



provincie  
Zuid-Holland

# Jaarverslag bezwarencommissie

Verslagjaar 2022



Vastgesteld: 1 juni 2023

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>1 Taak, werkwijze en samenstelling van de commissie en haar secretariaat</b>	<b>6</b>
1.1. Taak en werkwijze van de commissie	6
1.2. Samenstelling van de commissie	8
1.3. Het bezwaarschriftsecretariaat	9
<b>2 Bezwaarschriften en adviezen</b>	<b>10</b>
2.1. Aantallen	10
2.2. Aantal bezwaarschriften dat informeel is afgehandeld	10
2.3. Aantallen bezwaarschriften waarover de commissie jaarlijks advies heeft uitgebracht	11
2.4. De in de adviezen getrokken vier soorten conclusies ('dicta')	12
2.5. Contraire besluiten	16
2.6. Rechtspositionele bezwaarschriften	17
2.7. Termijnen	17
<b>3 Leeraspecten</b>	<b>18</b>
3.1. Inleiding	18
3.2. Reactie van GS op de aanbeveling uit 2021	18
3.3. Algemene aanbevelingen 2022	18
<b>Bijlage</b>	<b>20</b>

# Samenvatting

1. In 2022 zijn er 116 bezwaarschriften binnengekomen. In 2021, 2020 en 2019 waren dat er respectievelijk 160, 131 en 471. In 2022 zijn dus minder bezwaren binnengekomen ten opzichte van voorgaande jaren. In voorgaande jaren waren er altijd wel bezwaarzaken met grote aantallen bezwaarmakers. Afgelopen jaar was dit niet het geval en dat verklaart voor een deel de afname. Verder zijn er geen andere signalen of redenen bekend die de vermindering kunnen verklaren. Wel valt het de commissie op dat de complexiteit en omvang van zaken de laatste jaren steeds meer toeneemt, waardoor de behandeling van de afzonderlijke zaken gemiddeld genomen meer tijd kost.
2. In 2022 heeft de bezwarencommissie (hierna: de commissie) over 55 bezwaarschriften advies uitgebracht. In 2021 was er sprake van 79 adviezen. Dat zijn er 25 minder dan in 2021. Voor de verklaring van het verschil wordt allereerst verwezen naar de verklaring onder 1. Voorts is de afname deels te verklaren uit het feit dat wederom een groter aantal zaken door de informele aanpak is opgelost. In die betreffende zaken bleek geen advies meer noodzakelijk.
3. In 2022 heeft de commissie in 76% (42) van de bezwaarschriften advies uitgebracht binnen de termijn van twaalf weken (incl. opschortingen) die zij zichzelf heeft opgelegd. In 24% (13) van de bezwaarschriften gebeurde dat na afloop van die termijn. In 2021 en 2020 was 89% (70) respectievelijk 87% (59) van de adviezen binnen de (door de commissie zelf opgelegde) termijn.
4. De gemiddelde termijn waarbinnen de commissie advies heeft uitgebracht, bedroeg in 2022 11 weken. In 2021 was dat eveneens 11 weken.
5. Als gevolg van informeel overleg is het geschil in 2022 in 57% (74) opgelost. In 2021 was dit 42% (63). Er is dus sprake van een stijging van het aantal zaken dat middels de informele aanpak is opgelost.
6. De commissie adviseerde in 2022 in 5% (3) van de gevallen het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren, in 78% (42) van de gevallen het bestreden besluit in stand te laten en in 17% (9) van de gevallen het bestreden besluit te herroepen of te wijzigen. In 2022 is er één tussenadvies uitgebracht.  
  
Ter vergelijking de percentages uit 2021. Toen adviseerde de commissie in 15% (12) van de gevallen om het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren, in 56% (44) tot instandlating van het bestreden besluit en in 29% (23) van de gevallen om het besluit te herroepen. In 2021 bracht de commissie 3 tussenadviezen uit.  
  
Wat opvalt, is dat in 2022 procentueel gezien vaker dan in 2021 is geadviseerd om het bestreden besluit in stand te laten. Verder zijn er geen bijzonderheden op te merken.
7. In 2022 hebben Gedeputeerde Staten(GS) in 96% (46) van de gevallen het advies van de commissie gevolgd. In 4% (2) van de gevallen is het advies van de commissie niet gevolgd. In 2021 hebben zij dat in 98% van de gevallen gedaan, in 2020 hebben zij dat in ruim 97% van de gevallen gedaan.
8. Naar aanleiding van het afgelopen verslagjaar doet de commissie één enkele aanbeveling. De commissie constateert dat de informele aanpak bij zowel de interne organisatie als bij de omgevingsdiensten in het merendeel van de gevallen goed wordt opgepakt. Wel is het de commissie en het secretariaat gebleken dat toepassing van de informele aanpak ambtenaar gebonden is en niet in algemene zin goed geborgd is binnen de provincie en omgevingsdiensten.

De commissie doet derhalve de aanbeveling de informele aanpak in ieder geval te borgen in het reglement van de commissie, waarbij als uitgangspunt heeft te gelden dat bij een bezwaarprocedure altijd eerst bezien wordt of een bezwaarzaak via de informele weg opgelost kan worden.

9. In 2022 zijn er 14 finale rechterlijke uitspraken gedaan. In 2021 zijn, net als in 2020, 5 finale rechterlijke uitspraken gedaan. In 2019 betrof het 9 zaken waarin een finale rechterlijke uitspraak werd gedaan. Uit de finale 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, valt op te maken dat de bezwaarprocedure van de provincie Zuid-Holland een sterk filterende werking heeft. Slechts een beperkt aantal partijen kiest er namelijk voor om na het doorlopen van de bezwarenprocedure nog door te procederen bij de rechtspraak.

# Inleiding

De commissie van advies voor de behandeling van bezwaarschriften van de provincie Zuid-Holland biedt u hierbij haar jaarverslag over 2022 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 2022 tot en met 31 december 2022.

In dit jaarverslag wordt ingegaan op:

- het aantal bezwaarschriften waarover de commissie in 2022 advies heeft uitgebracht;
- het aantal malen dat de commissie in 2022 heeft geadviseerd:
  - o het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren;
  - o het bezwaar ongegrond te verklaren;
  - o het bestreden besluit te herroepen of te wijzigen;
  - o een nader onderzoek te verrichten voordat de commissie haar eindadvies kon uitbrengen;
- het aantal malen dat de commissie in 2022 binnen, respectievelijk na afloop van de termijn van 12 weken heeft geadviseerd;
- het aantal malen dat GS in 2022 van het advies van de commissie zijn afgeweken en de gronden waarop zij dat hebben gedaan;
- leeraspecten die door de commissie behandelde zaken opleveren;
- algemene aanbevelingen van de commissie.



# 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. Met toepassing van artikel 2, tweede lid, hebben ook Provinciale Staten en de commissaris van de Koning besloten bezwaarschriften die tegen hun besluiten zijn ingediend om advies aan de commissie voor te leggen. Ingevolge artikel 2, derde lid, worden bezwaarschriften tegen besluiten over provinciale heffingen niet om advies aan de commissie voorgelegd.

Artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht het bestuursorgaan het besluit waartegen bezwaar is gemaakt, op de grondslag van het bezwaar volledig te heroverwegen. De beoordeling in bezwaar mag dus niet beperkt blijven tot toetsing van de rechtmatigheid van het bestreden besluit, maar dient - binnen de grenzen van de wet en behoudens specifieke uitzonderingen - een volledig nieuwe afweging van belangen te omvatten, met inachtneming van eventueel gewijzigde omstandigheden. Die verplichting voor het bestuursorgaan geldt ook voor de advisering door de commissie. Dus ook de commissie dient bij haar advisering het bestreden besluit op de grondslag van het bezwaar volledig te heroverwegen.

### *De zitting van de commissie*

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

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

De commissie ziet het mede als haar taak om op de zitting te bewerkstelligen dat bij partijen over en weer meer begrip voor elkaars standpunten ontstaat.

Waar mogelijk poogt de commissie ook te bevorderen dat partijen met haar hulp ter zitting of eventueel buiten de zitting alsnog tot overeenstemming komen. Soms brengt dit de commissie ertoe de zitting even te schorsen voor een kort overleg tussen partijen 'op de gang', of de behandeling voor een aantal weken aan te houden om partijen te

stimuleren meer diepgaand met elkaar te overleggen. Met voornoemde handelswijze tracht de commissie invulling te geven aan één van de primaire doelen van de bezwaarprocedure, namelijk te komen tot een oplossing van het geschil alsmede het bevorderen of herstellen van het vertrouwen in de overheid.

Met behulp van de hierna vermelde werkwijzen en technieken streeft de commissie er steeds naar dat recht wordt gedaan aan partijen en voorts dat de kwaliteit van de provinciale besluiten en werkwijzen in het concrete geval en ook in meer algemene zin verbetert.

Volledige heroverweging, meenemen van nieuwe informatie en gewijzigde omstandigheden

Bij het besluit op bezwaar moet het bestuursorgaan, behoudens enkele specifieke uitzonderingen, ook alle nieuwe informatie en na het bestreden besluit gewijzigde omstandigheden steeds meewegen. Ook de commissie moet die dus meewegen. Daarom dient het bestuursorgaan in het verweerschrift en tijdens de hoorzitting steeds ook op nieuwe informatie en gewijzigde omstandigheden te attenderen. Dat moet het bestuursorgaan zo tijdig doen dat bezwaarde en eventuele derde-belanghebbers alle 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 te beslissen welk advies zij zal uitbrengen.

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

De bezwarenprocedure is door de wetgever mede bedoeld voor herstel van diverse soorten gebreken. Dat kan op verschillende manieren. Als het bestreden besluit inhoudelijk niet juist is, zal het bestuursorgaan dat besluit moeten wijzigen, intrekken of vervangen. Als het bestreden besluit onzorgvuldig is voorbereid, kan het bestuursorgaan in de bezwaarfase het onderzoek geheel of gedeeltelijk

overdoen en aan de hand van de uitkomsten daarvan overwegen of het een ander besluit moet nemen dan wel het bestreden besluit in stand kan c.q. moet laten.

Als het bestreden besluit ondeugdelijk is gemotiveerd, zal het bestuursorgaan in de bezwaarfase soms alsnog met een deugdelijke motivering kunnen komen. Als dat lukt, kan of moet het bestuursorgaan het bestreden besluit in stand laten.

Dit noopt ook de commissie tot een heel actieve aanpak. Als het de commissie duidelijk wordt dat het bestreden besluit onzorgvuldig is voorbereid of ondeugdelijk is gemotiveerd, zal zij onderzoeken of er bij herstel van die onzorgvuldigheid of bij aanpassing van de motivering voldoende grond is het bestreden besluit in stand te laten, te wijzigen, in te trekken of te vervangen. Dat kan veel onderzoek ter zitting vergen. Het kan de commissie er ook toe brengen om eerst 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, grondig trachten te achterhalen hoe de feiten in werkelijkheid in elkaar staken, respectievelijk zelf onderzocht of aan het bestreden besluit wel een deugdelijke motivering ten grondslag kon worden gelegd.

Als het onderzoek van GS onvoldoende is geweest, zal de commissie niet altijd in staat zijn vast te stellen welk besluit passend zal zijn.

Soms zal de commissie dan direct eindadvies uitbrengen over de geconstateerde gebreken met een concrete omschrijving van de punten die (nader) onderzocht moeten worden, waarna het aan 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. Een andere maal zal de commissie eerst tussennadvies uitbrengen. Dat tussennadvies 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 bezwaarszaak waarbij het knelpunt is gesignaleerd. Tevens worden deze knelpunten via het secretariaat van de commissie onder de aandacht gebracht bij de juristen van Juridische zaken en zal er waar nodig actie ondernomen worden.

#### *Plenaire vergaderingen*

De commissie komt eenmaal of tweemaal per jaar in plenaire vergadering bijeen, voor het bespreken van gemeenschappelijke aangelegenheden van inhoudelijke en organisatorische aard en voor de vaststelling van haar jaarverslag met de daarin op te nemen algemene aanbevelingen. Tevens komen de (plaatsvervangende) voorzitters éénmaal per jaar in vergadering bijeen ter bespreking van algemene kwesties.

#### *Fysiek en digitaal horen*

Als gevolg van de coronacrisis en de daaropvolgende lockdown en maatregelen is de commissie ook digitaal gaan horen. Inmiddels hebben wij de coronacrisis achter ons gelaten en afgelopen verslagjaar is er naast digitaal horen weer volop fysiek gehoord. Het digitaal horen via MS Teams heeft ten opzichte van fysiek horen voor- en nadelen. Zo wordt bij digitaal horen deels de non-verbale communicatie gemist, hetgeen de communicatie kan bemoeilijken. Voordeel van digitaal horen is dat dit vaak qua tijdsefficiëntie voordeliger is omdat betrokkenen hiervoor niet naar het provinciehuis hoeven te reizen. De lijn van de commissie is nu dat in overleg met partijen wordt bepaald wat voor de betreffende zaak de meest geschikte en effectieve wijze van horen is.

## **1.2. Samenstelling van de commissie**

De commissie bestaat sinds 2022 alleen uit een algemene kamer. De rechtspositionele kamer is zoals reeds in het vorige jaarverslag aangekondigd per 1 januari 2021 opgeheven. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet normalisatie rechtspositie ambtenaren per 1 januari 2020 zijn er na het verstrijken van één jaar na inwerkingtreding van deze wet geen zaken waarover de commissie zou moeten adviseren meer te verwachten. Het in stand laten van deze commissie had derhalve geen toegevoegde waarde meer.

De hoorzittingen van de algemene kamer vinden in beginsel plaats op de donderdagmiddag. Deze kamer houdt elke week een fysieke dan wel digitale hoorzitting, tenzij er in een bepaalde week geen te behandelen zaken zijn.

