

Jaarverslag bezwarencommissie Provincie Zuid-Holland

Verslagjaar 2018



provincie **HOLLAND**
ZUID

Vastgesteld: 18 maart 2019

Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding	4
1. Taak en samenstelling van de commissie	5
1.1. Taak en werkwijze van de commissie	5
1.2. Samenstelling van de commissie	7
1.3. Het bezwarenssecretariaat	9
2. Bezwaarschriften en adviezen	11
2.1. Aantallen	11
2.2. Aantal gevallen waarin een informele oplossing heeft plaatsgevonden	11
2.3. Aantallen uitgebrachte adviezen	13
2.4. In de adviezen getrokken conclusies	14
2.5. Contraire besluiten	19
2.6. Rechtspositionele bezwaarschriften	20
2.7. Termijnen	21
3. Leeraspecten	22
3.1. Inleiding	22
3.2. Reactie van Gedeputeerde Staten op de aanbevelingen uit 2017	23
3.3. Algemene aanbevelingen 2018	24
Bijlage	
Finale rechterlijke uitspraken uit 2018: enkele leerpunten	25

Samenvatting

1. In 2018 heeft de commissie 84 adviezen uitgebracht, 3 minder dan in 2017.
2. In 2018 heeft de commissie in 93% (78) van de gevallen advies uitgebracht binnen de termijn van twaalf weken die de commissie zichzelf heeft opgelegd en in 7% (6) van de gevallen na die termijn. In 2017 bedroegen die percentages 97% (85) respectievelijk 3% (3).
3. De gemiddelde adviestermin bedroeg in 2018 zeven weken. In 2017 was dat negen weken.
4. De commissie adviseerde in 2018 in 12% van de gevallen het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren, in 68% van de gevallen het bezwaarschrift ongegrond te verklaren en in 15% van de gevallen het bestreden besluit te herroepen of te wijzigen. In 5% van de gevallen oordeelde zij in een tussenadvies dat zij pas inhoudelijk advies kon uitbrengen als GS eerst de daarvoor aangewezen adviescommissie van deskundigen een nadere beoordeling hadden laten verrichten. In 2017 was de commissie van mening dat 22% van de bezwaarschriften niet-ontvankelijk was. Ten aanzien van 68% van de bezwaarschriften heeft zij geadviseerd om deze ongegrond te verklaren en in 10% van de gevallen adviseerde zij om het primaire besluit te herroepen.
5. In 2018 hebben GS in 88% van de gevallen het advies van de commissie gevolgd. In 2017 hebben zij dat in alle gevallen gedaan, in 2016 in 90% van de gevallen.
6. Tot slot gaat dit jaarverslag op leeraspecten in.

Inleiding

De commissie van advies voor de behandeling van bezwaarschriften van de provincie Zuid-Holland (verder: “commissie”) biedt u hierbij haar jaarverslag over 2018 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 een algemeen 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 2018 tot en met 31 december 2018.

- 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
- eventuele algemene aanbevelingen van de commissie.

1 Taak en samenstelling van de commissie

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 tegen besluiten van Gedeputeerde Staten. Met toepassing van het tweede lid hebben ook Provinciale Staten en de commissaris van de Koning besloten bezwaarschriften tegen hun besluiten om advies aan de commissie voor te leggen. 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, met inachtneming van eventueel gewijzigde omstandigheden. Dus dient ook de commissie bij haar advisering het besluit op de grondslag van het bezwaar volledig te heroverwegen.

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 in een aantal gevallen achterwege blijven, o.a. als zonneklaar is dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk of ongegrond is (artikel 7:3 van de Algemene wet bestuursrecht en bijvoorbeeld AB 2018/29 r.o. 4.4). Volgens de rechtspraak is dat slechts het geval als dat uit het bezwaarschrift zelf 'reeds aanstonds duidelijk is en over die conclusie redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is'. Verder kan het horen achterwege blijven als aan het bezwaar volledig tegemoetgekomen wordt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen worden geschaad.

Bij het besluit op bezwaar moeten nieuwe informatie en gewijzigde omstandigheden steeds worden meegewogen. De commissie moet dat dus ook doen. De commissie is voor haar onderzoek en voor een grondige advisering afhankelijk van volledige en tijdige informatievoorziening door partijen. Daarom dient het bestuursorgaan in het verweerschrift en tijdens de hoorzitting 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 adequaat te reageren.

De commissie ziet het mede als een belangrijke 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 overeenstemming komen.

In het merendeel van de gevallen in de afgelopen jaren heeft het nadere onderzoek van de commissie en horen van partijen ter hoorzitting de commissie tot het advies gebracht het bezwaarschrift ongegrond te verklaren en het bestreden besluit in stand te laten.

In een deel van die gevallen heeft de commissie weliswaar vastgesteld dat het bestreden besluit onzorgvuldig was voorbereid en/of op een ondeugdelijke motivering berustte, maar kwam zij in het licht van de tijdens de behandeling van het bezwaar verkregen informatie over de feiten en afwegingen tot het advies het besluit met een verbeterde - door de commissie omschreven - motivering in stand te laten.

