

Jaarverslag bezwarencommissie

Verslagjaar 2024



Vastgesteld: 2 juni 2025

Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding	5
1 Taak, werkwijze en samenstelling van de commissie en haar secretariaat	6
1.1. Taak en werkwijze van de commissie	6
1.2. Samenstelling van de commissie	8
1.3. Het bezwarenssecretariaat	9
2 Bezwaarschriften en adviezen	10
2.1. Aantallen	10
2.2. Aantal bezwaarschriften dat informeel is afgehandeld	10
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	16
2.6. Rechtspositionele bezwaarschriften	17
2.7. Termijnen	17
3 Leeraspecten	18
3.1. Inleiding	18
3.2. Reactie van GS op de aanbeveling uit 2023	18
3.3. Algemene aanbevelingen 2024	19
Bijlage	20

Samenvatting

1. In 2024 zijn 145 bezwaarschriften binnengekomen. In 2023, 2022 en 2021 waren er dat respectievelijk 152, 116 en 160. In 2024 is daarmee een lichte daling te zien van het aantal binnengekomen bezwaren ten opzichte van vorig jaar. Dit aantal is grotendeels in lijn met aantallen uit voorgaande jaren, 2022 uitgezonderd, met daarbij de kanttekening dat het afgelopen verslagjaar, net als voorgaande verslagjaren, geen zaken heeft gekend met zeer grote aantallen bezwaarden. Ten aanzien van de complexiteit en omvang van de zaken is op te merken dat in 2024, net als in voorgaande jaren, er meerdere zaken zijn behandeld met grote complexiteit en omvang.
2. In 2024 heeft de bezwarencommissie (hierna: de commissie) 62 adviezen uitgebracht. In 2023 en 2022 was sprake van respectievelijk 57 en 55 adviezen. In 2024 is dus een stijging te zien van het aantal uitgebrachte adviezen.
3. In 2024 heeft de commissie in 73% (45) van de bezwaarschriften advies uitgebracht binnen de termijn van twaalf weken (incl. opschortingen) die zij zichzelf heeft opgelegd. In 27% (17) van de bezwaarschriften gebeurde dat na afloop van die termijn. In 2023 en 2022 was 86% (49) respectievelijk 76% (42) van de adviezen binnen de (door de commissie zelf opgelegde) termijn uitgebracht. In 2024 hebben GS 61 keer een beslissing op bezwaar genomen na advisering door de bezwarencommissie. In 45 gevallen (74%) hebben GS binnen de wettelijke termijn beslist. In 16 gevallen (26%) hebben GS niet tijdig beslist. Ter vergelijking: In 2023 en 2022 hebben GS in respectievelijk 49 en 48 gevallen een beslissing op bezwaar genomen. In respectievelijk 42 (86%) en 38 (76%) van die gevallen hebben GS toen binnen de wettelijke termijn beslist. In respectievelijk 7 (14%) en 10 gevallen (24%) hadden GS destijds niet tijdig beslist.
4. De gemiddelde termijn waarbinnen de commissie advies heeft uitgebracht, was in 2024, 12 weken. In 2023 en 2022 was dat respectievelijk 10 en 11 weken.
5. In 2024 is 47% van de bezwaarschriften door middel van minnelijk overleg opgelost. In 2023 en 2022 was dit respectievelijk 54% (73) en 57% (74). Ten opzichte van het voorgaande verslagjaar is er daarmee sprake van een lichte afname van zaken die middels de informele aanpak zijn opgelost. De bezwarencommissie is overigens zeer tevreden met zowel deze cijfers, als met de wijze waarop GS en de ambtelijke organisatie medewerking te verlenen aan de informele aanpak.
6. De commissie achtte in 2024 19,5% (12) van de bezwaarschriften niet-ontvankelijk. Ten aanzien van 61% (38) van de bezwaarschriften heeft zij geadviseerd om het besluit in stand te laten. Zij heeft bij 19,5% (12) van de bezwaarschriften geadviseerd het primaire besluit te herroepen. Dit verslagjaar zijn geen tussenadviezen uitgebracht. Ter vergelijking: in 2023 adviseerde de commissie met betrekking tot 23% (13) van de bezwaarschriften tot niet-ontvankelijk verklaring, in 65% (37) van de gevallen tot het in stand laten van de bestreden besluiten en in 9% (5) van de gevallen om het besluit te herroepen. In twee gevallen (3%) bracht de commissie in 2023 een tussenadvies uit.

Wat opvalt, is dat in 2024 procentueel gezien vaker dan in 2023 is geadviseerd om bezwaarschriften tegen de betreffende bestreden besluiten geheel of gedeeltelijk te herroepen. Hierbij wordt opgemerkt dat het in meerdere gevallen ging om een gedeeltelijke herroeping waarbij het besluit voor het overige deel dus wel in stand kon blijven. Conclusies met betrekking tot de kwaliteit kunnen hieruit niet getrokken worden.

7. In 2024 hebben GS in 94% (57) van de gevallen het advies van de commissie gevolgd. In 6% (4) van de gevallen is het advies van de commissie niet gevolgd. In 2023 hebben GS in 46 (94%) van de gevallen het advies opgevolgd. In 3 (6%) gevallen hebben GS het advies niet opgevolgd.
8. Naar aanleiding van het afgelopen verslagjaar doet de commissie geen aanbevelingen. Wel zou de commissie het toejuichen wanneer vooruitlopend op de ophanden zijnde Wet versterking waarborgfunctie Awb alvast invulling wordt gegeven aan enkele nieuwe verplichtingen die deze wet voor bestuursorganen met zich mee zal gaan brengen. Zo zou GS alvast de mogelijkheid tot het maken van een pro forma bezwaar in de rechtsmiddelenclausules bij besluiten kunnen vermelden. En ook om bij besluiten waartegen een rechtsmiddel openstaat open staat het concreet te vermelden bij welk orgaan en op welke (laatste) datum een bezwaar of beroep moet zijn ingediend.
9. In 2024 zijn 9 rechterlijke uitspraken gedaan die in rechte zijn komen vast te staan, waarvan 1 uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) en 8 uitspraken van de rechtbank Den Haag. Het besluit van GS is in 5 van deze uitspraken vernietigd (i.e. 55% van de gevallen). In 2023 en 2022 zijn er respectievelijk 7 en 14 finale rechterlijke uitspraken gewezen, waarvan in 2023 3 besluiten zijn vernietigd (42%) en in 2022 9 besluiten (69%) zijn vernietigd. Uit deze rechterlijke uitspraken volgen enkele leerpunten voor zowel de commissie als GS. Deze zijn uitgewerkt in de bijlage behorende bij dit jaarverslag. Uit het aantal onherroepelijke uitspraken dat is gedaan en het aantal bezwaren dat jaarlijks binnenkomt (zie onder 1), valt op te maken dat de bezwaarprocedure van de provincie Zuid-Holland een sterk filterende werking heeft. Slechts een beperkt aantal partijen kiest er voor om na het doorlopen van de bezwarenprocedure nog door te procederen bij de bestuursrechter.

Inleiding

De commissie van advies voor de behandeling van bezwaarschriften van de provincie Zuid-Holland biedt hierbij aan Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland (hierna: GS) haar jaarverslag over 2024 aan.

Artikel 8 van het Reglement behandeling bezwaarschriften Zuid-Holland 2014 verplicht de commissie jaarlijks vóór 1 juli verslag van haar werkzaamheden aan GS 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 2024 tot en met 31 december 2024.

In dit jaarverslag wordt ingegaan op:

- het aantal bezwaarschriften waarover de commissie in 2024 advies heeft uitgebracht;
- het aantal malen dat de commissie in 2024 heeft geadviseerd om:
 - het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren;
 - het besluit in stand te laten;
 - het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk te herroepen;
 - een nader onderzoek te verrichten voordat de commissie haar eindadvies kon uitbrengen;
- het aantal malen dat de commissie in 2024 binnen, respectievelijk na afloop van de termijn van 12 weken heeft geadviseerd;
- het aantal malen dat GS in 2024 van het advies van de commissie zijn afgeweken en de gronden waarop zij dat hebben gedaan;
- leeraspecten die de door de commissie behandelde zaken opleveren;
- algemene aanbevelingen van de commissie.



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

1.1. Taak en werkwijze van de commissie

De commissie heeft ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Reglement behandeling bezwaarschriften Zuid-Holland 2014 (verder: Reglement) tot taak advies uit te brengen over bezwaarschriften die tegen besluiten van GS zijn ingediend. Op grond van artikel 2, tweede lid van het Reglement hebben ook Provinciale Staten en de commissaris van de Koning de mogelijkheid om bezwaarschriften die tegen hun besluiten zijn ingediend voor advies aan de commissie voor te leggen, indien zij dat wensen. 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 waar- tegen bezwaar is gemaakt 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 zijn, met inachtneming van eventueel gewijzigde omstandigheden. De advisering door de commissie vindt plaats overeenkomstig deze verplichting voor het bestuursorgaan. Ook de commissie zal in haar advisering het bestreden besluit op de grondslag van het bezwaar volledig opnieuw beoordelen.