GS hebben het aantal leden van de commissie bepaald op 13. GS benoemen de leden via een open sollicitatieprocedure. Van de 13 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 leden van de algemene kamer loopt nog door tot 1 mei 2023. In verband met het aflopen van de benoemingstermijn medio 2023 en het niet kunnen herbenoemen van meerdere leden, is eind 2022 gestart met een wervingscampagne voor nieuwe leden.

Met ingang van 1 januari 2022 bestond de commissie uit 1 voorzitter, 3 plaatsvervangend voorzitters en 9 leden.

In 2022 was de samenstelling:

Voorzitter : mevrouw W. van den Hoek

Plv. voorzitter : mevrouw E.D.M. Knecht  
de heer P. Plambeck  
de heer R.S. Wertheim

Leden : de heer J. Brouwer (tot 6  
maart 2022)  
mevrouw M. Chébt  
de heer C.D.J. van Estrik  
de heer J. Geelhoed  
mevrouw G.J. de Haan-  
Kamphorst  
mevrouw L. Schouwenaars  
de heer M. Stremmer  
de heer B.J.W. Walraven  
de heer J.M. Weststeyn

### 1.3. Het bezwarenssecretariaat

Gedeputeerde Staten 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 voorts of de bezwaren met behulp van de informele aanpak op te lossen zijn.

Het secretariaat van de commissie is als onderdeel van het cluster Rechtsbescherming gepositioneerd binnen Juridische Zaken van de afdeling Financiële en Juridische Zaken (thans: Compliance & Control). Hiermee is tot uitdrukking gebracht dat voor het secretariaat van de commissie een taak is weggelegd op het gebied van 'juridische control'. Het secretariaat kan vanuit deze positie, in samenwerking met de overige juristen binnen het team, verbeteringen voorstellen voor de uitvoering van provinciale taken, beleid- en regelgeving en de processen van de provinciale overheid.

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

Secretaris : - de heer E.P.M. Gabriëls

Plaatsvervangend secretarissen : - de heer J.J. Broekhuijzen  
- mevrouw Y.F.J. Franssen  
- mevrouw R. Kroon-Overdijk  
- de heer A. van Reeuwijk (ingehuurd van 1 januari 2022 tot 1 maart 2022 en van 8 september 2022 tot 31 december 2022)  
- mevrouw I.R. van der Veen  
- de heer K. Willeijns

De secretaris en plaatsvervangend secretarissen zijn in hun werk in 2022 ondersteund door twee juridisch ondersteuners.

# 2 Bezwaarschriften en adviezen

## 2.1. Aantallen

In 2022 zijn 116 bezwaarschriften ingediend. In 2021 en 2020 waren dat er respectievelijk 160 en 131. Uit voorgaande valt op te maken dat er dus een afname is van het aantal bezwaarschriften. Voor een deel valt dit te verklaren uit het feit dat 2022 in tegenstelling tot voorgaande jaren geen bezwaarzaken heeft gekend met grote aantallen afzonderlijk ingediende bezwaren. Voorts ziet de commissie geen andere verklaringen voor de betreffende afname. De toekomst zal moeten uitwijzen hoe dit zich gaat ontwikkelen. Uit de huidige cijfers die zien op het volgende verslagjaar lijkt vooralsnog te volgen dat er geen verdere afname van het aantal bezwaarschriften te verwachten is. Wel merkt de commissie nog op dat de complexiteit en omvang van zaken steeds meer toeneemt, waardoor gemiddeld genomen meer tijd nodig is om een zaak af te handelen. Dit is ook een trend die gezien wordt bij andere bestuursorganen en de rechtspraak.

Bij de aanvang van 2022 waren nog 86 eerder ingediende bezwaarschriften bij de commissie in behandeling. Dat betekent dat de commissie in 2022 in totaal 208 bezwaarschriften in behandeling had; één daarvan is naar een andere instantie doorgezonden.

## 2.2. Aantal bezwaarschriften dat informeel is afgehandeld

Een belangrijke taak van het cluster rechtsbescherming is om te onderzoeken of het geschil zonder advies van de commissie kan worden opgelost, bijvoorbeeld door aanpassing van het besluit of via een informeel gesprek. Deze taak is uitgewerkt in de brochure “Informeel aanpak van bezwaren en klachten bij de provincie Zuid-Holland” (2018). Als deze bemiddeling succes heeft, kan het bezwaarschrift worden ingetrokken.

In 2022 zijn van de in totaal 129 afgedane zaken 74 bezwaarschriften ingetrokken (in 2021 72 van 151):

- 68 na informeel overleg met de vakafdeling, al dan niet georganiseerd door medewerkers van het cluster rechtsbescherming (in 2021 63); in 23 van die zaken in 2022 is het bestreden besluit na het informele overleg ingetrokken of gewijzigd;
- in 6 gevallen om een andere reden (in 2021 9).

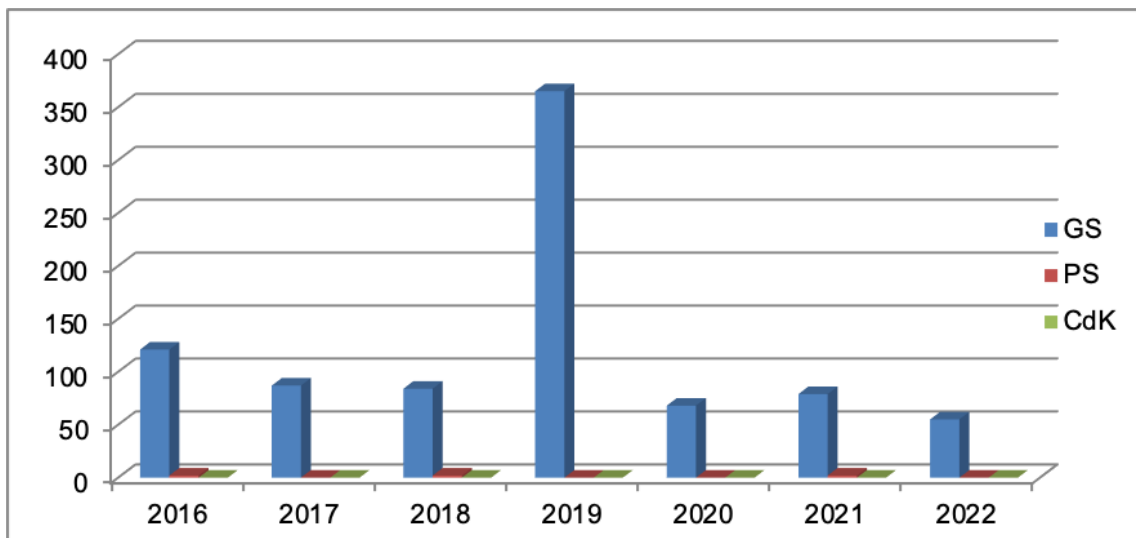
Door het informele overleg is het geschil in 2022 in ongeveer 57% van de gevallen zonder advies van de commissie opgelost. Ten opzichte van vorig jaar (42%) is dit een behoorlijke stijging. Deze stijging is deels te verklaren vanwege een omvangrijke langlopende kwestie inzake de verlegging van diverse kabels langs provinciale infrastructuur (12 bezwaarzaken) waartegen door een netbeheerder bezwaar was aangekend. Uiteindelijk is na overleg in deze kwestie een oplossing bereikt en zijn alle bezwaren ingetrokken.

