

Jaarverslag bezwarencommissie

Verlagjaar 2019



provincie **HOLLAND**
ZUID

Vastgesteld: 7 mei 2020

Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding	4
1 Taak, werkwijze en samenstelling van de commissie en haar secretariaat	5
1.1. Taak en werkwijze van de commissie	5
1.2. Samenstelling van de commissie	9
1.3. Het bezwarenssecretariaat	11
2 Bezwaarschriften en adviezen	13
2.1. Aantallen	13
2.2. Aantal bezwaarschriften die informeel zijn afgehandeld	13
2.3. Aantallen bezwaarschriften waarover de commissie jaarlijks advies heeft uitgebracht	14
2.4. De in de adviezen getrokken vier soorten conclusies ('dicta')	16
2.5. Contraire besluiten	22
2.6. Rechtspositionele bezwaarschriften	22
2.7. Termijnen	23
3 Leeraspecten	25
3.1. Inleiding	25
3.2. Reactie van GS op de aanbeveling uit 2018	25
3.3. Algemene aanbevelingen 2019	26
Bijlage	28
Finale rechterlijke uitspraken uit 2019: enkele leerpunten	28

Samenvatting

1. In 2019 heeft de commissie over 365 bezwaarschriften advies uitgebracht, Dat zijn er 281 meer dan in 2018. Dat verschil is te verklaren uit het feit dat in 2019 tegen enkele besluiten grote aantallen bezwaarschriften zijn ingediend.
2. In 2019 heeft de commissie over 97% (353) van de bezwaarschriften advies uitgebracht binnen de termijn van twaalf weken die zij zichzelf heeft opgelegd en over 3% (12) van de bezwaarschriften na afloop van die termijn. In 2018 bedroegen die percentages 93% (78) respectievelijk 7% (6).
3. De gemiddelde termijn waarbinnen de commissie advies heeft uitgebracht, bedroeg in 2019 10 weken. In 2018 was dat zeven weken. Dat verschil is te verklaren uit het feit dat de enkele zaken waarin tegen een of enkele besluiten bijzonder veel bezwaarschriften zijn ingediend, alleen al door dat grote aantal extra gecompliceerd en uiterst bewerkelijk waren.
4. De commissie adviseerde in 2019 in 29% (107) van de gevallen het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren, in 34% (124) van de gevallen het bezwaarschrift ongegrond te verklaren en in 35% (128) van de gevallen het bestreden besluit te herroepen of te wijzigen. In 2% (6) van de gevallen oordeelde zij in een tussenadvies dat zij pas inhoudelijk advies kon uitbrengen als GS eerst de daarvoor aangewezen adviescommissie van deskundigen een nadere beoordeling hadden laten verrichten. In 2018 was de commissie van mening dat 12% (10) van de bezwaarschriften niet-ontvankelijk was. Ten aanzien van 68% (57) van de bezwaarschriften heeft zij geadviseerd om deze ongegrond te verklaren en in 15% (13) van de gevallen adviseerde zij om het primaire besluit te herroepen of te wijzigen.
5. In 2019 hebben GS in ruim 99% (354) van de gevallen het advies van de commissie gevolgd. In 2018 hebben zij dat in 88% (67) van de gevallen gedaan, in 2017 hebben zij dat in alle gevallen gedaan.
6. Tot slot gaat dit jaarverslag op leeraspecten in.

Inleiding

De commissie van advies voor de behandeling van bezwaarschriften van de provincie Zuid-Holland (verder: “commissie”) biedt u hierbij haar jaarverslag over 2019 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 verschafft 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 2019 tot en met 31 december 2019.

- In dit jaarverslag wordt ingegaan op:
- het aantal bezwaarschriften waarover de commissie in 2019 advies heeft uitgebracht
- het aantal malen dat de commissie in 2019 heeft geadviseerd:
 - het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren
 - het bezwaar ongegrond te verklaren
 - het bestreden besluit te herroepen of te wijzigen
 - een nader onderzoek te verrichten voordat de commissie haar eindadvies kon uitbrengen
- het aantal malen dat de commissie in 2019 binnen respectievelijk na afloop van de termijn van 12 weken heeft geadviseerd
- het aantal malen dat Gedeputeerde Staten in 2019 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 - 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 bezwarencommissie. 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 resp. 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 begrip 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 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 ook alle nieuwe informatie en na het bestreden besluit gewijzigde omstandigheden steeds worden meegewogen. 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 hij 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 moet worden gewijzigd, ingetrokken of vervangen.

Dat kan veel onderzoek ter zitting vergen. Het kan ook de commissie ertoe 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 resp. 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.

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.

1.2. Samenstelling van de commissie

De commissie bestaat uit een rechtspositionele kamer en een algemene kamer. De hoorzittingen vinden in beginsel plaats op de donderdagmiddag. De algemene kamer houdt elke week een hoorzitting, tenzij er in een bepaalde week geen te behandelen zaken zijn. De rechtspositionele kamer houdt in beginsel eenmaal per twee weken zitting, maar gezien het aantal bezwaarschriften op dat terrein gebeurde dat in 2019 slechts af en toe.

Gedeputeerde Staten hebben het aantal leden van de commissie bepaald op 19, waarvan zes zitting hebben in de rechtspositionele kamer. Gedeputeerde Staten benoemen de leden via een open sollicitatieprocedure, met dien verstande dat zij de helft van de leden van de rechtspositionele kamer op voordracht van de verenigingen van ambtenaren benoemen. Van de 19 leden benoemen zij 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. Per 1 mei 2019 was de benoemingsperiode van 4 jaar voltooid. Gedeputeerde Staten hebben alle leden van de algemene kamer en twee leden

die niet meer dan 1 ½ termijn hadden volbracht, voor 4 jaar herbenoemd. Zij hebben alle leden van de rechtspositionele kamer tot 31 december 2020 herbenoemd, omdat de taak van die kamer door het op 1 januari 2020 in werking treden van de Wet normalisatie rechtspositie ambtenaren in de loop van 2020 geleidelijk ten einde zal lopen. Om de aldus 7 ontstane vacatures in de Algemene kamer te vervullen, is een wervingsprocedure gehouden. Deze procedure heeft er toe geleid dat Gedeputeerde Staten met ingang van 1 mei 2019 7 leden, waarvan 3 nieuwe plv. voorzitters, hebben kunnen benoemen. De rechtspositionele kamer heeft thans 2 plv. voorzitters, de algemene 4.

