie daarvan zijn naar een andere instantie doorgezonden.

2.2. Aantal bezwaarschriften dat informeel is afgehandeld

Een belangrijke taak van het cluster rechtsbescherming is om te onderzoeken of het geschil zonder advies van de commissie kan worden opgelost, bijvoorbeeld door aanpassing van het besluit of via een informeel gesprek. Deze taak is uitgewerkt in de brochure "Informele aanpak van bezwaren en klachten bij de provincie Zuid-Holland" (2018). Als deze bemiddeling succes heeft, kan het bezwaarschrift worden ingetrokken.

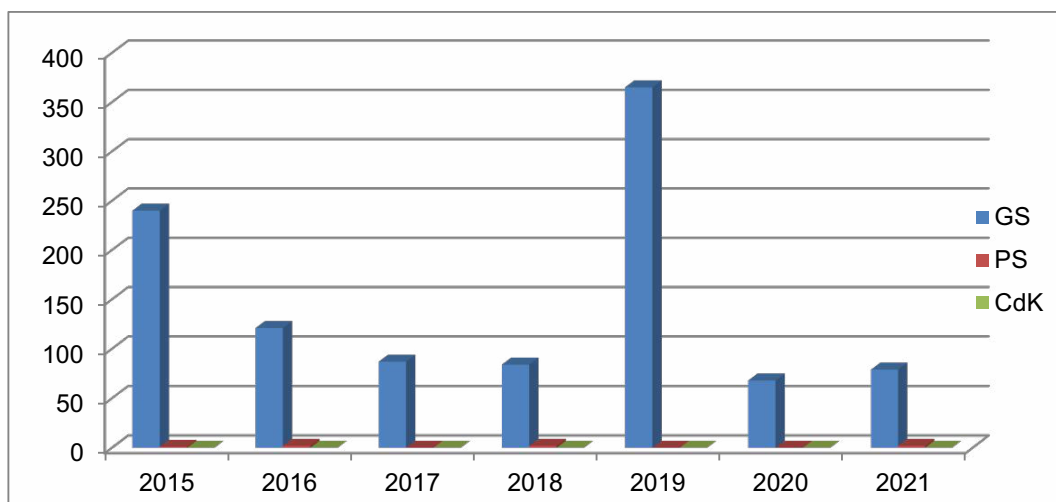
In 2021 zijn van de in totaal 151 afgedane zaken 72 bezwaarschriften ingetrokken (in 2020 68):

- 63 na informeel overleg met de vakafdeling, al dan niet georganiseerd door medewerkers van het cluster rechtsbescherming (in 2020 42); in 27 van die zaken in 2020 was het bestreden besluit na het informele overleg ingetrokken of gewijzigd;
- in 9 gevallen om een andere reden (in 2020 15).

Door het informele overleg is het geschil in 2021 in ongeveer 42% van de gevallen zonder advies van de commissie opgelost. Ten opzichte van vorig jaar (39%) is dit een lichte stijging.

De commissie acht het waardevol dat steeds wordt gezien of het geschil op informele wijze kan worden opgelost. Dit acht zij belangrijk omdat dit onder meer een belangrijke bijdrage kan leveren aan het beeld van een betrouwbare overheid en het creëren van meer draagvlak voor de besluitvorming. Overigens, als geen informeel overleg heeft plaatsgevonden of als informeel overleg niet tot een oplossing heeft geleid, zal ook de commissie zelf op de zitting bezien of zij partijen nog tot elkaar kan brengen. Zij gaat hier de komende tijd nog meer de aandacht op vestigen.

2.3. Aantallen bezwaarschriften waarover de commissie jaarlijks advies heeft uitgebracht



Toelichting

In 2021 heeft de commissie over 79 bezwaarschriften advies uitgebracht. Tot en met 2015 steeg elk jaar het aantal bezwaarschriften waarover de commissie advies heeft uitgebracht. In 2016 is een daling ingezet, die zich in 2017 en 2018 heeft voortgezet. In 2019 heeft de commissie echter over 365 bezwaarschriften advies uitgebracht, als gevolg van het feit dat tegen enkele besluiten een zeer groot aantal bezwaarschriften was ingediend, in één zaak 110, in de andere zelfs 199. Dat waren dus twee zeer omvangrijke zaken. In 2020 lag het aantal zaken waarover advies is uitgebracht toch weer iets lager met 68 zaken waarin advies is uitgebracht. De verklaring voor dit lagere aantal ligt zeer vermoedelijk indirect bij de coronapandemie en de daaropvolgende eerste lockdown en maatregelen. In de cijfers van het aantal binnengekomen bezwaren is terug te zien dat er tot juli maar een beperkt aantal bezwaren zijn binnengekomen. Vermoedelijk was dit als gevolg van alle beperkingen en maatregelen waardoor er in het begin van de eerste lockdown een groot deel van de processen van Gedeputeerde Staten geheel dan wel tijdelijk stil zijn komen te liggen of vertraging hebben opgelopen waardoor uiteindelijk ook minder voor bezwaar vatbare besluiten zijn genomen. In 2021 kwam het aantal zaken weer uit op ongeveer dezelfde aantallen als in 2017 en 2018.

Provinciale Staten hebben in 2021 2 bezwaarschriften ten aanzien van éénzelfde kwestie aan de commissie voorgelegd. In 2020 en 2019 hebben zij geen enkel bezwaarschrift voorgelegd. De commissaris van de Koning heeft de laatste jaren geen bezwaarschriften aan de commissie voorgelegd.

In 2021 had de commissie in totaal 243 bezwaarschriften in behandeling. Drie zijn ter behandeling naar een andere instantie doorgezonden; 72 zijn ingetrokken. Over 79 bezwaarschriften heeft de commissie advies uitgebracht. De overige 89 bezwaarschriften waren op 31 december 2021 nog bij de commissie in behandeling.