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. 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. Zij heeft daar het afgelopen verslagjaar nog meer focus op gelegd. In dit kader is door het secretariaat en de voorzitter van de commissie contact gezocht met meerdere

vakafdelingen en omgevingsdiensten om te bezien hoe de informele aanpak verloopt en wordt ervaren. De informele aanpak wordt door het merendeel van de vakafdelingen en omgevingsdiensten als positief ervaren. Gebleken aandachtspunten zijn het goed managen van de verwachtingen ten aanzien van de informele aanpak bij betrokkenen alsmede de borging van deze informele aanpak binnen de vakafdelingen en omgevingsdiensten. Zo is gebleken dat de toepassing van de informele aanpak sterk gebonden is aan de medewerkers die op dat moment werkzaam zijn bij de betreffende vakafdeling dan wel omgevingsdienst. De toepassing van de informele aanpak is nergens in algemene zin adequaat geborgd. Dit brengt bij verloop in het personeelsbestand risico's met zich mee. De commissie doet derhalve de aanbeveling de informele aanpak in ieder geval te borgen in het reglement van de bezwarencommissie, waarbij als uitgangspunt geldt dat door GS of de andere bestuursorganen van de provincie altijd eerst onderzocht moet worden in

hoeverre er tot een oplossing van het geschil gekomen kan worden. Op deze manier wordt gekomen tot een meer responsieve overheid, hetgeen een bijdrage kan leveren aan het bevorderen en terugwinnen van het vertrouwen van de burger in de overheid. Dit is ook in lijn met het in pre-consultatie gebrachte wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb. Tevens zal het secretariaat van de commissie tezamen met de commissie waar nodig betrokkenen actief bewustmaken van de informele aanpak en waar nodig en desgevraagd suggesties doen over de wijze van aanpak. Tot slot dient te worden opgemerkt dat de informele aanpak niet altijd tot oplossing van het geschil kan leiden. Zo kunnen er ondanks begrip voor elkaars situatie en een duidelijke toelichting alsnog principiële (juridische) geschillen dan wel een verschil van inzicht blijven bestaan. In die gevallen zal de formele procedure opgestart worden en zal de commissie advies uitbrengen.

### 2.3. Aantallen bezwaarschriften waarover de commissie jaarlijks advies heeft uitgebracht



#### Toelichting

In 2022 heeft de commissie over 55 bezwaarschriften advies uitgebracht. Afgelopen jaren lag het aantal bezwaarschriften waarover de commissie advies heeft uitgebracht, op een enkele uitschieter na, op een gemiddelde van circa 80 adviezen. De laatste jaren was er reeds

een afnemende trend waarneembaar tot een gemiddelde van 70 zaken waarin advies is uitgebracht. Afgelopen verslagjaar lag dit lager. Voor een deel is dit te verklaren uit het feit dat het afgelopen verslagjaar, in tegenstelling tot voorgaande verslagjaren, geen zaken met grote aantallen afzonderlijke bezwaren heeft gekend.

Daarnaast is een groter aantal zaken via de informele aanpak opgelost. Dit alles verklaart niet de volledige afname van het aantal zaken. Voor nu is niet te voorzien of de afname van het aantal zaken een trend is of slechts een eenmalige situatie. De cijfers van 2023, voor zover bekend ten tijde van het vastleggen van dit jaarverslag, wijzen in ieder geval niet op een verder afnemende trend. Hoe dit cijfer zich de rest van het jaar ontwikkelt, zal nog moeten blijken.

Provinciale Staten en de commissaris van de Koning hebben in 2022 geen bezwaarschriften voorgelegd.

In 2022 had de commissie in totaal 208 bezwaarschriften in behandeling. Eén is ter behandeling naar een andere instantie doorgezonden; 74 zijn ingetrokken. Over 55 bezwaarschriften heeft de commissie advies uitgebracht. De overige 64 bezwaarschriften waren op 31 december 2022 nog bij de commissie in behandeling.

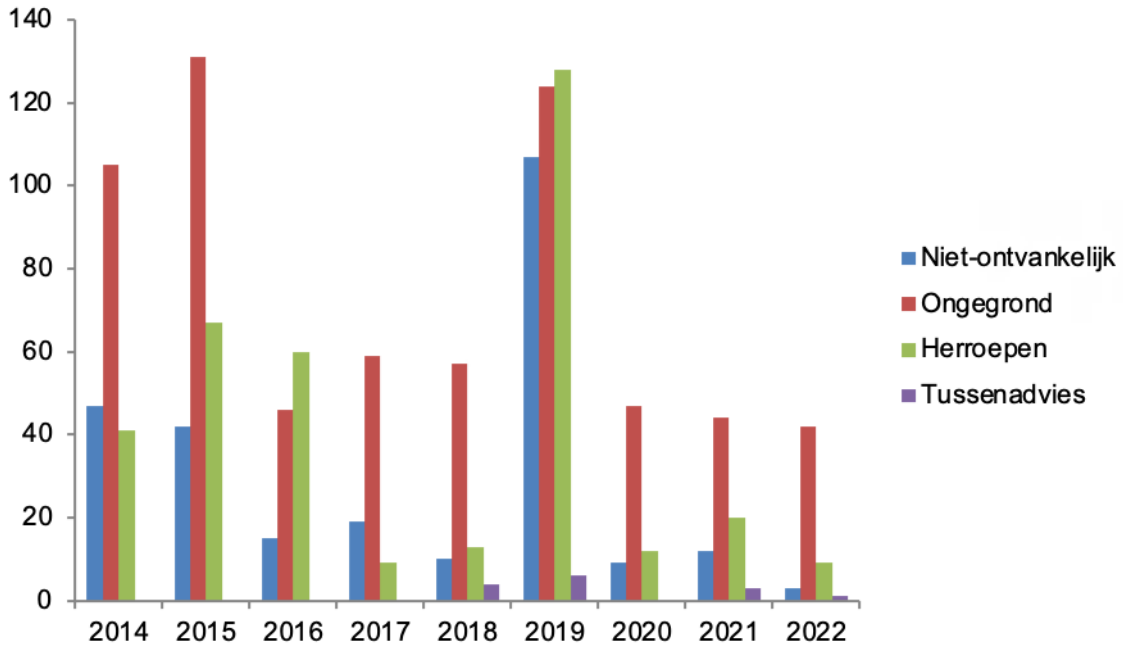
## 2.4. De in de adviezen getrokken vier soorten conclusies ('dicta')

### Aantallen naar onderwerp

Op verzoek van Provinciale Staten is onderstaande tabel opgenomen waarin per onderwerp wordt vermeld hoeveel adviezen de commissie in 2022 heeft uitgebracht en in hoeveel van die adviezen zij geadviseerd heeft om het bezwaar (i) niet-ontvankelijk of (ii) ongegrond te verklaren, (iii) het bestreden besluit te herroepen, (iv) of een tussenadvies heeft uitgebracht. Ter vergelijking zijn steeds tussen haakjes de aantallen van deze vier soorten dicta in 2021 vermeld.