De zittingen van de commissie

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

Het horen kan in een aantal gevallen achterwege blijven, o.a. als een bezwaarschrift kennelijk niet ontvankelijk of kennelijk ongegrond is. 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 wanneer bezwaarde daarom verzoekt of als aan het bezwaar volledig tegemoetgekomen wordt en derden-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 hoorzitting te proberen 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 behandeling voor een aantal weken aan te houden om partijen in staat te stellen met elkaar te overleggen. Op deze wijze tracht de commissie invulling te geven aan twee belangrijke functies van de bezwaarprocedure, namelijk te komen tot een oplossing van het geschil alsmede het bevorderen of herstellen van het vertrouwen in de overheid.

Volledige heroverweging, meenemen van nieuwe informatie en gewijzigde omstandigheden

Bij het besluit op bezwaar moet het bestuursorgaan, behoudens enkele specifieke uitzonderingen, alle nieuwe informatie betrekken, alsook de na het bestreden besluit gewijzigde omstandigheden steeds 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 de kans krijgen om 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 haar advies te formuleren.

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

De bezwarenprocedure is door de wetgever mede bedoeld voor herstel van diverse soorten gebreken. Dat kan op verschillende manieren, te weten:

- wanneer het bestreden besluit inhoudelijk niet juist is, zal het bestuursorgaan dat besluit moeten wijzigen, intrekken of vervangen.
- wanneer 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 het een ander besluit moet nemen dan wel het bestreden besluit in stand kan c.q. moet laten.
- wanneer 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 vergt van de commissie een actieve aanpak. Wanneer het de commissie duidelijk wordt dat het bestreden besluit onzorgvuldig is voorbereid of ondeugdelijk is gemotiveerd, zal zij onderzoeken of bij herstel van die onzorgvuldigheid of bij aanpassing van de motivering voldoende grond is het bestreden besluit in stand te laten, te wijzigen, in te trekken of te vervangen. Dat kan veel onderzoek ter zitting vergen. Het kan de commissie er ook toe brengen om een tussenadvies uit te brengen waarin GS wordt geadviseerd om eerst een door de commissie 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, trachten te achterhalen hoe de feiten in werkelijkheid in elkaar staken. Ook beziet de commissie of aan het bestreden besluit wel een deugdelijke motivering ten grondslag is gelegd. Waar nodig wordt door de commissie advies gegeven over hoe alsnog tot een sluitende motivering en/of juiste grondslag te komen.

Indien het onderzoek van GS onvoldoende is geweest, zal de commissie niet altijd direct 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 GS 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.

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

Signaleren van algemene knelpunten

De commissie signaleert in haar advies, óók als zij het ingediende bezwaarschrift ongegrond acht, soms een knelpunt in de provinciale regelgeving of een algemeen knelpunt in de uitvoering. Indien dergelijke knelpunten worden gesignaleerd, worden deze veelal door de commissie als opmerking ten overvloede meegenomen in het advies van de bezwaarzaak waarbij het knelpunt is gesignaleerd.

Plenaire vergaderingen

De commissie komt een- 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.

Fysiek en digitaal horen

De commissie heeft als uitgangspunt fysiek te horen. Enkel wanneer alle betrokken partijen aangeven digitaal te willen worden gehoord, zal de hoorzitting plaatsvinden middels Microsoft Teams. Wanneer het voor een of meer van de partijen of commissieleden niet mogelijk is om de zitting fysiek bij te wonen, kan de commissie ervoor kiezen de hoorzitting in hybride vorm te houden. Van de hoorzittingen wordt een samenvattend schriftelijk verslag gemaakt.

1.2. Samenstelling van de commissie

GS hebben het aantal leden van de commissie bepaald op 15. GS benoemen de leden na daarop gerichte sollicitatierondes, of aan de hand van open sollicitaties. Van de leden benoemen zij er één als voorzitter en één of meer leden als plaatsvervangend voorzitter.

Volgens artikel 6 van het Reglement benoemen GS de leden voor 4 jaar en kunnen zij hen eenmaal herbenoemen. 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.

In 2024 was de bezwarencommissie als volgt samengesteld:

Voorzitter: mevrouw W. van den Hoek

Plv. voorzitter: mevrouw E.D.M. Kneg
de heer S. Kole

de heer P. Plambeck
de heer R.S. Wertheim

Leden: de heer R. van Baaren
mevrouw M. Chébt
de heer C.D.J. van Estrik
de heer J. Geelhoed
mevrouw G.J. de Haan-Kamphorst

de heer F. Oudshoorn
mevrouw B. Verras
mevrouw N. Walgemoed
de heer J.M. Weststeijn

Er bestaat op het moment van schrijven van dit jaarverslag een vacature voor één commissielid.

1.3. Het bezwarenssecretariaat

GS hebben aan de commissie een secretaris en een 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 conceptverslagen 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 of de bezwaren met behulp van de informele aanpak op te lossen zijn.

Het secretariaat van de commissie is ondergebracht in het cluster Rechtsbescherming binnen de opdracht Juridische Kwaliteitszorg. 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. In de ondersteuning van de bezwarencommissie heeft het secretariaat echter een geheel eigenstandige en onafhankelijke positie.

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

Secretaris: de heer E.P.M. Gabriëls

Plv secretarissen: de heer J.J. Broekhuizen
mevrouw M. Evers - Schneiders (per 2 september 2024)
mevrouw Y.F.J. Fransen
mevrouw R. Kroon - Overdijk
mevrouw A. Maas (per 1 maart 2024)
mevrouw R. Ramselaar (tot 1 februari 2024)
mevrouw I.R. van der Veen
de heer K. Willeijns (tot 15 maart 2024)

De secretaris en plaatsvervangend secretarissen worden in hun werk in 2024 ondersteund door twee juridisch ondersteuners.



2 Bezwaarschriften en adviezen

2.1. Aantallen

In 2024 zijn 145 bezwaarschriften ingediend. In 2023, 2022 en 2021 waren dat er respectievelijk 152, 116 en 160. Uit voorgaande valt op te maken dat er een lichte afname is van het aantal bezwaarschriften. Ten aanzien van de aantallen zijn geen bijzonderheden te melden. Net als vorig jaar had de commissie te maken met enkele complexe en omvangrijke zaken die de nodige politieke en maatschappelijke aandacht hadden en derhalve op veel belangstelling konden rekenen. Deze zaken namen veel tijd in beslag.

Bij aanvang van 2024 waren nog 95 eerder ingediende bezwaarschriften bij de commissie in behandeling. Dat betekent dat de commissie in 2024 in totaal 240 bezwaarschriften in behandeling had, Drie daarvan zijn naar een andere instantie doorgezonden.

2.2. Aantal bezwaarschriften dat informeel is afgehandeld

Een belangrijke taak van de het secretariaat van de bezwarencommissie 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). Wanneer deze bemiddeling succes heeft, zal dat in de regel leiden tot intrekking van het bezwaarschrift.

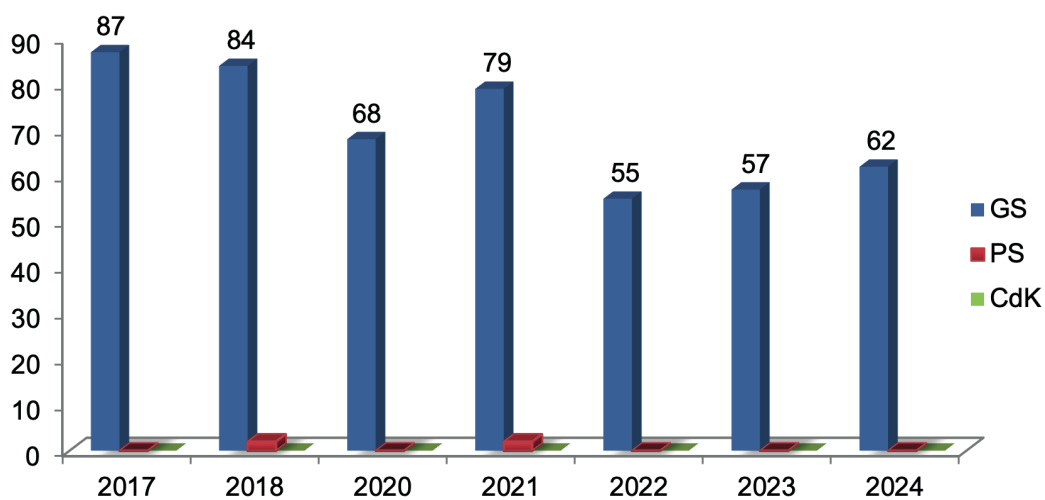
In 2024 zijn in totaal 150 zaken afgedaan. Daarvan werden 76 bezwaarschriften ingetrokken (71 na informeel overleg en 5 om andere redenen).

