provincie
Zuid-Holland



Jaarverslag bezwarencommissie

Verslagjaar 2025

Krachtig Zuid-Holland

Inhoud

Inleiding 3

1 Taak, werkwijze en samenstelling van de commissie en haar secretariaat 4

1.1 Taak en werkwijzen van de bezwarencommissie 4

Het bezwaarproces 4

Niet-ontvankelijk 4

Besluit in stand laten 4

Besluit (gedeeltelijk) herroepen 5

1.2 Samenstelling van de commissie en het secretariaat 5

2 Bezwaarschriften en adviezen in cijfers 6

2.1 Aantallen bezwaarschriften 6

Ontvangen bezwaarschriften 6

Informele afhandeling 6

Aantallen bezwaarschriften waarover in 2025 geadviseerd is 7

Nog in behandeling 7

2.2 Strekking van de gegeven adviezen 8

2.3 Aantallen adviezen naar onderwerp en herkomst 8

2.4 Afgegeven adviezen tot algehele of gedeeltelijke herroeping van besluiten 9

2.5 Besluitvorming college n.a.v. uitgebrachte adviezen 10

2.6 Termijnen 10

Adviestermijnen van de commissie 10

Beslistermijnen van het bestuursorgaan 11

3 Aanbevelingen 13

3.1 Reactie van GS op het jaarverslag over 2024 13

3.2 Algemene aanbevelingen 2025 13

Ontvankelijkheid 13

Informeel traject 14

Bijlage 1 – Infographic 15

Inleiding

De Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) regelt wanneer en tegen welke besluiten beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank. Wanneer tegen een besluit beroep kan worden ingesteld, moet men veelal echter eerst bezwaar maken bij het bestuursorgaan wat het besluit genomen heeft. Het bestuursorgaan kan dan haar eigen besluit nog eens in heroverweging nemen.

Voor de behandeling van bezwaarschriften is bij de provincie Zuid-Holland een onafhankelijke adviescommissie ingesteld als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb, die de bestuursorganen van de provincie kan adviseren omtrent de besluiten die ten aanzien van bezwaarschriften genomen zouden kunnen worden. De instelling, taken en werkwijzen van deze commissie zijn vastgelegd in het Reglement behandeling bezwaarschriften Zuid-Holland 2014 (verder: het Reglement).

Ingevolge artikel 8 van het Reglement dient de commissie jaarlijks vóór 1 juli een verslag van haar werkzaamheden 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.

Voor u ligt het jaarverslag over 2025. In dit jaarverslag zijn getalsmatige gegevens opgenomen van de bezwaarbehandeling gedurende het verslagjaar. Daarnaast zullen zo nodig aanbevelingen worden gedaan voor de verdere verbetering van de bestuurlijke en juridische processen van de provincie. Een samenvattend overzicht van de bezwaarbehandeling van gedurende het jaar 2025 is opgenomen in een infographic, die als bijlage 1 bij dit verslag gevoegd is.

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

1.1 Taak en werkwijzen van de bezwarencommissie

Het bezwaarproces
Ingevolge het Reglement heeft de commissie de taak advies uit te brengen over bezwaarschriften die tegen besluiten van Gedeputeerde Staten (verder: GS) zijn ingediend. Op grond van het Reglement hebben ook Provinciale Staten en de commissaris van de Koning de mogelijkheid om bezwaarschriften die tegen hun respectievelijke besluiten zijn ingediend voor advies aan de commissie voor te leggen, indien zij dat wensen. Bezwaarschriften tegen besluiten over provinciale (belasting)heffingen worden niet om advies aan de commissie voorgelegd.

Voordat de commissie aan advisering toekomt wordt door het secretariaat contact opgenomen met de bezwaarmaker, de behandelend ambtenaar en eventuele derde-belanghebbenden om na te gaan of mogelijk in een informeel overleg tot een oplossing kan worden gekomen. Dit wordt de informele aanpak genoemd. Te denken valt aan situaties waarin een nadere toelichting de bezwaarmaker mogelijk al voldoende duidelijkheid geeft, of dat misschien meteen al gezien wordt dat er ruimte is om (gedeeltelijk) aan het bezwaar tegemoet te komen.

Komt men er onderling niet uit, dan zal de commissie het dossier van het aangevallen besluit bestuderen en in de meeste gevallen ook een hoorzitting organiseren om de standpunten van alle betrokken partijen te vernemen. Waar mogelijk poogt ook de commissie nog te bevorderen dat partijen met haar hulp tijdens de hoorzitting, of eventueel buiten de zitting, alsnog tot overeenstemming komen. Lukt dat niet, dan zal de commissie op basis van haar onderzoek van de zaak en hetgeen tijdens de hoorzitting door partijen is aangedragen haar advies geven over de zaak.
De commissie beperkt zich daarbij niet tot een enkele toetsing van de rechtmatigheid van het betreffende besluit, maar neemt de zaak volledig in heroverweging. Zo kijkt de commissie (opnieuw) naar alle bij het besluit betrokken belangen en eventueel (tussentijds) gewijzigde omstandigheden.
De adviezen die de commissie uitbrengt kennen over het algemeen één van de volgende drie uitkomsten:

Niet-ontvankelijk
De commissie zal adviseren tot niet-ontvankelijk verklaring wanneer het bezwaarschrift niet voldoet aan de (formele) vereisten die de Awb aan het indienen van een bezwaarschrift stelt. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een bezwaarschrift (ver) buiten de daarvoor gestelde termijn is ingediend, wanneer een bezwaarmaker geen belang heeft bij het bestreden besluit, het bezwaar niet of onvoldoende gemotiveerd is, of het bezwaar gericht is tegen een besluit waartegen geen bezwaar gemaakt kan worden. De bezwaarmaker zal daar waar mogelijk in de gelegenheid worden gesteld om de geconstateerde tekortkomingen te herstellen. Slaagt de bezwaarmaker daar niet in, of is op voorhand duidelijk dat het betreffende formele gebrek niet gerepareerd kan worden, dan zal de commissie adviseren het bezwaarschrift n te verklaren. In gevallen waarin de geconstateerde tekortkomingen duidelijk zijn en niet hersteld kunnen worden zal geen informeel traject worden gestart en zal ook geen hoorzitting worden georganiseerd.

Besluit in stand laten
De commissie adviseert een besteden besluit in stand te laten wanneer het bezwaar niet of onvoldoende hout snijdt. Dit kan om puur juridische redenen het geval zijn, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat een besluit geheel

in overeenstemming met het toepasselijke recht is genomen en het besluit ook overigens aan alle daaraan te stellen vereisten voldoet. Of wanneer het bestuursorgaan bestuurlijke beoordelingsvrijheid heeft en de belangen van de bezwaarde niet opwegen tegen het belang wat met het genomen besluit wordt gediend. In sommige gevallen kan de commissie daarbij nog wel adviseren om een besluit op onderdelen nog wat te verduidelijken of de motivering ervan nog verder aan te vullen.

Besluit (gedeeltelijk) herroepen
Wanneer een bezwaarmaker naar de mening van de commissie geheel of gedeeltelijk in het gelijk gesteld kan worden en het besluit zoals het is genomen als gevolg daarvan niet in stand kan blijven, zal de commissie adviseren het besluit geheel of gedeeltelijk te herroepen. Dit betekent dan dat het bestuursorgaan het aangevallen besluit zou moeten terugnemen of voor een bepaald deel zou moeten terugdraaien. Afhankelijk van de situatie kan het bestuursorgaan daarna dan al dan niet een nieuw besluit nemen.

1.2 Samenstelling van de commissie en het secretariaat

Volgens artikel 6 van het Reglement benoemen GS de leden van de bezwarencommissie voor 4 jaar. De leden en kunnen vervolgens eenmaal worden herbenoemd. GS kunnen hiervan in voorkomende gevallen afwijken. De benoemingsperiode voor de huidige leden van de commissie loopt van 1 mei 2023 tot 1 mei 2027.

De commissie wordt in haar werkzaamheden ondersteund door een secretariaat, dat ondergebracht is bij het cluster Rechtsbescherming van de provincie. De secretaris en de plaatsvervangend secretarissen zijn ambtenaren van de provincie en maken geen deel uit van de commissie. Zij verrichten hun werk ten behoeve van de bezwarencommissie echter in onafhankelijkheid en zijn in zoverre slechts verantwoording schuldig aan de commissie.

De samenstelling van commissie en secretariaat was in 2025 als volgt:

Samenstelling commissie

Voorzitter
mw. W. van den Hoek

Plaatsvervangend voorzitters
mw. E.D.M. Knegt
dhr. S.D.P. Kole (tot 1 juli 2025)
dhr. P. Plambeck
mw. S. van Velsen (per 1 juli 2025)
dhr. R.S. Wertheim

Leden
dhr. R. van Baaren
mw. M. Chébti
dhr. C.D.J. van Estrik
dhr. J. Geelhoed
mw. G.J. de Haan-Kamphorst
dhr. F. Oudshoorn
mw. Y. Staal (per 1 juli 2025)
mw. B. Verras
Mw. C.M. Walgemoed
dhr. J.M. Weststeijn (tot 1 juli 2025)

Samenstelling secretariaat

Secretaris
dhr. E.P.M. Gabriëls (tot 1 juni 2025)
dhr. R.T.J. van Halen (wnd. per 1 juni 2025)