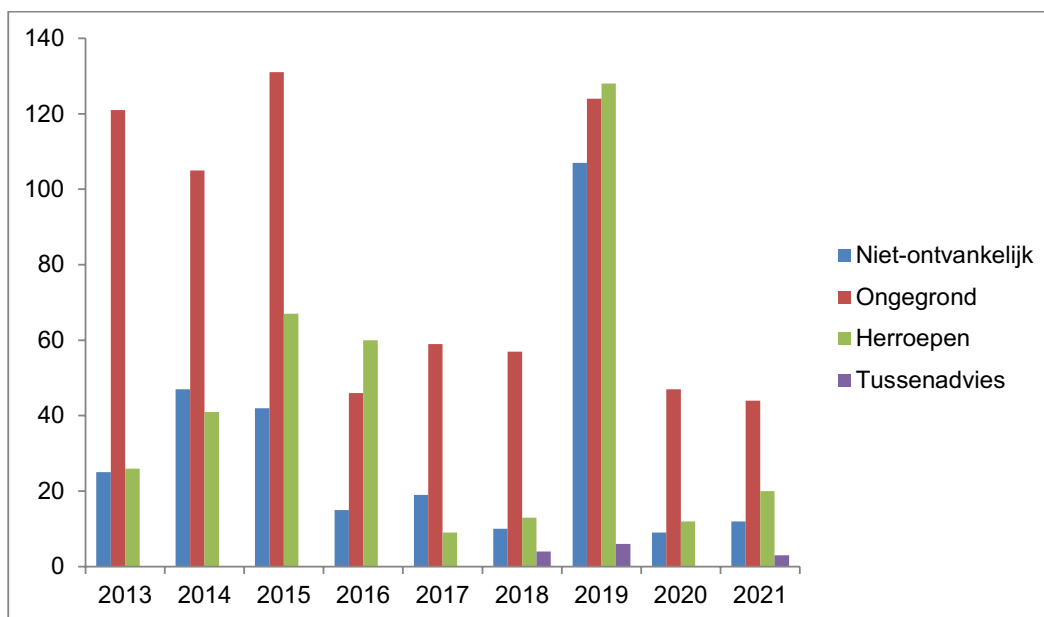
2.4. De in de adviezen getrokken vier soorten conclusies ('dicta')

Aantallen naar onderwerp

Op verzoek van Provinciale Staten is onderstaande tabel opgenomen waarin per onderwerp wordt vermeld hoeveel adviezen de commissie in 2021 heeft uitgebracht en in hoeveel van die adviezen zij geadviseerd heeft om het bezwaar (i) niet-ontvankelijk of (ii) ongegrond te verklaren, (iii) het bestreden besluit te herroepen, (iv) of een tussenadvies heeft uitgebracht. Ter vergelijking zijn steeds tussen haakjes de aantallen van deze vier soorten dicta in 2020 vermeld.

Bezwaarschriften per categorie (tussen haakjes betreft aantal in 2019)	Aantal	Niet-ontvankelijk	Ongegrond	Besluit herroepen	Tussenadvies
A. Rechtspositioneel	0 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (1)	0 (0)
B. Handhavingsbesluiten (HH) totaal	14 (14)	0 (0)	9 (10)	5 (4)	0 (0)
HH Dienst Beheer Infrastructuur	0 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
HH DCMR Milieudienst Rijnmond	6 (4)	0 (0)	3 (1)	3 (3)	0 (0)
HH Omgevingsdienst Haaglanden	1 (0)	0 (0)	1 (0)	0 (0)	0 (0)
HH Omgevingsdienst Mid-den-Holland	6 (2)	0 (0)	5 (2)	1 (0)	0 (0)
HH Omgevingsdienst West-Holland	1 (4)	0 (0)	0 (3)	1 (1)	0 (0)
HH Omgevingsdienst Zuid Holland-Zuid	0 (3)	0 (0)	0 (3)	0 (0)	0 (0)
C. Vergunningen (VV) totaal	27 (14)	8 (5)	15 (9)	4 (0)	0 (0)
VV Dienst Beheer Infrastructuur	2 (5)	0 (1)	2 (4)	0 (0)	0 (0)
VV DCMR Milieudienst Rijnmond	1 (1)	1 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
VV Omgevingsdienst Haaglanden	20 (6)	6 (3)	12 (3)	3 (0)	0 (0)
VV Omgevingsdienst Mid-den-Holland	3 (0)	0 (0)	1 (0)	2 (0)	0 (0)
VV Omgevingsdienst West-Holland	0 (2)	0 (0)	0 (2)	0 (0)	0 (0)
VV Omgevingsdienst Zuid Holland-Zuid	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
D. Subsidie	23 (31)	2 (2)	11 (27)	7 (2)	3 (0)
E. WOB	6 (6)	0 (1)	3 (0)	3 (5)	0 (0)
F. PS	2 (0)	2 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
G. Planschade/Nadeelcompensatie	4	0	4	0	0
H. Overig (bedieningstijdenbesluit/wet Bibob)	3 (2)	0 (1)	2 (1)	1 (0)	0 (0)
Totaal	79 (68)	12 (9)	44 (47)	20 (12)	3 (0)

Aantallen in totaal van de verschillende 'dicta'



Toelichting

De commissie achtte in 2021 15% (12) van de bezwaarschriften niet-ontvankelijk. Ten aanzien van 56% (44) van de bezwaarschriften heeft zij geadviseerd om deze ongegrond te verklaren en het besluit in stand te laten. Zij heeft bij 29% (23) van de bezwaarschriften geadviseerd het primaire besluit te herroepen of te wijzigen. Drie van deze adviezen, waarbij geadviseerd is het besluit te herroepen dan wel te wijzigen, betroffen tussenadviezen.

Ter vergelijking de percentages uit 2020. Toen adviseerde de commissie met betrekking tot 13% (9) van de bezwaarschriften tot niet-ontvankelijk verklaring, inzake 69% (47) van de bezwaarschriften tot ongegrondverklaring en in 18% (12) van de gevallen om het besluit te herroepen. Met betrekking tot 5% (6) van de bezwaarschriften bracht de commissie in 2019 een tussenadvies uit.

Wat opvalt, is dat in 2021 procentueel gezien vaker dan in 2020 is geadviseerd om het bestreden besluit te herroepen. De oorzaak lijkt hier te liggen in een behoorlijke toename van het aantal subsidiezaken waarbij geadviseerd is het besluit te herroepen en een lichte toename bij vergunningszaken. Verder zijn er geen bijzonderheden te melden.

Waarom heeft de commissie geadviseerd het bestreden besluit te herroepen of nader te overwegen?

