

Jaarverslag bezwarencommissie

Verslagjaar 2020

Vastgesteld: 22 juni 2021

Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding	5
Hoofdstuk 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	8
1.3. Het bezwarenssecretariaat	10
Hoofdstuk 2 Bezwaarschriften en adviezen	10
2.1. Aantallen	10
2.2. Aantal bezwaarschriften die informeel zijn 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')	13
2.5. Contraire besluiten	17
2.6. Rechtspositionele bezwaarschriften	18
2.7. Termijnen	18
Hoofdstuk 3 Leeraspecten	20
3.1. Inleiding	20
3.2. Reactie van GS op de aanbeveling uit 2019	20
3.3. Algemene aanbevelingen 2020	20
Bijlage	22

Samenvatting

1. In 2020 zijn er 131 bezwaarschriften binnengekomen. In 2019, 2018 en 2017 waren dat er respectievelijk 471, 174 en 163. De verschillen zijn te verklaren uit het feit dat in 2019 tegen enkele besluiten grote aantallen bezwaarschriften zijn ingediend. In 2020 was daar geen sprake van. Daarnaast is als gevolg van de coronapandemie en de daaropvolgende eerste lockdown een deel van de processen van GS geheel dan wel deels tijdelijk stil komen te liggen of heeft vertraging opgelopen waardoor vermoedelijk minder voor bezwaar vatbare besluiten zijn genomen en er ook minder bezwaren zijn ingediend.

2. In 2020 heeft de commissie over 68 bezwaarschriften advies uitgebracht. Dat zijn er 297 minder dan in 2019. In 2018 was er sprake van 84 adviezen. In 2020 zijn er dus 16 adviezen minder uitgebracht dan in 2018. Voor de verklaring voor het verschil wordt verwezen naar de verklaring onder 1. Daarnaast is in 2020 een zeer groot deel van de geschillen bij bezwaren opgelost zonder dat de commissie daarover advies hoefde uit te brengen.

3. In 2020 heeft de commissie over 87% (59) van de bezwaarschriften advies uitgebracht binnen de termijn van twaalf weken die zij zichzelf heeft opgelegd en over 13% (9) van de bezwaarschriften na afloop van die termijn. In 2019 bedroegen die percentages 97% (353) respectievelijk 3% (12). Het lagere percentage in vergelijking met voorgaande jaren is voor het merendeel direct dan wel indirect te verklaren door de impact van de lockdown en maatregelen als gevolg van de coronacrisis.

4. De gemiddelde termijn waarbinnen de commissie advies heeft uitgebracht, bedroeg in 2020 10 weken. In 2019 was dat eveneens 10 weken.

5. Als gevolg van informeel overleg is het geschil in 2020 in ongeveer 30% van de gevallen zonder advies van de commissie opgelost. Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten naar aanleiding van ingediende bezwaarschriften, zonder dat daarvoor informeel overleg met bezwaarde nodig was, de bestreden besluiten gewijzigd dan wel ingetrokken, en was dit uiteindelijk voor bezwaarden aanleiding om het bezwaarschrift in te trekken. Wanneer deze zaken daarbij worden opgeteld, komt men tot een percentage van 39% van de bezwaren dat zonder advies van de bezwarencommissie is opgelost.

6. De commissie adviseerde in 2020 in 13% (9) van de gevallen het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren, in 69% (47) van de gevallen het bezwaarschrift ongegrond te verklaren en het besluit in stand te laten en in 18% (12) van de gevallen het bestreden besluit te herroepen of te wijzigen. In 2020 zijn geen tussenadviezen uitgebracht. In 2019 was de commissie van mening dat 29% (107) van de bezwaarschriften niet-ontvankelijk was. Ten aanzien van 34% (124) van de bezwaarschriften heeft zij geadviseerd om deze ongegrond te verklaren en het besluit in stand te laten en in 35% (128) van de gevallen adviseerde zij om het primaire besluit te herroepen of te wijzigen. In 2019 is in 2% (6) van de gevallen een tussenadvies uitgebracht.

7. In 2020 hebben GS in 97% (59) van de gevallen het advies van de commissie gevolgd. In 3% (2) van de gevallen is het advies van de commissie niet gevolgd. In 2019 hebben zij dat in 99% van de gevallen gedaan, in 2018 hebben zij dat in 88% van de gevallen gedaan.

8. Tot slot heeft de commissie een tweetal aanbevelingen gedaan. Zo beveelt de commissie net als in 2019 aan om aandacht te hebben voor het opsplitsingsverbod bij de beslissing op bezwaar nu wederom gebleken is dat in strijd met dit opsplitsingsverbod is gehandeld. Daarnaast heeft de

commissie een aanbeveling gedaan om bij dwangsbesluiten alle zorg te besteden aan een heldere omschrijving van de last, zodat duidelijk is welke verplichtingen er als gevolg van de opgelegde last(en) gelden. Ook beveelt de commissie Gedeputeerde Staten aan extra aandacht te hebben voor een adequate informatievoorziening op de provinciale website ter voorkoming van misverstanden en verwarring bij burgers en organisaties, opdat conflicten en juridische procedures worden voorkomen.

Inleiding

De commissie van advies voor de behandeling van bezwaarschriften van de provincie Zuid-Holland (verder: "commissie") biedt u hierbij haar jaarverslag over 2020 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 2020 tot en met 31 december 2020.

In dit jaarverslag wordt ingegaan op:

- het aantal bezwaarschriften waarover de commissie in 2020 advies heeft uitgebracht
- het aantal malen dat de commissie in 2020 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 2020 binnen, respectievelijk na afloop van de termijn van 12 weken heeft geadviseerd
- het aantal malen dat Gedeputeerde Staten in 2020 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.

Hoofdstuk 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 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 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 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.

Werkwijze vanwege coronamaatregelen

Als gevolg van de coronacrisis en de daaropvolgende lockdown en maatregelen was het vanaf maart niet langer mogelijk bezwaarden fysiek te horen. Ter voorkoming dat het volledige bezwaarproces stil zou komen te liggen, is in eerste instantie besloten om tot 1 juni 2020 slechts de zaken te behandelen die voldoende urgent waren. In beginsel zouden zaken dan slechts schriftelijk behandeld worden. Slechts wanneer geoordeeld zou worden dat alsnog gehoord zou moeten worden, was het mogelijk per telefoon of videoverbinding te horen. De voorwaarden en regels ten aanzien van deze behandeling zijn vastgelegd in de gedragslijn “Gedragslijn tijdens de coronacrisis”, d.d. 3 april 2020. Uiteindelijk zijn slechts twee zaken met voornoemde procedure afgehandeld. Alle overige zaken zijn in samenspraak met partijen uitgesteld tot na 1 juni 2020.