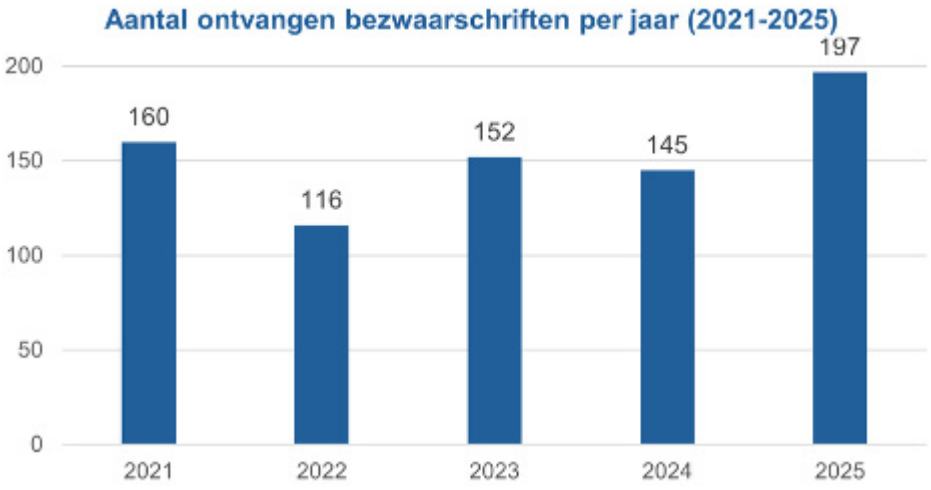
Plaatsvervangend secretarissen
dhr. J.J. Broekhuijzen
Mw. M. Evers- Schneiders
Mw. Y.F.J. Fransen
Mw. A. Herczog (per 9 september 2025)
Mw. R. Kroon-Overdijk (tot 4 december 2025)
Mw. A. Maas
Mw. I.R. van der Veen

Het secretariaat wordt gewoonlijk ondersteund door twee juridisch ondersteuners. In 2025 is het secretariaat door personele omstandigheden de facto grotendeels ondersteund door één juridisch ondersteuner.

2 Bezwaarschriften en adviezen in cijfers

2.1 Aantallen bezwaarschriften

Ontvangen bezwaarschriften
In 2025 zijn 197 bezwaarschriften ingediend. Zoals te zien is in onderstaande grafiek zijn dit er meer dan in voorgaande jaren.



Een specifieke reden voor het relatief grotere aantal ontvangen bezwaarschriften wordt niet direct gezien. In de ontvangen bezwaarschriften kon naar inhoud of specifiek terugkerende bezwaren geen bijzondere trend worden ontdekt. Naar aantallen bezien valt wel op dat bezwaarschriften tegen subsidiebesluiten en besluiten die in mandaat bij de Omgevingsdiensten Zuid-Holland Zuid en DCMR genomen zijn een belangrijk deel van de bezwaarbehandeling beslaat.

Bij aanvang van 2025 waren nog 71 bezwaarschriften in behandeling die eerder werden ontvangen. In 2025 had de commissie daarmee 268 bezwaarschriften in behandeling.

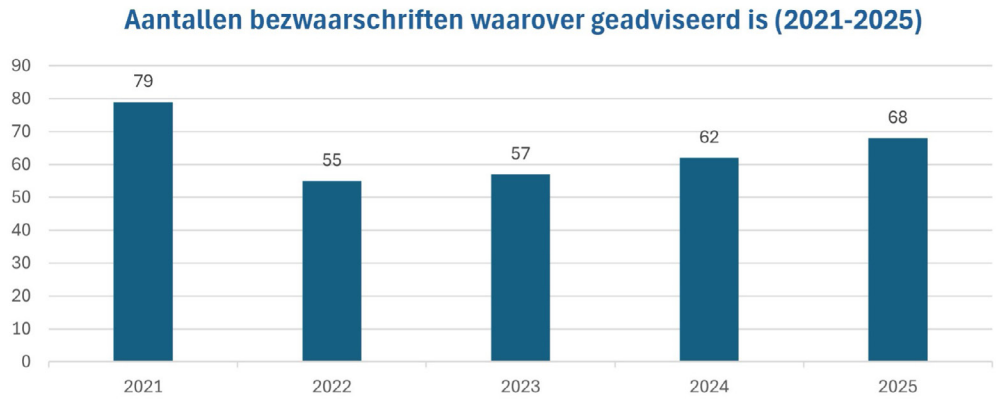
De in 2025 ontvangen bezwaarschriften waren alle gericht tegen besluiten van GS. In 2025 zijn door Provinciale Staten geen bezwaarschriften ter advisering aan de commissie voorgelegd. Ook van de commissaris van de Koning zijn geen verzoeken ontvangen om ten aanzien van bij hem ingediende bezwaarschriften te adviseren.

Informele afhandeling
Het is inmiddels goed gebruik dat bij ontvangst van bezwaarschriften in alle gevallen eerst gekeken wordt of de provincie en de bezwaarmaker in onderling overleg tot elkaar kunnen komen, zodat advisering door de commissie niet nodig is. Wanneer partijen bereid zijn met elkaar in gesprek te gaan wordt de behandeling van het bezwaarschrift in de regel met instemming van de bezwaarmaker en eventuele derde-belanghebbenden aangehouden. Daarmee wordt dan ook de in de wet bepaalde beslissingstermijn opgeschort. In het kader van de informele benadering is soms al voldoende dat een uitleg wordt geven over het hoe en waarom van het bestreden besluit of hoe dat tot stand gekomen is. In sommige gevallen kan als gevolg van het onderling overleg ook een wijziging, aanpassing of aanvulling van het bestreden besluit plaatsvinden. Wanneer deze informele aanpak succes heeft, zal dat in de regel tot intrekking van het bezwaarschrift leiden.