Categorie	
Subsidie	<p>De commissie was, in tegenstelling tot GS, in twee gevallen van oordeel dat het aangevraagde project wel degelijk binnen de begripsomschrijving viel zoals omschreven in de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Zuid-Hollandse Journalistiek en niet om die reden geweigerd had mogen worden. De commissie oordeelde derhalve dat de betreffende aanvragen alsnog inhoudelijk beoordeeld moesten worden. Indien na deze inhoudelijke behandeling en het als gevolg daarvan te nemen herziene besluit bezwaarde zich hier wederom niet in kon vinden adviseerde de commissie dit wederom ter advisering aan haar voor te leggen.</p> <p>Met betrekking tot een zaak die eveneens zag op de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Zuid-Hollandse Journalistiek oordeelde de commissie dat het advies, dat conform de subsidieregeling was ingewonnen bij een daarvoor ingestelde adviescommissie, niet op een inzichtelijke motivering berustte nu de motivering per criterium en een verslag ontbrak, zodat GS op grond van artikel 3:9 en 3:49 van de Awb het advies van de adviescommissie niet aan de subsidieweigering ten grondslag had mogen leggen. De commissie adviseerde derhalve alsnog een deugdelijk advies door de daarvoor ingestelde commissie te laten opstellen en de uitkomsten hiervan wederom aan de commissie voor te leggen.</p> <p>In weer een andere zaak inzake subsidie op grond van de subsidieregeling POP-3 Jonge Landbouwers Zuid-Holland 2019 oordeelde de commissie dat het subsidiebedrag ten onrechte op nihil was vastgesteld. In tegenstelling tot GS was de commissie van oordeel dat de twee onderdelen waarvoor subsidie was aangevraagd, ook afzonderlijk voor subsidie in aanmerking konden komen. Nu ten aanzien van het ene onderdeel wel aan de subsidievoorwaarden was voldaan, heeft de commissie geoordeeld dat hiervoor alsnog subsidie moest worden toegekend conform de daartoe opgestelde subsidieregels.</p> <p>In het kader van een andere zaak betreffende de subsidieregeling POP-3 Jonge Landbouwers Zuid-Holland 2019 oordeelde de commissie, in tegenstelling tot GS, dat hetgeen was aangevraagd wel degelijk viel binnen de binnen de investeringscategorie 22 van bijlage 1 van het Openstellingsbesluit. Omdat er geen andere gronden waren aangevoerd om de subsidieaanvraag te weigeren adviseerde de commissie de subsidie alsnog te verlenen.</p> <p>In deze zaak oordeelde de commissie dat de aanvraag op grond van artikel 4:5, eerste lid, van de Awb ten onrechte buiten behandeling was gesteld, vanwege het ontbreken van een essentieel stuk. Nu GS de aanvraag al ruim twee jaar in behandeling had en er tevens aanvullingen in die periode zijn ingediend, konden GS naar het oordeel van de commissie niet na twee jaar alsnog afwijzen op grond van artikel 4:5, eerste lid, van de Awb en heeft derhalve geadviseerd de aanvraag alsnog inhoudelijk te beoordelen.</p> <p>In de volgende zaak oordeelde de commissie dat GS ten onrechte tot de conclusie waren gekomen dat bezwaarde de meldingsverplichting als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van de Algemene subsidie verordening had geschonden en dat GS bezwaarde als gevolg daarvan onterecht hadden opgenomen in het onregelmatighedenregister. De commissie adviseerde derhalve het bestreden besluit te herroepen wat betreft de opname van bezwaarde in het onregelmatighedenregister en adviseerde bezwaarde derhalve uit het onregelmatighedenregister te verwijderen.</p>

	<p>In twee soortgelijke gevallen in het kader van de subsidieregeling Knelpuntenpot sociale huur en middenhuur Zuid-Holland oordeelde de commissie dat het financieringstekort bestond ten tijde van het sluiten van de anterieure overeenkomst en daarmee voldoet aan de vereisten zoals gesteld in de subsidieregeling. Dat er ten tijde van de aanvraag geen sprake meer zou zijn van een financieringstekort en het toekennen van de subsidie in casu geen stimulerend effect meer zou hebben deed daar volgens de commissie niet aan af omdat deze vereisten en voorwaarden nadrukkelijk niet uit de subsidieregeling volgden. Omdat er geen andere gronden zijn aangevoerd om de subsidieaanvraag te weigeren adviseerde de commissie de subsidie derhalve alsnog te verlenen.</p> <p>Bij een zaak in het kader van de subsidieregeling Zonnig Zuid-Holland oordeelde de commissie, in tegenstelling tot GS, dat bezwaarde wel degelijk had voldaan aan hetgeen is gesteld in artikel 14 en artikel 16 van de Subsidieregeling en dat de weigeringsgronden van artikel 15 van de Subsidieregeling in het onderhavige geval niet van toepassing waren. Gelet op het voorgaande oordeelde de commissie dat bij het bestreden besluit ten onrechte geweigerd is subsidie te verlenen en adviseerde GS hiertoe derhalve alsnog over te gaan.</p>
Wet natuurbescherming	<p>De commissie kwam in de betreffende zaak tot de conclusie dat GS geen ontheffing aan de FBE ZH konden verlenen op grond van artikel 3.17, vijfde lid, van de Wnb, omdat een hiervoor noodzakelijk faunabeheerplan voor de bevers ontbrak. Daarbij was de commissie van oordeel, dat de systematiek van de Wnb zich verzet tegen het verlenen van de onderhavige ontheffing op grond van artikel 3.8, van de Wnb nu ontheffingverlening aan een faunabeheereenheid zijn basis vindt in artikel 3.17 van de Wnb. De commissie adviseerde GS het besluit derhalve te herroepen.</p>
Handhaving	<p>De commissie oordeelde in één zaak waarbij een last onder dwangsom was opgelegd dat de daaraan verbonden begunstigingstermijn onredelijk kort was. Aan dit oordeel lag ten grondslag dat om de overtreding ongedaan te kunnen maken en één en ander te kunnen testen en beoordelen het noodzakelijk was dat de inrichting in bedrijf zou zijn. Nu de inrichting reeds enige tijd buiten gebruik was, was dit niet mogelijk. Derhalve adviseerde de commissie het besluit betreffende de begunstigingstermijn te herroepen en deze zo aan te passen dat voldoende rekening wordt gehouden met het buiten gebruik zijn van de inrichting.</p> <p>In een andere zaak oordeelde de commissie dat een tweetal lasten onvoldoende duidelijk waren geformuleerd en daarmee in strijd waren met het rechtszekerheidsbeginsel. De commissie oordeelde derhalve het besluit op deze punten te herroepen en de lasten conform het advies van de commissie aan te passen, waarna het besluit alsnog in stand kon blijven.</p> <p>In weer een andere zaak oordeelde de commissie eveneens dat meerdere lasten onvoldoende duidelijk en daarnaast ook onjuist waren. De commissie adviseerde derhalve het besluit op dit punt te herroepen en overeenkomstig het advies van de commissie aan te passen, waarna het besluit alsnog in stand kon blijven.</p> <p>In de volgende zaak oordeelde de commissie dat de aan de last onder dwangsom gekoppelde te treffen maatregelen verduidelijking behoeften, bij de opgelegde verplichtingen rekening gehouden moest worden met nieuwe resultaten van emissiemetingen en de begunstigingstermijn te verlengen, waarna het besluit alsnog in stand kon blijven.</p>