Toen bleek dat deze situatie aanzienlijk langer zou gaan duren, is besloten om per 1 juni 2020 over te gaan tot het digitaal horen van partijen met behulp van MS Teams. Om deze zittingen ordentelijk te laten verlopen zijn er inzake het digitale horen regels opgesteld. Deze regels zijn vastgelegd in de gedragslijn “Gedragslijn vanaf 1 juni 2020”, d.d. 7 mei 2020. Met uitzondering van drie gevallen zijn vanaf juni 2020 alle zaken waarbij horen noodzakelijk was, met behulp van digitaal horen afgehandeld. In de drie gevallen die zich hiervoor niet leenden, is met in achtneming van de RIVM-richtlijnen, begin september 2020 alsnog fysiek gehoord.

De commissie heeft het digitaal horen in zijn algemeenheid als een prima alternatief ervaren om partijen gedurende de coronacrisis te horen.

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 moet worden gewijzigd, ingetrokken of 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.

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 afgelopen jaar heeft er vanwege het ontbreken van zaken geen enkele hoorzitting met deze kamer meer plaatsgevonden.

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 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. De (her)benoemingen van de leden van de rechtspositionele kamer liepen door tot 31 december 2020. Deze benoemingstijd wijkt af van de hiervoor genoemde 4 jaar vanwege de inwerkingtreding van de Wet normalisatie rechtspositie ambtenaren per 1 januari 2020. Als gevolg hiervan valt het ambtenarenrecht niet langer onder het bestuursrecht waardoor de bezwarencommissie, behoudens de gevallen die onder het overgangsrecht vallen, niet langer bevoegd is hierover te adviseren. Nu de verwachting is dat er zich geen bezwaren meer voordoen waarin de bezwarencommissie advies moet uitbrengen, is besloten de leden van de rechtspositionele kamer niet te (her)benoemen en de rechtspositionele kamer per 1 januari 2021 op te heffen.

Voorts is als gevolg van het langdurig niet beschikbaar zijn van twee plaatsvervangend voorzitters een nieuwe plaatsvervangend voorzitter geworven in de persoon van mevrouw Grapperhaus. Zij is per 9 januari 2020 benoemd tot plaatsvervangend voorzitter.

Daarnaast heeft de heer Van Kreveld, voorzitter, alsmede de heer Slump, plaatsvervangend voorzitter, te kennen gegeven de benoemingsperiode van 4 jaar niet volledig te zullen uitdienen. Zij hebben aangegeven nog tot begin 2021 aan te blijven. Om de twee aldus te ontstane vacatures in de Algemene kamer te vervullen, is een wervingsprocedure opgestart, opdat begin 2021 een nieuwe voorzitter en plaatsvervangend voorzitter benoemd kunnen worden. Met ingang van 9 januari 2020 bestond de commissie derhalve uit 1 voorzitter, 7 plaatsvervangend voorzitters en 12 leden.

In 2020 was de samenstelling:

Voorzitter:

Plv. voorzitter: (algemene kamer)
 (rechtspositionele kamer)
 (algemene kamer)
 (rechtspositionele kamer)
 (algemene kamer)
 (algemene kamer)
 (algemene kamer, per 9 januari)

Leden: (algemene kamer)
 (algemene kamer)
 (algemene kamer)
 (algemene kamer)
 (algemene kamer)
 (rechtspositionele kamer)
 (rechtspositionele kamer)
 (algemene kamer)
 (rechtspositionele kamer)
 (algemene kamer)

[] (rechtspositionele kamer)
[] (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: [] (in de periode van 1 januari 2020 tot 14 december 2020 waarnemend)

Plaatsvervangend secretarissen: []
[]
[] (tot 17 oktober)
[]
[] (tot 15 september)
[] (vanaf 27 oktober)

De secretaris en plaatsvervangend secretarissen zijn in hun werk in 2020 ondersteund door []
[], beide in de functie van juridisch ondersteuner.

Hoofdstuk 2 Bezwaarschriften en adviezen

2.1. Aantallen

In 2020 zijn 131 bezwaarschriften ingediend. In 2019 en 2018 waren dat er respectievelijk 471 en 174. Het grote verschil tussen de aantallen in 2020 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 199. Daarnaast is opgevallen dat in het eerste half jaar van 2020 relatief weinig bezwaarschriften zijn binnengekomen. Het vermoeden bestaat dat dit grotendeels indirect te maken heeft met de eerste lockdown en daarbij behorende maatregelen als gevolg van de coronapandemie. Als gevolg van de eerste lockdown zijn een aantal processen van Gedeputeerde Staten geheel dan wel deels tijdelijk

stilgelegd of hebben vertraging opgelopen met waarschijnlijk gevolg dat daardoor ook minder voor bezwaar vatbare besluiten zijn genomen. Dit zou dan ook het lagere aantal bezwaarschriften in 2020 ten opzichte van voorgaande jaren kunnen verklaren.

Bij de aanvang van 2020 waren nog 90 eerder ingediende bezwaarschriften bij de commissie in behandeling. Dat betekent dat de commissie in 2020 in totaal 221 bezwaarschriften in behandeling had; twee 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.

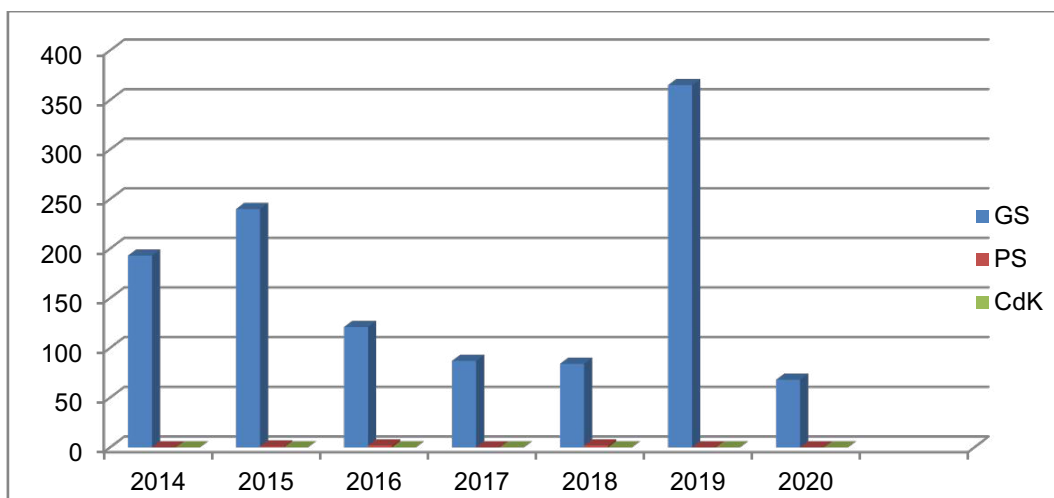
In 2020 zijn 68 bezwaarschriften ingetrokken (in 2019 88):

- 11 na wijziging of intrekking van het bestreden besluit (in 2019 12);
- 42 na informeel overleg met de vakafdeling, al dan niet georganiseerd door medewerkers van het cluster rechtsbescherming (in 2019 35); in 17 van die zaken in 2020 was het bestreden besluit na het informele overleg ingetrokken of gewijzigd;
- in 15 gevallen om een andere, veelal niet bekende, reden (in 2019 41).