Tot 1 mei 2019 was de samenstelling:

Voorzitter: de heer J.H. van Kreveld
 Plv. voorzitter: mevrouw A.J.A. de Bie (algemene kamer)
 de heer O.A. Dijkstra (algemene kamer)
 mevrouw J.M.M. van Popering-van der Stokker (rechtspositionele kamer)
 de heer J.J. Slump (algemene kamer)
 de heer K.F.A.M. Weijling (rechtspositionele kamer)
 Leden: de heer R.T.J. Bouwman (algemene kamer)
 de heer J. Brouwer (algemene kamer)
 mevrouw R. van Heusden (algemene kamer)
 de heer R.A.J. de Jong (algemene kamer)
 mevrouw S. Jurkovich (rechtspositionele kamer)
 mevrouw J. Klerks (rechtspositionele kamer)
 mevrouw L. Schouwenaars (algemene kamer)
 de heer H.J.A. Steijger (rechtspositionele kamer)
 de heer M. Stremmler (algemene kamer)
 mevrouw I.H.M. van der Voort (rechtspositionele kamer)
 de heer B.J.W. Walraven (algemene kamer)

Vanaf 1 mei 2019 is de samenstelling:

- Voorzitter: de heer J.H. van Kreveld
- Plv. voorzitter: mevrouw E.D.M. Knegt (algemene kamer)
 mevrouw J.M.M. van Popering-van der Stokker (rechtspositionele kamer)
 de heer J.J. Slump (algemene kamer)
 de heer K.F.A.M. Weijling (rechtspositionele kamer)
 de heer R.S. Wertheim (algemene kamer)
 de heer J.M. Weststeijn (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 S. Jurkovich (rechtspositionele kamer)
 mevrouw J. Klerks (rechtspositionele kamer)
 mevrouw L. Schouwenaars (algemene kamer)
 de heer H.J.A. Steijger (rechtspositionele kamer)
 de heer M. Stremler (algemene kamer)
 mevrouw I.H.M. van der Voort (rechtspositionele kamer)
 de heer B.J.W. Walraven (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 gepositioneerd binnen het Team Juridische zaken (voorheen: Kaderstelling & Controle) 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:

Plaatsvervangend secretarissen:

De secretaris en plaatsvervangend secretarissen zijn in hun werk in 2019 ondersteund door en allen in de functie van juridisch ondersteuner.

2 Bezwaarschriften en adviezen

2.1. Aantallen

In 2019 zijn 471 bezwaarschriften ingediend. In 2018 waren dat er 174. Het grote verschil tussen de aantallen in 2018 en 2019 is te verklaren uit het feit dat er in 2019 twee zeer omvangrijke zaken waren. Eén van die zaken betrof 110 bezwaarschriften, de andere zelfs 200. Dit heeft ertoe geleid dat in 2019 in totaal 365 bezwaarschriften zijn ingediend.

Bij de aanvang van 2019 waren nog 80 eerder ingediende bezwaarschriften bij de commissie in behandeling. Dat betekent dat de commissie in 2019 in totaal 551 bezwaarschriften in behandeling had; negen daarvan zijn naar een andere instantie doorgezonden.

2.2. Aantal bezwaarschriften die informeel zijn 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 “Informeel aanpak van bezwaren en klachten bij de provincie Zuid-Holland” (2018). Als deze bemiddeling succes heeft, kan het bezwaarschrift worden ingetrokken.

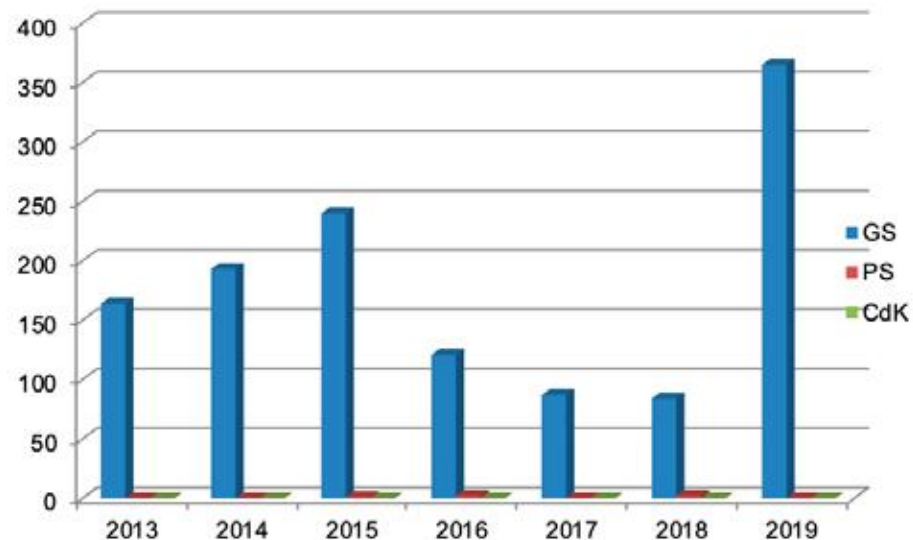
In 2019 zijn 88 bezwaarschriften ingetrokken (in 2018 87):

- 12 na wijziging of intrekking van het bestreden besluit (in 2018 10)
- 35 na informeel overleg met de vakafdeling, al dan niet georganiseerd door medewerkers van het cluster rechtsbescherming (in 2018 57); in 26 van die zaken in 2019 was het bestreden besluit na het informele overleg ingetrokken of gewijzigd
- in 41 gevallen om een andere, veelal niet bekende, reden (in 2018 20).

Door het informele overleg is het geschil in 2019 in ongeveer 20% van de gevallen zonder advies van de commissie opgelost. De twee voorgaande jaren lag dit percentage op ongeveer 25. Het was in 2019 lager doordat in twee omvangrijke zaken (waarin in totaal 309 bezwaarschriften waren ingediend) geen ruimte voor een informele oplossing bleek. Zonder deze twee zaken, waarop hierna nog wordt ingegaan, zou er een aanzienlijke stijging zijn geweest van het percentage zonder advies van de commissie opgeloste gevallen.

De commissie acht het waardevol dat steeds wordt gezien of het geschil op informele wijze kan worden opgelost. 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 → gezien of zij partijen tot elkaar kan brengen.

2.3. Aantallen bezwaarschriften waarover de commissie jaarlijks advies heeft uitgebracht



Toelichting

Van 2013 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 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 200. Dat waren dus twee zeer omvangrijke zaken.

In de ene zaak waren 200 bezwaarschriften ingediend tegen zes ontheffingen op grond van de Vaarwegenverordening/ Omgevingsverordening voor het varen met containerschepen waarvan de afmetingen groter waren dan in het Afmetingenbesluit is toegestaan.

In de andere zaak waren 110 bezwaarschriften ingediend tegen een ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming voor o.a. het opzettelijk beschadigen of vernielen van nesten of rustplaatsen van de huismus en de gewone dwergvleermuis in het kader van de herontwikkeling van een bestaand zorgcomplex en de nieuwbouw van twee appartementencomplexen.

Provinciale Staten hebben in 2019 geen bezwaarschriften aan de bezwarencommissie voorgelegd. In zowel 2016 als 2018 hadden zij twee bezwaarschriften aan de bezwarencommissie voorgelegd. De commissaris van de Koning heeft de laatste jaren geen bezwaarschriften aan de commissie voorgelegd.

