

# Jaarverslag bezwarencommissie

Verslagjaar 2017



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

Vastgesteld: 6 maart 2018

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>1. Taak en samenstelling van de commissie</b>	<b>5</b>
1.1 Taak van de commissie	5
1.2 Samenstelling van de commissie	6
1.3 Het bezwarenssecretariaat	8
<b>2. Bezwaarschriften en adviezen</b>	<b>10</b>
2.1 Aantallen	10
2.2 Aantal gevallen waarin informele oplossing heeft plaatsgevonden	10
2.3 Aantallen uitgebrachte adviezen	11
2.4 In de adviezen getrokken conclusies	12
2.5 Contraire besluiten	16
2.6 Rechtspositionele bezwaarschriften	16
2.6 Termijnen	18
<b>3. Leeraspecten</b>	<b>19</b>
3.1 Inleiding	19
3.2 Reactie van GS op de aanbeveling uit 2016	19
3.3 Algemene aanbevelingen 2017	20
<b>Bijlage</b>	<b>21</b>
Finale rechterlijke uitspraken uit 2017: enkele leerpunten	

# Samenvatting

De bezwarencommissie komt tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

## Conclusies

1. In 2017 zijn 87 adviezen uitgebracht. Dat zijn er 34 minder dan in 2016.
2. In 2017 heeft de commissie in 97% (85) van de gevallen advies uitgebracht binnen de termijn van twaalf weken die de commissie zichzelf heeft opgelegd en in 3% (3) van de gevallen na die termijn. In 2016 bedroegen die percentages 78% (92) respectievelijk 22% (29). Dit was toen inclusief 26 Natuurbeschermingswet-bezwaren, waarin het door externe omstandigheden niet mogelijk was om aan de adviestermin te voldoen. Zonder deze zaken zou het percentage adviezen binnen twaalf weken ook in 2016 97% zijn geweest. De gemiddelde adviestermin bedroeg in 2017 negen weken. In 2016 was dat twaalf weken, zonder de Nbw-bezwaren acht weken.

## Algemene aanbevelingen

1. De commissie heeft tot haar genoegen ervaren dat in 2017 aan de aanbevelingen uit 2015 en 2016 in het algemeen gevolg is gegeven.
2. De commissie beveelt aan bij de kennisgeving van besluiten in het Provinciaal Blad altijd de laatste dag te vermelden waarop een bezwaarschrift, beroepschrift of verzoek om voorlopige voorziening bij het bestuurorgaan of de rechter moet zijn ontvangen. Dat is nodig om bij belanghebbenden ieder misverstand daarover te voorkomen.
3. De commissie beveelt aan de formulering van de artikelen 1, 3, 4 en 5 van de Regeling nadeel compensatie kabels en leidingen Zuid-Holland 2010 (NKL-ZH 2010) zo te verhelderen dat over bedoeling en inhoud van die artikelen niet langer verwarring en misverstanden kunnen ontstaan.

# Inleiding

De commissie van advies voor de behandeling van bezwaarschriften van de provincie Zuid-Holland (verder: “commissie”) biedt u hierbij haar jaarverslag over 2017 aan.

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

Dit jaarverslag bestrijkt de periode 1 januari 2017 tot en met 31 december 2017.

In dit jaarverslag wordt ingegaan op:

- het aantal adviezen van de commissie
- het aantal malen dat de commissie heeft geadviseerd het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren, of ongegrond te verklaren, dan wel het bestreden besluit te herroepen of te wijzigen
- het aantal malen dat binnen respectievelijk na de termijn van 12 weken is geadviseerd
- het aantal malen dat Gedeputeerde Staten van de adviezen zijn afgeweken en de gronden waarop zij zijn afgeweken
- leeraspecten die door de commissie behandelde zaken opleveren
- algemene aanbevelingen van de commissie.

# 1. Taak en samenstelling van de commissie

## 1.1 Taak van de commissie

De commissie heeft tot taak advies uit te brengen over bezwaarschriften tegen besluiten van Gedeputeerde Staten. Daarnaast adviseert de commissie ook over bezwaarschriften tegen besluiten van Provinciale Staten en van de commissaris van de Koning, in gevallen waarin zij dat aan de commissie verzoeken. De commissie adviseert niet over bezwaarschriften tegen besluiten over provinciale heffingen.

Artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht het bestuursorgaan het besluit waartegen bezwaar is gemaakt, op de grondslag van het bezwaar volledig te heroverwegen. De beoordeling in bezwaar mag dus niet beperkt blijven tot toetsing van de rechtmatigheid van het bestreden besluit, maar dient - binnen de grenzen van de wet - een volledig nieuwe afweging van belangen te omvatten. Dus ook de commissie dient bij haar beoordeling het besluit op de grondslag van het bezwaar volledig te heroverwegen. Dat kan voor de bezwaarmaker gunstig zijn.

Maar die verplichting tot volledige heroverweging is ook bedoeld om gebreken in het bestreden besluit te kunnen herstellen. Dus als de commissie blijk heeft van gebreken - bij de totstandkoming van dat besluit of in bijvoorbeeld in de motivering - die volgens de commissie met instandlating van het besluit goed te herstellen zijn, zal zij daartoe adviseren. In andere gevallen zal de aard van gebleken gebreken in het bestreden besluit echter zodanig zijn dat de commissie zal adviseren het besluit te wijzigen of te herroepen. Zie verder paragraaf 2.4.

De commissie komt tot haar advies door alle op het bezwaarschrift betrekking hebbende stukken te bestuderen en de bezwaarmaker(s), verweerder en derden-belanghebbenden op een zitting te horen. Het horen kan achterwege blijven als

zonneklaar is dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond is (artikel 7:3 van de Algemene wet bestuursrecht en b.v. AB 2018/29 r.o. 4.4).

Bij het besluit op bezwaar moeten nieuwe informatie en gewijzigde omstandigheden steeds worden meegewogen. Hetzelfde geldt uiteraard voor het advies van de commissie. De commissie is afhankelijk van volledige en tijdige informatievoorziening door partijen. Daarom dient het bestuursorgaan in het verweerschrift en tijdens de hoorzitting van de commissie steeds ook op nieuwe informatie en gewijzigde omstandigheden in te gaan. Die tijdige informatie is temeer nodig opdat bezwaarde en eventuele derden-belanghebbenden alle kans krijgen hierop voorafgaand en/of tijdens de zitting van de commissie adequaat te reageren.

De commissie ziet het mede als haar taak op de zitting te bevorderen dat bij partijen over en weer meer begrip voor elkaars standpunten ontstaat en dat partijen ter zitting of daarbuiten zo mogelijk alsnog tot nadere afspraken of zelfs tot overeenstemming komen.

## **1.2 Samenstelling van de commissie**

De commissie bestaat uit een rechtspositionele kamer en een algemene kamer. De hoorzittingen vinden plaats op de donderdagmiddag. De algemene kamer houdt elke week een hoorzitting, de rechtspositionele kamer om de week. Gedeputeerde Staten hebben het aantal leden van de commissie bepaald op 19 leden, waarvan zes zitting hebben in de rechtspositionele kamer. De leden worden door Gedeputeerde Staten benoemd via een open sollicitatieprocedure, met dien verstande dat zij de helft van de leden van de rechtspositionele kamer op voordracht van de verenigingen van ambtenaren benoemen. De commissie heeft een voorzitter en vier plaatsvervangend voorzitters. De commissie komt één of twee maal per jaar in plenaire vergadering bijeen voor het bespreken van gemeenschappelijke aangelegenheden van organisatorische en inhoudelijke aard.