Als de commissie meent dat het bestreden besluit ook met een verbeterde motivering niet in stand kan blijven, zal zij adviseren het besluit te herroepen of te wijzigen. Zo zal zij, als zij meent dat een vergunning ten onrechte is verleend, adviseren dat besluit te herroepen en de vergunning alsnog te weigeren. Als zij van oordeel is dat een subsidie ten onrechte is geweigerd, zal zij adviseren die weigering te herroepen en de subsidie alsnog te verlenen.

De commissie ziet soms mede aanleiding in haar advies een knelpunt in de provinciale regelgeving of een algemeen knelpunt in de uitvoering te signaleren, óók als zij in de voorgelegde zaak het bezwaar ongegrond acht.

Met behulp van deze diverse werkwijzen en technieken streeft de commissie steeds na, dat recht wordt gedaan aan partijen en dat de kwaliteit van de provinciale besluiten en werkwijzen verbetert.

1.2. Samenstelling van de commissie

De commissie bestaat uit een rechtspositionele kamer en een algemene kamer. De hoorzittingen vinden plaats op de donderdagmiddag. Gedeputeerde Staten hebben het aantal leden van de commissie bepaald op negentien leden, waarvan zes zitting hebben in de rechtspositionele kamer. De leden zijn 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. Vijf leden zijn daarnaast benoemd als plaatsvervangend voorzitters. De commissie komt één- of tweemaal per jaar in plenaire vergadering bijeen voor het bespreken van gemeenschappelijke aangelegenheden van organisatorische en inhoudelijke aard.

Gedurende het verslagjaar 2018 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 J.J. Slump (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 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 bezwarensecretariaat

Gedeputeerde Staten hebben aan de commissie een secretaris en één of meer plaatsvervangend secretarissen toegevoegd. 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. Broekhuijzen

de heer R. van Drunen

de heer E.P.M. Gabriëls

mevrouw S. van Kaam (tot 1 juli 2018)

mevrouw A.M.F. Ramselaar (vanaf 1 oktober 2018)

mevrouw D.C.H.M. Stevens (tot 1 februari 2018)

mevrouw Ö. Üzgü (vanaf 1 oktober 2018)

De (plaatsvervangend) secretarissen werden ook in 2018 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 2018 ingekomen bezwaarschriften bedroeg 174. In 2017 waren dat 163.

Bij de aanvang van 2018 lagen er nog 85 bezwaarschriften waarover de commissie nog niet had geadviseerd. Dat betekent dat in 2018 in totaal 259 bezwaarschriften bij de commissie in behandeling waren.

Het cluster rechtsbescherming onderzoekt allereerst of het bezwaarschrift moet worden doorgezonden naar een andere instantie. Er zijn 11 bezwaarschriften doorgezonden.

2.2. Aantal gevallen waarin een informele oplossing heeft plaatsgevonden

Een belangrijke taak van het cluster is vervolgens om te onderzoeken of het geschil zonder advies van de commissie kan worden opgelost, bijvoorbeeld via een informeel gesprek of doordat het bestreden besluit al in de door bezwaarden bepleite zin kan worden aangepast zonder dat daarvoor een advies van de commissie nodig is. Deze taak van het cluster is uitgewerkt in de brochure “Informele aanpak van bezwaren en klachten bij de provincie Zuid-Holland” (2018).

In 2018 zijn in totaal 87 van de 259 bezwaarschriften ingetrokken,

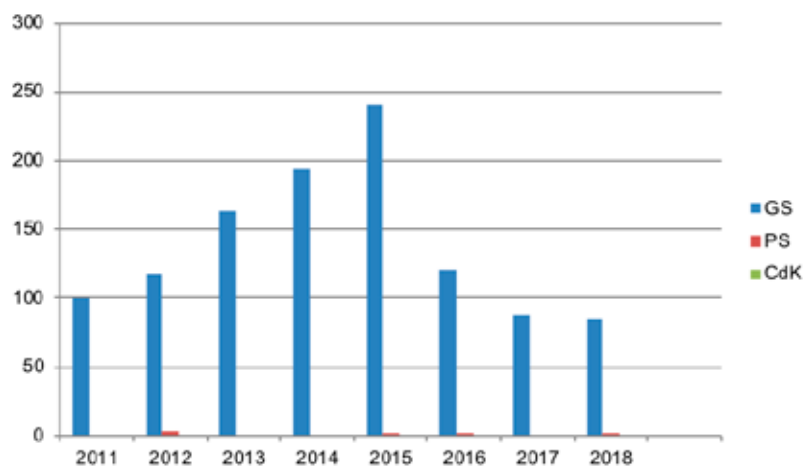
- 10 na wijziging of intrekking van het bestreden besluit.
- Informeel overleg met de vakafdeling, al dan niet georganiseerd door medewerkers van het cluster rechtsbescherming, leidde 57 maal tot intrekking van het bezwaarschrift. In 27 van die zaken is het bestreden besluit na het informele overleg ingetrokken of gewijzigd.
- In 20 gevallen is de reden van de intrekking van het bezwaarschrift niet bekend.
- Ter vergelijking: in 2017 zijn 64 van de 223 bezwaarschriften ingetrokken, 6 na wijziging of intrekking van het bestreden besluit. Informeel overleg met de vakafdeling was 45 maal reden voor de intrekking van het bezwaarschrift; in 22 van die zaken was het besluit na het overleg ingetrokken of gewijzigd. In 13 gevallen was de reden van de intrekking van het bezwaarschrift niet bekend.