In 2019 had de commissie in totaal 551 bezwaarschriften in behandeling. Negen zijn ter behandeling naar een andere instantie doorgezonden; 88 zijn ingetrokken. Over 365 bezwaarschriften heeft de commissie advies uitgebracht. De overige 89 bezwaarschriften waren op 31 december 2019 nog bij de commissie in behandeling.

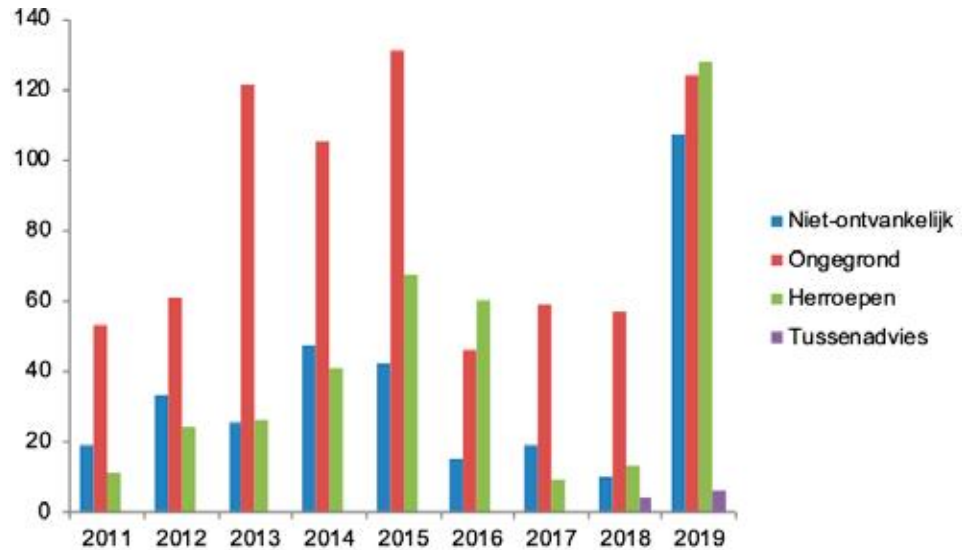
2.4. De in de adviezen getrokken vier soorten conclusies ('dicta')

Aantallen naar onderwerp

Op verzoek van Provinciale Staten is onderstaande tabel opgenomen waarin per onderwerp wordt vermeld over hoeveel bezwaarschriften de commissie in 2019 advies heeft uitgebracht en over hoeveel van die bezwaarschriften 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 2018 vermeld.

Bezwaarschriften per categorie (tussen haakjes betreft aantal in 2018)	Aantal	Niet-ontvankelijk	Ongegrond Besluit herroepen	Besluit herroepen	Tussenadvies
A. Rechtspositioneel	5 (2)	2 (0)	3 (1)	0 (1)	0 (0)
B. Handhavingsbesluiten (HH) totaal	18 (20)	1 (5)	9 (14)	8 (1)	0 (0)
HH Dienst Beheer Infrastructuur	0 (1)	0 (0)	0 (1)	0 (0)	0 (0)
HH DCMR Milieudienst Rijnmond	12 (4)	0 (0)	7 (3)	5 (1)	0 (0)
HH Omgevingsdienst Haaglanden	1 (4)	0 (0)	0 (4)	1 (0)	0 (0)
HH Omgevingsdienst Midden-Holland	0 (8)	0 (5)	0 (3)	0 (0)	0 (0)
HH Omgevingsdienst West-Holland	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
HH Omgevingsdienst Zuid Holland-Zuid	5 (3)	1 (0)	2 (3)	2 (0)	0 (0)
C. Vergunningen (VV) totaal	320 (31)	102 (5)	104 (19)	114 (7)	0 (0)
VV Dienst Beheer Infrastructuur	200 (2)	98 (1)	102 (1)	0 (0)	0 (0)
VV DCMR Milieudienst Rijnmond	4 (21)	1 (1)	1 (13)	2 (7)	0 (0)
VV Omgevingsdienst Haaglanden	116 (8)	3 (3)	1 (5)	112 (0)	0 (0)
VV Omgevingsdienst Midden-Holland	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
VV Omgevingsdienst West-Holland	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
VV Omgevingsdienst Zuid Holland-Zuid	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
D. Subsidiebesluiten	15 (21)	0 (0)	8 (15)	1 (2)	6 (4)
E. WOB	5 (2)	2 (0)	0 (0)	3 (2)	0 (0)
F. PS	0 (2)	0 (0)	0 (2)	0 (0)	0 (0)
G. Overig (faunabeheerplannen)	2 (5)	0 (0)	0 (6)	2 (0)	0 (0)
Totaal	365 (84)	107 (10)	124 (57)	128 (13)	6 (4)

Aantallen in totaal van de verschillende 'dicta'



Toelichting

De commissie achtte in 2019 29% (107) van de bezwaarschriften niet-ontvankelijk. Ten aanzien van 34% (124) van de bezwaarschriften heeft zij geadviseerd om deze ongegrond te verklaren. Zij heeft bij 35% (128) van de bezwaarschriften geadviseerd het primaire besluit te herroepen of te wijzigen.

In 2019 heeft de commissie bij 2% (6) van de bezwaarschriften een tussenadvies uitgebracht. Omdat het deskundigenadvies waarop het afwijzende subsidiebesluit was gebaseerd, in het geheel niet duidelijk maakte waaróm aan de subsidieaanvraag van bezwaarde een bepaalde score was toegekend, ontbrak in deze gevallen voor bezwaarde iedere reële mogelijkheid om die score en daarmee de afwijzing van de aanvraag te beoordelen en eventueel te betwisten. De commissie achtte het daarom noodzakelijk dat de deskundigencommissie alsnog een - inzichtelijke - motivering zou verschaffen, opdat bezwaarde kon beoordelen of en waarom hij het niet met de score eens was.

Ook de commissie achtte zich vanwege dat gebrek aan enige motivering niet in staat te beoordelen of de afwijzing terecht was. Deze zaken waren eind 2019 nog niet afgerond.

Ter vergelijking de percentages uit 2018. Toen adviseerde de commissie met betrekking tot 12% (10) van de bezwaarschriften tot niet-ontvankelijk verklaring, inzake 68% (57) van de bezwaarschriften tot ongegrondverklaring en in 15% (13) van de gevallen om het besluit te herroepen. Met betrekking tot 5% (4) van de bezwaarschriften bracht de commissie in 2018 een tussenadvies uit.