Door het informele overleg is het geschil in 2020 in ongeveer 30% van de gevallen zonder advies van de commissie opgelost. Als daar de intrekkingen als gevolg van het naar aanleiding van het bezwaarschrift intrekken of wijzigen van het besluit bij worden opgeteld, gaat het om ongeveer 39%. Met uitzondering van 2019, lag het percentage van na informeel ingetrokken bezwaren de afgelopen jaren rond de 25%. In 2019 lag dit lager (20%) doordat in twee omvangrijke zaken (waarin in totaal 309 bezwaarschriften waren ingediend) geen ruimte voor een informele oplossing bleek. Zonder deze twee zaken, zou er ook in 2019 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 bezien of zij partijen tot elkaar kan brengen.

2.3. Aantallen bezwaarschriften waarover de commissie jaarlijks advies heeft uitgebracht



Toelichting

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.

Provinciale Staten hebben in 2020 net als 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 2020 had de commissie in totaal 221 bezwaarschriften in behandeling. Twee zijn ter behandeling naar een andere instantie doorgezonden; 68 zijn ingetrokken. Over 68 bezwaarschriften heeft de commissie advies uitgebracht. De overige 85 bezwaarschriften waren op 31 december 2020 nog bij de commissie in behandeling.

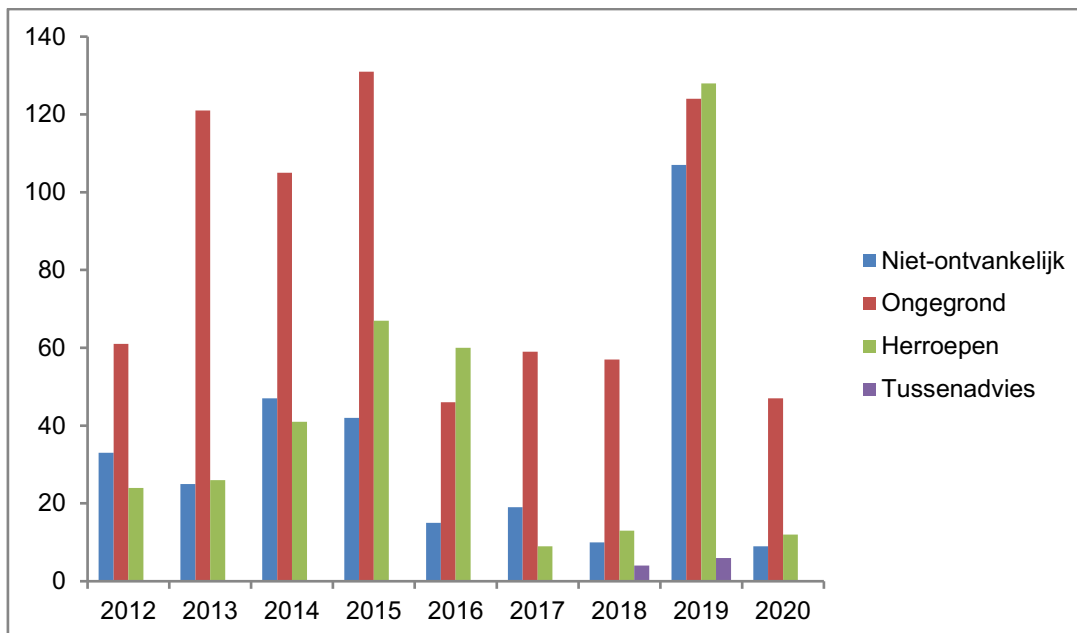
2.4. De in de adviezen getrokken vier soorten conclusies ('dicta')

Aantallen naar onderwerp

Op verzoek van Provinciale Staten is onderstaande tabel opgenomen waarin per onderwerp wordt vermeld hoeveel adviezen de commissie in 2020 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 2019 vermeld.

Bezwaarschriften per categorie (tussen haakjes betreft aantal in 2019)	Aantal	Niet- ontvankelijk	Ongegrond	Besluit herroepen	Tussen- advies
A. Rechtspositioneel	1 (5)	0 (2)	0 (3)	1 (0)	0 (0)
B. Handhavingsbesluiten (HH) totaal	14 (17)	0 (1)	10 (8)	4 (8)	0 (0)
HH Dienst Beheer Infrastructuur	1 (0)	0 (0)	1 (0)	0 (0)	0 (0)
HH DCMR Milieudienst Rijnmond	4 (12)	0 (0)	1 (7)	3 (5)	0 (0)
HH Omgevingsdienst Haaglanden	0 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (1)	0 (0)
HH Omgevingsdienst Midden- Holland	2 (0)	0 (0)	2 (0)	0 (0)	0 (0)
HH Omgevingsdienst West-Holland	4 (0)	0 (0)	3 (0)	1 (0)	0 (0)
HH Omgevingsdienst Zuid Holland- Zuid	3 (5)	0 (1)	3 (2)	0 (2)	0 (0)
C. Vergunningen (VV) totaal	14 (318)	5 (102)	9 (106)	0 (114)	0 (0)
VV Dienst Beheer Infrastructuur	5 (198)	1 (98)	4 (104)	0 (0)	0 (0)
VV DCMR Milieudienst Rijnmond	1 (4)	1 (1)	0 (1)	0 (2)	0 (0)
VV Omgevingsdienst Haaglanden	6 (116)	3 (3)	3 (1)	0 (112)	0 (0)
VV Omgevingsdienst Midden- Holland	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
VV Omgevingsdienst West-Holland	2 (0)	0 (0)	2 (0)	0 (0)	0 (0)
VV Omgevingsdienst Zuid Holland- Zuid	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
D. Subsidiebesluiten	31 (16)	2 (0)	27 (7)	2 (3)	0 (6)
E. WOB	6 (5)	1 (0)	0 (0)	5 (3)	0 (0)
F. PS	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
G. Overig (planshade/wijziging tenaamstelling ontheffing)	2 (2)	1 (0)	1 (0)	0 (0)	0 (0)
Totaal	68 (365)	9 (107)	47 (124)	12 (128)	0 (0)

Aantallen in totaal van de verschillende 'dicta'



Toelichting

De commissie achtte in 2020 13% (9) van de bezwaarschriften niet-ontvankelijk. Ten aanzien van 69% (47) van de bezwaarschriften heeft zij geadviseerd om deze ongegrond te verklaren en het besluit in stand te laten. Zij heeft bij 18% (12) van de bezwaarschriften geadviseerd het primaire besluit te herroepen of te wijzigen.