Het percentage zaken dat door informeel overleg kon worden opgelost lag in 2024 op 47%. Ten opzichte van het oplossingspercentage in 2023 (53%) is dit op goed niveau gebleven. De commissie ziet aan de hand van deze cijfers geen aanleiding om te twijfelen aan de bereidheid van GS om met behulp van de informele aanpak tot oplossing van de geschillen te komen.

De commissie acht het waardevol dat steeds wordt gezien of het geschil op informele wijze kan worden opgelost. Dit acht zij belangrijk, omdat dit onder meer een belangrijke bijdrage kan leveren aan het beeld van een betrouwbare overheid en het creëren van meer draagvlak voor de besluitvorming. Met deze aanpak wordt juridisering van de bezwaarprocedures en eventuele beroepsprocedures voorkomen. Het secretariaat zal in beginsel bij elk binnengekomen bezwaar met partijen bezien of een informele oplossing van het geschil mogelijk is. In het geval dat geen informeel overleg heeft plaatsgevonden of als informeel overleg niet tot een oplossing heeft geleid, zal ook de commissie zelf op de zitting bezien of zij partijen nog tot elkaar kan brengen. De informele aanpak zal echter niet altijd tot oplossing van het geschil kunnen leiden. Zo kunnen er, ondanks begrip voor elkaars situatie en een duidelijke toelichting, alsnog principiële (juridische) geschillen of verschil van inzicht blijven bestaan. In die gevallen zal de formele procedure verder worden doorlopen en zal de commissie advies uitbrengen voor het besluit wat naar haar mening naar aanleiding van het bezwaarschrift genomen zou kunnen worden.

De commissie heeft, zoals ook in vorige jaren, aandacht gehad voor de verdere ontwikkeling van vaardigheden met betrekking tot het horen. Zo zal er voor de commissie een workshop georganiseerd worden om deze competenties verder te verbreden. Hierbij zal onder meer aandacht zijn voor bemiddelend optreden ter zitting, met als doel alsnog ter zitting tot een oplossing van het geschil te komen. Tevens zal er aandacht zijn voor het goed informeren van de diverse betrokkenen over het proces, zowel inhoudelijk als processueel en zal er aandacht zijn voor het aspect dat betrokkenen zich, binnen de grenzen van een goede procesorde, goed gehoord voelen.

2.3. Aantallen bezwaarschriften waarover de commissie jaarlijks advies heeft uitgebracht



Toelichting

In 2024 heeft de commissie 62 adviezen uitgebracht. Afgelopen jaren lag het aantal bezwaarschriften waarover de commissie advies heeft uitgebracht, op een enkele uitschieter na, tussen de 55 á 70 adviezen. Vanaf 2020, met uitzondering van 2021, zag je een terugval in het aantal zaken, maar de laatste jaren zie je het aantal uitgebrachte adviezen elk jaar weer licht toenemen.

Net als bij de vorige twee verslagjaren zijn er ook dit jaar geen zaken met grote aantallen afzonderlijke bezwaren geweest. Daarnaast is er wederom een groot aantal zaken via de informele aanpak opgelost waardoor in die gevallen geen advies uitgebracht hoefde te worden. Provinciale Staten en de commissaris van de Koning hebben in 2024 geen bezwaarschriften aan de commissie voorgelegd.

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

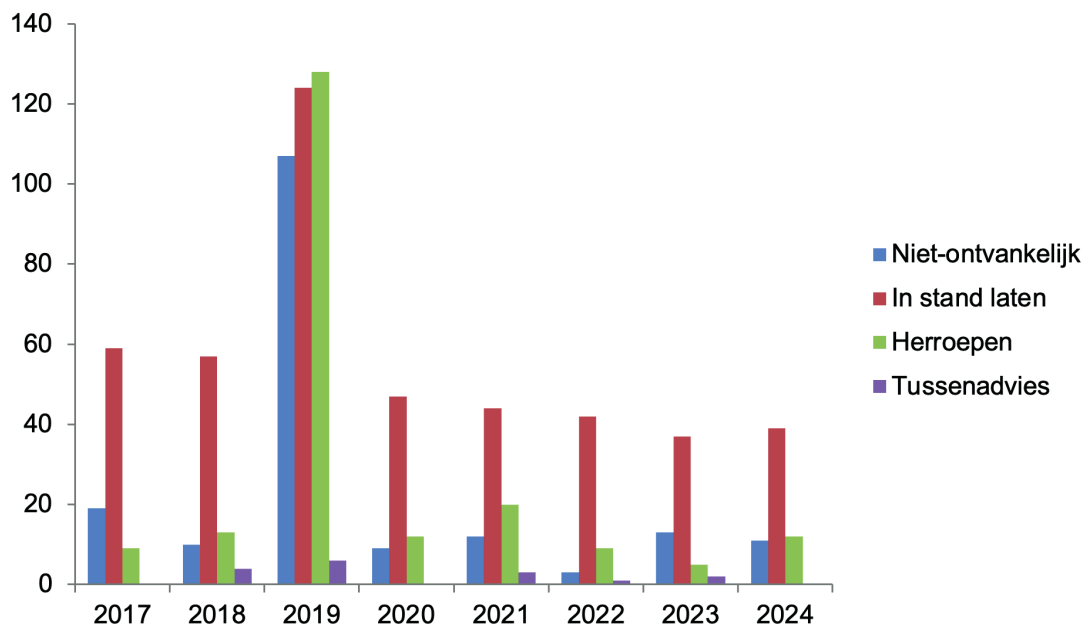
Aantallen naar onderwerp

Op verzoek van Provinciale Staten is onderstaande tabel opgenomen waarin per onderwerp wordt vermeld hoeveel adviezen de commissie in 2024 heeft uitgebracht en in hoeveel van die adviezen zij geadviseerd heeft om het bezwaar (i) niet-ontvankelijk of (ii) het bestreden besluit in stand te laten, (iii) het bestreden besluit (gedeeltelijk) te herroepen, (iv) of een tussenadvies heeft uitgebracht. Ter vergelijking zijn tussen haakjes de aantallen van deze vier soorten adviezen in 2023 vermeld.

Bezwaarschriften per categorie	Aantallen*				
	Totaal	Niet-ontvankelijk	In stand laten	Besluit herroepen	Tussenadvies
A. Handhavingsbesluiten (HH) totaal	21 (15)	2 (1)	15 (11)	4 (3)	0 (0)
HH Domein Uitvoering	3 (0)	1 (0)	2 (0)	0 (0)	0 (0)
HH DCMR Milieudienst Rijnmond	7 (9)	0 (0)	5 (7)	2 (2)	0 (1)
HH Omgevingsdienst Haaglanden	1 (2)	0 (0)	0 (1)	1 (1)	0 (0)
HH Omgevingsdienst Midden-Holland	1 (0)	0 (0)	1 (0)	0 (0)	0 (0)
HH Omgevingsdienst West-Holland	4 (1)	1 (0)	2 (1)	1 (0)	0 (0)
HH Omgevingsdienst Zuid Holland-Zuid	5 (3)	0 (1)	5 (2)	0 (0)	0 (0)
B. Vergunningen (VV) totaal	29 (12)	8 (7)	14 (5)	7 (0)	0 (0)
VV Domein Uitvoering	1 (3)	0 (2)	1 (1)	0 (0)	0 (0)
VV DCMR Milieudienst Rijnmond	4 (1)	2 (0)	1 (1)	1 (0)	0 (0)
VV Omgevingsdienst Haaglanden	24 (8)	6 (5)	12 (3)	6 (0)	0 (0)
VV Omgevingsdienst Midden-Holland	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
VV Omgevingsdienst West-Holland	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
VV Omgevingsdienst Zuid Holland-Zuid	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
C. Subsidie	10 (21)	1 (4)	8 (14)	1 (2)	0 (1)
D. Wet open overheid	2 (3)	0 (1)	2 (1)	0 (1)	0 (0)
E. PS	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
F. Planschade/Nadeelcompensatie	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
G. Overig (Verkeersbesluit/ faunabeheerplan/ ingebrekestelling)	0 (5)	0 (0)	0 (5)	0 (0)	0 (0)
Totaal	62 (57)	11 (13)	39 (42)	12 (9)	0 (2)

* (tussen haakjes betreft aantal in 2023)

Aantallen in totaal van de verschillende adviezen



Toelichting

De commissie achtte in 2024 19,5% (12) van de bezwaarschriften niet-ontvankelijk. Ten aanzien van 61% (38) van de bezwaarschriften heeft zij geadviseerd om het besluit in stand te laten. Zij heeft ten aanzien van 19,5% (12) van de bezwaarschriften geadviseerd het primaire besluit te herroepen. Dit verslagjaar zijn er geen tussenadviezen uitgebracht.