Bezwaarschriften per categorie (tussen haakjes betreft aantal in 2021) advies	Aantal	Niet-ontvankelijk	Ongegrond	Besluit herroepen	Tussenadvies
<b>A. Rechtspositioneel</b>	<b>0 (0)</b>	<b>0 (0)</b>	<b>0 (0)</b>	<b>0 (0)</b>	<b>0 (0)</b>
<b>B. Handhavingsbesluiten (HH) totaal</b>	<b>14 (14)</b>	<b>0 (0)</b>	<b>10 (9)</b>	<b>4 (5)</b>	<b>0 (0)</b>
HH Dienst Beheer Infrastructuur	1 (0)	0 (0)	1 (0)	0 (0)	0 (0)
HH DCMR Milieudienst Rijnmond	6 (6)	0 (0)	3 (3)	3 (3)	0 (0)
HH Omgevingsdienst Haaglanden	5 (1)	0 (0)	5 (1)	0 (0)	0 (0)
HH Omgevingsdienst Midden-Holland	1 (6)	0 (0)	0 (5)	1 (1)	0 (0)
HH Omgevingsdienst West-Holland	0 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (1)	0 (0)
HH Omgevingsdienst Zuid Holland-Zuid	1 (0)	0 (0)	1 (0)	0 (0)	0 (0)
<b>C. Vergunningen (VV) totaal</b>	<b>8 (27)</b>	<b>0 (8)</b>	<b>5 (15)</b>	<b>3 (4)</b>	<b>0 (0)</b>
VV Dienst Beheer Infrastructuur	1 (2)	0 (0)	1 (2)	0 (0)	0 (0)
VV DCMR Milieudienst Rijnmond	1 (1)	0 (1)	1 (0)	0 (0)	0 (0)
VV Omgevingsdienst Haaglanden	5 (20)	0 (0)	3 (12)	2 (3)	0 (0)
VV Omgevingsdienst Midden-Holland	0 (3)	0 (0)	0 (1)	0 (2)	0 (0)
VV Omgevingsdienst West-Holland	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
VV Omgevingsdienst Zuid Holland-Zuid	1 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (0)	0 (0)
<b>D. Subsidie</b>	<b>16 (23)</b>	<b>1 (2)</b>	<b>15 (11)</b>	<b>0 (7)</b>	<b>1 (3)</b>
<b>E. Wet open overheid</b>	<b>3 (6)</b>	<b>0 (0)</b>	<b>2 (3)</b>	<b>1 (3)</b>	<b>0 (0)</b>
<b>F. PS</b>	<b>0 (2)</b>	<b>0 (2)</b>	<b>0 (0)</b>	<b>0 (0)</b>	<b>0 (0)</b>
<b>G. Planschade/Nadeelcompensatie</b>	<b>7 (4)</b>	<b>0 (0)</b>	<b>7 (4)</b>	<b>0 (0)</b>	<b>0 (0)</b>
<b>H. Overig (Verkeersbesluit/wet Bibob/Faunabeheerplan)</b>	<b>6 (3)</b>	<b>2 (0)</b>	<b>3 (2)</b>	<b>1 (1)</b>	<b>0 (0)</b>
<b>Totaal</b>	<b>55 (79)</b>	<b>3 (12)</b>	<b>42 (44)</b>	<b>9 (20)</b>	<b>1 (3)</b>

## Aantallen in totaal van de verschillende 'dicta'



### Toelichting

De commissie achtte in 2022 5% (3) van de bezwaarschriften niet-ontvankelijk. Ten aanzien van 78% (42) van de bezwaarschriften heeft zij geadviseerd om deze ongegrond te verklaren en het besluit in stand te laten. Zij heeft bij 17% (9) van de bezwaarschriften geadviseerd het primaire besluit te herroepen of te wijzigen. Dit verslagjaar is er één tussenadvies uitgebracht.

Ter vergelijking de percentages uit 2021. Toen adviseerde de commissie met betrekking tot 15% (12) van de bezwaarschriften tot niet-ontvankelijk verklaring, inzake 56% (44) van de bezwaarschriften tot ongegrondverklaring en in 29% (23) van de gevallen om het besluit te herroepen. In drie gevallen bracht de commissie in 2021 een tussenadvies uit.

Wat opvalt, is dat in 2022 procentueel gezien vaker dan in 2021 is geadviseerd om het bestreden besluit in stand te laten.

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

Categorie	
<p><b>Wet natuurbescherming</b></p>	<p>In de betreffende zaak was een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming geweigerd. De commissie kwam in de betreffende zaak, in tegenstelling tot GS, tot de conclusie dat GS een eerdere brief wel had moeten aanmerken als een positieve weigering die naar zijn aard gelijk te stellen is aan een natuurvergunning en kan dienen als referentiesituatie. Deze brief had derhalve als referentiesituatie bij de aanvraag betrokken moeten worden in plaats van een verleende revisievergunning van 1995. Na beoordeling van de aanvraag met de positieve weigering als referentiesituatie, concludeerde de commissie dat in het onderhavige geval met succes gebruik kon worden gemaakt van intern salderen en derhalve geen natuurvergunning nodig was. De commissie adviseerde GS het besluit derhalve te herroepen.</p> <p>In een andere zaak hadden GS aan de Faunabeheereenheid Zuid-Holland een opdracht gegeven op grond van artikel 3.18, eerste lid, van de Wnb om bevers onder meer te verstoren en te doden ten behoeve van werkzaamheden van de waterschappen Rivierenland, Hollandse Delta, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Hoogheemraadschap van Rijnland en Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, voor zover gelegen binnen de provincie Zuid-Holland. De commissie concludeerde dat artikel 3.18, eerste lid, van de Wnb niet kan dienen als grondslag voor de verleende opdracht en dat het bestreden besluit reeds hierom niet in stand kon blijven. Gebleken is immers dat geen sprake is van populatiebeheer, hetgeen noodzakelijk is bij toepassing van een opdracht als bedoeld in artikel 3.18, eerste lid, van de Wnb. De commissie heeft derhalve geadviseerd het besluit te herroepen.</p>
<p><b>Handhaving</b></p>	<p>In een andere zaak hadden GS op verzoek van de overtreder eerder opgelegde lasten onder dwangsom ingetrokken. Hiertegen was door een derde-belanghebbende bezwaar ingediend. Naar het oordeel van de commissie hadden GS in het feit dat de lasten na het verzoek tot opheffing zijn overtreden, ondanks dat daarvoor 6 jaar lang geen dwangsommen waren verbeurd, aanleiding moeten zien om niet tot opheffing van de lasten over te gaan. De commissie adviseerde GS het besluit derhalve te herroepen.</p> <p>In een andere zaak oordeelde de bezwarencommissie, in tegenstelling tot GS, dat de betreffende verbrandingsinstallatie een stookinstallatie is als bedoeld in artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit. Omdat de verbrandingsinstallatie volgens de commissie ingevolge artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b, van het Activiteitenbesluit, aan te merken is als een naverbrandingsinstallatie, is artikel 5.4 van het Activiteitenbesluit niet van toepassing. Hieruit volgt dat GS naar het oordeel van de commissie niet bevoegd was om jegens bezwaarde handhavend op te treden wegens overtreding van artikel 5.4 van het Activiteitenbesluit. De commissie adviseerde GS het besluit derhalve te herroepen.</p>