In 2020 heeft de commissie bij geen van de bezwaarschriften een tussenadvies uitgebracht.

Ter vergelijking de percentages uit 2019. Toen adviseerde de commissie met betrekking tot 29% (107) van de bezwaarschriften tot niet-ontvankelijk verklaring, inzake 34% (124) van de bezwaarschriften tot ongegrondverklaring en in 35% (128) 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 2019 procentueel gezien aanmerkelijk vaker dan in 2020 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 twee zaken waarover in 2019 is geadviseerd die betrekking hadden op een zeer groot aantal bezwaarschriften tegen enkele besluiten. In 2020 was er geen sprake van een dergelijke omvangrijke zaken. Als de cijfers van 2020 verder worden vergeleken met de jaren 2018 en 2017 komen daaruit geen grote verschillen naar voren.

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

Categorie	
Subsidiebesluiten	De commissie was van oordeel dat uit de verleningsbeschikking niet voldoende duidelijk volgde binnen welke termijn bezwaarde

	<p>verplicht was de subsidiabele activiteit uit te voeren. De commissie oordeelde dat de verplichting tot het tijdig uitvoeren van de activiteit in deze verleningsbeschikking dan ook uitgelegd moest worden in het licht van de inhoud en het doel van de betreffende subsidieregeling en de daarin opgenomen termijn en dat bezwaarde aan die termijn heeft voldaan. De commissie adviseerde om het bestreden besluit te herroepen waarbij de subsidie alsnog wordt vastgesteld overeenkomstig de subsidieverlening.</p> <p>De commissie oordeelde in een andere zaak dat er geen aanleiding was om bij de beslissing op bezwaar de door GS genoemde weigeringsgronden toe te passen en dat van enige andere toepasselijke weigeringsgrond de commissie niet was gebleken zodat de aanvraag voor subsidie in aanmerking komt. De commissie adviseerde om bij de beslissing op bezwaar alsnog de gevraagde subsidie te verstrekken.</p>
Handhaving	<p>De commissie oordeelde in één zaak waarin het verzoek tot opheffing van een last onder dwangsom was afgewezen dat GS op onjuiste gronden hadden overwogen dat een redelijk belang zich verzet tegen opheffing van de last onder dwangsom 1. De commissie adviseerde de weigering van een verzoek tot opheffing van een last onder dwangsom te herroepen en onderdeel 1 van de last onder dwangsom op te heffen.</p> <p>In een andere zaak oordeelde de commissie dat de hoogte van de dwangsom onvoldoende is gemotiveerd en niet is gebaseerd op beleid en adviseerde de commissie om het besluit te herroepen voor zover het de hoogte van de dwangsom betreft en het bedrag van de last onder dwangsom naar beneden aan te passen.</p> <p>De commissie oordeelde in weer een andere zaak dat nu de gestelde overtreding niet met de vereiste zekerheid is komen vast te staan en GS de gestelde klachten niet nader hebben gespecificeerd, GS het verzoek tot opheffing van de last onder dwangsom ten onrechte hebben afgewezen. De commissie adviseerde om het bestreden besluit te herroepen en de last onder dwangsom op te heffen.</p> <p>In nog een andere handhavingszaak adviseerde de commissie het bestreden besluit te herroepen en de last onder dwangsom in te trekken. De commissie zag in de onderbouwing van het besluit geen concrete aanwijzing van wat GS bezwaarde exact verweet waardoor het verband werd gemist tussen activiteiten op de inrichting en de overlast die de activiteiten zouden geven buiten de inrichting. Daarnaast oordeelde de commissie dat last 1 de effectiviteit van de door bezwaarde te nemen maatregelen binnen de inrichting koppelde aan een meetmethode buiten de inrichting</p>

	<p>waaraan gebreken kleefden. De commissie oordeelde dat het besluit tot het opleggen van een meetmethode waarbij ervan wordt uitgegaan dat alle vliegen die worden gevangen in drie elektrische insectenvangers, direct te herleiden zijn tot de inrichting en kunnen leiden tot het verbeuren van een dwangsom, niet zorgvuldig tot stand was gekomen.</p> <p>De commissie adviseerde in een zaak om het bestreden besluit te herroepen ten aanzien van vier van de zes opgelegde lasten onder dwangsom. De commissie overwoog hiertoe dat ten aanzien van twee lasten niet was komen vast te staan dat de betreffende voorschriften van het activiteitenbesluit waren overtreden en dat ten aanzien van één last geen sprake was van een overtreding omdat het betreffende voorschrift was vernietigd. Van één last hadden GS in hun verweerschrift al meegedeeld dat deze ten onrechte was opgelegd.</p>
Wet openbaarheid bestuur	<p>De commissie adviseerde om het besluit te herroepen voor zover het betrekking had op het niet vermelden van de positieve beoordeling over de veiligheidscultuur en te besluiten tot openbaarmaking van een samenvatting van het inspectierapport waarin die positieve beoordeling is toegevoegd.</p> <p>In een andere zaak adviseerde de commissie het besluit te herroepen in die zin dat de locaties c.q. postcodes en/of plaatsnamen openbaar worden gemaakt, tenzij GS per betreffend document kunnen motiveren of het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt geraakt en zo ja, of dat belang zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarheid.</p> <p>In één zaak adviseerde de commissie om alsnog een zorgvuldig onderzoek te verrichten naar welke niet openbare documenten over de bestuurlijke aangelegenheid binnen een bepaald tijdvak bij GS berusten, en voor zover wordt geweigerd documenten inzake de bestuurlijke aangelegenheid geheel of gedeeltelijk openbaar te maken, die weigering deugdelijk en specifiek te motiveren.</p> <p>In weer een andere zaak waarin GS naar aanleiding van een Wob-verzoek een vijftal documenten (gedeeltelijk) openbaar hadden gemaakt, oordeelde de commissie dat GS terecht een aantal documenten niet openbaar hadden gemaakt maar adviseerde de commissie om het bestreden besluit en het herstelbesluit te herroepen voor zover het betrekking had op het niet openbaar maken van een bepaald document en een bepaalde bijlage behorend bij dat document en om dit betreffende document en bijlage alsnog gedeeltelijk openbaar te maken. De commissie oordeelde dat niet valt in te zien dat sprake was van zodanige onevenredige benadeling dat geheel van openbaring zou moeten worden afgezien.</p>