Ter vergelijking de percentages uit 2023. Toen adviseerde de commissie met betrekking tot 23% (13) van de bezwaarschriften tot niet-ontvankelijk verklaring, inzake 65% (37) van de bezwaarschriften tot het in stand laten van het besluiten en in 9% (5) van de gevallen om het besluit te herroepen. In twee gevallen (3%) bracht de commissie in 2023 een tussenadvies uit.

Wat opvalt, is dat in 2024 procentueel gezien aanzienlijk vaker dan in 2023 is geadviseerd om bezwaarschriften tegen het bestreden besluit geheel dan wel gedeeltelijk te herroepen. Hierbij dient opgemerkt dat het in meerdere gevallen ging om een gedeeltelijke herroeping waarbij het besluit voor het overige deel dus wel in stand kon blijven. Conclusies met betrekking tot de kwaliteit kunnen hieruit dus niet getrokken worden.

Redenen waarom de commissie in bepaalde zaken geadviseerd heeft het bestreden besluit te herroepen of nader te overwegen.

Categorie	
Subsidie	In een zaak waren door bezwaarde 16 subsidieaanvragen ingediend ten behoeve van journalistiek onderzoek gericht op diverse onderwerpen. GS hebben alle 16 subsidieaanvragen buiten behandeling gesteld nu bezwaarde niet tijdig op verzoek de gevraagde informatie had aangereikt. De commissie kwam tot het oordeel dat op grond van de verzendadministratie onvoldoende kon worden aangetoond dat de mogelijkheid tot herstel van de aanvraag aan bezwaarde was toegezonden. Daarnaast was de aanvraag niet conform artikel 4:5, vierde lid, van de Awb binnen 4 weken buiten behandeling gesteld. De commissie adviseerde derhalve het besluit tot het buiten behandeling stellen van de aanvraag te herroepen. Desalniettemin adviseerde de subsidieaanvragen, gelet op de inhoud van de aanvraag en de daarover door bezwaarde gegeven toelichting, alsnog op grond van artikel 10, eerste lid, van de Algemene subsidieverordening te weigeren aangezien de aanvraag niet aan de inhoudelijke vereisten voldeed. (Zaaknr. RB-2023-170)
Handhaving	In een zaak hadden GS een verzoek om handhaving van bezwaarden om op te treden ten aanzien van vermeende illegale aanwezige AVI-slakken afgewezen. De commissie kwam tot het oordeel dat de AVI-slakken conform vergunning waren gestort en na afloop van die vergunning geen verlenging van de vergunning nodig was. Eén en ander nam naar het oordeel van de commissie niet weg dat sprake kan zijn van een overtreding van artikel 13 van de Wet bodembescherming (Wbb) of artikel 33 van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk). Gelet op hetgeen ten aanzien van de gestorte AVI-slakken in relatie tot het grondwater en verontreiniging aan de commissie bekend geworden was, kwam de commissie tot het oordeel dat de door GS gegeven motivering ten aanzien van de zorgplicht in artikel 13 van de Wbb onvoldoende was. Het bestreden besluit kon derhalve naar het oordeel van de commissie niet de conclusie rechtvaardigen dat de AVI-slakken in overeenstemming met de zorgplicht van artikel 13 van de Wbb waren gestort en daardoor niet handhavend hoefde te worden opgetreden. De commissie adviseerde daarom het besluit te herroepen en een nieuw besluit te nemen en, indien GS van mening blijven dat het handhavingsverzoek moet worden afgewezen, de motivering ten aanzien van artikel 33 van de Bbk en de zorgplicht in artikel 13 van de Wbb aan te vullen en nader te motiveren. (Zaaknr. RB-2024-3)
	In een andere zaak hadden GS aan een inrichting een last onder dwangsom opgelegd vanwege een overtreding van artikel 10.39, 10.40, eerste lid, 10.40, tweede lid, van de Wet milieubeheer (Wm) en artikel 2, 3, 4 en 12 van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen en artikel 6 van de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen inzake de administratie en registratie van afvalstoffen. De commissie kwam tot het oordeel dat: - ten aanzien van artikel 10.39 van de Wm sprake was van overtredingen en bezwaarde is als functioneel dader overtreder, maar er bestond geen voor de hand liggend gevaar meer voor herhaling; - ten aanzien van artikel 10.40, eerste lid, van de Wm sprake was van overtredingen met voor de hand liggend gevaar voor herhaling; - ten aanzien van artikel 10.40, tweede lid, van de Wm sprake was van een overtreding met bezwaarde als functioneel dader, er voor de hand liggend gevaar bestond voor herhaling; De commissie adviseerde op grond van genoemde constatering het besluit te herroepen voor zover het de last met betrekking tot overtreding van artikel 10.39 van de Wm betreft, en voor het overige in stand te laten onder de voorwaarde dat de motivering met betrekking tot de overtreding van artikel 10.40, tweede lid, van de Wm werd aangevuld met het functioneel daderschap. En verder dat de lasten werden beperkt tot zogenoemde groene afvalstromen en daarbij een begunstigingstermijn werd vastgesteld en de hoogte van de dwangsommen werd gemotiveerd, dan wel naar beneden werd aangepast. (Zaaknr RB-2023-191)

Categorie	
Handhaving (vervolg)	In weer een andere zaak oordeelde GS dat bezwaarde met het lozen van TFA artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zou hebben overtreden. Deze bepaling verbiedt het uitvoeren van een project voor zover dat bestaat uit het geheel of gedeeltelijk veranderen of veranderen van de werking van een inrichting zonder omgevingsvergunning. Naar het oordeel van GS zou de lozing in strijd zijn met de voor de inrichting geldende vigerende revisievergunning, alsmede vigerende Aquariusbeschikking. Ervan uitgaande dat lozing van TFA in de aangetroffen hoeveelheden onverbrekkelijk samenhangt met de vergunde productieprocessen in de vigerende revisievergunning, was deze lozing naar het oordeel van de commissie met voornoemde revisievergunning (impliciet) vergund en heeft de vigerende Aquariusbeschikking hierin geen verandering gebracht. Er zou aldus gezien geen sprake zijn van overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2°, van de Wabo. De commissie adviseerde derhalve het bestreden besluit van 30 augustus 2023 -en daarmee ook het besluit van 10 november 2023- te herroepen. Indien GS in tegenstelling tot hetgeen de commissie had overwogen, van mening was dat de lozing van TFA niet of niet in de geconstateerde mate onverbrekkelijk samen zou hangen met de in de revisievergunning van 3 oktober 2013 vergunde productie-processen, zouden GS die stelling naar de mening van de bezwarencommissie met behulp van deskundig onderzoek moeten onderbouwen. (Zaaknr. RB-2023-148)
	In twee soortgelijke zaken hadden GS geoordeeld dat sprake was van overtreding door bezwaarde, waaronder het niet overleggen van een zogenoemde massabalans. GS hebben daarom lasten onder dwangsom aan bezwaarde hebben opgelegd. De commissie oordeelde dat handhavend optreden tegen het niet (tijdig) toezenden van een massabalans over 2022, hetgeen een overtreding zou zijn van artikel 2.3, aanhef en onder a, van de Wabo, in samenhang met voorschrift 1.6.20 van de omgevingsvergunning, gezien alle feiten en omstandigheden in strijd was met het rechtszekerheidsbeginsel. De commissie kwam tot het oordeel dat GS van handhavend optreden hiertegen had dienen af te zien. Voorts bleek dat aan de lasten die ten aanzien van de overtreding als genoemd onder 2 en 3 inmiddels was voldaan. De commissie adviseerde gelet op het voorgaande om het bestreden besluit wat betreft last 1 te herroepen en wat betreft de lasten 2 en 3 deels te herroepen, dat wil zeggen te herroepen met ingang van de datum waarop aan de lasten was voldaan. Voor het overige konden de lasten naar het oordeel van de commissie wel in stand blijven. (Zaaknrs. RB-2024-16 en RB-2023-113)
Natuur	Ten aanzien van een tweetal afzonderlijke zaken oordeelde de commissie dat GS terecht een ontheffing krachtens de Wet natuurbescherming voor het onder meer vangen en doden van vossen, alsmede het beschadigen en vernielen van hun vaste voortplantings- en rustplaatsen en voor aanvullende middelen en maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering hebben verleend, maar dat de geldigheidsduur van de ontheffing tot 2032 onvoldoende was gemotiveerd. De commissie adviseerde het college om het bestreden besluit te herroepen, voor zover de ontheffingen waren verleend tot en met 30 januari 2032 en de ontheffingen met inachtneming van hetgeen zij heeft overwogen voor een kortere periode te verlenen en het bestreden besluit voor het overige in stand te laten, mits het genoemde motiveringsgebrek alsnog deugdelijk zou worden hersteld. (Zaaknrs. RB-2024-61, RB-2024-32/33)