Wat opvalt, is dat in 2019 procentueel gezien aanmerkelijk vaker dan in 2018 is geadviseerd om het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren en in de overige gevallen het bestreden besluit te herroepen. Dit grote verschil met betrekking tot deze beide 'dicta' valt te verklaren uit de twee in par. 2.3 vermelde zaken die betrekking hadden op een zeer groot aantal bezwaarschriften tegen enkele besluiten. In de zaak over de zes ontheffingen voor varen met grotere afmetingen dan volgens het Afmetingenbesluit was toegestaan, heeft de commissie geadviseerd een groot deel van de daartegen ingediende bezwaarschriften niet-ontvankelijk te verklaren wegens te late indiening of het ontbreken van een rechtstreeks belang van bezwaarmaker bij het besluit. In de in par. 2.3 genoemde omvangrijke zaak betreffende de Wet natuurbescherming heeft de commissie naar aanleiding van alle bezwaarschriften, voor zover ze ontvankelijk waren, geadviseerd de bestreden ontheffing te herroepen.

Om de volgende redenen heeft de commissie in 2019 geadviseerd om een bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren. Negentienmaal wegens een niet verschoonbare termijnoverschrijding. Eenmaal wegens het ontbreken van procesbelang. Eenmaal omdat het bezwaarschrift niet aan de vereisten van de Algemene wet bestuursrecht voldeed en dit verzuim niet tijdig was hersteld. Tweemaal was het bezwaarschrift niet tegen een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht gericht. De overige 83 bezwaarschriften waren ingediend door iemand die geen belanghebbende bij het bestreden besluit was.

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

Categorie	
Subsidiebesluiten	<p>In één zaak was de commissie van oordeel dat de toegekende score op het criterium 'haalbaarheid van de activiteit' geen recht deed aan het project waarvoor subsidie is aangevraagd en heeft zij geadviseerd dit nogmaals te beoordelen met inachtneming van de aandachtspunten van de commissie.</p> <p>In een andere zaak adviseerde de commissie het bestreden besluit tot buiten behandeling laten van de subsidieaanvraag te herroepen en alsnog inhoudelijk te beslissen op deze aanvraag. De commissie was van oordeel dat een tijdige e-mail als ongenoegzame subsidieaanvraag diende te worden aangemerkt en dat het later alsnog op de juiste wijze indienen van de subsidieaanvraag er in dit geval niet toe heeft geleid dat de aanvraag inhoudelijk is gewijzigd of aangevuld. De commissie was van oordeel dat de subsidieaanvraag derhalve moest worden geacht tijdig te zijn ingediend.</p>
Handhaving	<p>In één zaak hadden GS volgens de commissie ten onrechte vastgesteld dat artikel 17.2, tweede lid, onder b, c, d en e, van de Wet milieubeheer was overtreden. De commissie adviseerde de oplegde last onder dwangsom te herroepen.</p> <p>In een andere zaak oordeelde de commissie dat GS ten onrechte hadden vastgesteld dat een vergunningvoorschrift was overtreden. De commissie adviseerde de opgelegde last onder dwangsom te herroepen.</p> <p>Weer een andere zaak betrof een last onder dwangsom, waarin GS hadden bepaald dat het lozen van de betrokken afvalstoffen tot nul gereduceerd moest worden. De commissie achtte dit niet redelijk en adviseerde GS na overleg met bezwaarde in die last concreet te bepalen welke maximale hoeveelheden van bepaalde stoffen in het verontreinigde afvalwater dat bezwaarde op het gemeentelijk riool loost, aanwezig mogen zijn.</p> <p>In nog een andere handhavingszaak adviseerde de commissie de weigering van een verzoek tot opheffing van een last onder dwangsom te herroepen en het verzoek alsnog in te willigen.</p>

<p>Wet Natuurbescherming</p>	<p>In twee zaken was de commissie van mening dat het college ten onrechte het faunabeheerplan had goedgekeurd omdat dit op onderdelen onduidelijk, onvolledig en onjuist was. De commissie adviseerde het besluit tot vaststelling van het faunabeheerplan te herroepen en het faunabeheerplan slechts goed te keuren nadat het op de door de commissie bedoelde onderdelen afdoende zou zijn aangepast.</p> <p>De commissie adviseerde in een andere zaak aan de ontheffing voor het vangen en uitzetten van verwilderde katten/ zwurfkatten alsnog enkele voorschriften toe te voegen over het overleggen van rapportages en de wijze van uitvoering.</p> <p>In de zaak over de ontheffing voor het verstoren van vleurmuizen en huismussen ten behoeve van de herontwikkeling van een bestaand zorgcomplex en de nieuwbouw van twee appartementencomplexen, waartegen 110 bezwaarschriften waren ingediend, adviseerde de commissie de ontheffing te herroepen voor zover niet alsnog kon worden aangetoond dat met de ontwikkelingen het belang van de volksgezondheid zou worden gediend.</p> <p>In een zaak over een ontheffing voor het doden van vogelsoorten die een ongunstige staat van instandhouding kennen, heeft de commissie geadviseerd de ontheffing te herroepen, tenzij het college alsnog zou aantonen dat door de ontheffing aan de staat van instandhouding van die soorten geen afbreuk werd gedaan. Daarnaast adviseerde de commissie, voor het geval GS die ontheffing niet zouden herroepen, daarin een aantal voorschriften over het gebruik van de ontheffing en een registratieplicht inzake het aantal gedode vogels op te nemen.</p> <p>Een andere zaak betrof de afwijzing van een verzoek om handhaving. De commissie achtte die afwijzing niet terecht, omdat het plaatsen van een markering voor wandelaars door duingebied een overtreding opleverde, omdat die markering tot verlies van habitats zou kunnen leiden, voor die markering geen vergunning was verleend en deze activiteit ook niet was opgenomen in een beheerplan. De commissie adviseerde de afwijzing te herroepen en alsnog een handhavingstraject te starten.</p>
----------------------------------	--

Wet openbaarheid bestuur	<p>De commissie adviseerde om alsnog een deskundigenadvies inclusief de naam van de deskundige openbaar te maken, wat het college met een beroep op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ten onrechte had nagelaten.</p> <p>In een andere zaak constateerde de commissie dat GS hadden verzuimd om op grond van artikel 2.57, tweede lid, van de Aanbestedingswet te beoordelen of de door hen als niet-openbaar aangemerkte aanbestedingsstukken informatie bevatte die kon worden gebruikt om de mededinging te vervalsen. Tevens hadden zij bij het bestreden besluit weliswaar het aanbestedingsstuk overgelegd, maar daarin vele pagina's en passages onleesbaar gemaakt zonder te specificeren op grond van welke uitsluitingsgronden uit artikel 10 van de Wob openbaarmaking zij dit hadden gedaan. De commissie adviseerde het college één en ander opnieuw te beoordelen en alsnog te onderbouwen en indien nodig alsnog openbaar te maken.</p> <p>In één zaak, waarin GS niet alle verzochte documenten die onder haar berustten, hadden overgelegd, hadden zij naar aanleiding van de hoorzitting het primaire besluit gewijzigd en daarbij alsnog de verzochte documenten openbaar gemaakt. Het aldus gewijzigde primaire besluit kon volgens de commissie wel in stand blijven.</p> <p>De commissie adviseerde in een andere zaak om de afwijzing van een verzoek om gegevens vertrouwelijk te behandelen, te herroepen en het verzoek alsnog te honoreren.</p> <p>In een ander zaak over het niet vermelden van de positieve beoordeling van de veiligheids-cultuur in de inrichting van bezwaarde en een samenvatting van het Brzo-inspectierapport met die positieve beoordeling adviseerde de commissie het bestreden besluit te herroepen en die informatie alsnog openbaar te maken.</p>
Maatwerkvoorschrift	<p>In een zaak over maatwerkvoorschriften over emissies uit een ontgeuringsinstallatie oordeelde de commissie dat GS niet bevoegd waren om die voorschriften op te leggen nu deze emissies onder hoofdstuk 5 van het Activiteitenbesluit milieubeheer vielen. Zij adviseerde het besluit te herroepen.</p>
Maatwerkvoorschrift Rechtspositioneel	<p>De commissie adviseerde wegens de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden, de hardheidsclausule van artikel 17 van de Verplaatsingskostenregeling toe te passen en aldus alsnog een hogere vergoeding toe te kennen.</p>