Gedurende het verslagjaar 2017 was de samenstelling van de commissie als volgt:

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

### 1.3 Het bezwarenssecretariaat

Gedeputeerde Staten voegen aan de commissie een secretaris en één of meer plaatsvervangend secretarissen toe. Het secretariaat ondersteunt de commissie in haar werkzaamheden. Deze ondersteuning bestaat uit het toetsen van bezwaarschriften aan de vereisten van de Algemene wet bestuursrecht, het samenstellen van dossiers, het organiseren van hoorzittingen, het verzorgen van contacten en het voeren van correspondentie met partijen, het opstellen van verslagen van de hoorzittingen, het adviseren in raadkamer en het opstellen van conceptadviezen.

Het secretariaat van de commissie is als onderdeel van het cluster Rechtsbescherming gepositioneerd binnen het bureau Kaderstelling & Controle van de afdeling Financiële en Juridische Zaken. Hiermee is tot uitdrukking gebracht dat voor het secretariaat van de commissie een taak is weggelegd op het gebied van 'juridische control'. Het secretariaat kan vanuit deze positie, in samenwerking met het cluster Juridisch Beleid en het cluster Administratieve Organisatie & Interne Controle van het bureau Kaderstelling & Controle, verbeteringen voorstellen voor de uitvoering van provinciale taken, beleid- en regelgeving en de processen van de provinciale overheid.



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

**Secretaris:** mevrouw M.J. Nieland-Stegers

**Plaatsvervangend  
secretarissen:**

de heer J.J. Broekhuizen  
mevrouw E.M. Eveleens (tot 11 april 2017)  
de heer R. van Drunen  
de heer E.P.M. Gabriëls  
mevrouw S. van Kaam  
de heer P. Posthumus (tot 1 maart 2017)  
mevrouw D.C.H.M. Stevens

De (plaatsvervangend) secretarissen werden in hun werk in 2017 ondersteund door mevrouw S. Banarsi, mevrouw A.T. Zandee-Postmaa en mevrouw H.C.F. Pijzel, in de functie van juridisch ondersteuner.

## 2. Bezwaarschriften en adviezen

### 2.1 Aantallen

Het aantal in 2017 ingekomen bezwaarschriften bedroeg 163. In 2016 waren dat er 225.

Begin 2017 lagen er nog 60 eerder ingediende bezwaarschriften waarover de commissie nog niet had geadviseerd. Dat betekent dat in 2017 in totaal 223 bezwaarschriften bij de commissie in behandeling waren.

Het cluster rechtsbescherming onderzoekt allereerst of het bezwaarschrift moet worden doorgezonden naar een andere instantie. Zeven bezwaarschriften zijn doorgezonden.

### 2.2 Aantal gevallen waarin informele oplossing heeft plaatsgevonden

Een belangrijke taak van het cluster is vervolgens om te onderzoeken of het geschil op andere wijze, dus zonder advies van de commissie, kan worden opgelost (bijvoorbeeld door aanpassing van het besluit of via informeel gesprek). Dit is uitgewerkt in de brochure “Informeel aanpak van bezwaren en klachten bij de provincie Zuid-Holland” (2014).

In 2017 zijn in totaal 64 van de 223 bezwaarschriften ingetrokken, zes na wijziging of intrekking van het bestreden besluit. Informeel overleg met de vakafdeling, al dan niet georganiseerd door medewerkers van het cluster rechtsbescherming,

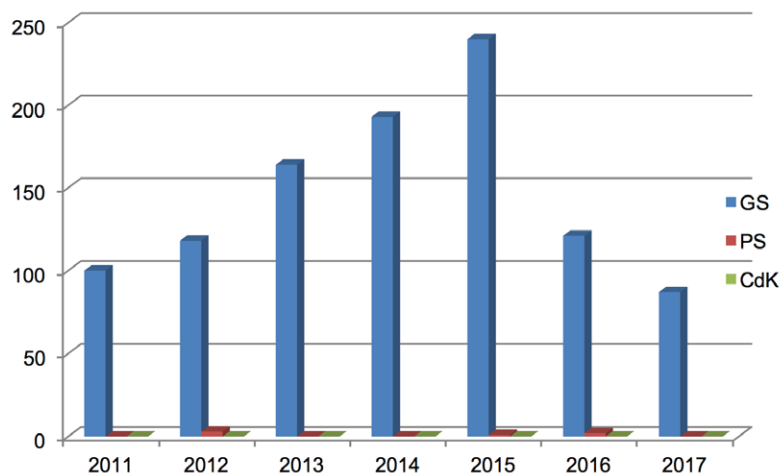
leidde 45 maal tot intrekking van het bezwaarschrift; in 22 van die zaken was het bestreden besluit na het overleg ingetrokken of gewijzigd. In 13 gevallen is de reden van de intrekking van het bezwaarschrift niet bekend. Ter vergelijking: in 2016 zijn 91 van de 225 bezwaarschriften ingetrokken, 21 na wijziging of intrekking van het bestreden besluit. Informeel overleg met de vakafdeling, was 37 maal reden voor de intrekking van het bezwaarschrift; in negen van die zaken was het besluit na het overleg ingetrokken of gewijzigd. In 33 gevallen was de reden van de intrekking van het bezwaarschrift niet bekend.

Door het informele overleg is het geschil in beide jaren in ongeveer 30% van de gevallen zonder advies van de commissie opgelost.

### 2.3 Aantallen uitgebrachte adviezen

Zie voor het aantal adviezen dat de commissie wel heeft uitgebracht, ook in een aantal voorgaande jaren, de volgende tabel.

#### Aantal adviezen



### Toelichting

Van 2010/2011 tot en met 2015 steeg het aantal adviezen. In 2016 is een daling ingezet die in 2017 voortgezet is. Het aantal adviezen over bezwaarschriften dat door de commissie in 2017 is uitgebracht, bedroeg 87. Ter vergelijking: in 2016 bedroeg het aantal uitgebrachte adviezen 121, in 2015 was dit 240. Dat in 2017 minder adviezen zijn uitgebracht heeft onder meer te maken met het feit dat minder bezwaarschriften zijn ingediend en dat, net als in 2016, nog slechts 60 eerder ingediende bezwaarschriften moesten worden behandeld. Ter vergelijking: in 2015 moesten nog 204 eerder ingediende bezwaarschriften worden behandeld.

In 2017 hebben Provinciale Staten twee bezwaarschriften voor advies aan de bezwarencommissie voorgelegd. Deze bezwaarschriften waren aan het einde van 2017 nog in behandeling. In 2016 hadden Provinciale Staten eveneens twee bezwaarschriften voor advies aan de bezwarencommissie voorgelegd. Zowel in 2016 als in 2017 heeft de commissaris van de Koning geen bezwaarschriften ter advisering aan de commissie voorgelegd.