Categorie	
Overig	In een zaak werd bezwaar gemaakt tegen een door GS verleende omgevingsvergunning voor het milieuneutraal veranderen van de voeding van een biovergistingsinstallatie (artikel 2.1, lid 1, onder e, juncto artikel 3.10, lid 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (oud)). Bezwaarde stelde zich op het standpunt dat in het bestreden besluit ten onrechte geen rekening was gehouden met de emissie van formaldehyde bij de vergisting van slib in de biovergistingsinstallatie. Door partijen is tijdens de bezwaarprocedure overeengekomen dat er een voorschrift voor wat betreft een onderzoek naar de emissie van formaldehyde aan de omgevingsvergunning zou worden toegevoegd. De bezwarencommissie adviseerde gelet hierop om het bestreden besluit te herroepen voor zover daarin geen onderzoeksvoorschrift naar de emissie van formaldehyde was opgenomen en de vergunning zodanig te wijzigen dat bij de beslissing op bezwaar dit onderzoeksvoorschrift alsnog zou worden opgenomen. (Zaaknr. RB-2023-156)
	In een andere zaak werd bezwaar gemaakt tegen de vaststelling door GS van een addendum bij het Bodemenergieplan en een brief waarin GS het (gebruik van het) addendum aan de omgevingsdienst Haaglanden toelicht. Allereerst oordeelde de commissie dat het betreffende addendum, in tegenstelling tot wat GS van mening was, wel degelijk was aan te merken als een besluit in de zin van de Awb en derhalve hiertegen rechtsmiddelen aangewend konden worden. Naar het oordeel van de commissie was de brief waarin het gebruik van het addendum werd toegelicht geen besluit in de zin van de Awb. Voorts hadden GS in het addendum Bodemenergieplan bepaald dat de vergunning ten behoeve van een warmte-koude-opslag-systeem exclusief aan één partij mag worden verleend. Ten aanzien hiervan oordeelde de commissie dat niet gebleken is dat GS een bevoegdheid hadden om dit te bepalen en adviseerde derhalve het besluit tot vaststelling van het addendum te herroepen. (Zaaknr. RB-2024-27)

2.5. Contraire besluiten

Ten aanzien van 61 bezwaarschriften waarover de commissie in 2024 en 2023 advies heeft uitgebracht, hebben GS in 2024 een beslissing op bezwaar genomen.

In 4 van de 61 (6%) gevallen hebben GS het advies van de commissie (deels) niet gevolgd. Ter vergelijking: in 2023 is in 3 van de 49 (6%) gevallen het advies niet gevolgd. In 2022 was dit in 2 van de 48 (4%) gevallen.

De eerste geval betrof de hierboven beschreven zaak met nummer RB-2024-16. De commissie oordeelde dat handhavend optreden tegen het niet (tijdig) toezenden van een massabalans over 2022, hetgeen naar het oordeel van GS een overtreding zou zijn van artikel 2.3, aanhef en onder a, van de Wabo, in samenhang met voorschrift 1.6.20 van de geldende omgevingsvergunning, gezien alle feiten en omstandigheden in strijd was met het rechtszekerheidsbeginsel en adviseerde derhalve deze last te herroepen. In tegenstelling tot de commissie stelden GS in de beslissing op bezwaar dat bezwaarde gelet op alle feiten en omstandigheden wel degelijk had kunnen weten dat zij een massabalans over 2022 had moeten aanleveren. Dit omdat in een eerdere vergunning een vergelijkbare verplichting was opgenomen, zij het niet met dezelfde bewoording. Het voorschrift in de nieuwe vergunning is naar het oordeel van GS een voortzetting van de verplichting die al verbonden was aan de eerdere vergunning. GS hebben de ten aanzien hiervan opgelegde last derhalve in stand gelaten.

Het tweede geval betrof de hierboven beschreven zaak met nummer RB-2023-148. Naar het oordeel van de commissie hadden GS ten onrechte gesteld dat bezwaarde door lozen van TFA artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2°, van de Wabo had overtreden, omdat de lozing van TFA impliciet vergund zou zijn. GS waren, onder verwijzing naar jurisprudentie, echter van oordeel dat, nu de geloosde stof niet expliciet was opgenomen in de revisievergunning of de vigerende Aquariusbeschikking, de lozing ervan niet vergund was en zij derhalve wel bevoegd waren te handhaven. Het overige deel van het advies van de commissie hebben GS wel overgenomen.

In de hierboven beschreven twee zaken met nummers RB-2024-61, RB-2024-032/33) oordeelde de commissie dat GS weliswaar terecht een ontheffing krachtens de Wet natuurbescherming hadden verleend voor het onder meer vangen en doden van vossen e.a., maar dat de geldigheidsduur van de ontheffing tot 2032 onvoldoende was gemotiveerd. GS waren daarentegen van oordeel dat een ontheffing wel degelijk voor deze langere periode verleend kon worden.

De Omgevingsverordening Zuid-Holland (geldend ten tijde van het bestreden besluit) en de Zuid-Hollandse Omgevings-verordening (heden geldend) zouden hiervoor voldoende grondslag bieden. Tevens zou uit het Faunabeheerplan vos Zuid-Holland 2024 – 2031 volgen dat door monitoring en bijstelling een langere looptijd goed mogelijk is. Anders dan de commissie adviseerde, hebben GS bij de beslissing op het bezwaar de looptijd van de ontheffing in stand gelaten.

2.6. 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 adviestermin 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 2024 heeft de commissie in 73% (45) van de bezwaarschriften advies uitgebracht binnen de termijn van twaalf weken (incl. opschortingen) die zij zichzelf heeft opgelegd. In 27% (17) van de bezwaarschriften gebeurde dat na afloop van die termijn.

In 2023 en 2022 was 86% (49) respectievelijk 76% (42) van de adviezen binnen de (door de commissie zelf opgelegde) termijn uitgebracht. De gemiddelde adviestermin bedroeg in 2024 12 weken. In 2023 bedroeg deze 10 weken. Uit voorgaande valt op te maken dat de interne normstelling van 85% tijdig afgedane adviezen niet is behaald. Tevens is de gemiddelde adviestermin iets langer geworden. De oorzaak dat het percentage tijdige advisering lager lag, is onder meer gelegen in de omstandigheid dat een groter aantal adviezen die in het betreffende verslagjaar uitgebracht moesten worden, alsmede wisselingen in personeel bij zowel GS als bij het secretariaat van de commissie en drukte bij GS, waardoor zaken niet altijd tijdig ingepland konden worden en bij meer partijen geschillen niet alle belanghebbenden wilden overgaan tot aanhouding van de zaak ten behoeve van informeel overleg dan wel het nader uitzoeken van voor de zaak relevante informatie. In die gevallen achtte de commissie nader onderzoek naar een oplossing of naar voor de zaak relevante informatie van groter belang dan de tijdige afdoening van de bezwaarprocedure.

Wat tijdige besluitvorming door het college betreft, kan worden vastgesteld dat GS na ontvangst van de adviezen van de bezwarencommissie in 45 gevallen (74%) binnen de wettelijke termijn hebben beslist. In 16 gevallen (26%) hebben GS niet tijdig beslist. Ter vergelijking: In 2023 hebben GS in 49 gevallen een beslissing op bezwaar genomen. In 42 van die gevallen (86%) hebben GS binnen de wettelijke termijn beslist. In 7 gevallen (14%) hebben GS niet tijdig beslist.



3 Leeraspecten

3.1. Inleiding

Bij haar werkzaamheden stuit de commissie soms op meer algemene knelpunten. Dat kan gelegen zijn in de bezwaren-behandeling zelf, of in de provinciale regelgeving en/of 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 paragraaf 3.3.)

Daarnaast kijkt de commissie of mogelijk lessen te trekken zijn uit rechterlijke uitspraken over zaken waarin zij in het verleden heeft geadviseerd (Zie daarvoor de bijlage “Finale rechterlijke uitspraken uit 2024: enkele leerpunten”).¹ Wanneer de commissie kijkt naar het aantal bezwaarschriften dat jaarlijks binnenkomen, valt het de commissie op dat het aantal partijen dat na de bezwaarprocedure nog verder procedeert beperkt is. Zo is in 2024 in 7 gevallen in rechte uitspraak, tegen 7 gevallen in 2023, 14 in 2022 en 5 in 2021. Mogelijk kan daaruit geconcludeerd worden dat de bezwaarprocedure van de provincie wat dat betreft een sterk filterende werking heeft en partijen om voor hen moverende redenen in de meeste gevallen geen aanleiding zien verder te procederen bij de bestuursrechter.