	<p>In weer een andere zaak oordeelde de bezwarencommissie dat vijf van de zes aan een inrichting opgelegde lasten herroepen moesten worden. Ten aanzien van de eerste opgelegde last oordeelde de commissie dat geen sprake was van een overtreding van het vermeende overtreden vergunningsvoorschrift.</p> <p>In het geval van de 2e en 3e last oordeelde de commissie dat er geen gevaar voor herhaling van de overtreding meer bestond.</p> <p>De bij de 5e last omschreven overtreding en handelen was naar het oordeel van de bezwarencommissie geen overtreding van het vermeende overtreden voorschrift. De 6e opgelegde last was naar het oordeel van de commissie onvoldoende duidelijk en concreet. Derhalve adviseerde de commissie de lasten 1,2,3,5 en 6 te herroepen.</p>
<p><b>Wet openbaarheid bestuur/Bibob</b></p>	<p>In één zaak heeft de commissie geoordeeld dat het Bibob-besluit tot terugvordering van subsidie herroepen moest worden.</p> <p>In één zaak heeft de commissie geoordeeld dat ten onrechte de bedrijfsnaam van het saldogevende bedrijf in een salderingsovereenkomst niet is weggelakt. Deze bedrijfsnaam bevatte namelijk persoonsgegevens en had derhalve weggelakt moeten worden. De commissie heeft derhalve geadviseerd deze omissie te herstellen.</p>
<p><b>Omgevingsrecht</b></p>	<p>In één zaak oordeelde de commissie dat GS ten onrechte voor een proefneming op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2°, in samenhang bezien met artikel 3.10, derde lid, van de Wabo een omgevingsvergunning hebben verleend. Uit artikel 2.14, vijfde lid, van de Wabo volgt dat voor het verlenen van een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2°, van de Wabo is vereist dat wordt voldaan aan de voorwaarden in artikel 3.10, derde lid, van de Wabo. Eén van deze voorwaarden is dat het veranderen van de inrichting of de werking daarvan niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan reeds is toegestaan. Naar het oordeel van de commissie kon niet worden aangenomen dat aan dit vereiste was voldaan. Wel oordeelde de commissie dat voor de proefneming op grond van de vigerende revisievergunning en onder aanvulling van de voorschriften toestemming verleend kon worden. De commissie adviseerde derhalve het primaire besluit te herroepen en bij besluit op bezwaar vergunninghoudster met inachtneming wat hiervoor was overwogen alsnog toestemming te verlenen voor de proefneming.</p>

## 2.5. Contraire besluiten

Ten aanzien van 48 bezwaarschriften waarover de commissie in 2020 en 2021 advies heeft uitgebracht, hebben GS in 2022 een beslissing op bezwaar genomen.

In 2 van die 48 (4%) gevallen hebben GS het advies van de commissie (deels) niet gevolgd. Ter vergelijking: in 2021 is in 2 van de 82 (2%) gevallen het advies niet gevolgd. In 2020 was dit in 2 van de 62 (3%) gevallen.

De twee gevallen waarin GS het advies niet gevolgd hebben betroffen beide zaken inzake opgelegde lasten onder dwangsom. In de eerste zaak oordeelde de commissie, in tegenstelling tot GS, dat de betreffende verbrandingsinstallatie wel degelijk een stookinstallatie is ingevolge artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit. Omdat de verbrandingsinstallatie volgens de commissie ingevolge artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder b, van het Activiteitenbesluit, aan te merken is als een naverbrandingsinstallatie, is artikel 5.4 van het Activiteitenbesluit niet van toepassing. Hieruit volgde dat GS naar het oordeel van de commissie niet bevoegd zijn om jegens bezwaarde handhavend op te treden wegens overtreding van artikel 5.4 van het Activiteitenbesluit. De commissie adviseerde GS het besluit derhalve te herroepen. GS konden zich niet vinden in het advies en de conclusie dat sprake zou zijn van een dergelijke naverbrandingsinstallatie. Ter onderbouwing verwijzen Gedeputeerde Staten naar de definitie van een naverbrandingsinstallatie. Centraal in de definitie van de naverbrandingsinstallatie staat namelijk dat het systeem moet zijn ontworpen voor de zuivering van restgassen. GS stellen zich op het standpunt dat niet is aangetoond dat de installatie is ontworpen met als hoofddoel het zuiveren van restgassen door middel van een volledige verbranding. In het betreffende ontwerp van bezwaarde zijn elementen opgenomen die een volledige verbranding juist in de weg kunnen staan. Uit het ontwerp blijkt als hoofddoel het opwekken van stoom waarbij ten behoeve van de stoomproductie concessies zijn gedaan aan de volledige verbranding. Bij het ontwerp van een naverbrander kan geen enkele concessie

worden gedaan aan de volledige verbranding en moeten onverbrande emissies tot (vrijwel) nul worden gereduceerd. Voorts lichten GS één en ander nog nader toe en komen in tegenstelling tot de commissie tot de conclusie dat zij derhalve wel degelijk bevoegd waren te handhaven en hebben de last onder dwangsom derhalve in stand gelaten.

In de andere zaak adviseerde de commissie om vijf van de zes aan een inrichting opgelegde lasten te herroepen. Ten aanzien van de eerste opgelegde last oordeelde de commissie dat geen sprake was van een overtreding van het vermeende overtreden vergunningsvoorschrift. In het geval van de 2e en 3e last oordeelde de commissie dat er geen gevaar voor herhaling van de overtreding meer bestond.

De bij de 5e last omschreven overtreding en handelen was naar het oordeel van de commissie geen overtreding van het betreffende voorschrift. De 6e opgelegde last was naar het oordeel van de commissie onvoldoende duidelijk en concreet. Derhalve adviseerde de commissie de lasten 1,2,3,5 en 6 te herroepen. In afwijking van het advies hebben GS besloten de lasten 5 en 6 wel in stand te laten. In het geval van last 5 waren GS in tegenstelling tot de commissie van oordeel dat het veiligheidsbeheersysteem tekortschoot waardoor wel degelijk sprake zou zijn van overtreding van het betreffende voorschrift. Met betrekking tot last 6 hebben GS gemotiveerd dat met de last een balans is gezocht tussen voldoende duidelijkheid omtrent wat er moet gebeuren en het laten van keuzevrijheid aan de overtreder. Van een Brzo-bedrijf mag verantwoordelijkheid verwacht worden. Daarnaast verwijzen GS nog naar de uitspraak van de Afdeling van 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1218, waarin is overwogen dat de overtreder keuze gelaten dient te worden ten aanzien van de middelen die hij wenst toe te passen om aan de overtreding een einde te maken.