In 2017 had de commissie in totaal 223 bezwaarschriften in behandeling. 64 bezwaarschriften zijn ingetrokken, zeven zijn ter behandeling naar een andere instantie doorgezonden. In 2017 heeft de commissie 87 adviezen uitgebracht. De overige 65 zaken waren op 31 december 2017 nog bij de commissie in behandeling.

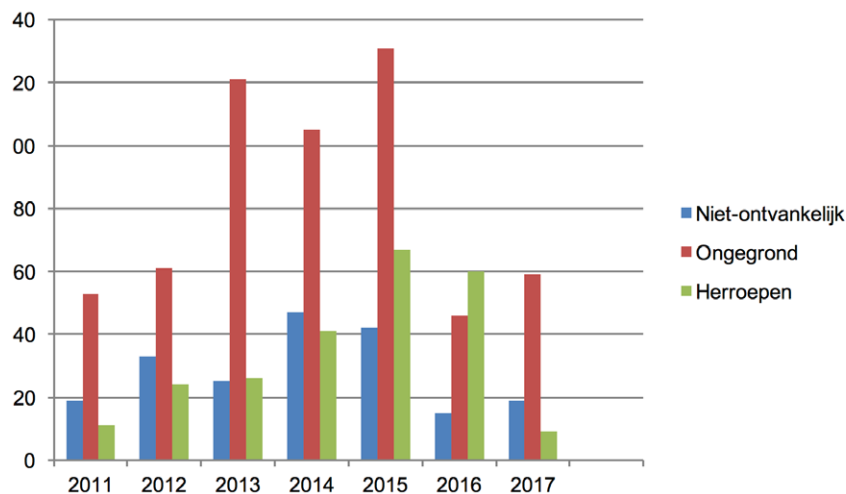
## 2.4 In de adviezen getrokken conclusies

Op verzoek van Provinciale Staten is onderstaande tabel opgenomen waarin per categorie bezwaarschriften wordt vermeld hoeveel adviezen in 2017 zijn uitgebracht en of geadviseerd is om het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren dan wel ongegrond of het bestreden besluit ter herroepen. Ter vergelijking zijn steeds tussen haakjes de aantallen van 2016 vermeld.

<b>Zaken per categorie</b> (tussen haakjes betreft aantal in 2016)	<b>Aantal</b>	<b>Niet-ontvankelijk</b>	<b>Ongegrond</b>	<b>Besluit herroepen</b>
<b>A. Rechtspositioneel</b>	<b>14 (12)</b>	<b>2 (2)</b>	<b>12 (6)</b>	<b>0 (4)</b>
<b>B. Handhavingsbesluiten (HH) totaal</b>	<b>21 (12)</b>	<b>1 (0)</b>	<b>15 (8)</b>	<b>5 (4)</b>
<i>HH Dienst Beheer Infrastructuur</i>	3 (0)	0 (0)	3 (0)	0 (0)
<i>HH DCMR Milieudienst Rijnmond</i>	7 (4)	0 (0)	4 (4)	3 (0)
<i>HH Omgevingsdienst Haaglanden</i>	0 (3)	0 (0)	0 (1)	0 (2)
<i>HH Omgevingsdienst Midden-Holland</i>	2 (2)	0 (0)	1 (1)	1 (1)
<i>HH Omgevingsdienst West-Holland</i>	1 (0)	1 (0)	0 (0)	0 (0)
<i>HH Omgevingsdienst Zuid Holland-Zuid</i>	8 (3)	0 (0)	7 (2)	1 (1)
<b>C. Vergunningen (VV) totaal</b>	<b>30 (74)</b>	<b>13 (8)</b>	<b>17 (22)</b>	<b>0 (44)</b>
<i>VV Dienst Beheer Infrastructuur</i>	7 (13)	1 (2)	6 (5)	0 (6)
<i>VV DCMR Milieudienst Rijnmond</i>	7 (1)	5 (0)	2 (1)	0 (0)
<i>VV Omgevingsdienst Haaglanden</i>	14 (52)	7 (5)	7 (9)	0 (38)
<i>VV Omgevingsdienst Midden-Holland</i>	0 (1)	0 (0)	0 (1)	0 (0)
<i>VV Omgevingsdienst West-Holland</i>	2 (0)	0 (0)	2 (0)	0 (0)
<i>VV Omgevingsdienst Zuid Holland-Zuid</i>	0 (7)	0 (1)	0 (6)	0 (0)
<b>D. Subsidiebesluiten</b>	<b>15 (14)</b>	<b>1 (1)</b>	<b>10 (6)</b>	<b>4 (7)</b>
<b>E. WOB</b>	<b>0 (7)</b>	<b>0 (4)</b>	<b>0 (3)</b>	<b>0 (0)</b>
<b>F. PS</b>	<b>0 (2<sup>1</sup>)</b>	<b>0 (0)</b>	<b>0 (1)</b>	<b>0 (1)</b>
<b>G. Overig</b> (nadeelcompensatie, OV tarieven, planschade, gemeentelijke herindelings- en faunabeheerplannen)	7	2	5	0
<b>Totaal</b>	<b>87 (121)</b>	<b>19 (15)</b>	<b>59 (46)</b>	<b>9 (60)</b>

1. waarvan één rechtspositioneel

### Aantallen adviezen niet-ontvankelijk/ongegrond/herroepen



#### Toelichting

De commissie was in 2017 van mening dat 22% (19) van de bezwaarschriften niet-ontvankelijk was. Ten aanzien van 68% (59) van de bezwaarschriften heeft zij geadviseerd om deze ongegrond te verklaren. De commissie adviseerde in 10% (9) van gevallen om het primaire besluit te herroepen.

Ter vergelijking de percentages uit 2016. Toen adviseerde de commissie in 12% (15) van de gevallen tot niet-ontvankelijk verklaring, in 38% (46) van de gevallen tot ongegrondverklaring en in 50% (60) van de gevallen om het besluit te herroepen.

In 2017 is dus aanmerkelijk vaker dan in 2016 geadviseerd om het bezwaarschrift ongegrond te verklaren en aanmerkelijk minder vaak om het primaire besluit te herroepen. Dat het percentage adviezen om te herroepen in 2017 lager was dan in 2016, lijkt te verklaren uit het feit dat de commissie in 2016 in diverse Flora- en Faunawetzaken en naar aanleiding van de 26 bezwaren op grond van de Natuur-

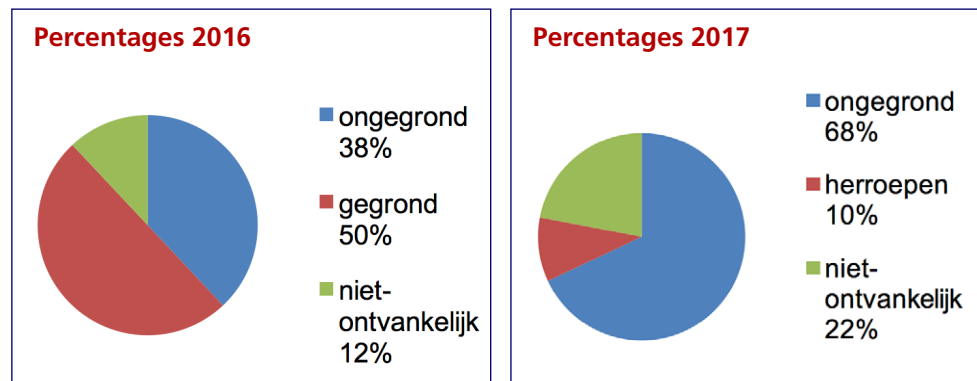
beschermingswet had geadviseerd het besluit te herroepen, terwijl in 2017 veel minder flora en faunawetzaken voor advies aan de bezwarencommissie zijn voorgelegd.