3.2. Reactie van GS op de aanbeveling uit 2022

In het jaarverslag over 2023 heeft de commissie één aanbeveling gedaan, te weten kritischer en meer zorgvuldig om te gaan met de motivering en vermelding van de juiste juridische grondslag bij primaire besluiten, dit mede in het licht van de nieuwe jurisprudentie inzake het evenredigheidsbeginsel. Ondanks dat deze gebreken veelal in de bezwaarprocedure te herstellen zijn, draagt dit niet bij aan het vertrouwen van de betrokkenen in het zorgvuldig handelen door de provincie Zuid-Holland. GS hebben na ontvangst van het jaarverslag over 2023 aan Provinciale Staten laten weten dat zij deze aanbevelingen zullen opvolgen. Om aan de aanbeveling van de commissie tegemoet te komen zouden GS ervoor zorgen dat deze aanbeveling van de bezwarencommissie onder de aandacht wordt gebracht van alle ambtelijk opdrachtgevers binnen de organisatie, met het verzoek dit binnen de eigen opdracht in het oog te houden.

3.3 Algemene aanbevelingen 2023

De bezwarencommissie heeft voor dit jaar geen concrete aanbevelingen. Daarentegen zou de commissie het wel toejuichen wanneer alvast vooruitgezien wordt naar de ophanden zijnde Wet versterking waarborgfunctie Awb.² Als gevolg van deze wet zullen wijzigingen worden aangebracht in onder meer de bezwaarprocedure, de termijn waarbinnen bezwaar gemaakt kan worden en de mate waarin een overschrijding van de indieningstermijn nog verschoonbaar is.

¹ Zie voor de jaarlijkse aantallen binnengekomen bezwaren paragraaf 2.1.

² Zie: internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/b

Vooruitlopend hierop geeft de commissie GS in overweging om nu al -en voor zover mogelijk- op de genoemde regels vooruit te lopen. Zo zou GS alvast de mogelijkheid tot het maken van een pro forma bezwaar in de rechtsmiddelenclausules bij besluiten kunnen vermelden. Hiermee kan worden voorkomen dat een bezwaarde mogelijk met een beperkt gemotiveerd bezwaarschrift ter zitting verschijnt of kort voor de zitting mogelijk nog nieuwe gronden aanvoert. Bijkomend voordeel voor het verwerend orgaan is daarbij, dat in het geval van een pro forma bezwaar een termijn gesteld moet worden voor het aanvullen van bezwaargronden, waarbij de wettelijke beslistermijn voor het bezwaar wordt opgeschort. Dit geeft zowel het verwerend orgaan als de commissie, wat meer ruimte om de bezwaarbehandeling voor te bereiden en sneller zicht te hebben op de capaciteit die nodig is voor de afhandeling van de bezwaren

Verder voorziet het genoemde wetsvoorstel in een verplichting voor het bestuursorgaan om bij besluiten waartegen een rechtsmiddel openstaat open staat concreet te vermelden bij welk orgaan en op welke (laatste) datum een bezwaar of beroep moet worden. De commissie heeft in haar jaarverslag over 2017 reeds een aanbeveling van deze strekking gedaan. Voor zover daaraan destijds geen gevolg is gegeven zou dat nu, in het licht van de komende wettelijke verplichting, alsnog alvast in de praktijk gebracht kunnen worden.

De commissie heeft voorts geen signalen ontvangen dat onvoldoende aandacht is besteed aan de eerder opgenomen aanbevelingen.

Bijlage

Finale rechterlijke uitspraken uit 2024

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

In 2024 hebben 9 zaken waarin de commissie eerder heeft geadviseerd tot (definitieve) uitspraken van de bestuursrechter geleid. Het betreft 1 uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) en 8 uitspraken van de rechtbank Den Haag. Het besluit van GS is in 5 van deze uitspraken vernietigd, zijnde 55%. In 2023 en 2022 zijn er respectievelijk 7 en 14 finale rechterlijke uitspraken geweest, waarvan in 2023 3 besluiten zijn vernietigd (42%) en in 2022 9 besluiten (69%). Alle 9 uitspraken uit 2024 worden hierna samengevat en indien van toepassing van een mogelijk leerpunt voorzien.

1. ABRvS 31 juli 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:3089) (handhaving)

GS hebben een aantal lasten onder dwangsom opgelegd, waaronder een last om bij de acceptatie van afvalstoffen de juiste benaming en euralcodes te gebruiken. GS hebben in het besluit op bezwaar, overeenkomstig het advies van de commissie, de eerder in het primaire besluit opgelegde last onder dwangsom 5 geherformuleerd en deze last gesplitst in de twee nieuwe lasten 4 en 5. In last 4 is bezwaarde gelast om de overtreding van artikel 10.40, eerste lid, van de Wet milieu- beheer te beëindigen door het groenafval te benoemen met de gebruikelijke benamingen. In last 5 is bezwaarde gelast om de overtreding van artikel 3, tweede lid, van het 'Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen' te beëindigen en blijvend aan dat artikellid te voldoen door bij melding van afvalstoffen de juiste euralcode te gebruiken. De ABRvS heeft het hiertegen door bezwaarde ingestelde beroep bij uitspraak van 24 augustus 2022 gegrond verklaard. GS hebben met inachtneming van de eerdere uitspraak van de ABRvS een nieuw besluit genomen. Last onder dwangsom 5 is herroepen en een nieuwe last onder nummer 4 is opgelegd. Last 4 strekt ertoe dat niet opnieuw artikel 3, tweede lid, het 'Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen' wordt overtreden. Naar het oordeel van de ABRvS hebben GS bezwaarde terecht aangemerkt als overtreder van artikel 3, tweede lid, van het 'Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen' en zijn GS bevoegd om handhavend op te treden. De ABRvS is van oordeel dat bezwaarde een zelfstandige verantwoordelijkheid heeft bij het toekennen van de correcte euralcode aan een afvalstroom. In het bestreden besluit zijn twee gevallen genoemd waarbij bezwaarde een euralcode heeft gemeld die niet van toepassing is. In hetgeen bezwaarde heeft aangevoerd met betrekking tot het niet goed kunnen uitvoeren van de herstelmaatregel is de ABRvS van oordeel dat niet is gebleken dat de herstelmaatregel niet uitvoerbaar is of dat het niet past in het acceptatie- en verwerkingsbeleid van bezwaarde. Ook het moment van verbeurte van de dwangsom is duidelijk. Het hoger beroep wordt ongegrond verklaard.

Leerpunt voor GS en de bezwarencommissie:

In voorkomende gevallen dient zowel de commissie als GS meer kritisch te bezien of de last niet verder strekt dan beoogd en of de vermeende overtreden wettelijke bepaling ook daadwerkelijk wordt overtreden.

2. Rechtbank Den Haag 9 april 2024 (zaaknummer SGR 22/4649)

GS hebben een verzoek om handhaving op grond van artikel 2.4, derde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer in verband met het niet inleveren van een rapportage over de emissie en minimalisatie van polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK) en benzeen afgewezen. Ten aanzien van de afwijzing met betrekking tot benzeen hebben GS gesteld dat er al bestuursrechtelijke maatregelen zijn opgelegd. Ten aanzien van de afwijzing met betrekking tot de emissies van PAK's wordt volgens GS voldaan aan de wet- en regelgeving. Overeenkomstig het advies van de commissie hebben GS de afwijzing van het handhavingsverzoek in stand gelaten. De rechtbank overweegt dat vast staat dat op 9 juni 2022, dus na de hoorzitting en het uitbrengen van het advies door de commissie, een overschrijding van de emissiegrenswaarde uit artikel 5.46, eerste lid, onder a, van het Activiteitenbesluit milieubeheer plaatsvond. Ten tijde van het bestreden besluit werd volgens de rechtbank wel voldaan aan de erkende maatregel BRL 9320 van artikel 5.37, eerste lid van de Activiteitenregeling milieubeheer, maar niet aan het doelvoorschrift van artikel 5.46, eerste lid, onder a, van het Activiteitenbesluit. GS hebben zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat er geen sprake was van een overtreding volgens het oordeel van de rechtbank. De motivering van GS dat appelland op grond van artikel 2.8, eerste lid, van het Activiteitenbesluit niet hoefde te voldoen aan de informatieplicht houdt naar het oordeel van de rechtbank geen stand. Ook anderszins ziet de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat appelland door te voldoen aan de erkende maatregel BRL 9320 van artikel 5.37, eerste lid, van de Activiteitenregeling milieubeheer niet meer hoefde te voldoen aan haar informatieverplichting. De rechtbank verklaart het beroep gegrond, vernietigt het besluit op bezwaar en draagt GS op om een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

Leerpunt voor GS:

Ook na ontvangst van het advies van de bezwarencommissie moeten GS zich ervan vergewissen of feitelijke omstandigheden veranderd zijn die de juridische toets anders kan laten uitvallen.