Door het informele overleg is het geschil in beide jaren in ongeveer een kwart van de gevallen zonder advies van de commissie opgelost. De commissie acht het belangrijk dat geschillen op deze wijze zo vaak als mogelijk worden opgelost. Zij voegt daaraan toe dat, als geen informeel overleg heeft plaatsgevonden of als dat overleg niet tot een oplossing heeft geleid, ook de commissie zelf op de zitting – zo nodig opnieuw - zal pogen partijen alsnog tot elkaar te brengen.

2.3. Aantallen uitgebrachte adviezen

Zie voor het aantal adviezen dat de commissie 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 is in 2018 heel licht gedaald. In 2018 bedroeg het aantal uitgebrachte adviezen 84, in 2017 87, in 2016 121 en in 2015 240.

In 2018 hebben Provinciale Staten, evenals in 2016 en 2017, twee bezwaarschriften voor advies aan de commissie voorgelegd. De commissie heeft daarover in 2018 advies uitgebracht, maar de beslissingen op die bezwaarschriften waren aan het einde van 2018 nog niet genomen. Zowel in 2017 als in 2018 heeft de commissaris van de Koning geen bezwaarschriften aan de commissie voorgelegd.

In 2018 had de commissie in totaal 259 bezwaarschriften in behandeling. 87 bezwaarschriften zijn ingetrokken, 11 zijn ter behandeling naar een andere instantie doorgezonden. In 84 gevallen heeft de commissie advies uitgebracht. De overige 77 zaken waren op 31 december 2018 nog bij de commissie in behandeling.

2.4. In de adviezen getrokken conclusies

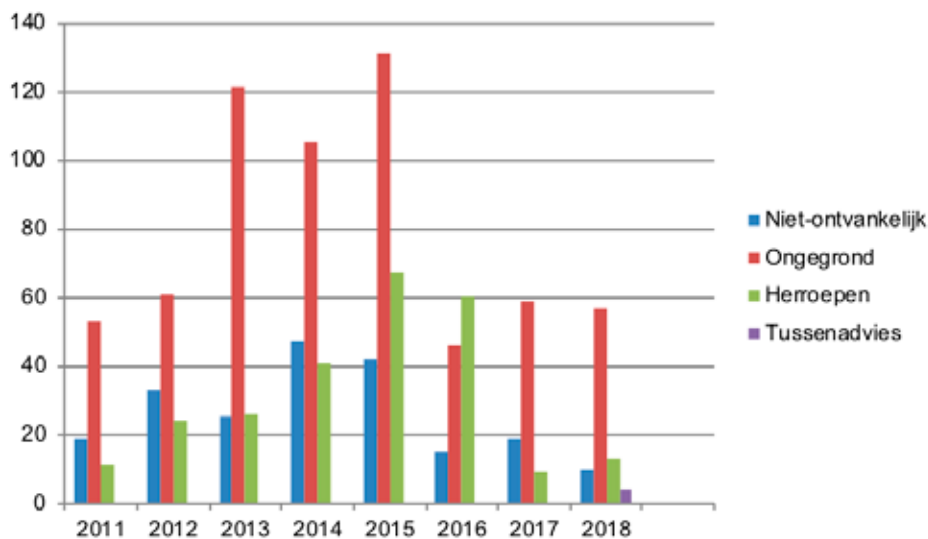
Op verzoek van Provinciale Staten is onderstaande tabel opgenomen waarin per categorie zaak wordt vermeld hoeveel adviezen in 2018 zijn uitgebracht en of geadviseerd is om:

- het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren, of
- het bezwaar ongegrond te verklaren, dan wel
- het bestreden besluit te herroepen of te wijzigen.
- Ter vergelijking zijn tussen haakjes de aantallen van 2017 vermeld.

In enkele zaken over innovatiesubsidies heeft de commissie geconcludeerd dat zij pas advies over het in bezwaar te nemen besluit kon uitbrengen als eerst de externe deskundigencommissie die de subsidieverzoeken in eerste instantie had beoordeeld, in het licht van de bezwaargronden en vanuit haar deskundigheid een nieuwe beoordeling had verricht. Deze zaken zijn hieronder in de rubriek ‘Tussenadvies’ opgenomen.