Om de volgende redenen heeft de commissie in 2017 geadviseerd om het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren. Een aantal maal was er geen procesbelang. Andere malen was het bezwaarschrift niet tijdig ingediend. Zes maal was het bezwaarschrift niet tegen een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht gericht. Zes maal was de bezwaarmaker geen belanghebbende bij het besluit.

De commissie adviseerde om de volgende redenen het bestreden besluit te herroepen.

Categorie	
<b>Subsidiebesluiten</b>	In één zaak was er volgens de commissie geen veranderde omstandigheid op basis waarvan een voorschot kon worden teruggevorderd. In een andere zaak was de commissie van oordeel dat het besluit niet zorgvuldig tot stand was gekomen en onvoldoende gemotiveerd. In de derde zaak hadden Gedeputeerde Staten ter zitting een conceptbeslissing op bezwaar overgelegd tot herroeping van het besluit en alsnog verstrekken van de gevraagde subsidie. In dit geval zag de commissie geen grond om de subsidie af te wijzen omdat in de aanvraag voldoende duidelijk was gemaakt dat de voorgenomen activiteiten voldoende zouden bijdragen aan de doelstellingen van de subsidie.
<b>Handhaving</b>	In twee zaken was er volgens de commissie geen overtreding. In een andere zaak was de begunstigingstermijn onredelijk kort. In de vierde zaak waren de opgelegde lasten niet voldoende concreet en sloten ze onvoldoende aan bij de overtredingen en het belang van veiligheid wat in strijd was met het rechtszekerheidsbeginsel.
<b>Natuurbeschermingswet</b>	Bij de berekeningen om te bepalen of er significante effecten waren, hadden Gedeputeerde Staten ten onrechte een aantal factoren niet meegenomen.

## Percentages adviezen ongegrond/herroepen/niet-ontvankelijk



### 2.5 Contraire besluiten

Vanzelfsprekend hebben Gedeputeerde Staten nog niet in alle 87 gevallen, waarin de commissie in 2017 advies heeft uitgebracht, al in 2017 een beslissing op bezwaar genomen. In 81 gevallen is dit wel gebeurd.

In 2017 hebben Gedeputeerde Staten in alle gevallen het advies van de bezwarencommissie gevolgd. In 2016 hebben zij dat in 10% van de 116 gevallen (11 maal) niet gedaan; van die 11 zaken waren er vijf respectievelijk zes gelijksoortig. In 2015 hebben Gedeputeerde Staten in 3,5% van de zaken (acht van de 226) het advies van de commissie niet gevolgd.

### 2.6 Rechtspositionele bezwaarschriften

In de vorige paragrafen zijn de cijfers en percentages weergegeven van alle zaken, inclusief de rechtspositionele, die de commissie heeft behandeld. De cijfers ten aanzien van de rechtspositionele bezwaarschriften, die hiervoor al zijn meegenomen,



worden op verzoek van het Georganiseerd Overleg (GO) in deze paragraaf ook nog apart weergegeven.

In 2017 hadden 14 van de in totaal 87 uitgebrachte adviezen betrekking op rechtspositionele bezwaarschriften. In 2016 waren dat er 13.

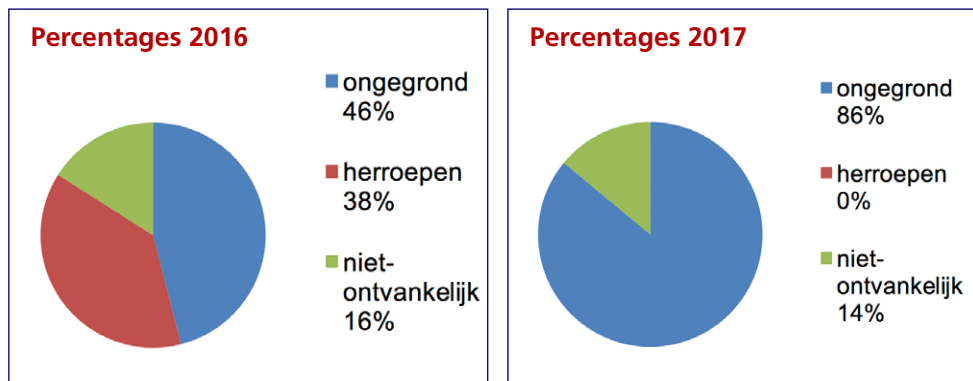
In 2017 zijn acht rechtspositionele bezwaarschriften (35% van de in 2017 afgeronde rechtspositionele zaken) ingetrokken, onder meer naar aanleiding van informele gesprekken. In 2016 was dat 28% en in 2015 was dat 25%. Het percentage intrekkingen is in 2017 licht gestegen. In één zaak is het bezwaarschrift ingetrokken na aanpassing van het besluit. In de andere zeven gevallen is voorafgaand aan de intrekking overleg gevoerd waarna in twee zaken eveneens het besluit is aangepast. Eén bezwaarschrift is doorgezonden.

Over 14 van de 23 rechtspositionele bezwaarschriften is in 2017 advies uitgebracht. Dit betrof 12 soortgelijke zaken. In 14% (twee) van de gevallen adviseerde de commissie het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren. In 86% (12) van de gevallen adviseerde zij het bezwaar ongegrond te verklaren.

Ter vergelijking: in 2016 is over 13 bezwaarschriften advies uitgebracht. In 16% (twee) van de gevallen achtte de commissie het bezwaar niet-ontvankelijk, in 46% (zes) van de gevallen was het advies ongegrond en in 38% (vijf) van de gevallen heeft de commissie geadviseerd het besluit te herroepen.

Net als in 2016 hebben Gedeputeerde Staten in 2017 in alle rechtspositionele zaken het advies overgenomen.

## Percentages adviezen rechtspositionele kamer (on)gegrond/niet-ontvankelijk



### 2.7 Termijnen

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

In 2017 is in 97% (84) van de gevallen advies binnen deze twaalf weken uitgebracht en in 3% (drie) van de gevallen na de twaalf weken termijn. In 2016 was het percentage 78% (92) binnen twaalf weken en 22% (29) na de twaalf weken termijn. Dit was inclusief 26 Nbw-bezwaren, waarin het door externe omstandigheden niet mogelijk was om aan de adviestermijn te voldoen; zonder deze zaken was het percentage adviezen binnen twaalf weken in 2016 ook 97%.

De gemiddelde adviestermijn bedroeg in 2017 negen weken. In 2016 was dat twaalf weken en zonder de Nbw-bezwaren acht weken.