<p>Wet openbaarheid bestuur</p>	<p>In één zaak heeft de commissie geoordeeld dat het Wob-verzoek moest worden beschouwd als (deel)Wob-verzoeken en adviseerde GS ten aanzien van de (deel)Wob-verzoeken c.q. onderdelen van het Wob-verzoek die door de commissie als voldoende specifiek waren aangemerkt tot inhoudelijke behandeling over te gaan en in het besluit op bezwaar te beslissen over openbaarmaking van de onder de provincie berustende documenten waarop deze verzoeken zagen. Ten aanzien van de overige (deel)Wob-verzoeken had de commissie geadviseerd om conform de door de commissie beschreven werkwijze te pogen samen met bezwaarde tot precisering te komen. Voor de (deel)Wob-verzoeken waarbij dit mogelijk bleek te zijn dienden GS vervolgens tot inhoudelijke behandeling over te gaan. Voor de (deel)Wob-verzoeken waarbij dit niet mogelijk bleek te zijn, kon de buitenbehandelingstelling worden gehandhaafd.</p> <p>In weer een andere zaak adviseerde de commissie dat wanneer GS zouden besluiten het verzoek alsnog geheel of gedeeltelijk te blijven weigeren, alsnog een nadere motivering te geven zoals voorgeschreven door de commissie, of anders de informatie met betrekking tot de ligging van de percelen waarop de tegemoetkomingen in faunaschade door knobbelzwanen in 2019 betrekking hebben, voor zover deze informatie is neergelegd in documenten, alsnog openbaar te maken.</p> <p>De commissie adviseerde in weer een andere zaak het bestreden besluit te herroepen en oordeelde dat meerdere documenten ten onrechte niet openbaar zijn gemaakt, althans dat onvoldoende gemotiveerd is waarom deze documenten niet openbaar gemaakt hoefden te worden. De commissie adviseerde GS in deze kwestie het volgende:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de documenten, waarvan GS reeds blijkt hadden gegeven deze openbaar te willen maken, alsnog openbaar te maken; 2. de documenten of onderdelen van documenten opgesteld voor intern beraad openbaar te maken die feitelijke gegevens bevatten die niet verweven zijn met een persoonlijke beleidsopvatting; 3. de relevante kaarten openbaar te maken; 4. de documenten die niet zijn opgesteld voor intern beraad openbaar te maken; 5. dan wel één en ander nader te motiveren als GS van oordeel zijn dat andere weigeringsgronden openbaarmaking alsnog in de weg staan.
<p>Omgevingsrecht</p>	<p>De commissie concludeerde in deze zaak dat GS bij het bestreden besluit ten onrechte de omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen, milieuneutrale wijziging en afwijken beheersverordening hadden geweigerd, omdat artikel 2.83 van het Bouwbesluit 2012 geen ruimtelijke relevantie kent en dus ten onrechte bij de ruimtelijke afweging was betrokken. Daarbij was door GS voor het overige geen motivering gegeven waarom ruimtelijke aspecten in de weg stonden aan vergunningverlening. De commissie adviseerde derhalve het besluit voor zover dit zag op de aanvraag voor de activiteiten bouwen, milieuneutrale wijziging en afwijken beheersverordening met inachtneming van het advies alsnog inhoudelijk te beoordelen.</p>

2.5. Contraire besluiten

Ten aanzien van 82 bezwaarschriften waarover de commissie in 2020 en 2021 advies heeft uitgebracht, hebben Gedeputeerde Staten in 2021 een beslissing op bezwaar genomen.

In 2 van die 82 (2%) gevallen hebben Gedeputeerde Staten het advies van de commissie niet gevolgd. Ter vergelijking: in 2020 is in 2 van de 62 (3%) gevallen het advies niet gevolgd.

De twee gevallen waarin Gedeputeerde Staten het advies niet gevolgd hebben betroffen beiden Wob-zaken. In de eerste zaak had de commissie geoordeeld dat het Wob-verzoek moest worden beschouwd als (deel)Wob-verzoeken en adviseerde Gedeputeerde Staten ten aanzien van de (deel)Wob-verzoeken c.q. onderdelen van het Wob-verzoek die door de commissie als voldoende

specifiek waren aangemerkt tot inhoudelijke behandeling over te gaan en in het besluit op bezwaar te beslissen over openbaarmaking van de onder de provincie berustende documenten waarop deze verzoeken zien. Ten aanzien van de overige (deel)Wob-verzoeken had de commissie geadviseerd om conform de door de commissie beschreven werkwijze te pogen samen met bezwaarde tot precisering te komen. Voor de (deel)Wob-verzoeken waarbij dit mogelijk bleek te zijn, dienden Gedeputeerde Staten vervolgens tot inhoudelijke behandeling over te gaan. Voor de (deel) Wob-verzoeken waarbij dit niet mogelijk bleek te zijn, kon de buitenbehandelingstelling worden gehandhaafd. Anders dan de commissie waren Gedeputeerde Staten van oordeel dat niet sprake was van (deel)Wob-verzoeken nu dit nooit als zodanig door bezwaarde kenbaar was gemaakt en sloot ook niet aan bij de toelichting die hierover door bezwaarde was gegeven en was dus bedoeld als slechts één verzoek. Dit betreffende verzoek is naar het oordeel van Gedeputeerde Staten nog steeds geen of onvoldoende specifieke bestuurlijke aangelegenheid, waardoor het verzoek naar hun oordeel terecht buitenbehandeling was gesteld. De commissie kwam voorts tot het oordeel dat Gedeputeerde Staten bezwaarde onvoldoende behulpzaam waren geweest bij de precisering van het Wob-verzoek. Gedeputeerde Staten volgden dit standpunt van de commissie niet en waren van oordeel dat zij bezwaarde wel degelijke voldoende gelegenheid hadden geboden het verzoek nader te preciseren.