## 2.6. Rechtspositionele bezwaarschriften

Door de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren op 1 januari 2020 is de commissie, behoudens gevallen die onder het overgangsrecht vallen, niet langer meer bevoegd over dergelijke geschillen te oordelen. Het is dan ook niet de verwachting dat er gelet op de periode dat de nieuwe wet reeds van kracht is nog nieuwe zaken zullen volgen. Derhalve is op 1 januari 2021 besloten de rechtspositionele kamer van de commissie op te heffen. In het geval er zich na deze datum zeer onverwacht toch nog rechtspositionele bezwaren voordoen waarin door een commissie geadviseerd moet worden, zal hiervoor een ad-hoc commissie bijeengeroepen worden. Eind 2022 stond er nog één langlopende zaak open waarbij partijen de intentie hebben uitgesproken tot een oplossing van het geschil te komen. De verwachting is dat er ten aanzien van dit bezwaar geen advies uitgebracht hoeft te worden door de commissie.

## 2.7. Termijnen

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

In 2022 is in 76% (41) van de gevallen advies binnen deze twaalf weken uitgebracht en in 24% (13) van de gevallen na het einde van de twaalf weken termijn. In 2020 was het percentage 89% (70) binnen de twaalf weken termijn en 11% (9) na die termijn. De gemiddelde adviestermijn bedroeg in 2022 net als in 2021 11 weken. Uit voorgaande valt op te maken dat de interne normstelling van 85% tijdig afgedane adviezen helaas niet is behaald, maar de gemiddelde adviestermijn wel gelijk is gebleven. Dat de gemiddelde adviestermijn gelijk is gebleven valt te verklaren doordat de overschrijdingen in het merendeel beperkte overschrijdingen betroffen en in de overige gevallen wel ruim binnen de interne termijn is geadviseerd. In het merendeel van de gevallen waarbij sprake was van een beperkte overschrijding van de interne termijn bleken GS in staat om alsnog binnen de wettelijke termijn een beslissing op bezwaar te nemen. Daarnaast was in 4 soortgelijke afzonderlijke planschade zaken sprake van een situatie waarbij GS in eerste instantie de relevante documenten niet boven water kregen die verondersteld werden wel aanwezig te zijn. Voorts zag de commissie zich vanwege de samenhang genoodzaakt eerst de hoorzittingen van al deze afzonderlijke zaken af te wachten om zo een volledig beeld te krijgen alvorens in afzonderlijke zaken een gedegen uniform advies uit te brengen. Als gevolg daarvan is de interne advies termijn uiteindelijk niet gehaald. De commissie heeft in deze gevallen uniforme advisering en een goede volledige heroverweging laten prevaleren boven het adviseren binnen de intern gestelde adviestermijn.

# 3 Leeraspecten

## 3.1. Inleiding

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

Daarnaast kijkt de commissie naar aanleiding van rechterlijke uitspraken over zaken waarin zij in het verleden heeft geadviseerd, ook naar mogelijke lessen die uit die uitspraken zijn te trekken; zie daarvoor de bijlage Finale rechterlijke uitspraken uit 2022: enkele leerpunten. Ten aanzien van dit punt valt het de commissie op dat als gekeken wordt naar het aantal bezwaarschriften dat jaarlijks binnenkomt, het aantal partijen dat na de bezwaarprocedure nog verder procedeert zeer beperkt is. Zo is in 2022 in 14 gevallen finaal uitspraak gedaan. In 2021 en 2020 is in slechts 5 zaken finaal uitspraak gedaan door een rechterlijke instantie en in 2009, 2008 en 2007 was hiervan in respectievelijk 9, 5 en 13 gevallen sprake. Geconcludeerd kan dus worden dat, ondanks dat afgelopen jaar een toename te zien is, de bezwaarprocedure van de provincie een sterk filterende werking heeft en partijen om voor hen moverende redenen in de meeste gevallen geen aanleiding zien verder te procederen bij de rechtspraak.

De voorzitter van de commissie heeft het jaarverslag over 2021 op verzoek van de Statencommissie Bestuur en Middelen in een vergadering van die Statencommissie toegelicht en vragen van de Statencommissie over dat verslag beantwoord.

## 3.2. Reactie van GS op de aanbeveling uit 2021

In het jaarverslag over 2021 heeft de commissie een drietal aanbevelingen gedaan aan GS:

- Breng de verzendadministratie conform de daarvoor in jurisprudentie gestelde eisen op orde, zodat afdoende kan worden aangetoond dat poststukken verzonden zijn.
- Informeer de verzoeker in het geval van een subsidieregeling met de tendersystematiek nadrukkelijk over de gevolgen hiervan. Ter voorkoming van misverstanden is het wenselijk te benadrukken dat de aanvraag bij het aflopen van de indieningstermijn volledig dient te zijn en nadien niet meer, dus ook niet tijdens de bezwaarprocedure, inhoudelijk aangevuld en aangepast mag worden.
- Heb extra aandacht voor het op orde hebben en houden van de archivering van BIJ12 alsmede de archivering van de provincie zelf.

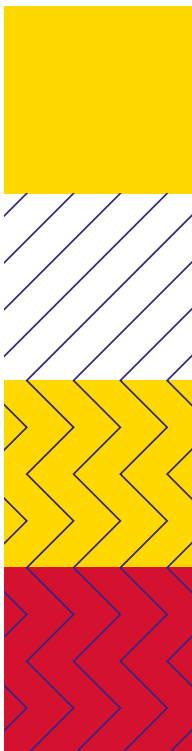
GS hebben na ontvangst van het jaarverslag over 2021 aan Provinciale Staten laten weten dat zij deze aanbevelingen zullen opvolgen.

## 3.3. Algemene aanbevelingen 2022

De commissie heeft aanleiding gezien slechts één enkele aanbeveling op te nemen. Deze aanbeveling ziet op de borging van de informele aanpak. Zoals reeds uiteengezet onder paragraaf 2.2. “Aantal bezwaarschriften dat informeel is afgehandeld” heeft de commissie geconstateerd dat de informele aanpak bij zowel de interne organisatie als bij de omgevingsdiensten in het merendeel van de gevallen adequaat wordt opgepakt. Wel is gebleken dat toepassing van de informele aanpak ambtenaar gebonden is en in algemene zin niet goed geborgd is binnen de interne organisatie en de omgevingsdiensten. Dat heeft het risico dat bij verloop in het personeelsbestand de toepassing van de informele

aanpak onder druk kan komen te staan. De commissie doet derhalve de aanbeveling de informele aanpak in ieder geval te borgen in het reglement van de bezwarencommissie. Waarbij als uitgangspunt geldt dat bij de bezwaarprocedure altijd eerst gekeken wordt of een bezwaarzaak via de informele weg opgelost kan worden. Dit betekent uiteraard niet dat ten aanzien van alle kwesties een oplossing bereikt kan worden, maar de commissie acht het daarbij wel van belang dat GS te allen tijde een goede motivering hebben dat hun besluit adequaat ondersteunt. Een en ander is in lijn met het in pre-consultatie gebrachte wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb. Voornoemde werkwijze kan een belangrijke bijdrage leveren aan een meer responsieve provincie, waarmee het vertrouwen van de burger in de overheid kan worden bevorderd en voor zover nodig teruggewonnen worden.