Categorie zaken (tussen haakjes de aantallen in 2017)	Aantal adviezen	Niet-ontvankelijk	Ongegrond	Heroep het besluit	Tussenadvies
A. Rechtspositioneel	2 (14)	0 (2)	1 (12)	1 (0)	0 (0)
B. Handhavings besluiten (HH) totaal	20 (21)	5 (1)	14 (14)	1 (5)	0 (0)
<i>HH Dienst Beheer Infrastructuur</i>	1 (3)	0 (0)	1 (3)	0 (0)	0 (0)
<i>HH DCMR Milieudienst Rijnmond</i>	4 (7)	0 (0)	3 (4)	1 (3)	0 (0)
<i>HH Omgevingsdienst Haaglanden</i>	4 (0)	0 (0)	4 (0)	0 (0)	0 (0)
<i>HH Omgevingsdienst Midden-Holland</i>	8 (2)	5 (0)	3 (1)	0 (1)	0 (0)
<i>HH Omgevingsdienst West-Holland</i>	0 (1)	0 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
<i>HH Omgevingsdienst Zuid Holland-Zuid</i>	3 (8)	0 (0)	3 (7)	0 (1)	0 (0)
C. Vergunningen (VV) totaal	31 (30)	5 (13)	19 (17)	7 (0)	0 (0)
<i>VV Dienst Beheer Infrastructuur</i>	2 (7)	1 (1)	1 (6)	0 (0)	0 (0)
<i>VV DCMR Milieudienst Rijnmond</i>	21 (7)	1 (5)	13 (2)	7 (0)	0 (0)
<i>VV Omgevingsdienst Haaglanden</i>	8 (14)	3 (7)	5 (7)	0 (0)	0 (0)
<i>VV Omgevingsdienst Midden-Holland</i>	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
<i>VV Omgevingsdienst West-Holland</i>	0 (2)	0 (0)	0 (2)	0 (0)	0 (0)
<i>VV Omgevingsdienst Zuid Holland-Zuid</i>	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
D. Subsidiebesluiten	21 (15)	0 (0)	15 (10)	2 (4)	4 (0)
E. WOB	2 (0)	0 (0)	0 (0)	2 (0)	0 (0)
F. PS	2 (0)	0 (0)	2 (0)	0 (0)	0 (0)
G. Overig (planschade en faunabeheerplannen)	5 (7)	0 (2)	6 (5)	0 (0)	0 (0)
Totaal	84 (87)	10 (19)	57 (59)	13 (9)	4 (0)

Aantallen adviezen niet-ontvankelijk/ongegrond/herroepen/tussenadvies in de jaren 2011 tot en met 2018

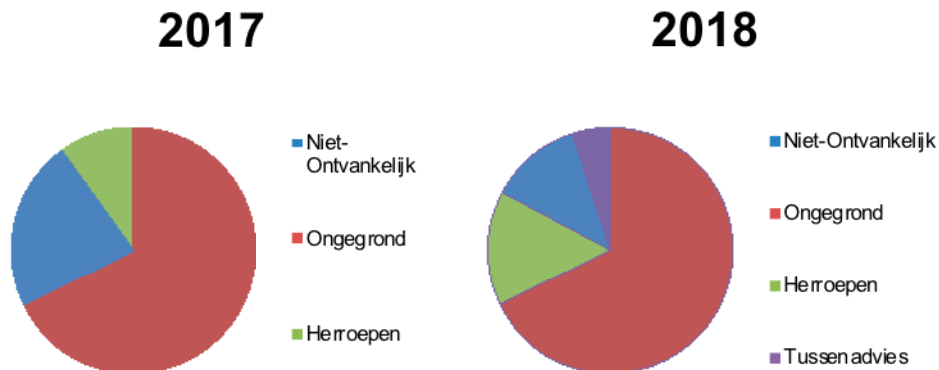


Toelichting bij beide bovenstaande tabellen

De commissie was in 2018 van mening dat 12% (10) van de bezwaarschriften niet-ontvankelijk was. Ten aanzien van 68% (57) van de bezwaarschriften heeft zij geadviseerd om deze ongegrond te verklaren. De commissie adviseerde in 15% (13) van de gevallen om het primaire besluit te herroepen of te wijzigen. In 5% (4) van de gevallen oordeelde de commissie dat zij pas kon adviseren welk besluit Gedeputeerde Staten in bezwaar dienden te nemen als eerst de daarvoor aangewezen adviescommissie van deskundigen een nadere beoordeling had verricht.

Ter vergelijking de percentages uit 2017. Toen adviseerde de commissie in 22% (19) van de gevallen tot niet-ontvankelijk verklaring, in 68% (59) van de gevallen tot ongegrondverklaring en in 10% (9) van de gevallen om het besluit te herroepen.

Percentages adviezen ongegrond/herroepen/niet-ontvankelijk



Om de volgende redenen heeft de commissie in 2018 geadviseerd het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren. Zevenmaal (waarvan vijf soortgelijke zaken) was het bezwaarschrift niet tijdig ingediend. Eénmaal was het bezwaarschrift niet tegen een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht gericht. Tweemaal was de bezwaarmaker geen belanghebbende bij het besluit.