2.5. Contraire besluiten

Ten aanzien van 354 van de 365 bezwaarschriften waarover de commissie in 2019 advies heeft uitgebracht, hebben Gedeputeerde Staten al in 2019 een beslissing op bezwaar genomen.

In 1 van die 354 (<1%) gevallen hebben Gedeputeerde Staten het advies van de commissie niet gevolgd. Ter vergelijking: in 2018 is in 8 van de 67 (12%) het advies niet gevolgd.

Dat ene geval uit 2019 betrof een subsidiezaak, waarin de commissie had geadviseerd bezwaarde alsnog een hersteltermijn te bieden om een via e-mail ingediende aanvraag alsnog op de juiste wijze in te dienen. Gedeputeerde Staten waren het daarmee niet eens en hebben daarom hun besluit tot afwijzing van de gevraagde subsidie in stand gelaten, op de grond dat de aanvraag niet via de voorgeschreven weg tijdig was ingediend.

2.6. Rechtspositionele bezwaarschriften

In de vorige paragrafen zijn de cijfers en percentages weergegeven van alle bezwaarschriften, inclusief de rechtspositionele, die de commissie heeft behandeld. De cijfers ten aanzien van de rechtspositionele bezwaarschriften, die in de voorgaande paragrafen zijn meegenomen, worden op verzoek van het Georganiseerd Overleg (GO) in deze paragraaf ook nog apart weergegeven.

In 2019 is tienmaal tegen een rechtspositioneel besluit bezwaar gemaakt. Eén van die 10 bezwaarschriften (10%) is ingetrokken, nadat als resultaat van nader overleg het besluit was gewijzigd. Over 7 bezwaarschriften had de commissie aan het eind van 2019 nog geen advies uitgebracht, over 2 wel. Daarnaast heeft de commissie in 2019 ook over 4 in 2018 ingediende bezwaarschriften advies uitgebracht.

In die in totaal zes adviezen in 2019 heeft de commissie tweemaal geadviseerd het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren. Eénmaal is geadviseerd het bestreden besluit te herroepen en driemaal om het bezwaarschrift ongegrond te verklaren.

Ter vergelijking: in 2018 is in 50% van de gevallen het bezwaar ingetrokken. In 2018 is over 2 van de 10 ingediende bezwaarschriften advies uitgebracht. Eénmaal was het advies om het besluit te herroepen en éénmaal om het bezwaar ongegrond te verklaren.

Net als in 2016, 2017 en 2018 hebben Gedeputeerde Staten in 2019 in alle rechtspositionele zaken het advies van de commissie overgenomen.

Door het in werking treden van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren op 1 januari 2020 is de kans dat er in 2020 nog bezwaarschriften tegen rechtspositionele besluiten moeten worden behandeld, klein. Maar het is zeker niet uitgesloten. Begin 2020 kon tegen nog in 2019 genomen besluiten bezwaar worden gemaakt. Daarnaast kan een in 2020 (of later) geslaagd beroep bij de rechter inzake voor 2020 ingediende bezwaarschriften ertoe leiden dat Gedeputeerde Staten opnieuw op die bezwaarschriften moeten beslissen. Met het oog op de voorgeschreven advisering door de commissie in dit soort na 1 januari 2020 nog lopende zaken, hebben Gedeputeerde Staten de rechtspositionele kamer van de commissie voorlopig nog in stand gelaten.

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 2019 is in 97% (353) van de gevallen advies binnen deze twaalf weken uitgebracht en in 3% (12) van de gevallen na het einde van de twaalf weken termijn. In 2018 was het percentage 93% (78) binnen de twaalf weken termijn en 7% (6) na die termijn. De gemiddelde adviestermin bedroeg in 2019 tien weken. In 2018 was dat zeven weken. Dat de gemiddelde adviestermin in 2019 langer was dan in 2018 is grotendeels te verklaren uit het feit dat bij de twee zeer omvangrijke zaken (365) die in 2019 zijn behandeld in het merendeel van die gevallen pas na 10 respectievelijk 11 weken advies is uitgebracht. Nu het hier een groot aantal zaken betrof, heeft dit een substantiële invloed op de gemiddelde adviestermin gehad.

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 2019: enkele leerpunten.

De voorzitter van de commissie heeft het jaarverslag over 2018 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 aanbeveling uit 2018

In het jaarverslag over 2018 heeft de commissie aanbevolen om zich in te zetten voor een meer effectieve controle op de naleving van het verbod uit de Provinciale milieuverordening om op de Lek tijdens het varen te ontgassen. Gedeputeerde Staten hebben na ontvangst van het jaarverslag over 2018 aan Provinciale Staten laten weten dat zij deze aanbeveling zullen opvolgen.

Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten te kennen gegeven dat zij binnen de ambtelijke organisatie extra aandacht aan de borging van de adviezen van de bezwarencommissie zullen besteden en de daaruit af te leiden leereffecten.

3.3. Algemene aanbevelingen 2019

1. In diverse (tussen)adviezen uit 2019 die betrekking hadden op subsidieweigeringen heeft de commissie gewezen op een gebrekkige motivering of het volledig ontbreken van enige motivering. Dat is in strijd met de cruciale verplichtingen van de artikelen 3:46 en 3:47 van de Algemene wet bestuursrecht om besluiten (dus ook primaire besluiten) deugdelijk te motiveren en de motivering bij de bekendmaking van die besluiten aan belanghebbenden te verstrekken. Doordat Gedeputeerde Staten bij het primaire besluit niet aan deze verplichtingen hadden voldaan, werd de aanvrager geen enkel inzicht verschaft in de redenering van Gedeputeerde Staten of van de deskundigencommissie door wie Gedeputeerde Staten zich hadden laten adviseren. Dat leidde daarmee bovendien tot onnodige en gecompliceerde bezwarenprocedures en daarmee tot veel vertraging in de afdoening van die zaken.