Zoals ook eerder, ziet de commissie in de praktijk ook een grote bereidheid aan de zijde van de provincie om met behulp van de informele aanpak tot oplossing van de geschillen te komen. Dit is inmiddels ook formeel als uitgangspunt vastgelegd in een nieuw Besluit behandeling van bezwaarschriften, administratieve beroepschriften en klachten provincie Zuid-Holland 2026, dat per 1 januari 2026 in werking is getreden. De commissie onderkent daarbij dat deze aanpak echter niet in alle gevallen mogelijk is. Bijvoorbeeld in gevallen waarin derde-belanghebbenden of anderen aantonen dat hun belangen ernstig zouden worden geschaad door een (soms langdurige) aanhouding van de bezwaarbehandeling als gevolg van een informeel traject met de bezwaarmaker.

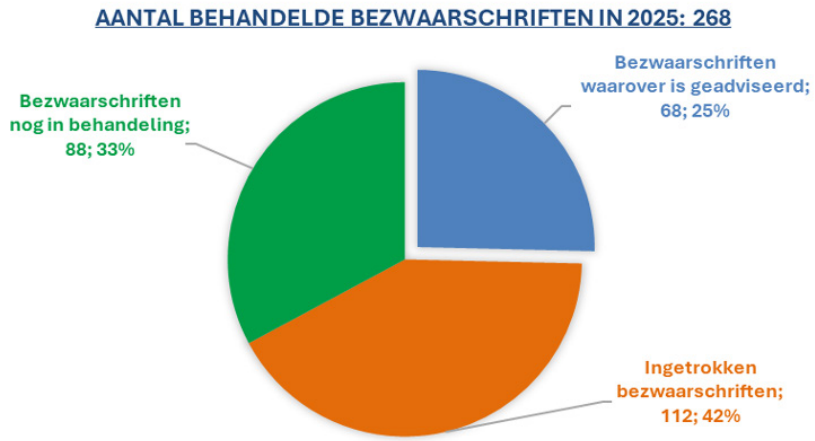
In 2025 werden in totaal 112 zaken na een informeel traject ingetrokken. Wanneer wordt geconstateerd dat daartegenover 68 adviezen een formele behandeling van de commissie vergden, mag de informele aanpak van bezwaarschriften bijzonder succesvol genoemd worden.

Aantallen bezwaarschriften waarover in 2025 geadviseerd is
In 2025 heeft de bezwarencommissie ten aanzien van 68 bezwaarschriften advies uitgebracht. In onderstaande grafiek is weergegeven hoe dit aantal zich verhoudt tot de aantallen adviezen die de commissie in eerdere jaren heeft uitgebracht.



Nog in behandeling
Uit de hiervoor genoemde cijfers volgt dat de commissie per 1 januari 2026 nog 88 bezwaarschriften in behandeling heeft die zich nog in de fase van informeel overleg bevinden of waarover nog geadviseerd zal moeten worden.

Per 31 december 2025 kunnen de hierboven genoemde cijfers als volgt worden samengevat:



2.2 Strekking van de gegeven adviezen

De door de commissie afgegeven adviezen omvatten doorgaans één van drie mogelijke oordelen ten aanzien van de bezwaarschriften, te weten niet-ontvankelijk, (deels) herroepen van het besluit, of in stand laten van het aangevallen besluit. In 2025 ging het om de volgende aantallen:



In vergelijking met de adviezen die in eerdere jaren door de commissie zijn afgegeven vertonen deze cijfers voor 2025 geen afwijkend beeld. Voor 2025 is in de tabel echter nu wel voor het eerst het aantal gevallen aangegeven waarin een bestreden besluit naar de mening van de commissie weliswaar in stand kon blijven, maar waarin naar haar mening toch nog een verbetering van de aan het betreffende besluit ten grondslag gelegde motivering nodig was.

2.3 Aantallen adviezen naar onderwerp en herkomst

De aard van de besluiten waartegen bezwaar wordt ingediend loopt uiteen. Niettemin zijn in de bezwaarpraktijk van de provincie Zuid-Holland wel een aantal rode draden te onderscheiden. Dit betreft zowel de aard van de besluiten, als de geledingen van de provinciale organisatie waaruit deze besluiten afkomstig zijn. Bezwaarschriften zien in veel gevallen op handhavingsbesluiten, afgegeven vergunningen, subsidiebesluiten en besluiten in het kader van de Wet open overheid (verder: Woo). Handhavingsbesluiten en vergunningen worden binnen de provincie zelf door Domein uitvoering behartigd, maar ook (krachtens mandaat van GS) door de omgevingsdiensten binnen de provincie. Subsidie- en Woo-besluiten worden binnen de provinciale organisatie zelf behartigd.

Aan de hand van deze categorisering geeft de onderstaande tabel een overzicht van de onderwerpen en organieke herkomst van de besluiten waarover in 2025 is geadviseerd, met daarbij de strekking van de adviezen die de commissie daarop heeft afgegeven.