	<p>In één zaak hadden GS een gedeelte van de documenten niet openbaar gemaakt. De commissie adviseerde om nader onderzoek te doen en vervolgens middels het besluit op bezwaar aanvullend en deels andersluidend op het Wob-verzoek te beslissen.</p> <p>De commissie oordeelde in een andere zaak dat het verzoek om informatie zoals door bezwaarde in de loop van de procedure gepreciseerd is, alsnog kon worden ingewilligd en dat het bevoegdheidsgebrek kan worden hersteld wanneer de commissaris van de koning van de provincie Zuid-Holland de beslissing op bezwaar neemt, waarin uitdrukkelijk staat vermeld dat hij het bestreden besluit voor zijn rekening neemt.</p>
Rechtspositioneel	De commissie oordeelde dat GS van een verkeerde plaats van tewerkstelling zijn uitgegaan en dat in verband daarmee de fietsvergoeding van bezwaarde ten onrechte is aangepast. De commissie adviseerde het besluit te herroepen.

2.5. Contraire besluiten

Ten aanzien van 62 bezwaarschriften waarover de commissie in 2019 en 2020 advies heeft uitgebracht, hebben Gedeputeerde Staten in 2020 een beslissing op bezwaar genomen.

In 2 van die 62 (3%) gevallen hebben Gedeputeerde Staten het advies van de commissie niet gevolgd. Ter vergelijking: in 2019 is in 1 van de 354 (<1%) het advies niet gevolgd.

De twee gevallen uit 2020 betroffen een tweetal handhavingszaken.

In beide handhavingszaken betrof het een weigering tot het op verzoek opheffen van een last onder dwangsom, waarbij de commissie in beide gevallen heeft geadviseerd de besluiten ter herroepen en alsnog de lasten onder dwangsom in te trekken. In de ene handhavingszaak waarbij een last onder dwangsom was opgelegd vanwege de overtreding van een geurvoorschrift kon naar het oordeel van de commissie een verslag de conclusie dat sprake was van een overtreding niet dragen en waren gestelde klachten over het betreffende bedrijf waartegen de last onder dwangsom was opgelegd niet nader gespecificeerd. De commissie was derhalve van oordeel dat gelet op de constatering dat daardoor gedurende twee jaar geen overtreding meer was geconstateerd en alsmede alle overige omstandigheden van het geval ten onrechte het verzoek tot intrekking van de last onder dwangsom is afgewezen. Gedeputeerde Staten waren het daarmee niet eens en hebben daarom hun besluit tot afwijzing van het verzoek tot opheffing van de last onder dwangsom in stand gelaten, op de grond dat wel degelijk net voor het verzoek tot opheffing een overtreding is vastgesteld volgens de daaraan voorgeschreven wettelijke vereisten en er gelet op de voorgeschiedenis onvoldoende vertrouwen is dat het bedrijf zich uit zichzelf conformeert aan het betreffende geurvoorschrift.

In de andere handhavingszaak zag de last onder dwangsom op het naleven van een vergunningvoorschrift betreffende het handelen conform veiligheidsprocedures. Naar het oordeel van de bezwarencommissie hadden Gedeputeerde Staten een aan de last onder dwangsom verbonden maatregel te ruim uitgelegd en kon derhalve niet geconstateerd worden dat er gedurende een jaar

dwangsommen waren verbeurd en was verder ook niet gebleken van een redelijk belang dat zich verzette tegen opheffing van de last onder dwangsom.

Gedeputeerde Staten waren het daarmee niet eens en hebben daarom hun besluit tot afwijzing van het verzoek tot opheffing van de last onder dwangsom in stand gelaten, op de grond dat hoewel er geen dwangsommen zijn verbeurd er wel meerdere andere ernstige overtredingen zijn geconstateerd van dezelfde aard en inhoud waardoor een redelijk belang zich wel degelijk verzette tegen opheffing van de last onder dwangsom.

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 2020 is tegen geen enkel rechtspositioneel besluit bezwaar gemaakt. Over 1 bezwaarschrift dat reeds in 2019 was ingediend, had de commissie aan het eind van 2020 nog geen advies uitgebracht. In dit geval zijn partijen nog immer in overleg met de intentie tot een oplossing te komen. Daarnaast heeft de commissie in 2020 over 1 in 2019 ingediend bezwaarschrift advies uitgebracht.

In dit ene in 2020 uitgebrachte advies heeft de commissie geadviseerd het bestreden besluit te herroepen. Gedeputeerde Staten hebben besloten het advies slechts deels over te nemen, met dien verstande dat de materiële rechtsgevolgen van het besluit gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval niet tot uitvoering worden gebracht.

Door de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren op 1 januari 2020 is het aantal bezwaren ten aanzien van dit rechtsgebied zeer beperkt. Dit is te verklaren door het feit dat dergelijke zaken, met uitzondering van de overgangsgevallen, niet langer meer onder het bestuursrecht vallen waardoor de commissie niet langer meer bevoegd is hierin te adviseren. De kans dat er in 2021 nog bezwaarschriften tegen rechtspositionele besluiten moeten worden behandeld is verwaarloosbaar. Eind 2020 stond er nog slechts één zaak open waarbij partijen de intentie hebben uitgesproken tot een oplossing van het geschil te komen. De verwachting is dan ook dat na 31 december 2020 geen rechtspositionele bezwaren meer door de bezwarencommissie op hoorzitting behandeld hoeven te worden. Derhalve is, na alle relevante partijen hierover geconsulteerd te hebben, eind 2020 besloten de rechtspositionele kamer van de bezwarencommissie per 1 januari 2021 op te heffen. In het geval er na deze datum zeer onverwacht toch nog rechtspositionele bezwaren voordoen waarin door een bezwarencommissie geadviseerd moet worden, zal hiervoor een ad-hoc commissie bijeengeroepen worden.