De commissie beveelt Gedeputeerde Staten nadrukkelijk aan ook bij subsidiebesluiten alle zorg te besteden aan een deugdelijke en inzichtelijke motivering, ook wanneer die besluiten berusten op de adviezen van een externe deskundigencommissie. Gedeputeerde Staten mogen dergelijke adviezen aan hun besluiten ten grondslag leggen, mits die adviezen zorgvuldig tot stand zijn gekomen en een deugdelijke, kenbare motivering bevatten. Eén en ander is noodzakelijk voor de vereiste transparantie over de gemaakte afwegingen. Daarop heeft de aanvrager recht en daardoor kan bij hem ook enig begrip voor het besluit ontstaan. Ook voor de bezwarencommissie is een deugdelijke inzichtelijke motivering van het primaire besluit cruciaal. Want daarzonder is zij in het geheel niet in staat de juistheid van het afwijzingsbesluit te beoordelen.

2. In een ander advies in 2019 heeft de commissie aandacht gevraagd voor een situatie waarin een derde partij (BIJ12) namens Gedeputeerde Staten beheerde archieven niet op orde had. Zij beheerde deze archieven in verband met de uitoefening van een door Gedeputeerde Staten aan haar gemandateerde bevoegdheid. Pas na een zeer langdurig en moeizaam verlopen archiefonderzoek bleek het mogelijk om de op grond van de Wet openbaarheid van bestuur verzochte informatie boven water te krijgen. De commissie heeft Gedeputeerde Staten aanbevolen erop toe te zien dat ook zo'n gemandateerde derde partij de archivering op orde heeft.

3. In weer een ander advies in 2019 heeft de commissie aanbevolen om in situaties waarin een besluit een grotere groep (omwonenden) direct in hun belang kan raken, ook die grote groep via een algemene kennisgeving van dat besluit op de hoogte te brengen ook al is dat wettelijk niet verplicht. Een dergelijke kennisgeving leidt tot transparantie van het overheidshandelen en voorkomt tevens onduidelijkheid over de verschoonbaarheid van niet tijdig ingediende bezwaarschriften.

4. In een tweetal zaken heeft de commissie geconstateerd dat, nadat zij advies had uitgebracht, Gedeputeerde Staten de beslissing op het bezwaar in twee afzonderlijke besluiten heeft neergelegd: een besluit waarbij het bezwaar uitsluitend gegrond is verklaard en daarnaast een afzonderlijk besluit waarbij een nieuw primair besluit is genomen waarbij bovendien - ten onrechte - is vermeld dat een bezwaarschrift kon worden ingediend.
Zowel die splitsing van de afdoening van het bezwaar in twee afzonderlijke besluiten als de vermelding van de bezwaarmogelijkheid zijn onjuist. In het besluit op het bezwaar mag in beginsel niet met gegrondverklaring worden volstaan, maar moet ook het besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit worden opgenomen. Bovendien is in dit soort gevallen niet opnieuw bezwaar mogelijk, maar uitsluitend beroep bij de rechter.
De commissie beveelt Gedeputeerde Staten dan ook aan te zorgen dat deze ongeoorloofde splitsing van besluiten op bezwaar voortaan achterwege blijft en dat niet wordt gedaan alsof – opnieuw – bezwaar mogelijk is.

De commissie stelt vast dat Gedeputeerde Staten in 2019 in de regel voldaan hebben aan in de eerdere jaarverslagen opgenomen aanbevelingen.

Bijlage

FINALE RECHTERLIJKE UITSPRAKEN UIT 2019: ENKELE LEERPUNTEN

De bezwarencommissie (hierna: commissie) acht het nuttig steeds te bezien of lessen getrokken kunnen worden uit rechterlijke uitspraken in zaken van de provincie Zuid-Holland waarin de commissie in een eerder stadium advies heeft uitgebracht. Daarbij beperkt de commissie zich tot finale rechterlijke uitspraken: uitspraken van de hoogste bestuursrechters en uitspraken van rechtbanken waartegen geen hoger beroep is ingesteld. Die rechterlijke uitspraken hebben betrekking op besluiten van Gedeputeerde Staten (hierna: GS) die soms al vele jaren eerder zijn genomen.

In 2019 zijn 9 finale rechterlijke uitspraken gedaan. In 2018 en 2017 waren dit respectievelijk 5 en 13. In 2019 ging het om 7 uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) en om 2 uitspraken van de Rechtbank Den Haag.

In 8 van deze 9 uitspraken (89 %) zijn besluiten van GS vernietigd (in 2018 in 40% van de uitspraken). In één van de uitspraken uit 2019 heeft de rechter gelet op nadere informatie in hoger beroep de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand gelaten. Alle 9 uitspraken worden hierna samengevat met een mogelijk leeraspect. Als de rechter de opvatting van GS resp. de commissie bevestigt, wordt daarbij vermeld dat de uitspraak geen leeraspect bevat, ook al is het voor GS resp. de commissie natuurlijk ook leerzaam te weten dat het eigen oordeel door de rechter is geaccordeerd.

1. Afwijzing verzoek om handhaving t.a.v. het provinciaal verbod varend te ontgassen ECLI:NL:RBDHA:2019:9812

GS hadden in 2018 een verzoek om handhavend op te treden tegen overtredingen van het provinciale verbod het varend ontgassen op de Lek afgewezen. Zij zagen daarvoor geen aanleiding omdat zij geen overtredingen hadden geconstateerd. De commissie was het met dat standpunt op zichzelf eens, omdat ook zij geen bewijs zag dat wel overtredingen hadden plaatsgevonden. Dat geen overtredingen waren vastgesteld, was overigens geen wonder, want de operationele diensten traden vanwege hun beperkte

capaciteit ook na meldingen van omwonenden niet op. De commissie achtte dat onbevredigend en adviseerde GS daarom nadrukkelijk ervoor te zorgen dat de operationele diensten voortaan wel actief op naleving van het provinciale verbod toezien.

Ook de rechtbank achtte het toezicht van GS inadequaat. Zij achtte dat in strijd met de beginselplicht tot handhaving. Dat het constateren van een overtreding niet eenvoudig was, kon niet gelden als een bijzondere omstandigheid waardoor van het bestuursorgaan mag worden gevergd niet te handhaven. Daarbij constateerde de rechtbank dat de meldingen van de omwonende ieder op zich voldoende concreet waren om als begin van het bewijs van een overtreding aan te merken. Tevens stelde de rechtbank vast dat wel degelijk een overtreding had plaatsgevonden, gezien de erkenning van een schipper in een telefoongesprek met de DCMR na een door een e-nose gemeten verhoging. De rechtbank verklaarde het beroep gegrond en droeg GS op een nieuw besluit op het verzoek om handhaving te nemen.