Bezwaarschriften per beleidsterrein	Totaal	Niet-ontvankelijk	In stand laten	In stand laten na aanpassing motivering	Herroepen
Handhavingsbesluiten	**23**	**5**	**8**	**5**	**5**
Domein Uitvoering	2	-	2	-	-
DCMR Milieudienst Rijnmond	9	5	2	1	1
Omgevingsdienst Haaglanden	3	-	1	1	1
Omgevingsdienst Midden-Holland	2	-	1	1	-
Omgevingsdienst West-Holland	1	-	-	1	-
Omgevingsdienst Zuid Holland-Zuid	6	-	2	1	3
Vergunningen	**24**	**7**	**5**	**8**	**4**
Domein Uitvoering	6	1	-	4	1
DCMR Milieudienst Rijnmond	2	-	-	2	-
Omgevingsdienst Haaglanden	16	6	5	2	3
Subsidie	**10**	**-**	**8**	**2**	**-**
Wet open overheid	**8**	**-**	**3**	**3**	**2**
Overig	**3**	**2**	**-**	**-**	**1**
Totalen	**68**	**14**	**24**	**18**	**12**

2.4 Afgegeven adviezen tot algehele of gedeeltelijke herroeping van besluiten

In 2025 is naar aanleiding van 12 bezwaarschriften geadviseerd de betreffende besluiten geheel of gedeeltelijk te herroepen. De redenen hiervoor waren gelegen in de volgende conclusies van de commissie ten aanzien van de bedoelde besluiten:

- In een handhavingszaak waren diverse activiteiten van de uitvoerder ten onrechte niet bij stikstofberekeningen betrokken, was het handhavingsverzoek te eng geïnterpreteerd en was onvoldoende onderbouwd waarom geen sprake was van een overtreding van de betrokken relevante regelgeving.

- In een handhavingszaak was onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de inrichting het betrokken vergunningvoorschrift had overtreden.

- In een vrij omvangrijke handhavingszaak was bij twee lasten feitelijk geen sprake van een overtreding, was bij een derde last geen sprake van gevaar voor herhaling en was in het kader van een vierde last geen sprake van een vordering tot medewerking als bedoeld in artikel 5:20 Awb.

- In een openbaarmakingszaak was geen sprake van het belang van goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen als bedoeld in de Woo.

- In een openbaarmakingszaak waren weggelakte passages die persoonlijke beleidsopvattingen zouden bevatten onterecht weggelakt en bevatten andere weggelakte passages die financiële informatie zouden bevatten in feite geen financiële informatie.

- In een zaak was in de voorbereiding van het besluit niet de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen verzameld.

- In een zaak bestond geen bevoegdheid de looptijd van een omgevingsvergunning langer te laten strekken dan de einddatum die door de aanvrager zelf aangevraagd was.

- In een zaak achtte de commissie een termijnoverschrijding wel verschoonbaar omdat de enkele vermelding van de verzenddatum op een brief nog niet aannemelijk maakt dat de betreffende brief ook feitelijk is verzonden.

2.5 Besluitvorming college n.a.v. uitgebrachte adviezen

Ten aanzien van de 68 bezwaarschriften waarover de commissie in 2025 advies heeft uitgebracht, hebben GS per 31 december 2025 in 52 gevallen een beslissing op bezwaar genomen. In 51 gevallen werd daarbij het advies van de commissie overgenomen. In één geval heeft het college het advies van de commissie niet gevolgd en heeft men een zogenoemd contrair besluit genomen.

Het betrof een bezwaarschrift tegen een besluit tot verlening van een omgevingsvergunning voor het innemen van een tijdelijke ligplaats door een verenigingsschip in de Delftse Schie. Bezwaarmaker was van mening dat sprake was van rechtsongelijkheid, omdat GS eerder haar verzoek voor het met een terrasboot innemen van een ligplaats op dezelfde plek hadden afgewezen. De commissie overwoog dat GS geen deugdelijke motivering hadden gegeven waarom het innemen van de ligplaats met het verenigingsschip niet op nautisch bezwaar stuitte, maar de terrasboot van bezwaarmaker eertijds wel. Verder overwoog de commissie dat de belangen die de vergunninghouder heeft bij het innemen van de ligplaats geen afwijking van het vigerende beleid rechtvaardigde. Het college volgde deze overwegingen van de commissie niet en stelde de belangrijkste afwijzingsgrond van de eerdere vergunningaanvraag van bezwaarmaker was dat zij geen toestemming van de gemeente had voor het innemen van een ligplaats en de huidige vergunninghouder wel, zodat naar haar oordeel geen sprake was van gelijke gevallen. Verder waren volgens GS de belangen van de huidige vergunninghouder dermate groot, dat deze een afwijking van het vigerende beleid rechtvaardigden.

2.6 Termijnen

Adviestermijnen van de commissie
Volgens de Awb wordt van een bestuursorgaan verwacht dat het binnen bepaalde termijnen een besluit neemt op een bezwaarschrift. Deze termijn bedraagt in beginsel 12 weken na de datum waarop de termijn voor het maken van bezwaar (zijnde 6 weken) is verstreken. Deze termijn van 12 weken kan door het bestuursorgaan eenmaal worden verlengd tot 18 weken. De totale termijn waarbinnen een bestuursorgaan een besluit op een bezwaarschrift moet nemen varieert zodoende van 12 tot 24 weken, afhankelijk van de vraag wanneer het bezwaarschrift binnen de bezwaartermijn is ingediend en/of een het bestuursorgaan de beslissingstermijn heeft verlengd.