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

Adviezen om het bestreden besluit te herroepen of te wijzigen

Categorie	
Handhaving	De commissie was van mening dat GS niet aannemelijk hadden gemaakt dat de waargenomen oliegeur afkomstig was van de inrichting van bezwaarde. Dus was niet komen vast te staan dat bezwaarde het vergunningsvoorschrift had overtreden. De commissie adviseerde de opgelegde last onder dwangsom te herroepen.
subsidie-weigering	<p>In één zaak hadden GS drie aspecten als 'matig' beoordeeld en op grond daarvan de haalbaarheid van de activiteit als 'matig' beoordeeld. De commissie achtte dat oordeel slechts t.a.v. één aspect terecht. De twee overige aspecten moeten minimaal als 'voldoende' worden beoordeeld; dat geldt daarom ook voor de haalbaarheid van de activiteit als geheel, aldus de commissie. Zij adviseerde daarom alsnog subsidie te verlenen.</p> <p>In een andere zaak was bezwaarde volgens de commissie wel conform de geldende Subsidieregeling vóór 31 december 2017 gestart met de activiteiten waarvoor subsidie was gevraagd.</p> <p>Derhalve konden GS aan artikel 4:35, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb geen bevoegdheid ontlenen om subsidie te weigeren. Daarnaast was onvoldoende grond om aan te nemen dat de activiteiten niet of niet geheel zouden plaatsvinden, zodat ook artikel 4:35, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb niet de bevoegdheid gaf subsidie te weigeren. De commissie adviseerde alsnog subsidie te verlenen.</p>
Correctie gemeentegrens	De commissie adviseerde het besluit tot beschrijving van een grenscorrectie zo te wijzigen dat de in de buurt van de grens aanwezige riolering geheel in het beheersgebied van één van beide betrokken gemeenten komt te liggen.
Aanwijzing potentieel relevante domino inrichtingen	In 7 zaken concludeerde de commissie dat GS niet bevoegd waren inrichtingen - wegens de enkele ligging binnen een veiligheidscontour - als 'potentieel relevante' domino inrichtingen aan te wijzen. De wet laat slechts toe een inrichting aan te wijzen indien GS concreet hebben onderzocht of door die inrichting daadwerkelijk domino-effecten kunnen ontstaan. De commissie adviseerde de 7 aanwijzingen in te trekken.
Wet openbaarheid van bestuur	De commissie adviseerde om verschillende stukken openbaar te maken, nu niet was voldaan aan de uitzonderingsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur.
Rechtspositioneel	De commissie adviseerde de intrekking van de vergoeding voor een abonnement bij een fitnesscentrum te herroepen, nu GS bij die intrekking hadden miskend dat het fitnesscentrum vergelijkbare activiteiten aanbiedt als destijds de provincie deed.

In sommige adviezen een meer algemeen aandachtspunt

Soms neemt de commissie in het advies een meer algemeen aandachtspunt op. Dat heeft zij bijvoorbeeld gedaan in een advies over de weigering handhavend op te treden tegen door bezwaarde gestelde overtredingen van het, in de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland opgenomen, verbod om op de Lek varende te ontgassen. GS hadden in dit geval geen overtreding vastgesteld, zodat ze niet bevoegd waren een last onder dwangsom op te leggen. De commissie adviseerde dan ook het bezwaar ongegrond te verklaren. Maar zij achtte het niet bevredigend hiermee te volstaan, omdat het volgens GS door de beperkte inzet van operationele diensten niet goed mogelijk is overtredingen te constateren, zelfs als omwonenden concrete klachten indienen. De commissie heeft GS nadrukkelijk op dit probleem geattendeerd en in overweging gegeven zich - met een aantal in het advies genoemde middelen - voor een meer effectieve controle op naleving van het ontgassingsverbod in te zetten.

2.5. Contraire besluiten

Vanzelfsprekend hebben Gedeputeerde Staten nog niet in alle 84 gevallen, waarin de commissie in 2018 advies heeft uitgebracht, al in datzelfde jaar een beslissing op het bezwaar genomen. In 67 gevallen is dit wel gelukt.

In 8 van die 67 (12%) gevallen hebben Gedeputeerde Staten het advies van de commissie niet gevolgd. Ter vergelijking: in 2017 hebben zij het advies van de commissie in alle gevallen gevolgd. In 2016 hebben zij dat in 10% van de 116 gevallen (11 maal) niet gedaan.

Hierna volgt enige informatie over de 8 gevallen waarin Gedeputeerde Staten in 2018 het advies van de commissie niet hebben gevolgd.

In de handhavingszaak over de oliegeur hebben Gedeputeerde Staten naar aanleiding van het advies van de commissie de opgestelde controleverslagen nog eens kritisch beschouwd. Dat heeft Gedeputeerde Staten niet tot een ander oordeel gebracht. Zij bleven bij hun mening dat de uitgevoerde controles en de daarvoor opgestelde verslagen voldoen aan alle kwaliteitscriteria en dat de oliegeurklachten gezien de uitsluitingsonderzoeken terecht zijn toegerekend aan het bedrijf waaraan de last onder dwangsom was opgelegd.

Ten aanzien van de 7 aanwijzingen als ‘potentieel domino relevante’ inrichting hebben Gedeputeerde Staten betoogd waarom de wet hun wel de bevoegdheid geeft inrichtingen of groepen van inrichtingen als potentieel domino-relevant aan te wijzen.

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 apart weergegeven.

In 2018 is tienmaal bezwaar gemaakt tegen een rechtspositioneel besluit. Vijf van die bezwaarschriften (50%) zijn ingetrokken, steeds als resultaat van nader overleg. Tweemaal was naar aanleiding van dat overleg het besluit aangepast. In 2017 was in 35% van de zaken het bezwaarschrift ingetrokken, in 2016 28%. Het percentage intrekkingen na overleg is ten opzichte van de voorgaande jaren dus gestegen.

In 3 van de 10 in 2018 ontvangen rechtspositionele bezwaarschriften was aan het eind van 2018 nog geen advies uitgebracht. In 2 gevallen is in 2018 wel advies uitgebracht. Eénmaal was het advies om het besluit te herroepen en éénmaal om het bezwaar ongegrond te verklaren.