Leerpunt voor GS:

actief uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaving.

Leerpunt voor GS en de commissie:

als omwonenden concreet onderbouwde verzoeken om handhaving hebben gedaan, heel grondig onderzoeken of overtredingen hebben plaatsgevonden.

2. Handhaving i.v.m. geur inrichting ECLI:NL:RVS:2019:31

GS hadden in 2016, omdat aan een last tot het voldoen aan in de omgevingsvergunning opgenomen geurvoorschriften niet was voldaan, besloten de in de last opgenomen, verbeurde dwangsommen in te vorderen. De bezwarencommissie constateerde dat aan de invorderingsbesluiten een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag lag die voldoet aan de in de jurisprudentie geschetste vereisten. De commissie oordeelde dat de dwangsommen inderdaad waren verbeurd en terecht waren ingevorderd.

Net als de Rechtbank Den Haag oordeelde de ABRvS dat de last duidelijk was geformuleerd en dat hieraan niet was voldaan. Het voorschrift dat appellant niet had nageleefd, is eenvoudig en helder opgesteld. GS hadden zich terecht op het standpunt gesteld dat in beide gevallen dwangsommen waren verbeurd en waren terecht tot invordering overgegaan nu niet was gebleken van bijzondere omstandigheden die moesten nopen tot het afzien hiervan.

Leerpunt voor GS of de commissie:

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

3. Handhaving i.v.m. geur inrichting ECLI:NL:RVS:2019:1030

GS hadden in 2016 vanwege het niet naleven van geurvoorschrift 3.9 van de aan de inrichting verbonden milieuvergunning een last onder dwangsom opgelegd. Dit voorschrift houdt in dat voldaan moet worden aan maatregelniveau 1, als bedoeld in het provinciale geurbeleid "Geuraanpak Kerngebied Rijnmond", wat betekent dat geen geur afkomstig van de inrichting waarneembaar mag zijn. Maatregelniveau 2 houdt de minder strenge eis in dat ter plaatse van een geurgevoelige locatie in de inrichting geen geur afkomstig van de inrichting waarneembaar mag zijn. De commissie heeft geadviseerd de last onder dwangsom in stand te laten onder aanvulling van de motivering. Deze aanvulling was volgens de commissie noodzakelijk vanwege een te summiere onderbouwing van de geconstateerde overtredingen.

De rechtbank heeft het dwangsombesluit in 2017 in stand gelaten. Nadat de drijver van de inrichting hoger beroep bij de ABRvS had ingesteld, hebben GS hangende het hoger beroep in 2017-2019 vier besluiten tot invordering van verbeurde dwangsommen genomen. In 2018 hebben GS de revisievergunning gewijzigd en daarin maatregelniveau 2 voorgeschreven. Vervolgens hebben zij het dwangsombesluit uit 2016 ingetrokken en daarbij bepaald dat deze intrekking geen terugwerkende kracht had. Omdat appellante ook de vier dwangsombesluiten en het intrekkingbesluit betwistte, had het hoger beroep van rechtswege mede op deze vijf besluiten betrekking.

De ABRvS vernietigde het dwangsombesluit uit 2016. Zij stelde vast dat GS in de considerans van de revisievergunning van 15 januari 2008 hadden overwogen dat maatregelniveau 1 als doelvoorschrift werd opgenomen, wat betekende dat, mocht onverhoopt toch geurhinder ontstaan, de vergunning zo nodig kon worden aangepast. Dit betekende, aldus de ABRvS, dat het bij stankklachten van omwonenden op de weg van GS lag te onderzoeken of de vergunning alsnog zou moeten worden aangepast. Zij achtte het daarom onjuist – te weten in strijd met de in artikel 3:2 van de Awb neergelegde zorgvuldigheidseis - dat GS de last onder dwangsom hadden opgelegd zonder te onderzoeken of naleving van vergunningvoorschrift 3.9 - en daarmee van de opgelegde last - wel mogelijk was. De ABRvS herriep de last onder dwangsom en vernietigde alle, daarop gebaseerde, invorderingsbesluiten.

Leerpunt voor GS en de commissie:

steeds grondig onderzoeken of een betwist vergunningvoorschrift wel nageleefd kan worden.

4 en 5. Handhaving i.v.m. geluid inrichting ECLI:NL:RBDHA:2018:3414 en ECLI:NL:RVS:2019:503

GS hebben in 2009 in een milieuvergunning een maximaal geluidsniveau van 60 dB(A) toegestaan. In 2011 hebben zij vanwege het overschrijden van dit maximum een last onder dwangsom opgelegd en gelast ‘herhaling van de overtreding van voorschrift 8.1.2 van de omgevingsvergunning te voorkomen.’ In 2013 hebben zij die last met terugwerkende kracht gewijzigd in de verplichting ‘herhaling van de overtreding van voorschrift 8.1.2 van de omgevingsvergunning met meer dan 10 dB(A) te voorkomen.’ Vervolgens hebben GS in 2014 het toegestane maximum in de vergunning tot 70 dB(A) verhoogd. In 2014-2016 hebben GS, vanwege het niet naleven van de in 2013 gewijzigde last, zesmaal besloten tot de invordering van verbeurde dwangsommen. In één geval hadden zij een geluidsniveau van meer dan 80 dB(A) gemeten, in de overige gevallen een geluidsniveau tussen 70 en 80 dB(A).

GS meenden dat na de verhoging in 2014 in vergunningvoorschrift 8.1.2 van het geluidsniveau tot 70 dB(A), de woorden ‘met meer dan 10 dB(A)’ in de last van 2013 hun betekenis hadden verloren. De commissie was van oordeel dat dit nergens uit bleek en

concludeerde dat dus de last verplichtte om onder een geluidsniveau van 80 dB(A) te blijven. Alleen in het geval waarop het invorderingsbesluit van 1 mei 2014 betrekking had, was dat niveau overschreden. De commissie was het wel met GS eens dat de diverse invorderingen op onbemande geluidsmetingen mochten worden gebaseerd. Zij adviseerde het invorderingsbesluit van 1 mei 2014 in stand te laten en de vijf overige te herroepen. GS bleven bij hun standpunt en lieten alle zes invorderingsbesluiten in stand.

De rechtbank (ECLI:NL:RBDHA:2018:3414) heeft de adviezen van de bezwarencommissie onderschreven. Zij heeft het invorderingsbesluit van 1 mei 2014 in stand gelaten en de andere vijf invorderingsbesluiten herroepen. De vergunninghouder heeft alleen voor wat betreft het besluit van 1 mei 2014 hoger beroep ingesteld. Dus voor het overige is deze uitspraak een finale.

Leerpunt voor GS:

voor de vraag waartoe de last in een dwangsbesluit verplicht, is de duidelijke tekst doorslaggevend.