Naast de genoemde termijnen is nog verder uitstel mogelijk voor zover bezwaarmaker en andere belanghebbenden daarmee instemmen. Dit zal vaak het geval zijn wanneer de bezwaarmaker en de provincie met elkaar over het bezwaar in gesprek gaan. De termijn gedurende welke een beslissing op bezwaar met instemming van betrokkenen is uitgesteld telt dan niet mee voor de berekening van de eerder genoemde wettelijke beslissingstermijn.

In de gevallen waarin de commissie een advies over een bezwaarschrift dient uit te brengen streeft de commissie en het secretariaat ernaar dit binnen 12 weken te doen, zodat voor GS daarna nog een termijn van 6 weken resteert om het besluit op het bezwaar te nemen. Dit streven vloeit voort uit een eerder met het provinciebestuur overeengekomen servicenorm. In onderstaande tabel is de volledige spreiding van de adviestermijnen in het verslagjaar 2025 weergegeven.

Adviestermijnen in 2025	Aantal	Percentage	Totaal aantal	Totaal percentage
Binnen 12 weken	39	57%	39	57%
Binnen 13 weken	8	12%	47	69%
Binnen 14 weken	8	12%	55	81%
Binnen 15 weken	1	1,5%	56	82,5%
Binnen 16 weken	1	1,5 %	57	84%
Binnen 17 weken	0	-	-	-
Binnen 18 weken	3	4%	60	88%
Na 18 weken	8	12%	68	

Ten aanzien van de 68 bezwaarschriften waarover de commissie in 2025 heeft geadviseerd, is het advies in 39 van de gevallen binnen de streeftermijn van 12 weken uitgebracht. De commissie constateert daarbij dat het door de jaren heen steeds moeilijker wordt de gestelde servicenorm te halen. Om verschillende redenen is het niet altijd mogelijk om binnen 12 weken een advies over een bezwaarschrift uit te brengen. Zo was in 2025 was allereerst sprake van een onvoorzien fors hoger aantal inkomende bezwaarschriften. Daarnaast hebben zich onverwachte capaciteitsbeperkende personele ontwikkelingen binnen het secretariaat voorgedaan en was bovendien het inplannen van hoorzittingen om logistieke redenen ook niet altijd mogelijk binnen de daarvoor wenselijk geachte termijn. Ook komt het voor dat tijdens de fase van de hoorzitting omstandigheden blijken die om nader onderzoek vragen voordat tot een weloverwogen advies kan worden gekomen.

Belangrijker is echter nog de groeiende (juridische) complexiteit van de vraagstukken waarop bezwaarschriften betrekking kunnen hebben. Bovendien zijn daar vaak meerdere partijen en derde-belanghebbenden bij betrokken, die allen vergen dat op een goede manier onderzoek wordt gedaan naar hun bezwaren en belangen. In een groeiend aantal gevallen wordt dan ook gezien dat belanghebbenden een groter belang hechten aan een goede communicatie en gedegen onderzoek rondom bezwaarschriften, dan aan het zuiver halen van de servicenorm. Al met al dringt zich dan de vraag op of de genoemde servicenorm van 12 weken voor het uitbrengen van advies nog wel passend en haalbaar is bij de steeds toenemende complexiteit van de besluitvorming waar de bezwaren zich op richten en de eisen en verwachtingen die betrokken vaak zelf hebben bij een goede behartiging van hun belangen.

Ondanks het vorenstaande streven de commissie en het secretariaat er steeds naar om in zoveel mogelijk gevallen binnen een termijn van 12 weken advies te kunnen uitbrengen aan het betrokken bestuursorgaan. In gevallen waarin dat niet gehaald kan worden wordt er in ieder geval naar gestreefd om het bestuursorgaan na het uitbrengen van het advies nog voldoende tijd te bieden om binnen de wettelijk bepaalde (verlegde) termijn van 18 weken een besluit op het bezwaarschrift te kunnen nemen.

In 2025 werd 12 weken-termijn in 8 gevallen nipt niet gehaald en werd binnen 13 weken advies uitgebracht. Ten aanzien van nog eens 8 bezwaarschriften is binnen 14 weken advies uitgebracht. Gesteld kan worden dat de commissie in 57 van de 68 gevallen advies heeft uitgebracht op een moment waarop aan de zijde van de provincie in 81% van de gevallen nog tijd resteerde om binnen de gestelde beslistermijn van 18 weken een besluit op bezwaar te realiseren (zie ook hieronder).

Beslistermijnen van het bestuursorgaan

Ten aanzien van de 68 bezwaarschriften waarover de commissie in 2025 geadviseerd heeft, was per 31 december 2025 in 53 gevallen een besluit op het bezwaar genomen. De termijnen waarbinnen dat heeft plaatsgevonden worden weergegeven in onderstaande tabel.

Beslissingen op bezwaar in 2025	Aantal	Percentage
Binnen de 18-wekentermijn	43	81%
Na de 18-wekentermijn	10	19%
	53	100%

In 43 gevallen heeft het college binnen de wettelijk bepaalde beslistermijn van 18 maanden een besluit op de betreffende bezwaarschriften is genomen. In 10 gevallen gebeurde dat buiten die termijn. Bij einde van het verslagjaar had het college ten aanzien van 15 bezwaarschriften waarover advies is uitgebracht nog geen besluit genomen.