In de andere zaak adviseerde de commissie om onder meer alsnog een aantal documenten openbaar te maken. Dit deel van het advies hebben Gedeputeerde Staten ook gevolgd. Daarnaast adviseerde de commissie dat wanneer Gedeputeerde Staten zouden besluiten het verzoek alsnog geheel of gedeeltelijk te blijven weigeren, alsnog een nadere motivering te geven zoals voorgeschreven door de commissie, of anders de informatie met betrekking tot de ligging van de percelen waarop de tegemoetkomingen in faunaschade in 2019 betrekking hebben, voor zover deze informatie is neergelegd in documenten, alsnog openbaar te maken. Ten aanzien van dit laatste deel van het advies hebben Gedeputeerde Staten besloten af te wijken van het advies van de commissie. GS waren kortgezegd van oordeel dat door de betreffende locaties openbaar te maken, in zowel het geval dat sprake was van een grondeigenaar die natuurlijk persoon is alsook de gevallen waarbij sprake was van een rechtspersoon, te herleiden was welke natuurlijke personen betrokken zijn en hebben daarom in het kader van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer besloten deze informatie niet openbaar te maken. Voor alle percelen gold dat op basis van de locatiegegevens (kaarten) de individuele eigenaar/pachter/grondgebruiker van het schadepceel geïdentificeerd kon worden. Door deze locatiegegevens te verstrekken ontstond het risico op dierenrechtenactivisme jegens deze eigenaren/pachters. Het belang van openbaarmaking weegt daar naar het oordeel van GS niet tegen op, te meer omdat deze weglating inhoudelijk niets afdoet aan de verstrekte informatie.

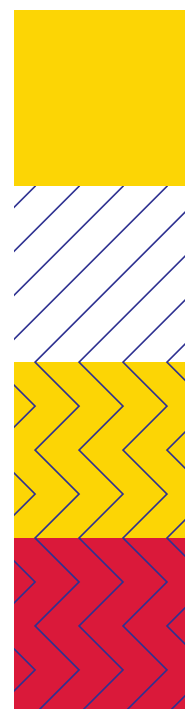
2.6. Rechtspositionele bezwaarschriften

Door de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren op 1 januari 2020 is de commissie, behoudens gevallen die onder het overgangsrecht vallen, niet langer meer bevoegd over dergelijke geschillen te oordelen. Het is dan ook niet de verwachting dat er gelet op de periode dat de nieuwe wet reeds van kracht is nog nieuwe zaken zullen volgen. Derhalve is op 1 januari 2021 besloten de rechtspositionele kamer van de commissie op te heffen. In het geval er na deze datum zeer onverwacht toch nog rechtspositionele bezwaren voordoen waarin door een commissie geadviseerd moet worden, zal hiervoor een ad-hoc commissie bijeengeroepen worden. Eind 2021 stond er nog één langlopende zaak open waarbij partijen de intentie hebben uitgesproken tot een oplossing van het geschil te komen. De verwachting is dat er ten aanzien van dit bezwaar geen advies uitgebracht hoeft te worden door de commissie.

2.7. Termijnen

De Algemene wet bestuursrecht geeft voor de totale behandeling van bezwaarschriften een aantal termijnen, maar niet voor de fase van advisering door bezwarencommissies. De commissie heeft zichzelf een adviestermijn opgelegd van twaalf weken na het einde van de bezwaartermijn. Die termijn wordt opgeschort als nader onderzoek nodig is of als informeel overleg plaatsvindt en bezwaarde daarmee instemt.

In 2021 is in 89% (70) van de gevallen advies binnen deze twaalf weken uitgebracht en in 11% (9) van de gevallen na het einde van de twaalf weken termijn. In 2020 was het percentage 87% (59) binnen de twaalf weken termijn en 13% (9) na die termijn. De gemiddelde adviestermijn bedroeg in 2021 elf weken. In 2020 was dat 10 weken. Er is tussen beide jaren dus geen groot verschil te zien. In beide jaren is in ieder geval voldaan aan de interne normstelling van 85% tijdig afgedane adviezen.



3 Leeraspecten

3.1. Inleiding

Bij haar werkzaamheden stuit de commissie soms op meer algemene knelpunten, bij de bezwaren-behandeling zelf, of in de provinciale regelgeving dan wel het beleid van de provincie of de uitvoering daarvan. Naast haar kerntaak – het formuleren van adviezen over de ingediende bezwaarschriften – heeft de commissie de mogelijkheid die knelpunten te signaleren en daarover aanbevelingen te doen om die knelpunten op te lossen. Zie hierna par 3.3.

Daarnaast kijkt de commissie naar aanleiding van rechterlijke uitspraken over zaken waarin zij in het verleden heeft geadviseerd, ook naar mogelijke lessen die uit die uitspraken zijn te trekken; zie daarvoor de bijlage Finale rechterlijke uitspraken uit 2021: enkele leerpunten. Ten aanzien van dit punt valt het de commissie op dat als gekeken wordt naar het aantal bezwaarschriften dat jaarlijks binnenkomt en het aantal partijen dat na de bezwaarprocedure nog verder procederen zeer beperkt is. Zo is in 2021 en 2020 in slechts 5 zaken finaal uitspraak gedaan door een rechterlijke instantie en in 2009, 2008 en 2007 was hiervan in respectievelijk 9, 5 en 13 gevallen sprake. Geconcludeerd kan dus worden dat de bezwaarprocedure van de provincie een sterk filterende werking heeft en partijen om voor hen moverende redenen in de meeste gevallen geen aanleiding zien verder te procederen bij de rechtspraak.

De voorzitter van de commissie heeft het jaarverslag over 2020 op verzoek van de Statencommissie Bestuur en Middelen in een vergadering van die Statencommissie toegelicht en vragen van de Statencommissie over dat verslag beantwoord.

3.2. Reactie van GS op de aanbevelingen uit 2020

In het jaarverslag over 2020 heeft de commissie een drietal aanbevelingen gedaan aan Gedeputeerde Staten:

- Voorkom dat beslissingen op bezwaar worden gesplitst in meerdere deelbeslissingen.
- Besteed in dwangsbesluiten aandacht aan een heldere omschrijving van de last, zodat duidelijk is welke verplichtingen er als gevolg van de opgelegde last(en) gelden.
- Heb aandacht voor een juiste en adequate informatievoorziening op de provinciale website ter voorkoming van misverstanden en verwarring bij burgers en organisaties, opdat conflicten en juridische procedures worden voorkomen.

Gedeputeerde Staten hebben na ontvangst van het jaarverslag over 2020 aan Provinciale Staten laten weten dat zij deze aanbevelingen zullen opvolgen.