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 2020 is in 87% (59) van de gevallen advies binnen deze twaalf weken uitgebracht en in 13% (9) van de gevallen na het einde van de twaalf weken termijn. In 2019 was het percentage 97% (353) binnen

de twaalf weken termijn en 3% (12) na die termijn. De gemiddelde adviestermijn bedroeg in 2020 tien weken. In 2019 was dat eveneens 10 weken. Dat het percentage tijdige adviezen in 2020 lager lag is grotendeels te verklaren uit het feit dat als gevolg van de coronapandemie en de daaropvolgende lockdown en maatregelen er vanaf maart tot juni slechts een beperkt aantal zaken behandeld konden worden met als gevolg dat een groot aantal zaken in een korter tijdsbestek afgehandeld moesten worden. Daarnaast was de inzetbaarheid van zowel de commissieleden als het secretariaat als indirect gevolg van de coronacrisis niet altijd optimaal. Overigens ging het veelal om kleine termijnoverschrijdingen waardoor Gedeputeerde Staten in een groot deel van deze gevallen alsnog in de gelegenheid bleek tijdig op de bezwaren te besluiten.

Hoofdstuk 3 Leeraspecten

3.1. Inleiding

Bij haar werkzaamheden stuit de commissie soms op meer algemene knelpunten, bij de bezwarenbehandeling 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 2020: enkele leerpunten.

De voorzitter van de commissie heeft het jaarverslag over 2019 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 2019

In het jaarverslag over 2019 heeft de commissie een viertal aanbevelingen gedaan aan Gedeputeerde Staten:

- In enkele subsidiebezwaren constateerde de bezwarencommissie een gebrekkige motivering van de subsidiebeschikkingen. De bezwarencommissie vroeg aandacht voor een deugdelijke en inzichtelijke motivering van besluiten, met name in die situaties waarin de beschikking is gebaseerd op een externe deskundigen of adviescommissie.
- Wanneer een derde partij namens GS (een deel van) hun archieven beheert, vroeg de bezwarencommissie aandacht voor het toezien op het op orde hebben en houden van deze archieven, zodat deze archieven beschikbaar blijven voor onder meer onderzoek in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur.
- Indien een besluit mogelijk een grote groep personen (omwonenden) raakt, deed de bezwarencommissie de aanbeveling om dit besluit breder bekend te maken dan op grond van wettelijke verplichtingen is vereist. Een dergelijke kennisgeving leidt tot transparantie van het overheidshandelen en voorkomt tevens onduidelijkheid over de verschoonbaarheid van niet tijdig ingediende bezwaarschriften.
- De bezwarencommissie wees op het in acht houden van het splitsingsverbod bij het nemen van een beslissing op bezwaar. Het is niet toegestaan om naast een beslissing op bezwaar een nieuw primair besluit te nemen waar bezwaar tegen open staat.

Gedeputeerde Staten hebben na ontvangst van het jaarverslag over 2019 aan Provinciale Staten laten weten dat zij deze aanbevelingen zullen opvolgen.

3.3. Algemene aanbevelingen 2020

In 2019 heeft de commissies Gedeputeerde Staten in de aanbevelingen op het verbod gewezen dat het in beginsel niet toegestaan is het besluit op bezwaar in meerdere besluiten op te splitsen. De commissie heeft in 2020 wederom geconstateerd dat Gedeputeerde Staten in een Wob-zaak de beslissing op bezwaar in meerdere besluiten had opgedeeld. Als gevolg hiervan wordt bezwaarde gedwongen tegen alle afzonderlijke (deel)besluiten beroep om te stellen, omdat bezwaarde pas na het

laatste deelbesluit kan beoordelen of dit alle gewenste informatie is die op grond van de Wob openbaar gemaakt had moeten worden. Indien bezwaarde dit pas na het laatste deelbesluit doet, kan dit mogelijk nadelige procedurele gevolgen hebben, omdat zij dan geen beroep meer kan instellen tegen de eerdere deelbesluiten. Door deze werkwijze brengen Gedeputeerde Staten bezwaarde in een lastige positie en veroorzaken zij ook een onnodig forse werklast voor de rechtbank (en daarmee ook voor zichzelf).

De commissie beveelt in een dergelijke situatie Gedeputeerde Staten dan ook aan de reeds gevonden en te openbaren informatie aan partijen toe te zenden met daarbij vermeld het voornemen dit op een later moment formeel openbaar te zullen maken. Zodra dan alle op grond van de Wob te openbare stukken beschikbaar zijn, kan dit tenslotte in één besluit op bezwaar inclusief de eventuele onderbouwing dat bepaalde informatie niet geopenbaard zal worden, worden vastgesteld. Hiermee wordt voorkomen dat er tal van andere onnodige procedures gaan lopen en bezwaarde in een lastige procespositie komt.

Bij in ieder geval een tweetal zaken heeft de commissie geconstateerd dat geformuleerde lasten bij opgelegde lasten onder dwangsommen onduidelijkheden dan wel tegenstrijdigheden bevatten, hetgeen strijdig is met het rechtszekerheidsbeginsel. Deze gebreken konden uiteindelijk wel worden hersteld in bezwaar, maar het geniet uiteraard de voorkeur dat reeds uit het primaire besluit volgt wat de last inhoudt en welke concrete verplichtingen hieruit volgen.

De commissie beveelt Gedeputeerde Staten derhalve nadrukkelijk aan bij dwangsombesluiten alle zorg te besteden aan een heldere omschrijving van de last, zodat duidelijk is welke verplichtingen er als gevolg van de opgelegde last(en) gelden.

Voorts heeft de commissie geconstateerd dat de informatie op de provinciale website niet altijd volledig is en niet altijd volledig aansluit bij de geldende wet- en (provinciale) regelgeving, met name in subsidiekwesties. Gevolg hiervan is dat bedrijven en burgers bij aangelegenheden met Gedeputeerde Staten verkeerde keuzes maken dan wel bepaalde verwachtingen niet uitkomen, waardoor men zich genoodzaakt ziet om tegen de besluiten die hierop betrekking hebben bezwaar te maken. De commissie beveelt Gedeputeerde Staten derhalve aan extra aandacht te hebben voor een adequate informatie voorziening op de provinciale website ter voorkoming van misverstanden en verwarring bij bedrijven en burgers en zo uiteindelijk conflicten en bezwaarprocedures te voorkomen.