In 2017 was over 14 van de 23 rechtspositionele bezwaarschriften advies uitgebracht. Daarvan ging het in 12 gevallen om soortgelijke zaken. In 14% (2) 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.

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

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 commissies. De commissie heeft zichzelf een adviestermijn opgelegd om binnen twaalf weken na het einde

In 2018 heeft de commissie in 93% (78) van de gevallen advies uitgebracht binnen de termijn van twaalf weken die de commissie zichzelf heeft opgelegd en in 7% (6) van de gevallen na die termijn. In 2017 bedroegen die percentages 97% (85) respectievelijk 3% (3). De gemiddelde adviestermijn bedroeg in 2018 zeven weken. In 2017 was dat negen weken.

3 Leeraspecten

3.1 Inleiding

Bij haar werkzaamheden stuit de commissie soms op meer algemene knelpunten bij de behandeling van bezwaren, of in de regelgeving of het beleid van de provincie dan wel in de uitvoering daarvan. Naast haar kerntaak – het formuleren van adviezen naar aanleiding van ingediende bezwaarschriften – heeft de commissie de mogelijkheid die meer algemene knelpunten te signaleren en daarover aanbevelingen te doen om ze 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 2018: enkele leerpunten.

Naar aanleiding van het jaarverslag over 2017 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 toe te lichten en vragen van de commissie over dat verslag te beantwoorden.

3.2. Reactie van Gedeputeerde Staten op de aanbevelingen uit 2017

1. In haar jaarverslag over 2017 heeft de commissie gerefereerd aan de algemene aanbevelingen uit de jaarverslagen over 2015 en 2016 over de noodzaak tijdig voor de zitting alle stukken in te dienen en zorg te dragen voor een grondig verweerschrift, een goede kwaliteit van het verweer ter zitting en over de noodzaak bij elk besluit steeds zorgvuldig mede naar de bijzonderheden van het concrete geval te kijken. De commissie constateert dat ook in 2018 aan deze aanbevelingen in het algemeen gevolg is gegeven.
2. Daarnaast had de commissie er in het jaarverslag van 2017 op geattendeerd 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. In dat advies is daarom aanbevolen steeds de laatste dag te vermelden waarop een bezwaarschrift, beroepschrift of verzoek om voorlopige voorziening bij het bestuursorgaan of de rechter moet zijn ontvangen. Dit voorstel is omarmd door Gedeputeerde Staten en de Statencommissie Bestuur en Middelen en wordt naar de commissie heeft vernomen in de loop van 2019 geïmplementeerd.
3. In het jaarverslag over 2017 had de commissie ook 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. Bij besluit van 19 februari 2019 zijn Gedeputeerde Staten nog een stap verder gegaan en hebben om diverse redenen de Regeling uit 2010 geheel vervangen door de nieuwe Beleidsregel nadeelcompensatie kabels en leidingen Zuid-Holland 2019.

3.3. Algemene aanbevelingen 2018

Op blz. 13 heeft de commissie reeds gewezen op aanbeveling in haar advies in een handhavingszaak om zich in te zetten voor een meer effectieve controle op de naleving van het verbod uit de Provinciale milieuverordening om op de Lek tijdens het varen te ontgassen.

Voor het overige heeft de commissie op dit moment geen verdere algemene aanbevelingen. Zij stelt vast dat Gedeputeerde Staten ook in 2018 in de regel voldaan hebben aan de in eerdere jaarverslagen opgenomen aanbevelingen, zoals de aanbevelingen als bedoeld in par. 3.2, onder 1, wat gunstig is voor een goed verloop van de bezwaarschriftenprocedures bij de provincie Zuid-Holland.

Bijlage

Finale rechterlijke uitspraken uit 2018: enkele leerpunten

De bezwarencommissie (hierna: commissie) acht het nuttig steeds te bezien of lessen getrokken kunnen worden uit rechterlijke uitspraken in zaken van de provincie Zuid-Holland waarin de commissie advies heeft uitgebracht. Daarbij beperkt de commissie zich tot finale rechterlijke uitspraken: dat zijn uitspraken van de hoogste bestuursrechters en uitspraken van rechtbanken waartegen geen hoger beroep is ingesteld. Die rechterlijke uitspraken hebben vooral betrekking op in eerdere jaren (2016 of 2017) tot stand gekomen besluiten van Gedeputeerde Staten (hierna: GS); dat maakt de betekenis van de leerpunten soms beperkt.

In 2018 zijn slechts 5 van dergelijke finale rechterlijke uitspraken, veel minder dan in 2017 (toen waren het 13). In 2018 waren dit uitsluitend uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).

In 2 van deze 5 uitspraken (40%) is het besluit van GS geheel of gedeeltelijk vernietigd (in 2017 gebeurde dat in 31% van de uitspraken). Alle 5 uitspraken worden hierna samengevat weergegeven met een mogelijk leeraspect.

1. Flora- en faunawet ontheffing doden kolganzen en grauwe ganzen ECLI:NL:RVS:2018:1196

GS hadden aan de Faunabeheereenheid ontheffing verleend om kolganzen en grauwe ganzen te doden op percelen met kwetsbare gewassen gelegen in heel Zuid-Holland met uitzondering van percelen in Natura 2000-gebieden. De ontheffing is verleend ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren. De ontheffing stond toe de ganzen reeds gedurende een half uur voor zonsopgang te doden.