## 3. Leeraspecten

### 3.1 Inleiding

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

Daarnaast kijkt de commissie naar aanleiding van rechterlijke uitspraken over zaken waarin zij heeft geadviseerd, ook naar mogelijke lessen die uit die uitspraken zijn te trekken; zie daarvoor de bijlage Finale rechterlijke uitspraken uit 2017: enkele leerpunten.

Naar aanleiding van het jaarverslag over 2016 heeft de voorzitter van de commissie, net als in voorgaande jaren, overleg met de verantwoordelijke gedeputeerde gehad over de werkzaamheden van de commissie en de conclusies en aanbevelingen uit dat jaarverslag. Voorts is de voorzitter van de commissie op verzoek van de Statencommissie Bestuur en Middelen, net als in eerdere jaren, in een vergadering van de Statencommissie verschenen om het jaarverslag over 2016 toe te lichten en vragen van de commissie over dat verslag te beantwoorden.

### 3.2 Reactie van GS op de aanbevelingen uit 2015

In het jaarverslag over 2016 heeft de commissie aanbevolen om in elke zaak zowel bij de besluitvorming als in de motivering steeds mede aan de *bijzonderheden* van dat *concrete* geval zorgvuldig aandacht te schenken. Daarbij heeft de commissie toen toegelicht dat een aantal van de adviezen in 2016 om het in

bezwaar bestreden besluit te herroepen, het gevolg was van de omstandigheid dat GS onvoldoende concreet naar de voorliggende zaak hadden gekeken en dat besluit ook onvoldoende concreet hadden gemotiveerd. Gedeputeerde Staten hebben na ontvangst van het jaarverslag over 2016 aan Provinciale Staten laten weten deze aanbeveling binnen de provinciale organisatie te zullen communiceren.

### 3.3 Algemene aanbevelingen 2017

1. In haar jaarverslagen over 2015 en 2016 heeft de commissie aan GS algemene aanbevelingen gedaan over tijdig voor de zitting indienen van alle stukken, de grondigheid van het verweerschrift, de kwaliteit van het verweer ter zitting en de noodzaak bij elk besluit steeds zorgvuldig *mede* naar de bijzonderheden van het concrete geval te kijken. De commissie heeft tot haar genoegen ervaren dat hieraan in 2017 in het algemeen gevolg is gegeven.
2. In een advies in 2017 heeft de commissie er op gewezen dat de wijze waarop in kennisgevingen van besluiten in het Provinciaal Blad de bezwaartermijn is omschreven, verwarring kan geven over het einde van die termijn. Daarom heeft de commissie in dat advies aanbevolen *steeds de laatste dag* te vermelden waarop een bezwaarschrift, beroepschrift of verzoek om voorlopige voorziening bij het bestuurorgaan of de rechter moet zijn ontvangen. Dat is nodig om bij belanghebbenden ieder misverstand daarover te voorkomen.
3. In een ander advies in 2017 heeft de commissie gewezen op diverse onduidelijkheden in de artikelen 1, 3, 4 en 5 van de Regeling nadeelcompensatie kabels en leidingen Zuid-Holland 2010 (NKL-ZH 2010). Zij heeft aanbevolen de formulering zo te verhelderen dat over bedoeling en inhoud van die artikelen niet langer verwarring en misverstanden kunnen ontstaan.

# Bijlage

## Finale rechterlijke uitspraken uit 2017: enkele leerpunten

De commissie acht het nuttig steeds te bezien of lessen getrokken kunnen worden uit rechterlijke uitspraken die betrekking hebben op besluiten van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (hierna: GS) genomen na advies van de bezwarencommissie. Daarbij beperkt de commissie zich tot finale rechterlijke uitspraken: uitspraken van de hoogste bestuursrechters en uitspraken van rechtbanken waartegen geen hoger beroep is ingesteld: in 2017 waren dat er 15. Die rechterlijke uitspraken hebben meestal betrekking op in eerdere jaren (2014, 2015 of 2016) tot stand gekomen besluiten van GS en adviezen van de bezwarencommissie; dat maakt de betekenis van de leerpunten soms beperkt. Ook de omstandigheid dat sommige relevante wetgeving inmiddels is vervangen (b.v. de Flora- en Faunawet door de Wet natuurbescherming), kan betekenen dat de gesignaleerde leerpunten mogelijk niet meer of niet meer ten volle relevant zijn.

In 2017 zijn 13 finale rechterlijke uitspraken gedaan over besluiten op bezwaar van GS die na advies van de bezwarencommissie zijn genomen (38 in 2016):

- één rechtspositionele uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB)
- één rechtspositionele uitspraak van de rechtbank Den Haag
- acht overige uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRVS)
- drie overige uitspraken van de rechtbank Den Haag

In vier van deze 13 uitspraken (31%) is het besluit van GS geheel of gedeeltelijk vernietigd (in 2016 gebeurde dat in 22% van de zaken). In de uitspraak van de CRvB is wegens ontbreken van procesbelang geen oordeel over het besluit van GS gegeven. De rechtbank Den Haag heeft in de rechtspositionele uitspraak het besluit van GS in stand gelaten. Dit heeft zij tevens gedaan in de overige drie

uitspraken. In vier van haar acht uitspraken heeft de ABRS het besluit van GS vernietigd.

Alle 13 uitspraken worden hierna kort weergegeven met een mogelijk leeraspect.

Van die uitspraken zijn, als ze gepubliceerd zijn, de ECLI-nummers vermeld. Van de niet gepubliceerde uitspraken zijn de SGR-nummers vermeld; die uitspraken kunnen in geanonimiseerde vorm bij het Awb-secretariaat worden ingezien.

### **1. Flora- en faunawet ontheffing voor het beheren van hazen**

#### **ECLI:NL:RVS:2017:36**

GS hebben aan de Faunabeheereenheid een ontheffing verleend voor het beheer van hazen en ontheffing geweigerd voor het beheer bij boomkwekerijgewassen en fruitbomen, het gebruik van kunstlicht en het geweer gedurende de nacht op percelen met boomkwekerijgewassen en fruitbomen, het gebruik van het geweer in de schemering en het beheren van hazen op het gehele grondgebied van Zuid-Holland. GS hebben aan die weigering ten grondslag gelegd dat uit het Faunabeheerplan is af te leiden dat in de voorgaande jaren geen schades zijn opgetreden bij boomkwekerijgewassen of fruitbomen, dat buiten de gebieden waarvoor de ontheffing wel geldt hazen nauwelijks schade kunnen aanrichten en dat de noodzaak tot gebruik van het geweer en kunstlicht in de nachtperiode en het gebruik van het geweer in de schemering, onvoldoende is onderbouwd. De bezwarencommissie adviseerde de bezwaren van de Faunabeheereenheid tegen de gedeeltelijke weigering gegrond te verklaren en het primaire besluit te wijzigen omdat uit het door GS goedgekeurde Faunabeheerplan volgt dat, indien het uitgevoerde beheer niet wordt voortgezet, de jaarlijkse schade aanzienlijk dreigt toe te nemen en dat daarom ontheffing nodig is voor verjagen en afschot met het geweer ter voorkoming van belangrijke schade in de gehele provincie aan boomkwekerijgewassen en fruitbomen gedurende het gehele jaar, waarbij het nodig kan zijn om kunstlicht in te zetten. GS hebben dit advies gevolgd, het bezwaar

van de Faunabeheereenheid gegrond verklaard en in bezwaar alsnog de gevraagde ontheffing geheel verleend. In de door de stichting De Faunabescherming ingestelde beroeps- en hogerberoepsprocedure houdt het nadere besluit van GS stand. Naar het oordeel van de ABRS hebben GS op grond van de conclusies in het Faunabeheerplan een concrete dreiging van belangrijke schade in de provincie Zuid-Holland mogen aannemen. Dat door succesvol faunabeheer geen gegevens bekend zijn over de omvang van schade wanneer dit beheer niet zou zijn uitgevoerd, wordt in het Faunabeheerplan ondervangen door, op basis van getaxeerde en gemelde schade (tezamen met andere afwegingen) een indicatie te geven ten aanzien van de dreigende schade wanneer de gevraagde ontheffing niet wordt verleend. Deze systematiek wordt door de ABRS geaccepteerd.