De commissie heeft, met uitzondering van het niet naleven van het splitsingsverbod, geen signalen ontvangen dat niet is voldaan aan de eerdere opgenomen aanbevelingen. Ten aanzien van de aanbeveling met betrekking tot het op orde zijn van de archivering van BIJ12 heeft de commissie vernomen dat er voor dit onderwerp vanuit Gedeputeerde Staten nog steeds in het bijzonder aandacht is. Voorts is het de commissie gebleken dat er voor de problematiek met betrekking tot de handhaving van het varend ontgassen, waarover de commissie reeds in het jaarverslag van 2018 een aanbeveling heeft opgenomen, nog geen adequate oplossing is gevonden, en beveelt Gedeputeerde Staten derhalve aan hiervoor aandacht te blijven hebben.

Bijlage

FINALE RECHTERLIJKE UITSPRAKEN UIT 2020: ENKELE LEERPUNTEN

De bezwarencommissie (hierna: 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 uitspraken van de hoogste bestuursrechters. De rechterlijke uitspraken hebben betrekking op besluiten van Gedeputeerde Staten (hierna: GS) die vaak al een aantal jaren geleden zijn genomen.

In 2020 zijn 5 finale rechterlijke uitspraken gedaan. In 2019 en 2018 ging het om respectievelijk 9 en 5 zaken. In 2020 betrof het 2 uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) en 3 uitspraken van de rechtbank Den Haag.

In 2 van deze 5 uitspraken (40%) zijn besluiten van GS vernietigd (in 2019 in 89% van de uitspraken) en is in één geval het hoger beroep niet-ontvankelijk verklaard. Alle 5 uitspraken worden hierna samengevat en indien van toepassing wordt een mogelijk leerpunt vermeld.

1. Ontheffing verleend voor het varen over een provinciale vaarweg (SGR 19/8047)

GS hadden in 2019 5 ontheffingen verleend van de verbodsbepaling van de Vaarwegenverordening Zuid-Holland 2015 om met schepen, die niet aan de gestelde afmetingen uit het Afmetingenbesluit provinciale vaarwegen Zuid-Holland voldoen, op een provinciale vaarweg te varen. Tevens hadden GS in 2019 aan één schipper een vergunning verleend op grond van de Omgevingsverordening Zuid-Holland om met een schip dat niet aan de gestelde afmetingen uit het Afmetingenbesluit voldoet, op de provinciale vaarweg te varen. De commissie constateerde dat de ontheffings- en vergunningverlening niet zal leiden tot aantasting van het belang van de instandhouding, de bruikbaarheid en bescherming van de vaarweg en de bijbehorende werken respectievelijk tot aantasting van de bescherming van de provinciale infrastructuur. De bezwarencommissie achtte het voorts niet aannemelijk geworden dat de betrokken schepen een zodanige gevaarlijke situatie op de vaarweg veroorzaken dat het belang van de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer respectievelijk het veilig en doelmatig gebruik van de provinciale infrastructuur wordt geschonden. Emissies van fijnstof en stikstofdioxide dienen volgens de commissie niet te worden betrokken bij besluitvorming met betrekking tot de onderhavige ontheffing- en vergunningverlening.

De rechtbank heeft de ontheffingen en de vergunning in stand gelaten. De rechtbank oordeelde dat gelet op de bronnen van informatie van GS en de verrichtte en toekomstige werkzaamheden bij de vaarweg, GS zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de bescherming van de vaarweg niet in het geding is door verlening van de ontheffingen en de vergunning voor de schepen en dat de veiligheid en doelmatigheid van het gebruik van de vaarweg is gewaarborgd. Ook hebben GS zich volgens de rechtbank terecht op het standpunt gesteld dat het aspect luchtkwaliteit in de belangenafweging geen rol speelt.

Leerpunt voor GS of de bezwarencommissie:

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

2. Vaststelling subsidie en terugvordering van het voorschot ECLI:NL: RVS:2020:851

GS hadden een in 2009 verleende subsidie in 2018 op nihil gesteld en het reeds betaalde voorschot teruggevorderd. GS hadden gesteld dat de verantwoordelijkheid voor het indienen van het verzoek om vaststelling van de subsidie was gelegen bij de subsidieontvanger. De commissie constateerde dat GS de subsidie binnen de daarvoor in de wet gestelde termijn hadden teruggevorderd en dat de besluiten niet strijdig zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. Ook de rechtbank oordeelde in beroep dat van omstandigheden die voor GS aanleiding hadden moeten zijn om van terugvordering af te zien niet is gebleken. De ABRvS was met de rechtbank van oordeel dat artikel 4:44 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen termijn kent waarbinnen de ambtshalve vaststelling van de subsidie moet plaatsvinden en dat het besluit tot terugvordering tijdig, binnen de vijfjaarstermijn genoemd in artikel 4:57, vierde lid, van de Awb, heeft plaatsgevonden. De rechtszekerheid verzette zich volgens de ABRvS er echter tegen dat GS de subsidie op een lager bedrag dan het verleende voorschot hebben vastgesteld, met een terugvordering tot gevolg. Daartoe achtte de ABRvS redengevend dat GS, nadat de termijn voor het doen van een aanvraag tot subsidievaststelling was verlopen, zeven jaar hebben gewacht voordat het een nieuwe termijn als bedoeld in artikel 4:44, derde lid, van de Awb hebben gesteld. Zoals de ABRvS eerder in haar uitspraak van 1 juni 2016 (ECLI:NL: RVS:2016:1484) heeft overwogen moeten burgers en instanties in het algemeen erop bedacht zijn dat men tenminste vijf jaar gehouden kan zijn bewijs te leveren van bepaalde rechtsfeiten en daarbij over relevante gegevens en bescheiden moet kunnen beschikken. De ABRvS constateerde dat het uitzonderlijk lange stilzitten van GS ervoor heeft gezorgd dat er bewijsnood is ontstaan. Het beginsel van rechtszekerheid brengt mee dat in dit geval het risico van bewijsnood aan GS moet worden toegerekend. De conclusie van de ABRvS luidde daarom dat GS in dit geval de subsidie niet ambtshalve mocht vaststellen op een lager bedrag dan het verleende voorschot. Aan de terugvordering is daarom de grondslag komen te ontvallen.

Leerpunt voor GS en de commissie:

Er moet rekening mee worden gehouden dat burgers en instanties in bewijsnood kunnen raken als te lang wordt gewacht met de ambtshalve vaststelling van de subsidie, waarbij geldt dat burgers en instanties gehouden zijn ten minste vijf jaar bewijs te leveren van bepaalde rechtsfeiten en daarbij over relevante gegevens en bescheiden moeten kunnen beschikken.