3 Aanbevelingen

Aan de hand van de bezwaarzaken die aan de commissie worden voorgelegd kan de commissie mogelijk onvolkomenheden of aandachtspunten ontdekken in provinciale regelgeving en beleid, of in de uitvoering daarvan. Daarnaast volgt de commissie ook de uitkomsten van de eventuele verdere rechtsgangen met betrekking tot besluiten waarover de commissie in de bezwaarfase heeft geadviseerd. De commissie ziet voor zichzelf op dit gebied een signalerende functie en acht het van belang daar in het kader van haar jaarverslag op in te gaan. Voor zover de bevindingen van de commissie, of de uitkomst van verdere rechtsgangen bredere betekenis hebben voor de besluitvormingsprocessen van GS zal de commissie daarover aanbevelingen meegeven.

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op hetgeen daarover in voorafgaande jaarverslagen is opgemerkt en zullen aan de hand van haar bevindingen in 2025 mogelijk nieuwe aanbevelingen worden gedaan.

3.1 Reactie van GS op het jaarverslag over 2024

De bezwarencommissie heeft over het verslagjaar 2024 geen aanbevelingen meegegeven. Wel heeft de commissie aangegeven dat zij het een goede zaak zou vinden wanneer GS in haar bestuurlijke processen alvast vooruit zou lopen op nuttige wetswijzigingen die als gevolg van de toekomstige Wet versterking waarborgfunctie Awb zullen worden aangebracht. De commissie noemde daarbij als voorbeelden het meer actief uitdragen van de mogelijkheid tot het maken van pro forma bezwaar en het expliciet in de rechtsmiddelenclausules bij de besluiten vermelden van de uiterste datum waarop nog bezwaar of beroep kan worden ingediend. De commissie deed hiermee een suggestie die eerder in het jaarverslag van 2017 al als aanbeveling was opgenomen.

In haar reactie op de gedane suggestie heeft het college aangegeven de suggestie van de commissie in het licht van een responsiever bestuursrecht te onderschrijven en dat men is gestart met een verkenning van de inhoud en praktische implicaties van het genoemde wetsvoorstel.

3.2 Algemene aanbevelingen 2025

Aan de hand van haar bevindingen in het verslagjaar 2025 geeft de commissie een drietal aanbevelingen mee. Het betreft de benadering van ontvankelijkheidsvereisten voor bezwaarschriften, de mogelijke betekenis van de uitkomsten van de informele aanpak. En de eigenstandige uitbreiding door het bestuursorgaan van (vergunning)aanvragen.

Ontvankelijkheid
Het is de commissie opgevallen dat GS in verschillende gevallen een vrij harde lijn volgt ten aanzien van sommige ontvankelijkheidsvereisten voor bezwaarschriften. Een voorbeeld hiervan vormt een geval waarin sprake was van een termijnoverschrijding van één dag die naar de mening van de commissie te billijken was, terwijl op dat punt tijdens de hoorzitting namens GS een erg formeel en onverzoenlijk standpunt werd ingenomen. In andere gevallen werd namens GS gesteld dat bezwaarschriften onvoldoende gesubstantieerd zouden zijn, terwijl die -ook beoordeeld aan de hand van rechtspraak- aan de minimum te stellen vereisten voldeden. Hoewel juridisch in sommige gevallen mogelijk, past het naar de mening van de commissie niet bij een burgervriendelijke benadering om bezwaarmakers met een krachtig beroep op ontvankelijkheidseisen van een inhoudelijke beoordeling van bezwaren af te houden. Bovendien past dit niet bij de wijzigingen die voorzien zijn in de al genoemde Wet versterking waarborgfunctie Awb, waarop onder andere ook in rechtspraak al voorschotten zijn genomen. De commissie doet daarom de aanbeveling om in de beoordeling van de ontvankelijkheid van bezwaarschriften aansluiting te zoeken bij de ruimhartiger benadering waarvoor bestaande rechtspraak inmiddels ruimte biedt en welke toekomstige regelgeving ook formeel beoogt te regelen.

Informeel traject
Het is de commissie opgevallen dat in het verslagjaar 2025 op sommige gebieden circa. tweemaal zoveel bezwaarschriften werden ingetrokken na een informeel (overleg)traject, dan dat er voor advisering aan het oordeel van de commissie werden onderworpen. Dit laat zich als volgt illustreren:



De commissie stelt voorop het een goede zaak te vinden dat namens het bestuursorgaan zoveel mogelijk met bezwaarmakers in gesprek wordt gegaan om bezwaren in onderling contact tot een oplossing te brengen. Tegelijkertijd kan bij de geïllustreerde cijfers de vraag worden gesteld welke aspecten er in de verschillende informele contacten toe hebben geleid dat zo veel bezwaarschriften konden worden ingetrokken. En in vervolg daarop de vraag, of die aspecten in sommige gevallen niet al in de fase van de primaire besluitvorming een plaats hadden kunnen krijgen, zodat het maken van bezwaar niet nodig zou zijn geweest. De commissie doet daarom de aanbeveling om onderzoek te doen naar de redenen die hebben geleid tot een intrekking van bezwaren na een informeel overleg. Indien dit ertoe mocht leiden dat bepaalde aspecten die in een informeel traject tot de oplossing van de bezwaren geleid hebben al in het primaire besluitvormingsproces ondervangen hadden kunnen worden, zou dat enerzijds kunnen leiden tot meer vertrouwen in de primaire besluitvorming. En anderzijds mogelijk tot een verminderde instroom van bezwaarschriften.