3. Rechtbank Den Haag 24 oktober 2024 (ECLI:NL:RBDHA:2024:17289) (subsidie)

GS hebben een verzoek op grond van de subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Zuid-Hollandse Journalistiek afgewezen. In het besluit op bezwaar hebben GS, overeenkomstig het advies van de commissie, de weigering van de subsidie gehandhaafd. In het besluit is door GS gesteld dat bezwaarde misbruik maakt van het recht om subsidies aan te vragen en rechtsmiddelen aan te wenden tegen de afwijzing, met het doel om dwangsommen en proceskostenveroordelingen ten laste van de overheid te incasseren. Op de zitting bij de rechtbank heeft bezwaarde de beroepsgronden tegen de afwijzing van de subsidieaanvraag ingetrokken en enkel de beroepsgronden gehandhaafd tegen de stelling van GS dat er misbruik van recht wordt gemaakt. Naar het oordeel van de rechtbank is er op dit moment onvoldoende blijk van kwade trouw bij bezwaarde. Daarvoor is redengevend dat de rechtbank nog niet eerder een beslissing heeft genomen over deze subsidieaanvraag van bezwaarde. De rechtbank overweegt wel dat als bezwaarde doorgaat met het indienen van nagenoeg gelijklopende en summier onderbouwde subsidieaanvragen en het versturen van premature ingebrekestellingen er weinig voor nodig is om op dit punt tot een ander oordeel te komen. De rechtbank verklaart het beroep gegrond.

Leerpunt voor GS en de bezwarencommissie:

GS en de bezwarencommissie dienen er scherp op te zijn het handelen van een bezwaarde niet te snel als misbruik van recht te kwalificeren.

4. Rechtbank Den Haag 18 januari 2024 (ECLI:NL:RBDHA:2024:788)

GS hebben een aanvraag voor een tegemoetkoming in planschade als gevolg van het Provinciaal Inpassingsplan Rijnlandroute afgewezen. Dit inpassingsplan ziet onder meer op een nieuwe verbindingsweg en de opwaardering van de bestaande provinciale weggedeelten van de N206 in Leiden en omgeving. Op de N206 komen twee nieuwe ongelijkvloerse aansluitingen. De woning van bezwaarde is gelegen nabij deze weg en één van de ongelijkvloerse aansluitingen is gerealiseerd tegenover de woning van bezwaarde. GS zijn tot het besluit gekomen na een advies van Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken. Deze stichting heeft geadviseerd om de aanvraag af te wijzen, omdat deze niet binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van de inpassingsplan is ingediend. GS hebben dit advies overgenomen. In het besluit op bezwaar zijn GS, overeenkomstig het advies van de commissie, bij de afwijzing gebleven. De rechtbank is van oordeel dat GS de aanvraag terecht hebben afgewezen. Tussen partijen is niet in geschil dat bezwaarde zijn aanvraag niet binnen de termijn van vijf jaar heeft ingediend. De rechtbank overweegt dat er in deze zaak geen sprake is van een uitzonderlijk geval waarbij het beroep op verjaring onaanvaardbaar is. De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Geen leerpunt

5. Rechtbank Den Haag 21 mei 2024 ECLI:NL:RBDHA:2024:8713 (Omgevingsrecht)

GS hebben een verzoek om intrekking van een natuurvergunning afgewezen. De verleende natuurvergunning betrof een melkveehouderij. Na de vergunningverlening in 1997 is aan vergunninghoudster met het besluit van 19 november 2014 een vergunning verleend voor de exploitatie van een veehouderij met 280 melkkoeien in een traditioneel stalsysteem in bestaande stallen. Met het besluit van 4 november 2016 is aan vergunninghoudster op grond van datzelfde artikel een vergunning verleend voor het uitbreiden van de veehouderij naar maximaal 175 stuks vrouwelijk jongvee en 350 melkkoeien (samen 525) en het bouwen van een nieuwe stal. De vergunning voor deze uitbreiding is verleend met toepassing van het Programma Aanpak Stikstof (PAS).

De bezwarencommissie heeft GS geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren en het bestreden besluit te handhaven. Vervolgens hebben GS in de beslissing op bezwaar van 20 februari 2023 het advies van de bezwarencommissie gevolgd. De rechtbank verklaart het daartegen gericht beroep echter gegrond en heeft het bestreden besluit wegens motiveringsgebreken vernietigd. GS moesten een nieuwe beslissing op bezwaar nemen met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank stelt dat het intrekken van de natuurvergunning niet kwalificeert als een passende maatregel in dit kader. GS hebben volgens de rechtbank de verplichting om uit te leggen welke passende maatregelen er worden getroffen in plaats van het intrekken of wijzigen van de natuurvergunning. Daarnaast moet worden aangegeven binnen welk tijdpad deze maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn.

Leerpunt voor GS:

Hoewel GS het advies van de bezwarencommissie hebben gevolgd stellen zij, anders dan de bezwarencommissie, dat er geen sprake is van een dreigende verslechtering of significante verstoring van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied. GS moeten er alert op zijn dat hoewel de conclusie wellicht hetzelfde is als die van de bezwarencommissie, deze wel deugdelijk moet worden onderbouwd.

6. Rechtbank Den Haag 5 juni 2024 ECLI:NL:RBDHA:2024:8793 (Omgevingsrecht)

GS hebben in deze zaak een vijftal lasten onder dwangsom opgelegd aan een inrichting die een groenrecyclingsbedrijf met grondbank en bouwstofactiviteiten exploiteert. De lasten zagen op het accepteren en composteren van meer afval dan op grond van de vergunningvoorschriften is toegestaan. Namens de inrichting is hiertegen bezwaar gemaakt. De bezwarencommissie heeft advies uitgebracht in deze zaak. Zij stelt dat het bestreden besluit door zijn opbouw en gebruik van begrippen op tal van punten onduidelijk en onjuist is. Daarnaast heeft de bezwarencommissie GS geadviseerd wegens het grote aantal gebreken in het bestreden besluit ter wille van de overzichtelijkheid het bestreden besluit bij de beslissing op bezwaar geheel te vervangen door een nieuw besluit waarin alle gebreken zijn hersteld en waar nodig nader te motiveren. GS hebben het advies van de bezwarencommissie overgenomen in de beslissing op bezwaar en zijn daarbij tot drie nieuwe lasten gekomen. Tegen dit besluit op bezwaar is bij de rechtbank beroep in gesteld.

Naar het oordeel van de rechtbank hebben GS zich terecht op het standpunt gesteld dat de inrichting in strijd heeft gehandeld met voorschrift 1.2 van de omgevingsvergunning van 11 augustus 2020, door jaarlijks meer dan 84.000 ton groenafval en organisch bedrijfsafval te accepteren. Hierdoor is naar het oordeel van de rechtbank sprake van een overtreding van het bepaalde in artikel 2.3, aanhef en onder a, van de Wabo. De rechtbank oordeelde echter tevens, dat GS niet deugdelijk hebben gemotiveerd dat sprake was van overtreding van een voorschrift uit een vigerende omgevingsvergunning waaruit volgt dat jaarlijks niet meer dan 42.000 ton organisch (groen)afval en organisch bedrijfsafval gecomposteerd mag worden. Daarnaast oordeelde de rechtbank dat de lasten onduidelijk zijn geformuleerd en onvoldoende gemotiveerd werd dat er gevaar is voor herhaling, terwijl een last ter voorkoming van herhaling van een eerdere overtreding uitsluitend kan worden opgelegd indien een overtreding heeft plaatsgevonden en gevaar voor herhaling voor de hand ligt.

De rechtbank achtte het beroep gegrond, omdat het bestreden besluit niet deugdelijk was gemotiveerd en niet met de vereiste zorgvuldigheid was voorbereid. De rechtbank heeft het besluit vernietigd en bepaalt dat GS een nieuw besluit op het bezwaar moest nemen met inachtneming van haar uitspraak. Als GS nog steeds een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling wensen op te leggen, zullen zij moeten motiveren waarom, mede gelet op het tijdsverloop, er (nog steeds) sprake is van gevaar voor herhaling.