De commissie achtte dit laatste in strijd met het recht en adviseerde de ontheffing in zoverre te herroepen. Zij verwees daartoe naar de uitspraak van de ABRvS (ECLI:NL:RVS:2012:BV0107) die inhoudt dat artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn zich ertegen verzet dodingsmiddelen toe te staan die niet in afwijkende nationale bepalingen (wettelijke voorschriften) als toegestane middelen zijn vermeld en overwoog dat het Besluit beheer en schadebestrijding dieren uitdrukkelijk bepaalde dat geweren niet worden gebruikt voor zonsopgang (met als enige uitzondering wilde eenden waarop de jacht is geopend). GS hebben dit advies niet overgenomen.

De rechtbank verklaarde het door Natuur en Milieufederatie e.a. ingestelde beroep gegrond voor zover GS in de periode tot 1 januari 2017 het gebruik van het geweer gedurende een half uur voor zonsopgang hadden toegestaan.

In hoger beroep betoogden Natuur- en Milieufederatie e.a. dat de rechtbank heeft miskend dat ook na 1 januari 2017 geen wettelijk voorschrift in het gebruik van het geweer tussen zonsondergang en zonsopgang voorziet. Ook GS stelden zich in hoger beroep op dit standpunt. Reeds dat was voor de ABRvS reden de uitspraak van de rechtbank op dit punt te vernietigen.

Leerpunt voor GS: bij ontheffingverlening ten behoeve van schadebestrijding van vogelsoorten mocht gebruik van het geweer voor zonsopgang niet worden toegestaan nu geen wettelijk voorschrift GS daartoe de bevoegdheid gaf.

2. Flora- en faunawet ontheffing voor opzettelijk verontrusten en doden van verschillende soorten ganzen ECLI:NL:RVS:2018:3464

GS hadden aan de Faunabeheereenheid ontheffing verleend voor het opzettelijk verontrusten en doden van verschillende soorten ganzen, waaronder de Canadese gans en de kolgans. De commissie had geadviseerd de ontheffing te herroepen ten aanzien van het gebruik van (i) het geweer gedurende één uur voor zonsopkomst en één uur na zonsondergang (zie ook de hiervoor beschreven zaak) en (ii) van lokfluiten, lokvoer, mechanische en elektronische lokinstrumenten en geluidsnabootsingen.

De commissie kwam tot dit advies omdat deze middelen niet waren opgenomen in het Besluit beheer en schadebestrijding dieren en uit artikel 9, tweede lid, van de Vogelrichtlijn volgt dat in een wettelijk voorschrift moet zijn bepaald met welke middelen in afwijking van artikel 5 van de Vogelrichtlijn vogels mogen worden gedood. GS hebben het advies van de commissie op dit punt niet gevolgd.

In het hoger beroep was deze kwestie echter niet aan de orde, maar uitsluitend de vraag of de in het faunabeheerplan opgenomen doelpopulaties van de Canadese gans en de kolgans gezien hun omvang afbreuk doen aan de gunstige staat van instandhouding van beide soorten.

De ABRvS wees erop dat de Canadese gans resp. de kolgans in het Besluit beheer en schadebestrijding dieren (hierna: het Bbsd) zijn aangewezen als beschermde inheemse diersoorten die in het gehele land resp. delen van het land veelvuldig belangrijke schade als bedoeld in artikel 65, eerste lid, onderdeel a, van de Ffw aanrichten. Zo'n aanwijzing kan ingevolge het tweede lid van artikel 65 slechts worden gegeven wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort. Dit betekent, aldus de ABRvS, dat als gevolg van de aanwijzing van de Canadese gans en de kolgans in het Bbsd het uitgangspunt dient te zijn dat voor de bestrijding van de schade geen andere bevredigende oplossing bestaat dan het opzettelijk verontrusten en doden en dat daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de soort. Bezwaarden hadden volgens de ABRvS onvoldoende gemotiveerd waarom deze aanwijzingen in het Bbsd buiten toepassing moeten worden gelaten.

Leerpunt voor GS of de commissie: geen, nu het standpunt van GS en de commissie is bevestigd.

3. Afwijzing ontheffing insteekhaven ECLI:NL:RVS:2018:1219

GS hadden ontheffing geweigerd voor het doorbreken van een oever voor de aanleg van een particuliere insteekhaven. GS achtten die aanleg in strijd met de Beleidsregel ontheffingen ligplaatsen provinciale vaarwegen van Zuid-Holland: gezien de locatie zou de insteekhaven tot verhoogde risico's leiden op ongevallen en het verstoren van een vlot verloop van de scheepvaart. De commissie was van mening dat GS in dit geval terecht prioriteit hadden gegeven aan het belang van doorvaart en veiligheid boven het particuliere belang van bezwaarde.