**Leerpunt GS:** indien door succesvol beheer geen gegevens beschikbaar zijn over de grootte van de schade die zou zijn opgetreden als dit beheer niet zou zijn uitgevoerd, kan in een Faunabeheerplan worden volstaan met een *indicatie* van de schade die dreigt als de ontheffing niet wordt verleend.

## **2. Flora- en faunawet ontheffing voor het beheren van fazanten ECLI:NL:RVS:2017:37**

Deze zaak is vergelijkbaar met de onder 1. beschreven zaak. Ook in dit geval hebben GS de door de Faunabeheereenheid gevraagde ontheffing voor een aantal aangevraagde onderdelen geweigerd. De bezwarencommissie heeft geadviseerd de bezwaren van de Faunabeheereenheid gegrond te verklaren en het primaire besluit te wijzigen op de grond dat het besluit in strijd is met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel. GS hebben het bezwaar van de Faunabeheereenheid gegrond verklaard en in bezwaar de gevraagde ontheffing alsnog geheel verleend. Ook dit besluit houdt in de door de stichting De Faunabescherming ingediende beroeps- en hogerberoepsprocedure stand.

**Leerpunt:** hetzelfde als onder 1.

### 3. Bedrijventerrein SGR 16/6224

GS hebben subsidie aan B&W van Hellevoetsluis verleend voor het ontsluiten van het bedrijventerrein Kickersbloem III. GS hebben de termijn voor het indienen van de aanvraag tot subsidievaststelling éénmaal verlengd. GS weigeren de termijn opnieuw te verlengen. B&W maken bezwaar en voeren aan dat de hardheidsclausule had moeten worden toegepast. De bezwarencommissie leidt uit het overgangsrecht van de Algemene subsidieverordening van 2008 af dat eigenlijk geen beroep kon worden gedaan op de hardheidsclausule omdat in die verordening (uit 2008) de hardheidsclausule nog niet was opgenomen. Maar gelet op het feit dat GS en bezwaarde het erover eens waren dat het vertrouwensbegin-sel met zich bracht dat GS de hardheidsclausule uit de verordening van 2013 bij de beoordeling van het verzoek om verlenging van de looptijd van de subsidie diende te betrekken, heeft de bezwarencommissie toch inhoudelijk geadviseerd. Zij heeft evenwel geadviseerd de bezwaren van B&W ongegrond te verklaren omdat haar niet van onvoorziene omstandigheden en onbillijkheden van overwe-gende aard was gebleken. GS hebben dit advies overgenomen. Het hiertegen ingestelde beroep is door de rechtbank Den Haag ongegrond verklaard. De rechtbank heeft daarbij aangegeven dat de door B&W aangevoerde omstandighe-den zich bij infrastructurele projecten kunnen voordoen en derhalve voorzien-baar waren. Voorts weegt het belang van GS om vast te houden aan de regels zwaarder dan het belang van B&W om met toepassing van de hardheidsclausule hiervan af te wijken. Dit gold met name omdat duidelijk was ook de nieuwe gevraagde verlengingstermijn niet zou volstaan.

**Leerpunt GS:** zorg in provinciale verordeningen voor toereikend overgangsrecht.



#### 4. Inrichting Honselersdijk SGR 17/449 & SGR 17/1330

GS leggen een last onder dwangsom op omdat de inrichting in strijd met artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zonder omgevingsvergunning was uitgebreid. In bezwaar hebben GS de last op advies van de bezwarencommissie gehandhaafd, maar een nieuwe begunstigingstermijn van 12 weken gesteld. De rechtbank verklaart het beroep ongegrond. Zij overweegt dat er geen concreet zicht op legalisatie bestaat: (i) er is nog geen aanvraag om omgevingsvergunning ter legalisatie van de illegale situatie ingediend en (ii) er zijn beletselen voor het verlenen van een dergelijke vergunning omdat deze de status van de milieuvergunning van 5 april 2011 volgt en die vergunning niet in werking is getreden. Voorts acht de rechtbank de omstandigheid dat bedrijfsverplaatsing buiten de schuld van betrokkene nog niet is verwezenlijkt, geen bijzondere omstandigheid is op grond waarvan GS van handhaving hadden behoren af te zien, nu betrokkene heeft nagelaten de voor de bedrijfsverplaatsing noodzakelijke handelingen te verrichten. Ten slotte acht de rechtbank het handhavend optreden niet zodanig onevenredig dat hiervan had moeten worden afgezien, omdat de te verwijderen materialen op andere locaties konden worden opgeslagen.

**Leerpunt:** geen, omdat het handhavingsbesluit geheel past binnen het handhavingsbeleid van de provincie en de vaste rechtspraak.

#### 5. Inrichting Vlaardingen ECLI:NL:RVS2017:926

GS hebben een verzoek van een derde belanghebbende om wegens gesteld niet naleven van vergunningvoorschrift 12.1.1 handhavend jegens een inrichting op te treden, afgewezen. Dit vergunningvoorschrift bepaalde dat om stofverspreiding te voorkomen, zo nodig de maatregelen en voorzieningen moesten worden getroffen die waren genoemd in de aanvraag. De bezwarencommissie heeft geadviseerd om het bezwaar van de derde belanghebbende ongegrond te verklaren. Daartoe nam zij in aanmerking dat de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag

in een andere procedure had geconcludeerd dat een dergelijk vergunningvoorschrift te onbepaald was en derhalve niet handhaafbaar. Daarbij waren er ook andere vergunningvoorschriften die evenals vergunningvoorschrift 12.1.1 ten doel hadden om stofhinder te voorkomen. Bij de beslissing op bezwaar verklaarden GS het bezwaar ongegrond. Daarin vermeldden zij dat zij niet tot handhaving op grond van vergunningvoorschrift 12.1.1 zouden overgaan wegens bedoelde uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag. In het door de derde belanghebbende ingestelde hoger beroep achtte de ABRS die motivering ondeugdelijk omdat (i) de derde belanghebbende geen partij was geweest bij die voorlopige voorziening procedure en die uitspraak niet was gepubliceerd en (ii) bovendien vergunningvoorschrift 12.1.1 onder omstandigheden ook een zelfstandige grondslag voor handhaving kan bieden nu GS ter zitting hadden toegelicht dat de op grond van het vergunningvoorschrift 12.1.1 te treffen maatregelen en voorzieningen om stofhinder te voorkomen niet waren beperkt tot louter de maatregelen en voorzieningen uit de aanvraag. De ABRS vernietigde het besluit van GS wegens strijd met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht.