Eigenstandige uitbreiding van (vergunning)aanvragen.
De commissie heeft in enkele gevallen geconstateerd dat van de zijde van het bestuursorgaan een besluit werd genomen wat verder ging dan hetgeen door de betreffende aanvragers werd gevraagd. Zo werd gezien dat een vergunning voor een langere periode werd afgegeven dan was aangevraagd. In een ander geval werd een flora en fauna vergunning tevens werd afgegeven voor andere diersoorten dan uitsluitend die, waarop de aanvraag betrekking had.

Zowel in juridische literatuur als in bestendige rechtspraak komt echter tot uitdrukking dat een bestuursorgaan zich in haar besluitvorming dient te beperken tot datgene wat aangevraagd wordt en geen vrijheid heeft de reikwijdte van een aanvraag uit eigen beweging uit te breiden. Los hiervan kan het in eventuele rechtsgangen zowel voor het bestuursorgaan als voor de vergunninghouder tot verschillende juridische complicaties leiden, wanneer het bestuursorgaan dit toch mocht doen. De commissie doet daarom de aanbeveling om de omvang en reikwijdte van de besluitvorming steeds te beperken tot de kaders en reikwijdte van de aanvraag. Indien aanvragers gedurende de behandelperiode van een aanvraag voor zichzelf de noodzaak zien om de oorspronkelijke aanvraag uit te breiden, dan staat het hen vrij daarvoor een aanvullende aanvraag in te dienen, die vervolgens dan binnen de daarvoor geëigende procedures (mede) behandeld kan worden.

Bijlage 1 – Infographic

Jaarverslag bezwarencommissie 2025

De bezwarencommissie van de provincie Zuid-Holland adviseert Gedeputeerde Staten over ingediende bezwaarschriften. Ieder jaar brengt zij vóór 1 juli schriftelijk verslag uit over haar werkzaamheden en de wijze waarop zij haar taak heeft uitgevoerd in het voorafgaande jaar.

Bezwaarschriften ingediend in 2025:
197

Aantal bezwaarschriften uit 2024, die begin 2025 nog in behandeling waren:
71

Aantal bezwaarschriften waarover is geadviseerd in 2025:
68
Aantal zaken dat op 31 december 2025 nog wacht op verdere behandeling:
88

Termijnen bezwarencommissie:
Binnen termijn van 12 weken geadviseerd:
39 (57%)
Buiten termijn van 12 weken geadviseerd:
29 (43%)

Conclusies in de uitgebrachte adviezen:
Niet ontvankelijk: **14**
Herroepen besluit: **12**
Besluit in stand laten: **24**
Besluit in stand laten met aanvulling van motivering: **18**

Termijnen GS:
T.a.v. 68 bezwaarschriften waarover is geadviseerd, hebben GS in **53** zaken een beslissing op bezwaar genomen waarvan:
binnen de termijn van 18 weken: **43** (81%)
buiten de termijn van 18 weken: **10** (19%)

Aantal bezwaarschriften waarover advies is uitgebracht naar beleidsterrein en organisatiedeel:
Handhaving: **23** (Domein Uitvoering: 2, DCMR: 9, ODH: 3, ODMH: 2, ODWH: 1, OZHZ: 6)
Vergunningverlening: **24** (Domein Uitvoering: 6, DCMR: 2, ODH: 16)
Subsidies: **10**, Wet open overheid: **8**, Overig: **3**

GS hebben ten aanzien van 51 zaken bezwaarschriften het advies van de bezwarencommissie gevolgd.

In **1** zaak, die betrekking had op twee bezwaarschriften, is het college afgeweken van het advies van de commissie.

Aantal bezwaren dat na informeel overleg of om andere redenen werd ingetrokken in 2025:
112

Aanbevelingen:

1. Zoek in de beoordeling van de ontvankelijkheid van bezwaarschriften naar een ruimhartiger benadering waarvoor bestaande rechtspraak inmiddels ruimte biedt en welke toekomstige regelgeving ook formeel beoogt te regelen.

2. Onderzoek de redenen die hebben geleid tot een intrekking van bezwaren na een informeel overleg, om te bezien of bepaalde aspecten die in een informeel traject tot de oplossing van de bezwaren geleid hebben al in het primaire besluitvormingsproces ondervangen kunnen worden.

3. Beperk de omvang en reikwijdte van de besluitvorming steeds tot de kaders en reikwijdte van de aanvraag. Indien aanvragers gedurende de behandelperiode van een aanvraag de noodzaak zien om de oorspronkelijke aanvraag uit te breiden, dan kan daarvoor een aanvullende aanvraag worden ingediend.



260600785