3. Ontheffing voor het verwijderen van een gedeelte van een bestaande oevervoorziening ECLI:NL: RVS:2020:2986

GS hadden in 2018 ontheffing verleend op grond van de Vaarwegenverordening Zuid-Holland 2015 voor het verwijderen van een gedeelte van de bestaande oevervoorziening en het maken/behouden van een oevervoorziening ten behoeve van het innemen van een ligplaats met een woonboot. Het

bezwaar luidde kortgezegd dat de locatie van de vaarstrook en veiligheidsstrook niet correct is bepaald. De commissie was van mening dat GS terecht ontheffing hadden verleend voor het vervangen en houden van een oevervoorziening. Dit oordeel is door de rechtbank in beroep bevestigd. De ABRvS heeft het hoger beroep echter niet-ontvankelijk verklaard omdat appellant geen belang had bij een inhoudelijke beoordeling van het hoger beroep. De ABRvS achtte daartoe redengevend dat GS de gevraagde ontheffing hebben verleend overeenkomstig de daartoe ingediende en met de constructietekening aangevulde aanvraag en met overname van de afmetingen van de oevervoorziening zoals aangegeven op de ingediende constructietekening. Ervanuit mag worden gegaan, aldus de ABRvS, dat de ingediende en aangevulde aanvraag het standpunt van appellant inhoudt, ook al is appellant het niet eens is met de inhoud van de door zijn gemachtigde ingediende aanvraag en aanvulling op de aanvraag. Als appellant zich laat vertegenwoordigen door een gemachtigde wordt in beginsel het optreden van die gemachtigde aan de indiener van de aanvraag toegerekend. Het is de ABRvS niet gebleken van redenen om hiervan af te wijken, zodat ervan mag worden uitgegaan dat de ingediende en de aangevulde aanvraag het standpunt van appellant inhoudt.

Leerpunt voor de commissie:

In voorkomend geval eerst bezien als een ontheffing overeenkomstig de aanvraag wordt verleend, of er nog een belang aanwezig is bij een inhoudelijke behandeling van het bezwaar.

4. Weigering verlenging watervergunningen ECLI:NL:RBDHA:2020:3539

GS hadden in 2017 de aanvraag tot (een tweede) verlenging van de looptijd van drie vergunningen op grond van de Waterwet afgewezen omdat in een ambitiegebied alleen een vergunning voor een bodemenergiesysteem in het eerste watervoerend pakket wordt verleend indien dat mogelijk is gemaakt door een door GS vastgesteld bodemenergieplan. Een dergelijk bodemenergieplan was ten tijde van de besluitvorming niet vastgesteld en GS achtten het niet aannemelijk dat op korte termijn duidelijkheid zou ontstaan over de mogelijkheid dat de bodemenergiesystemen voor koude- en warmteopslag (KWO's) beleidsmatig konden worden toegestaan. De commissie adviseerde om de bezwaren ongegrond te verklaren en het besluit in stand te laten. De rechtbank zag in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat GS hadden dienen af te wijken van het gevoerde beleid. GS hebben volgens de rechtbank het verzoek om verlenging van de looptijd van de watervergunningen op goede gronden geweigerd.

Leerpunt voor GS of de bezwarencommissie:

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

5. Last onder dwangsom ECLI:RBDHA:2020:11719

GS hadden in 2018 een last onder dwangsom opgelegd omdat door lozing van met APFO/PFOA verontreinigd afvalwater in strijd werd gehandeld met een eerder verleende omgevingsvergunning die hierin niet voorziet. De commissie oordeelde dat terecht een last onder dwangsom is opgelegd. Wel adviseerde de commissie de last te herformuleren zodat de herstelmaatregel niet dwingend wordt voorgeschreven, het besluit diende daarom gedeeltelijk te worden herroepen. GS hebben besloten de last niet te herformuleren.

De rechtbank zag aanleiding om de hoogte van de dwangsom te matigen nu niet valt in te zien dat is gehandeld in strijd met toezeggingen of beloftes over het gebruik van APFO/PFOA. De rechtbank zag geen aanleiding om te twijfelen aan de stelling van eiseres dat zij niet wist dat haar afvalwater nog APFO/PFOA zou bevatten nadat was gestopt met het gebruik van deze stof als dispergeermiddel, of te twijfelen aan de door eisers aangevoerde oorzaken. De rechtbank volgde GS niet in haar stelling

dat alleen een dwangsom van € 250.000, - voldoende prikkel was om eiseres te bewegen een eind te maken aan de overtreding, juist de omstandigheid dat eiseres verschillende sporen heeft bewandeld leidde de rechtbank tot de conclusie dat eiseres er veel aan gelegen was om de overtreding te beëindigen. De rechtbank zag in de omstandigheid dat sprake was van een zeer moeilijk te stoppen overtreding geen aanleiding om tot een hogere dwangsom te komen. GS hadden volgens de rechtbank met eiseres in overleg moeten treden om tot een oplossing te komen alvorens handhavend op te treden. Gelet hierop oordeelde de rechtbank dat de door GS opgelegde dwangsom niet evenredig is en matigde daarom de dwangsom met 50% tot € 125.000,-.

GS hadden bij vier besluiten in 2018 en 2019 dwangsommen ingevorderd, zodat hangende het beroep bij de rechtbank tegen de last onder dwangsom van rechtswege beroep is ontstaan tegen de invorderingsbesluiten. GS legden aan de invorderingsbesluiten ten grondslag dat de begunstigingstermijn is verstreken en dat niet aan de last is voldaan. De rechtbank bevestigde het standpunt van GS dat de consequentie van het niet toezenden van het besluit aan de gemachtigde is dat dit besluit wel in werking is getreden, maar dat de beroepstermijn niet is gaan lopen. De rechtbank oordeelde daarom dat het niet zo is dat eiseres pas vanaf het moment dat het primaire besluit naar de gemachtigde was gestuurd dwangsommen heeft verbeurd. De rechtbank oordeelde dat de aangevoerde gronden er niet toe leiden dat GS van invordering van de dwangsommen hadden moeten afzien. De rechtbank verklaarde het beroep gegrond en heeft de dwangsom vastgesteld op € 125.000, - per keer dat wordt geconstateerd dat niet aan de last wordt voldaan. Voorts oordeelde de rechtbank dat het bezwaar tegen de last onder dwangsom gegrond verklaard had moeten worden omdat GS deze last na de beslissing op bezwaar hadden gewijzigd, de rechtbank heeft daarom dit besluit vernietigd. De rechtbank heeft de invorderingsbesluiten vernietigd voor zover hierbij dwangsommen zijn ingevorderd van meer dan € 125.000, - per overtreding.

Leerpunt voor GS en de commissie:

In voorkomend geval dient aan de hand van alle relevante feiten en omstandigheden goed overwogen te worden of de hoogte van de dwangsom wel evenredig is.