**Leerpunt:** in het concrete geval steeds zorgvuldig bezien welke mogelijkheden tot handhaving de vergunningvoorschriften en wettelijke voorschriften bieden. Voor de motivering niet volstaan met verwijzing naar een uitspraak van de voorzieningenrechter waarbij niet alle partijen betrokken waren.

## 6. Inrichting Europoort ECLI:NL:RVS:2017:1179

Oordelend in hoger beroep overweegt de ABRS dat de eerder in de rechtspraak geformuleerde eisen aan vaststelling van de feiten die ten grondslag liggen aan een invorderingsbesluit, geen doel op zichzelf zijn, maar zijn bedoeld om te waarborgen dat de vaststelling in een invorderingsbesluit dat de last is overtreden en daarmee de dwangsom is verbeurd, controleerbaar en juist is. In deze uitspraak heeft de ABRS de eisen die aan een invorderingsbesluit worden gesteld, nader geformuleerd. In de daaraan voorafgaande fase van beroep had de recht-

bank Den Haag het beroep van de inrichting gegrond verklaard voor zover dit zich richtte tegen twee invorderingsbesluiten, omdat in strijd met het protocol “Opsporen van bronnen van stankklachten” de inrichting niet was bezocht noch telefonisch contact was gelegd en voorts enkele waarnemingen waren gedaan door een medewerker van de DCMR die op dat moment niet als toezichthouder was aangesteld. De bezwarencommissie had geadviseerd de aangevoerde bezwaren ongegrond te verklaren. Bij de beslissing op bezwaar hadden GS dit advies gevolgd.

**Leerpunt:** let goed op de voortschrijdende ontwikkeling in de rechtspraak ten aanzien van de eisen waaraan invorderingsbeschikkingen moeten voldoen.

## **7. Compensatie kosten bodemonderzoek ECLI:NL:RVS:2017:1348**

GS schrijven een terreineigenaar aan omdat op zijn terrein een vermoeden van bodemverontreiniging is geconstateerd. GS hebben in dit schrijven vermeld dat voor hem een uit artikel 13 van de Wet bodembescherming voortvloeiende herstelverplichting geldt en dat hij een bodemonderzoek moet laten uitvoeren om aan te tonen dat daadwerkelijk bodemverontreiniging is ontstaan. De terreineigenaar laat het onderzoek uitvoeren. Daaruit blijkt dat er geen aanleiding is tot nader onderzoek of sanerende maatregelen. De terreineigenaar vraagt vervolgens om vergoeding van de onderzoekskosten. GS wijzen dit verzoek af. De bezwarencommissie adviseert het hiertegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren omdat de aanschrijving geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht is en derhalve ook de afwijzing van het verzoek om compensatie van de onderzoekskosten geen besluit is. Bij de beslissing op bezwaar nemen GS dit advies over. In beroep oordeelt de ABRS dat reeds uit artikel 8.4, eerste lid, aanhef en onder f, van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat het bezwaar niet-ontvankelijk is omdat tegen een besluit inzake vergoeding van schade wegens onrechtmatig bestuurshandelen geen beroep kan worden ingesteld.

**Leerpunt:** de Awb sluit beroep en dus ook bezwaar tegen een beslissing over vergoeding van schade wegens onrechtmatige overheidsdaad uit. Dus is niet relevant om te beoordelen of die beslissing al dan niet een besluit in de zin van de Awb is.

## **8. Flora- en faunawet ontheffing voor het beheren van knobbelzwanen ECLI:NL:RVS:2017:1649**

GS verlenen de Faunabeheereenheid een ontheffing voor het beheren van knobbelzwanen in Zuid Holland. Daarbij wordt ook ontheffing verleend voor het gebruik van het geweer één uur voor zonsopkomst en één uur na zonsondergang. De bezwarencommissie adviseert om de bezwaren ongegrond te verklaren. GS verklaren het door de Natuur- en Vogelwerkgroep De Krimpenerwaard gemaakte bezwaar inzake het gebruik van het geweer tijdens de schemering echter gegrond. Oordelend over het hoger beroep van de Faunabeheereenheid overweegt de ABRS dat GS bij de beslissing op bezwaar terecht niet hebben toegestaan dat het geweer tijdens de schemering zou worden gebruikt omdat een wettelijke mogelijkheid daartoe ontbreekt. Het toestaan van deze mogelijkheid zou in strijd zijn met artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn zijn omdat ingevolge dit artikel in een wettelijk voorschrift moet zijn bepaald met welke middelen beschermde inheemse vogels mogen worden gedood alsmede onder welke omstandigheden van tijd en plaats deze afwijkende maatregelen mogen worden genomen. Voorts verklaart de ABRS het hoger beroep van de Faunabescherming ongegrond, omdat GS zich niet ten onrechte op het standpunt hadden gesteld dat van een concrete dreiging van schade is gebleken, mede gelet op de jaarlijks getaxeerde schade die ondanks het gevoerde beheer is opgetreden.

**Leerpunt:** geen, omdat de ontheffingverlening past in de jurisprudentie en de bezwarencommissie in latere adviezen heeft geadviseerd het gebruik van het geweer tijdens de schemering niet toe te staan.

## 9. Subsidieaanvraag Subsidieregeling MKB innovatiestimulering topsectoren Zuid-Holland ECLI:NL:RBDHA:2017:15011

GS wijzen een subsidieaanvraag op grond van de Subsidieregeling MKB innovatiestimulering topsectoren Zuid-Holland af omdat bij de aanvraag 'Bijlage B MKB verklaring' ontbrak. De aanvrager voert in bezwaar aan dat dit een vormfout is waarvan hij niet de dupe mag worden en dat uit de wel overlegde stukken blijkt dat hij wel degelijk een MKB onderneming in stand houdt. GS hadden hem tenminste gelegenheid tot herstel moeten bieden, aldus bezwaarde. De bezwarencommissie adviseert het bezwaar ongegrond te verklaren omdat duidelijk is dat bij de aanvraag de verplicht gestelde MKB-verklaring ontbrak en de aard van het tendersysteem niet toelaat om documenten die na het einde van de indieningstermijn zijn toegezonden, nog bij de beslissing op de aanvraag te betrekken. Reeds omdat de aanvrager zijn aanvraag op de laatste dag van de indieningstermijn had ingediend, achtte de bezwarencommissie het bieden van een herstelmogelijkheid zinloos. De bezwarencommissie adviseerde nog om tevens artikel 4:25, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht aan de afwijzing ten grondslag te leggen nu de subsidieregeling geen grondslag biedt om een onvolledige subsidieaanvraag af te wijzen. Bij de beslissing op bezwaar hebben GS het advies gevolgd. Het door de aanvrager ingestelde beroep wordt door de rechtbank Den Haag ongegrond verklaard.

**Leerpunt GS:** ga bij een voornemen tot afwijzing van een subsidieaanvraag na of de subsidieregeling en/of de Algemene wet bestuursrecht voor de afwijzing een duidelijke grondslag biedt.