3.3. Algemene aanbevelingen 2021

Bij één bezwaarzaak was sprake van een te laat ingediend bezwaarschrift. Normaliter heeft dit, behoudens de gevallen dat sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding, tot gevolg dat een bezwaarschrift niet ontvankelijk wordt verklaard en dus niet meer inhoudelijk wordt behandeld. Tijdens de behandeling van het betreffende bezwaarschrift constateerde de commissie dat, nadat door bezwaarde werd betwist dit besluit te hebben ontvangen, Gedeputeerde Staten geen sluitende verzendadministratie hadden. Hierdoor konden Gedeputeerde Staten niet aantonen dat

het besluit daadwerkelijk op de bij het besluit aangegeven verzenddatum was verzonden en aangeboden was aan het postbezorgingsbedrijf. Als gevolg hiervan konden Gedeputeerde Staten niet aantonen dat de brief daadwerkelijk op de gestelde datum was verzonden en kon daardoor ook niet gesteld worden dat het bezwaarschrift te laat was ingediend.

De commissie beveelt Gedeputeerde Staten derhalve nadrukkelijk aan om de verzendadministratie conform de daarvoor in jurisprudentie gestelde eisen alsnog in orde te brengen, waardoor in het vervolg voldoende aangetoond kan worden dat alle verzonden besluiten daadwerkelijk aan het postbezorgingsbedrijf aangeboden zijn op de dag zoals vermeld bij de verzenddatum op het besluit.

Voorts constateert de commissie met enige regelmaat dat bezwaarden bij zogenaamde tendersubsidies er niet goed van op de hoogte zijn dat een aanvraag bij het aflopen van de indieningstermijn volledig dient te zijn en nadien, dus ook tijdens de bezwaarprocedure, niet meer inhoudelijk aangevuld dan wel aangepast mag worden. Dit is om ervoor te zorgen dat alle indieners van een aanvraag gelijk worden behandeld en evenveel kans hebben om voor de subsidie in aanmerking te komen. Om verwarring en discussie hierover te voorkomen beveelt de commissie u aan om dit nadrukkelijk in het geval van een tendersubsidie te vermelden bij de informatie over de betreffende subsidieregeling en het aanvraagformulier.

Voorts heeft de commissie geconstateerd dat de archivering van BIJ12 nog steeds niet op orde is. Reeds in 2019 heeft de commissie deze constatering gedaan en heeft toen aanbevolen dit alsnog op orde te brengen. Tevens heeft zij geconstateerd dat de archivering van de provincie zelf ook niet in alle gevallen op orde is, waardoor het niet altijd mogelijk bleek informatie die relevant was voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit aan te leveren. De commissie doet derhalve de aanbeveling aandacht te hebben voor het op orde krijgen en houden van het archief.

De commissie heeft geen signalen ontvangen dat niet is voldaan dan wel onvoldoende aandacht is besteed aan de eerder opgenomen aanbevelingen. Wel heeft de commissie geconstateerd dat de archivering bij BIJ12, waarover zij reeds in 2019 een aanbeveling heeft gedaan, nog steeds niet volledig op orde is en blijft tevens aandacht vragen voor het helder omschrijven van de last en bijbehorende maatregelen bij dwangsbesluiten.



BIJLAGE

FINALE RECHTERLIJKE UITSPRAKEN UIT 2021

De bezwarencommissie (hierna ook: de commissie) acht het nuttig om te bezien of er leerpunten zijn naar aanleiding van rechterlijke uitspraken in zaken van de provincie Zuid-Holland waarin de commissie advies heeft uitgebracht. Daarbij wordt alleen gekeken naar uitspraken van de rechtbanken waartegen geen beroep is ingesteld en naar uitspraken van de hoogste bestuursrechtters. De rechterlijke uitspraken hebben betrekking op besluiten van Gedeputeerde Staten (hierna: GS) die vaak al enkele jaren geleden zijn genomen.

In 2021 zijn, net als in 2020, 5 finale rechterlijke uitspraken gedaan. In 2019 betrof het 9 zaken waarin een finale rechterlijke uitspraak werd gedaan. In 2021 ging het om 4 uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) en om 1 uitspraak van de rechtbank Den Haag.

In één van deze 5 (20%) uitspraken is een besluit van GS vernietigd (in 2020 betrof dat 40% van de besluiten van GS).

Alle 5 uitspraken worden hierna samengevat en indien van toepassing wordt een mogelijk leerpunt vermeld.

1. Goedkeuring faunabeheerplan (ABRvS 7 april 2021; ECLI:NL:RVS:2021:745)

GS hebben bij besluit van 9 november 2017 het door het bestuur van de Faunabeheereenheid vastgestelde 'faunabeheerplan smient Zuid-Holland 2017-2023 voor de periode van 10 november 2017 tot en met 9 november 2023' (het faunabeheerplan) goedgekeurd (het goedkeuringsbesluit). De Faunabeheereenheid heeft het faunabeheerplan opgesteld om de schade die smienten aanbrengen aan gras en andere gewassen te kunnen beperken. Dat kan door de vogels te weren, te verjagen of af te schieten. Voor het mogen afschieten is vrijstelling verleend in de Verordening uitvoering Wet natuurbescherming Zuid-Holland. Volgens het faunabeheerplan kunnen maximaal 6500 smienten worden afgeschoten zonder dat dat een nadelige invloed heeft op de gunstige staat van instandhouding van de soort. De commissie heeft GS geadviseerd om de bezwaren, onder aanvulling van de motivering, ongegrond te verklaren. Kort samengevat overweegt de commissie dat het faunabeheerplan, gelezen in samenhang met een bij het verweerschrift overgelegde notitie, een voldoende onderbouwing bevat waaruit blijkt dat de uitvoering van het faunabeheerplan niet leidt tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de smient. De commissie heeft daarbij overwogen dat het toegestane afschot van maximaal 6500 smienten de staat van instandhouding niet in gevaar brengt. GS hebben dit advies in hun beslissing op bezwaar overgenomen. De rechtbank heeft geoordeeld dat GS onvoldoende hebben gemotiveerd dat de staat van instandhouding van de smient niet verder zal verslechteren door uitvoering van het faunabeheerplan. De rechtbank heeft daarom de beslissing op bezwaar vernietigd en het goedkeuringsbesluit herroepen. De ABRvS heeft de uitspraak van de rechtbank bevestigd. Zij heeft overwogen dat GS niet hebben onderbouwd dat het afschieten van smienten niet zal leiden tot een (significant) negatieve invloed op de gunstige staat van instandhouding van de smient. Ook ontbreekt een motivering voor het aantal van 6500 smienten dat maximaal per jaar mag worden afgeschoten en dit is van belang omdat niet volledig kan worden uitgesloten dat het afschot niet wordt gecompenseerd door de natuurlijke jaarlijkse aanwas. Volgens het voorzorgsbeginsel van artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie mogen lidstaten geen afwijkingen van verboden toestaan indien het onderzoek van de

beschikbare wetenschappelijke gegevens onzekerheid laat bestaan over de vraag of de afwijking al dan niet schadelijk is voor de gunstige staat van instandhouding van de soort. Dit beginsel heeft volgens de ABRvS ook betrekking op het milieubeleid in algemene zin.