Dit oordeel is in beroep door de rechtbank en in hoger beroep door de ABRvS bevestigd, omdat de vaarweg ter plaatse smaller is dan de vereiste breedte van 39,5 m. Daardoor valt dit deel van de vaarweg samen met de vaarstrook en komt een vaartuig bij het uitvaren uit de insteekhaven direct in die drukke vaarstrook terecht. Het in- en uitvaren van de insteekhaven zal volgens de rechter tot overlast voor de doorgaande scheepvaart leiden, nu die niet is bedacht op belemmeringen in de vaarstrook en vanwege de beperkte breedte van de vaarstrook haar snelheid zal moeten aanpassen. De ABRvS concludeerde dat GS het belang van een vlotte doorstroming van het scheepvaartverkeer, de veiligheid en de instandhouding en bruikbaarheid van de vaarweg en de oever zwaarder mochten laten wegen dan het particuliere belang van de aanvrager bij de aanleg van een insteekhaven.

Leerpunt voor GS of de commissie: geen, nu het standpunt van GS en de commissie is bevestigd.

4. Te laat indienen bezwaarschrift ECLI:NL:RVS:2018:3682

GS hadden het bezwaar, conform het advies van de commissie, niet-ontvankelijk verklaard, omdat het bezwaarschrift te laat was ingediend. Volgens appellant is de termijnoverschrijding verschoonbaar, omdat hij bezwaar heeft gemaakt binnen de periode waarin het besluit ter inzage heeft gelegen en hij, nu het college in het besluit niet de einddatum van de bezwaartermijn had vermeld, ervan mocht uitgaan dat hij tot het einde van de terinzagelegging bezwaar kon maken.

De ABRvS concludeerde dat GS het bezwaar terecht niet-ontvankelijk hebben verklaard, nu het bezwaar na afloop van de bezwaartermijn is gemaakt. Dat de periode van terinzagelegging later afliep dan de bezwaartermijn betekent volgens de ABRvS niet dat het te laat maken van bezwaar verschoonbaar is. Zoals de ABRvS eerder heeft overwogen, in haar uitspraak van 14 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1715, verzet geen wettelijk voorschrift zich ertegen dat het besluit ook nog na het einde van de bezwaartermijn ter inzage ligt. Weliswaar heeft het de voorkeur dat een bestuursorgaan in zijn besluit concreet aangeeft tot welke datum bezwaar kan worden gemaakt, maar nalaten daarvan maakt niet dat de termijnoverschrijding verschoonbaar is. Dat appellant zich niet heeft laten bijstaan door een rechtsbijstandverlener maakt de termijnoverschrijding evenmin verschoonbaar.

Leerpunt voor GS of de commissie: geen, nu het standpunt van GS en de commissie is bevestigd.

Overigens heeft de commissie er in het jaarverslag over 2017 (blz. 20) op aangedrongen in besluiten de laatste dag van de bezwaartermijn of beroepstermijn steeds heel duidelijk te vermelden om verwarring bij de burger daarover te voorkomen.

5. Goedkeuring nazorgplan ECLI:NL:RVS:2018:1883

Per 1 januari 2016 is in de Wet bodembescherming (Wbb) neergelegd dat verslagen van het saneren van de bodem en nazorgplannen de instemming van GS behoeven (artikelen 39 c en 39 d, Wbb). Dit instemmingsvereiste geldt ingevolge het overgangsrecht niet voor saneringen die voor 1 januari 2006 zijn afgerond.

Bezwaar was gemaakt tegen (i) een gestelde goedkeuring van rechtswege van een nazorgplan met betrekking tot locatie RKK 13, en tegen (ii) een brief inzake de beëindiging van de monitoring van locatie RKK 18. GS hadden beide bezwaren conform het advies van de commissie niet-ontvankelijk verklaard.

Ad (i): GS meenden dat de sanering van locatie RKK 13 vóór 1 januari 2006 was afgerond, zodat daarvoor geen instemming van GS vereist was. Daarom kon volgens GS geen instemming van rechtswege zijn ontstaan en was bezwaar tegen die gestelde instemming niet mogelijk.

Ad (ii): de instemming bij brief van GS met het rapport tot beëindiging van de monitoring van locatie RKK 18 was volgens GS niet gebaseerd op publiekrechtelijke grondslag en om die reden geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb, zodat ook daartegen geen bezwaar mogelijk was.

De ABRvS redeneerde gedeeltelijk anders. Zij stelde vast dat de in het saneringsplan opgenomen saneringswerkzaamheden op locatie RKK 13 op 1 januari 2006 nog niet waren afgerond, die op locatie RKK 18 wel. Dus was op locatie RKK18 het oude recht van toepassing en op locatie RKK 13 het nieuwe recht. Dit betekende dat GS het bezwaar inzake locatie RKK 13 ten onrechte niet-ontvankelijk hadden verklaard. Het bezwaar inzake locatie RKK 18 hadden GS volgens de ABRvS terecht niet-ontvankelijk verklaard, zij het op een onjuiste grond.

Leerpunt voor GS en de commissie: in voorkomend geval nauwkeurig onderzoeken of de in een saneringsplan opgenomen saneringswerkzaamheden voor 1 januari 2006 zijn afgerond.

Colofon

Dit is een uitgave van de provincie Zuid-Holland

Mei 2019

Provincie Zuid-Holland

Postbus 90602

2509 LP Den Haag

www.zuid-holland.nl

Samenstelling en redactie

Bezwarencommissie en Marieke Nieland-Stegers, provincie Zuid-Holland

Ontwerp, fotografie en productiebegeleiding

Bureau Mediadiensten, provincie Zuid-Holland

190403126



180301547