## 10/11. Lagere vaststelling subsidie i.v.m. normering topinkomens ECLI:NL:RVS:2017:2768/2769

GS hadden voor een instelling die werkzaam is op het gebied van jeugdzorg, de boekjaarsubsidies 2013 en 2014 lager vastgesteld, omdat in het subsidieverlenings-

besluit de verplichting was opgenomen dat het inkomen van een medewerker niet meer mag bedragen dan een ministersalaris, conform de definities uit de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens. Omdat de instelling toch hogere salarissen had uitbetaald, pasten GS artikel 15 van de Subsidieregeling Jeugdzorg Zuid-Holland toe dat inhoudelijk dezelfde maximumregel bevat. In bezwaar bracht de instelling hiertegen in dat artikel 15 van de subsidieregeling om twee redenen in strijd is met de Algemene wet bestuursrecht. Ten eerste omdat artikel 15 niet strekt tot verwezenlijking van het doel van de subsidie, maar tot verwezenlijking van een ander doel, namelijk inkomenspolitiek, zodat de verplichting geen doelgebonden verplichting is als bedoeld in artikel 4:38 van de Algemene wet bestuursrecht. Ten tweede bevat artikel 15 evenmin een geoorloofde niet-doelgebonden verplichting als bedoeld in artikel 4:39 van de Algemene wet bestuursrecht. De bezwarencommissie adviseerde het bezwaar ongegrond te verklaren omdat de instelling tegen het subsidieverleningsbesluit geen bezwaar had gemaakt en de maximeringsverplichting reeds uit dit inmiddels onherroepelijke subsidieverleningsbesluit volgde. Bij de beslissing op bezwaar namen GS dit advies over. De rechtbank Den Haag achtte dit terecht en verklaarde het beroep van de instelling ongegrond.

De ABRS kwam tot een ander oordeel. Zij meende dat GS bij de subsidieverlening en de subsidievaststelling artikel 15 van de subsidieregeling ten onrechte hadden toegepast. De ABRS achtte dit artikel onverbindend, nu het doel van artikel 15 niet doelmatige besteding van subsidiegelden is, maar het voorkómen van topsalarissen. Daarmee is deze bepaling gericht op inkomenspolitiek, niet op verwezenlijking van het doel van de subsidie. Artikel 15 houdt evenmin een geoorloofde niet-doelgebonden verplichting in de zin van artikel 4:39, van de Algemene wet bestuursrecht in, nu de uit artikel 15 voortvloeiende verplichting geen betrekking heeft op medewerkers, maar op hun inkomens, zodat het verband tussen de verplichting en de gesubsidieerde activiteit te ver verwijderd is. GS stelden dat dit niet wegneemt dat de instelling dit in bezwaar en beroep tegen het *verlenings*besluit had kunnen aanvoeren, dus niet meer in bezwaar en beroep tegen het *vaststellings*besluit en dat het belangrijk was op deze regel geen

uitzondering te maken. De ABRS kwam tot een ander oordeel. Zij wees er op dat lager vaststellen van de subsidie wegens niet voldoen aan een bij de subsidieverlening opgelegde verplichting een discretionaire bevoegdheid is. Bij de uitoefening van die bevoegdheid konden GS geen betekenis hechten aan het niet naleven van artikel 15 van de subsidieregeling, nu dat artikel onverbindend is. Ook de overige door GS aangevoerde omstandigheden brachten mee dat GS de subsidie in redelijkheid niet lager hadden mogen vaststellen. De ABRS vernietigde daarom de uitspraak van de rechtbank en het besluit van GS.

### Leerpunten:

1. De Algemene wet bestuursrecht laat in beginsel niet toe dat aan subsidieverlening een verplichting ter bevordering van inkomenspolitiek wordt verbonden. Een algemeen verbindend voorschrift dat zo'n verplichting bevat, is dus onverbindend.
2. Ook als tegen het besluit tot subsidieverlening geen bezwaar is gemaakt, moeten GS bij het besluit tot subsidievaststelling toch van de onder 1 bedoelde onverbindendheid uitgaan (zie over deze jurisprudentie-wijzing nader de noot van W. den Ouden in AB 2017, 422).

## 12. Werkgerelateerde arbeidsongeschiktheid ECLI:NL:RBDHA:2017:10971

GS hebben, met toepassing van artikel 2, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling rechten en plichten bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, de bezoldiging van een bepaalde ambtenaar tot 70% verlaagd, omdat deze inmiddels 52 weken wegens ziekte arbeidsongeschikt was. In bezwaar voert de ambtenaar aan dat zijn arbeidsongeschiktheid een beroepsziekte is omdat de werkomstandigheden die tot het ontstaan van de arbeidsongeschiktheid hebben geleid, buitensporig waren en stelt hij dat hij daarom recht heeft op doorbetaling van 100% van de bezoldiging. De bezwarencommissie adviseert het ingediende bezwaar ongegrond te verklaren, omdat psychische klachten als gevolg van een arbeidsconflict niet gelden als beroepsziekte ontstaan door werkomstandigheden die objectief gezien een

buitensporig karakter hebben. Bij de beslissing op bezwaar nemen GS dit advies over. De rechtbank Den Haag verklaart het beroep ongegrond. De omstandigheid dat klachten werkgerelateerd zijn, betekent nog niet dat de arbeidsongeschiktheid door buitensporige werkzaamheden is ontstaan omdat ziekte ook het gevolg kan zijn van werkomstandigheden die niet buitensporig zijn. De rechtbank stelt vervolgens vast dat niet aannemelijk is geworden dat de werkomstandigheden buitensporig waren.

**Leerpunt:** geen, omdat het besluit van GS conform vaste rechtspraak is.

### 13. Ontslag ambtenaar ECLI:NL:CRVB:2017:2524

De CRvB verklaart het hoger beroep niet-ontvankelijk omdat de betrokken ambtenaar geen procesbelang meer heeft bij beoordeling van haar hoger beroep. GS hadden vier besluiten genomen: een beoordeling over 2013, verlenging van een opgelegd verbetertraject met vijf maanden, afwijzing van een verzoek om medewerking te verlenen aan een interne detachering en een ontslagbesluit. De rechtbank Den Haag had de beroepen tegen deze besluiten ongegrond verklaard. Ten tijde van het hoger beroep had de ambtenaar inmiddels een nieuwe baan die aansloot bij haar carrière. Zij had ook niet de wens om nog terug te keren bij de provincie Zuid-Holland, in welke functie dan ook. Ook had zij geen financieel nadeel geleden omdat tot de indiensttreding bij de nieuwe werkgever de volledige bezoldiging is doorbetaald. Daarom had zij volgens de CRvB bij haar hoger beroep geen procesbelang meer.

**Leerpunt:** geen, nu de CRvB geen inhoudelijk oordeel over de besluiten van GS heeft gegeven.



## Colofon

Dit is een uitgave van de provincie Zuid-Holland  
Maart 2018

Provincie Zuid-Holland  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag  
[www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl)

*Samenstelling en redactie*  
Bezwarencommissie en Marieke Nieland-Stegers,  
provincie Zuid-Holland  
*Ontwerp, fotografie en productiebegeleiding*  
Bureau Mediadiensten, provincie Zuid-Holland



180301547