Leerpunt voor GS of de commissie:

In voorkomende gevallen dient zowel de commissie als GS meer kritisch te kijken of de staat van instandhouding als gevolg van een faunabeheerplan niet verder verslechtert en de motivering ter onderbouwing hiervan afdoende is.

2. Invordering dwangsommen (ABRvS 3 maart 2021; ECLI:NL:RVS:2021:453)

GS hebben in verband met de overtreding door een inrichting van een vergunningvoorschrift dwangsommen ingevorderd en een (nieuwe) last onder dwangsom opgelegd. Het gaat om voorschrift 5.1.1 van de vergunning waarin is bepaald dat buiten de inrichting geen geur afkomstig van de inrichting waarneembaar mag zijn. De commissie heeft geadviseerd om beide besluiten in stand te laten. GS hebben dit advies overgenomen. De rechtbank heeft het beroep ongegrond verklaard, evenals de ABRvS. De ABRvS heeft met betrekking tot het invorderingsbesluit overwogen dat de last inhoudt dat moet worden voldaan aan voorschrift 5.1.1 van de vergunning. Omdat dit voorschrift geen onderscheid maakt in geurbronnen doet de opgelegde last met verwijzing naar dat voorschrift dat ook niet. De last heeft betrekking op alle geurbronnen en is niet beperkt tot de geur die afkomstig is van de verwerking van kunststof. GS hebben de grondslag van de last dan ook niet verlaten door een dwangsom in te vorderen in verband met geurhinder als gevolg van de verwerking van groenafval. Voor wat betreft het besluit tot oplegging van de (nieuwe) last onder dwangsom overwegen de rechtbank en de ABRvS dat de last voldoende duidelijk is geformuleerd en dat het in het kader van voorschrift 5.1.1 niet relevant is door welk soort afval de geuren worden veroorzaakt en ook niet of de geuren vrijkomen bij normale bedrijfsactiviteiten of incidentele gebeurtenissen. GS hoeven niet per geurbron een last op te leggen of per geurbron concrete maatregelen voor te schrijven om geurhinder te voorkomen.

Leerpunt voor GS of de commissie:

Geen, nu het standpunt van GS en de commissie is bevestigd.

3. Handhaving (ABRvS 31 maart 2021; ECLI:NL:RVS:2021:669)

GS hebben een verzoek om handhavend op te treden tegen een parkeervoorziening bij een museum ten behoeve van ongeveer 270 parkeerplaatsen afgewezen. Volgens GS is geen sprake van een overtreding nu voor de aanleg en het gebruik van de parkeervoorziening geen vergunning ex artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb) is vereist. De commissie heeft geadviseerd om de bezwaren voor zover deze zien op het ontbreken van emissies van verkeersbewegingen gegrond te verklaren en het besluit te herroepen. GS hebben in hun beslissing op bezwaar het bezwaar deels gegrond en deels ongegrond verklaard. De beslissing om niet handhavend op te treden is in stand gebleven. Volgens GS tonen -nieuwe- Aerius berekeningen aan dat de toename van stikstofdepositie minder is dan 0,05 mol/ha/jaar zodat er geen vergunningplicht is. De rechtbank heeft het beroep van verzoeker gegrond verklaard, het besluit vernietigd en bepaald dat GS een nieuw besluit moeten nemen. De rechtbank heeft hiertoe onder verwijzing naar de uitspraak van de ABRvS van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS: 1603) overwogen dat het besluit van GS niet deugdelijk is gemotiveerd omdat het standpunt dat geen vergunning nodig is, gestoeld is op een passende beoordeling waarin voor het project, voor het aspect stikstof, is verwezen naar de passende beoordeling die voor het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is gemaakt, terwijl daaruit geen zekerheid kan worden verkregen dat de aanleg en het gebruik van de (tweede) parkeervoorziening de natuurlijke kenmerken van het nabijgelegen natura-2000 gebied niet zullen aantasten. Er bestond volgens de rechtbank op het moment dat het besluit werd genomen grond voor handhavend optreden omdat er geen vergunning ex artikel 2:7,

tweede lid, van de Wnb, zoals dat luidde voor 1 januari 2020, was verleend. Tijdens de behandeling van het hoger beroep bij de ABRvS hebben GS een last onder dwangsom opgelegd en deze vervolgens ook weer ingetrokken omdat GS aan het museum een Wnb-vergunning hebben verleend voor de aanleg en ingebruikname van de tweede parkeervoorziening en daarom van een overtreding geen sprake meer was. Er is daarmee een beroep van rechtswege ontstaan voor de derde-belanghebbende partij in het geding, de verzoeker om handhaving, nu door de intrekking van het besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom een nadelige wijziging voor de derde-belanghebbende is ontstaan omdat deze heeft verzocht om handhavend op te treden tegen de tweede parkeervoorziening. Dit beroep slaagt echter niet zo overweegt de ABRvS omdat alsnog een Wnb-vergunning is verleend voor de parkeervoorziening.

Leerpunt voor GS of de commissie:

Geen nieuw leerpunt. In de leerpunten bij het jaarverslag van 2019 is reeds aandacht geweest voor het feit dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) strijdig was met het Unierecht waardoor dit programma niet kon dienen als toetsingskader voor plannen of projecten die tot een toename van stikstofdepositie kunnen leiden.