Leerpunt voor GS en de bezwarencommissie:

GS dienen er alert op te zijn dat er een afdoende motivering wordt gegeven in besluiten waarbij een last onder dwangsom wordt opgelegd. Daarnaast dient er door GS gemotiveerd te worden dat er een gevaar voor herhaling is en waarom dit gevaar voor de hand ligt. De bezwarencommissie zal dit op haar beurt ook in haar onderzoek van bezwaardossiers betrekken.

7. Rechtbank Den Haag 20 juni 2024 ECLI:NL:RBDHA:2024:9594 (Omgevingsrecht)

GS hebben geweigerd om handhavend op te treden tegen de uitbreiding van de veehouderij van belanghebbende met een nieuwe vleesvarkensstal. De voorzieningenrechter stelde vast dat de ecologische beoordeling gebaseerd was op de natuurdoelanalyses van de betrokken Natura 2000-gebieden. In een eerdere uitspraak van 21 juli 2023 had de voorzieningenrechter echter al geoordeeld dat GS haar standpunt niet kon baseren op de natuurdoelanalyse voor het Natura 2000-gebied Nieuwkoopse Plassen & De Haeck, omdat de Ecologische Autoriteit in haar advies van 31 maart 2023 had geconcludeerd dat in die natuurdoelanalyse nog essentiële ecologische informatie ontbrak en dat het aanvullen van die informatie essentieel was om tot een doeltreffend maatregelenpakket te komen. De natuurdoelanalyse geeft daarom nog geen volledig beeld van de belangrijkste ecologische knelpunten in het gebied en de oorzaken daarvan.

De bezwarencommissie heeft advies uitgebracht in deze zaak. Zij adviseerde als volgt:

1. de bezwaren gericht tegen het besluit van 16 september 2015 voor zover dat besluit ziet op het honoreren van het verzoek tot handhaving op grond van de Nbw van 9 januari 2014, niet-ontvankelijk te verklaren;
2. de bezwaren van rechtswege, aangevuld tijdens de hoorzitting en nadien schriftelijk bevestigd, gericht tegen het besluit van 4 december 2015, voor zover dat besluit ziet op het intrekken van de beslissing om het handhavingsverzoek te honoreren, niet-ontvankelijk te verklaren;
3. de bezwaren van rechtswege, aangevuld tijdens de hoorzitting en nadien schriftelijk bevestigd, gericht tegen het besluit van 4 december 2015, voor zover dat besluit ziet op het afwijzen van het handhavingsverzoek, ongegrond te verklaren en het bestreden besluit te handhaven;
4. proceskostenvergoeding toe te kennen.

Het advies van de bezwarencommissie is door GS overgenomen.

De voorzieningenrechter oordeelde dat GS in het bestreden besluit niet gemotiveerd hebben waarom toch van de genoemde natuurdoelanalyse kan worden uitgegaan. Ook is geen aanvullend onderzoek verricht naar de nog ontbrekende ecologische informatie. GS hebben daarom geen uitvoering gegeven aan de uitspraak van de voorzieningenrechter van 21 juli 2023. GS hebben onvoldoende inzichtelijk gemaakt wat de actuele staat van en de inbreuk op de beschermde natuurwaarden is en in hoeverre de instandhoudingsdoelstellingen worden gehaald. Hierdoor is ook nog steeds niet voldoende aannemelijk dat de (andere) maatregelen die worden genomen al effectief zijn, of binnenkort effectief worden, dat handhavend optreden daarom onevenredig is. GS hebben naar oordeel van de voorzieningenrechter, gelet op het voorgaande, het natuurbelang niet met de vereiste zorgvuldigheid in kaart gebracht. De conclusie dat het wegnemen van de geringe depositie van de vleesvarkensstal in dit geval geen meetbaar of merkbaar effect zou hebben op de oppervlakte of kwaliteit van de habitattypen is daardoor ook niet deugdelijk gemotiveerd.

Leerpunt voor GS en de bezwarencommissie:

GS dienen er alert op te zijn dat natuurbelangen voldoende in kaart worden gebracht. Hierbij dient aandacht besteed te worden aan een juist onderbouwde belangenafweging. Ook moet ook in gevallen van geringe depositie welke geen meetbaar of merkbaar effect zouden hebben op de oppervlakte of kwaliteit van de habitattypen voldoende deugdelijk worden gemotiveerd. De bezwarencommissie zal dit op haar beurt ook in haar onderzoek van bezwaardossiers betrekken.

8. Uitspraak rechtbank Den Haag van 6 augustus 2024; ECLI:NL:RBDHA:2024:13598

GS hebben het Faunabeheerplan meeuwen havengebieden van Rotterdam, Dordrecht en Alblasserdam 2022-2027 goedgekeurd. In het faunabeerplan waren de volgende maatregelen opgenomen:

1. Opzettelijk storen en incidenteel vangen en doden van zilvermeeuw en kleine mantelmeeuw met vrijvliegende jachtvogels (havik, slechtvalk en woestijnbuizerd) van 1 februari tot en met 31 juli, 24 uur per etmaal, bij een nader geduide categorie van bedrijven c.q. locaties;
2. Opzettelijk storen en incidenteel vangen en doden van zilvermeeuw en kleine mantelmeeuw gedurende het hele jaar, 24 uur per etmaal, met vrijvliegende jachtvogels (havik, slechtvalk en woestijnbuizerd), bij het Loodswezen en AVR;
3. Verplaatsen van nesten met eieren van zilvermeeuw en kleine mantelmeeuw in de periode van 1 april tot en met 31 juli, volgens protocol, gelegen binnen een straal van 30 meter van bedrijfsinstallaties bij de genoemde categorieën van bedrijven.

4. Vernielen van (eieren en) nesten van zilvermeeuw en kleine mantelmeeuw volgens het protocol van 1 april tot en met 31 juli op het terrein van het Loodswezen en tot 300 meter buiten dit terrein;
5. Vernielen van (eieren en) nesten van zilvermeeuw en kleine mantelmeeuw volgens het protocol van 1 april tot en met 31 juli binnen een straal van 30 meter van bedrijfsinstallaties bij de benoemde categorieën van bedrijven c.q. locaties en in benoemde omstandigheden.

Voor de onder 4. en 5. vermelde maatregelen gezamenlijk gold een quotum van maximaal aantal te vernietigen nesten van 100 voor de zilvermeeuw en 400 voor de kleine mantelmeeuw.

Bij besluit op bezwaar hebben GS conform het advies van de bezwarencommissie het goedkeuringsbesluit in stand gelaten. Nadien hebben GS bij besluit van 14 maart 2023 een herziene versie van het faunabeheerplan goedgekeurd. In de herziene versie is op basis van de meest actuele cijfers het maximale aantal te verwijderen nesten voor de zilvermeeuw naar beneden bijgesteld van 100 naar 50. De rechtbank heeft dit besluit als een besluit als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb aangemerkt. De rechtbank heeft geoordeeld dat het bestreden besluit niet zorgvuldig is voorbereid en onvoldoende is gemotiveerd. Niet alleen is de noodzaak voor het vernietigen van jaarlijks maximaal 50 nesten van de zilvermeeuw en 400 nesten van de kleine mantelmeeuw onvoldoende komen vast te staan, ook is de berekening van het 1%-mortaliteitscriterium niet op correcte wijze uitgevoerd. Als gevolg daarvan is niet duidelijk of de toegestane maatregelen niet leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de zilvermeeuw en/of de kleine mantelmeeuw. De rechtbank heeft het bestreden besluit vernietigd, voor zover het de maatregelen onder 3, 4 en 5 betreft en het besluit voor het overige in stand gelaten.

Leerpunt voor GS en de bezwarencommissie:

Als een Faunabeheerplan voorziet in maatregelen waarbij een quotum wordt toegepast zou kritisch gekeken moeten worden naar de motivering hiervan. De bezwarencommissie zal dit op haar beurt ook in haar onderzoek van bezwaardossiers betrekken.

9. Uitspraak rechtbank Den Haag van 7 november 2024; ECLI:NL:RBDHA:2024:18420

GS hebben twee invorderingsbesluiten genomen vanwege het verbeuren van lasten ten aanzien van het zonder Waterwetvergunning in gebruik hebben van een bodemenergiesysteem. GS hebben bij besluit op bezwaar de invorderingsbesluiten conform het advies van de commissie in stand gelaten. Hieraan is ten grondslag gelegd dat geen sprake was van een uitzonderlijk geval en dat er geen bijzondere omstandigheden aanwezig waren die het rechtvaardigen om van invordering af te zien. Zo oordeelde de rechtbank onder meer dat geen sprake was van een overtreding van geringe betekenis. De rechtbank heeft het besluit op bezwaar in stand gelaten.

Geen leerpunt