De ABRvS (ECLI:NL:RVS:2019:503) oordeelde in het hoger beroep, net als de rechtbank, dat het invorderingsbesluit van 1 mei 2014 wel rechtmatig was en bevestigde dat de invordering op een onbemande, conform de Handleiding meten en rekenen 1999 uitgevoerde, geluidmeting kon worden gebaseerd.

Leerpunt voor GS en de commissie:

geen, nu in zoverre de standpunten van GS en de commissie zijn bevestigd.

6. Opdracht als bedoeld in artikel 3.18 Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) om de omvang van de populatie van verschillende ganzensoorten te beperken

ECLI:NL:RVS:2019:1535

GS hadden in 2017 besloten om personen met schriftelijke toestemming van de Faunabeheereenheid opdracht te geven de omvang van de populatie van de grauwe gans, brandgans, Canadese gans en gedomesticeerde grauwe gans in de

provincie Zuid-Holland te beperken. Dit berustte op het oordeel dat door de omvang van de populatie de schade aan de landbouw onaanvaardbaar hoog is en de veiligheid van het vliegverkeer rond de luchthavens Rotterdam The Hague Airport en Schiphol in gevaar is. Daarbij is toegestaan dat bij het doden van ganzen het middel Duke's Carbon Dioxide, een CO₂-gas, wordt gebruikt. De commissie achtte een en ander terecht, maar adviseerde de motivering aan te vullen en het besluit nog op enkele punten aan te passen (aanpassing van een voorschrift en toevoeging van een ontbrekende bijlage). GS hebben dit advies gevolgd.

In beroep en hoger beroep kwamen de rechtbank en de ABRvS tot een ander oordeel:

- -met betrekking tot de aan te tonen noodzaak de soorten te doden vanwege de vliegveiligheid oordeelden zij dat het onderzoek naar de oorzakelijke relatie tussen de populatie standganzen en de incidenten niet deugdelijk en concludent was;
- -met betrekking tot de noodzaak de soorten te doden vanwege belangrijke schade aan gewassen waren zij van mening dat de enkele gelijktijdige toename van de populatie ganzen en van de omvang van de schade, niet zonder meer betekent dat, zoals GS hadden gesteld, hiertussen een oorzakelijke relatie bestaat.

De ABRvS oordeelde daarom dat de rechtbank de bestreden besluiten terecht had vernietigd. De ABRvS liet echter de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten in stand, gelet op de in hoger beroep ingediende nadere stukken en nader gegeven motivering. Daaruit bleek volgens de ABRvS dat GS (i) wel een oorzakelijke relatie hadden mogen aannemen tussen de omvang van de populatie ganzen rond luchthaven Schiphol en het aantal risicovolle baankruisingen en (ii) alsnog nauwkeurig en treffend hadden gemotiveerd dat er in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer en ter voorkoming van schade aan gewassen geen andere bevredigende oplossing was dan het reduceren van de populatieomvang van ganzen.

Leerpunt voor GS en de commissie:

in dit soort gevallen heel nauwkeurig onderzoeken en motiveren of ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen en de vliegveiligheid een opdracht om soorten te doden werkelijk noodzakelijk is en effectief zal zijn.

7 en 8. Vergunningen veehouderijen ECLI:NL:RVS:2019:1705 en ECLI:NL:RVS:2019:1706

GS hadden in 2015 twee afzonderlijke gevallen een vergunning op grond van de Nbw 1998 verleend voor een veehouderij. Gelet op het na deze besluiten van kracht geworden Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) en het daarbij van toepassing zijnde overgangsrecht kwam de commissie tot de conclusie dat beide gevallen niet langer vergunningplichtig waren. Zij meende dat in beide gevallen kon worden volstaan met een melding als bedoeld in artikel 19kh, zevende lid, van de Nbw 1998 jo. artikel 2, eerste lid, van het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof, omdat de daarin gestelde grenswaarde voor stikstofdepositie van 1 mol per hectare per jaar niet werd overschreden. Omdat de activiteit niet langer vergunningplichtig was, adviseerde zij de aanvragen alsnog af te wijzen. GS hebben dit advies eind 2015 overgenomen.

De ABRvS verklaarde in beide gevallen de door Coöperatie Mobilisation for the Environment en de Vereniging Leefmilieu te Nijmegen ingestelde beroepen gegrond en vernietigde de bestreden besluiten. De ABRvS oordeelde dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt, niet voldoet aan de eisen die uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn voortvloeien, alsmede dat artikel 2 van het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof, waarin de grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar is opgenomen, onverbindend is. Dit betekende dat GS ervan hadden moeten uitgaan dat géén grenswaarde gold en dat dus geen uitzondering op de vergunningplicht gold.

Leerpunt voor GS en de commissie:

Ook als de aan de orde zijnde regelingen en programma's afkomstig zijn van de centrale overheid, toch rekening houden met de mogelijkheid dat wegens strijd met hoger recht zoals het Unierecht onverbindend zijn. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de uitspraken van de ABRvS in deze twee gevallen en het volgende geval pas tot stand gekomen zijn na een door de ABRvS verzochte prejudiciële uitspraak van het Hof van Justitie in Luxemburg.

9. Verzoek om handhavend op te treden tegen uitbreiding van een veehouderij

ECLI:NL:RVS:2019:1708

GS hadden in 2015 een verzoek om handhaving van Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. te Nijmegen en de Vereniging Leefmilieu te Nijmegen (hierna: MOB e.a.) vanwege overtreding van de Nbw 1998 tegen de uitbreiding van een veehouderij, tijdens de bezwaarprocedure alsnog afgewezen. De commissie was het daarmee eens, omdat de toename van de stikstof binnen de in artikel 2 van het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof gestelde grens van 1 mol per hectare per jaar bleef, zodat kon worden volstaan met een melding als bedoeld in artikel 19kh, zevende lid, van de Nbw 1998.

De ABRvS verklaarde het door MOB e.a. ingestelde beroep gegrond en vernietigde het bestreden besluit van 14 maart 2016. Zij oordeelde net als in beide vorige uitspraken dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet voldoet aan de eisen die uit artikel 6 van de Habitatrictlijn voortvloeien en dat artikel 2 van het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof, waarin een grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar is opgenomen, onverbindend is. Dit betekende dat GS ervan hadden moeten uitgaan dat géén grenswaarde gold en dat dus geen uitzondering op de vergunningplicht gold, zodat het verzoek om handhavend op te treden ten onrechte op de grond dat geen vergunningplicht zou gelden is afgewezen.

Leerpunt voor GS en de commissie:

Zelfde als vermeld onder de uitspraken 7 en 8.

Colofon

Dit is een uitgave van de provincie Zuid-Holland

Mei 2019

Provincie Zuid-Holland

Postbus 90602

2509 LP Den Haag

www.zuid-holland.nl

Bezwarencommissie

Samenstelling en redactie

provincie Zuid-Holland

Ontwerp, fotografie en productiebegeleiding

Bureau Mediadiensten, provincie Zuid-Holland

200500823