4. Subsidie (ABRvS 17 maart 2021; ECLI:NL:RVS:2021:587)

GS hebben een aan een stichting verleende boekjaarsubsidie vastgesteld waarbij de kosten voor een voorziening leegstaand pand van € 207.000,- die zien op de periode vanaf 1 juli 2017 - niet voor subsidie in aanmerking komen, omdat de subsidie alleen bedoeld is voor kosten die zijn gemaakt tot en met 30 juni 2017. Het hiertegen gemaakte bezwaar hebben GS - overeenkomstig het advies van de commissie- ongegrond verklaard. Zowel de rechtbank als de ABRvS hebben het beroep van de stichting ongegrond verklaard. De ABRvS heeft overwogen dat de subsidie wordt vastgesteld op basis van de werkelijke kosten die gemaakt zijn in de periode van 1 januari 2017 tot en met 30 juni 2017. Dat de stichting op grond van artikel 4:76 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het jaarrekeningenrecht verplicht is de betreffende voorziening op te nemen, leidt er volgens de ABRvS niet toe dat de kosten voor die voorziening hadden moeten worden toegerekend aan het boekjaar. Voorts heeft de ABRvS overwogen dat uit een eerdere uitspraak uit 2014 van de ABRvS (ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1940) niet kan worden afgeleid dat de kosten voor een voorziening in beginsel voor subsidie in aanmerking komen alleen al omdat deze doelmatig zijn en daadwerkelijk zijn gemaakt. Artikel 4:46, derde lid, van de Awb vindt volgens de ABRvS geen toepassing omdat op grond daarvan alleen de werkelijke kosten die de stichting heeft gemaakt tijdens het boekjaar in de periode van 1 januari 2017 tot en met 30 juni 2017 in aanmerking kunnen worden genomen. De kosten voor de voorziening leegstaand pand zijn buiten die periode gemaakt. GS waren volgens de ABRvS niet gehouden om te onderzoeken of in plaats van de kosten voor de voorziening de andere door de stichting in het halfjaarverslag vermelde kosten subsidiabel waren. GS waren evenmin gehouden om de stichting in de gelegenheid te stellen een gewijzigde verantwoording in te dienen dan wel een maximale correctie toe te passen. Voorts hebben GS volgens de ABRvS de subsidie vastgesteld overeenkomstig de subsidieverlening als bedoeld in artikel 4:46, eerste lid, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 4:31 van de Awb. Van een lagere vaststelling van de subsidie als bedoeld in artikel 4:46, tweede lid, van de Awb is geen sprake.

Leerpunt voor GS of de commissie:

Geen, nu het standpunt van GS en de commissie is bevestigd.

5. Subsidie (rechtbank Den Haag, 18 juni 2021; ECLI:NL:RBDHA: 2021:10491)

GS hebben het verzoek om subsidie op grond van het Openstellingsbesluit POP-3 samenwerking duurzame innovaties landbouw Zuid-Holland 2019 afgewezen omdat de aanvraag niet de minimale score van 30 punten heeft behaald die nodig was om in aanmerking te komen voor subsidie. Het hiertegen door aanvrager ingediende bezwaar hebben GS overeenkomstig het advies van de commissie ongegrond verklaard. Het tegen dit besluit ingediende beroep heeft de rechtbank ongegrond verklaard.

Leerpunt voor GS of de commissie:

Geen, nu het standpunt van GS en de commissie is bevestigd.



Toegankelijkheidsrapport

Bestandsnaam: Jaarverslag bezwarencommissie_versie 2_T.pdf

Rapport gemaakt door: Peter

Bedrijf:

[Persoonlijke gegevens en bedrijfsgegevens van het dialoogvenster Voorkeuren > Identiteit.]

Overzicht

Er zijn geen problemen aangetroffen in dit document.

- Handmatige controle vereist: 0
- Goedgekeurd na handmatige controle: 2
- Afgekeurd na handmatige controle: 0
- Overgeslagen: 0
- Goedgekeurd: 30
- Mislukt: 0

Gedetailleerd rapport

Document

Naam van regel	Status	Beschrijving
Machtigingsmarkering voor toegankelijkheid	Goedgekeurd	De markering voor toegankelijkheid moet worden ingesteld
PDF-bestand met alleen afbeeldingen	Goedgekeurd	Document is geen PDF-bestand dat alleen bestaat uit een afbeelding
PDF-bestand met codes	Goedgekeurd	Document is PDF-bestand met codes
Logische leesvolgorde	Goedgekeurd na handmatige controle	Documentstructuur biedt een logische leesvolgorde
Primaire taal	Goedgekeurd	De teksttaal is opgegeven
Titel	Goedgekeurd	Documenttitel wordt weergegeven in de titelbalk
Bladwijzers	Goedgekeurd	Bladwijzers aanwezig in grote documenten
Kleurcontrast	Goedgekeurd na handmatige controle	Document bevat correcte kleurcontrasten

Pagina-inhoud

Naam van regel	Status	Beschrijving
Gecodeerde inhoud	Goedgekeurd	Alle pagina-inhoud bevat code
Gecodeerde annotaties	Goedgekeurd	Alle annotaties bevatten code
Tabvolgorde	Goedgekeurd	Tabvolgorde is consistent met structuurvolgorde
Tekencodering	Goedgekeurd	Er is een betrouwbare tekencodering
Gecodeerde multimedia	Goedgekeurd	Alle multimediaobjecten bevatten code
Schermflikkering	Goedgekeurd	Pagina veroorzaakt geen schermflikkering
Scripts	Goedgekeurd	Geen ontoegankelijke scripts
Reacties met tijdslimiet	Goedgekeurd	Pagina vereist geen reacties met tijdslimiet
Navigatiekoppelingen	Goedgekeurd	Navigatiekoppelingen zijn niet herhaald

Formulieren

Naam van regel	Status	Beschrijving
Gecodeerde formulervelden	Goedgekeurd	Alle formulervelden bevatten code
Veldomschrijvingen	Goedgekeurd	Alle formulervelden hebben een omschrijving

Alternatieve tekst

Naam van regel	Status	Beschrijving
Alternatieve tekst voor figuren	Goedgekeurd	Alternatieve tekst vereist voor figuren
Geneste alternatieve tekst	Goedgekeurd	Alternatieve tekst die nooit zal worden gelezen
Gekoppeld aan inhoud	Goedgekeurd	Alternatieve tekst moet zijn gekoppeld aan inhoud
Annotatie wordt verborgen	Goedgekeurd	Alternatieve tekst mag de annotatie niet verbergen
Alternatieve tekst voor overige elementen	Goedgekeurd	Overige elementen die alternatieve tekst vereisen

Tabellen

Naam van regel	Status	Beschrijving
Rijen	Goedgekeurd	TR moet een onderliggend item van Table, THead, TBody of Tfoot zijn
TH en TD	Goedgekeurd	TH en TD moeten onderliggende items zijn van TR
Koppen	Goedgekeurd	Tabellen moeten koppen bevatten
Regelmaat	Goedgekeurd	Tabellen moeten hetzelfde aantal kolommen per rij bevatten en hetzelfde aantal rijen per kolom
Overzicht	Goedgekeurd	Tabellen moeten een samenvatting bevatten

Lijsten

Naam van regel	Status	Beschrijving
Lijstitems	Goedgekeurd	LI moet een onderliggend item van L zijn
Lbl en LBody	Goedgekeurd	Lbl en LBody moeten onderliggende items van LI zijn

Koppen

Naam van regel	Status	Beschrijving
Juiste insluiting via nesting	Goedgekeurd	Juiste insluiting via nesting

[Terug naar boven](#)