De commissie heeft voorts geen signalen ontvangen dat onvoldoende aandacht is besteed aan de eerder opgenomen aanbevelingen. Wel vraagt de commissie aandacht voor twee punten waarover reeds eerder aanbevelingen zijn gedaan en waarvan gebleken is dat deze in een incidenteel geval geen opvolging hebben gehad. Zo blijft de commissie aandacht vragen voor het verbod om beslissingen op bezwaar op te splitsen alsmede te voorzien in een adequate en zorgvuldige informatievoorziening betreffende de uitvoering van subsidie-regelingen.



# BIJLAGE

## Finale rechterlijke uitspraken uit 2022

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 bestuursrechters. De rechterlijke uitspraken hebben betrekking op besluiten van GS die vaak al enkele jaren geleden zijn genomen. In 2022 zijn 14 finale rechterlijke uitspraken gedaan, 3 uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) en 11 uitspraken van de rechtbank Den Haag. Het besluit van GS is in 10 van deze uitspraken vernietigd, dat is dus 71%. In 2021 zijn er 5 finale rechterlijke uitspraken geweest, waarvan één besluit, 20% derhalve, is vernietigd. Alle 14 uitspraken worden hierna samengevat en indien van toepassing wordt een mogelijk leerpunt vermeld.

### 1. ABRvS 19 januari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:133) (Wob-verzoek)

GS hebben een verzoek tot openbaarmaking van de stukken op grond van onder andere artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, e en g, van de Wet openbaarheid bestuur (Wob), thans Wet open overheid (Woo), afgewezen. De commissie heeft GS geadviseerd om het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren waartoe zij heeft overwogen dat het verzoek ten onrechte is getoetst aan de Wob omdat artikel 11a van de Advocatenwet van toepassing is. De Wob als algemene openbaarmakingsregeling wijkt voor bijzondere openbaarmakingsregelingen met een uitputtend karakter en artikel 11a van de Advocatenwet betreft een dergelijke bijzondere openbaarmakingsregeling. De afwijzing vindt zijn grond in artikel 11a van de Advocatenwet en het betreft daarom geen besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

GS hebben dit advies overgenomen en hebben bij besluit op bezwaar het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

De rechtbank heeft geoordeeld dat GS het bezwaar ten onrechte niet-ontvankelijk hebben verklaard omdat artikel 11a, eerste lid, van de Advocatenwet geen bijzondere openbaarmakingsregeling bevat met een uitputtend karakter. De rechtbank heeft voorts geoordeeld dat GS aan hun weigering om de documenten in hun geheel openbaar te maken artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob ten grondslag hebben kunnen leggen en dat zij niet over hoefden te gaan tot openbaarmaking van de gevraagde documenten. De rechtbank heeft het beroep tegen het besluit op bezwaar gegrond verklaard, dit besluit vernietigd, het bezwaar tegen het primaire besluit alsnog ongegrond verklaard en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het besluit op bezwaar.

De ABRvS heeft zowel het hoger beroep van bezwaarde als het incidenteel hoger beroep van GS ongegrond verklaard. De ABRvS heeft evenals de rechtbank overwogen dat artikel 11a, eerste lid, van de Advocatenwet, dat een geheimhoudingsplicht voor advocaten, hun medewerkers en personeel bevat, geen bijzondere openbaarmakingsregeling met een uitputtend karakter betreft. De geheimhoudingsplicht in deze bepaling richt zich voorts niet tot ontvangers van een door een advocaat opgesteld stuk, maar richt zich tot advocaten.

#### Leerpunt voor GS en de bezwarencommissie:

In het geval van een verzoek om openbaarmaking van stukken die zich onder een bestuursorgaan bevinden en afkomstig zijn van een advocaat kan het bestuursorgaan zich niet beroepen op artikel 11a, eerste lid, van de Advocatenwet. In voorkomende gevallen dienen GS in het vervolg derhalve aan de hand van hetgeen is bepaald in de Woo te beoordelen in hoeverre de betreffende documenten openbaar gemaakt dienen te worden. De commissie dient hierop in het vervolg toe te zien.

## 2. ABRvS 24 augustus 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2466) (handhaving)

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 milieubeheer (Wm) 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 gegrond verklaard. GS hebben volgens de ABRvS niet aannemelijk gemaakt dat bezwaarde artikel 10.40 van de Wm overtreedt met de gebruikte gebruikelijke benaming "groenafval". Uit de wet of de wetsgeschiedenis kan niet worden opgemaakt wat onder "gebruikelijke benaming" als bedoeld in artikel 10.40 van de Wm moet worden verstaan. Bezwaarde heeft toegelicht dat zij als gebruikelijke benaming voor het groenafval binnen het bedrijf de benaming "groenafval" hanteert. GS waren daarom niet bevoegd om last 4 op te leggen. Voor wat betreft last 5 overweegt de ABRvS dat deze last verder strekt dan de door GS beoogde controle door bezwaarde dat het aangeboden afval en de daarbij vermelde euralcode met elkaar overeenkomen. De ABRvS heeft het besluit van GS, voor zover bij dat besluit de lasten 4 en 5 zijn opgelegd, vernietigd en schorst het besluit voor zover daarbij last 5 is opgelegd tot zes weken na bekendmaking van het nieuwe besluit op bezwaar.

### Leerpunt voor GS en de bezwarencommissie:

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

## 3. ABRvS 9 november 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3165) (handhaving)

GS hebben een verzoek om handhaving van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming (Wnb) in verband met de aanwezigheid van een hekwerk op een perceel gelegen binnen een Natura 2000-gebied afgewezen. Omdat het oprichten van het hekwerk de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in het gebied niet kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, geldt er volgens GS geen vergunningplicht op grond van de Wnb. Overeenkomstig het advies van de commissie hebben GS, onder aanvulling van de motivering, de afwijzing van het handhavingsverzoek in stand gelaten. De rechtbank heeft geoordeeld dat GS zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat een wettelijke grondslag voor toewijzing van het handhavingsverzoek ontbreekt en dat het oprichten van het hekwerk niet in strijd is met de Wnb. De ABRvS is met de rechtbank van oordeel dat dat op basis van een controle door een inspecteur van de omgevingsdienst en het beheerplan, voldoende is gemotiveerd dat op het betreffende perceel geen beschermde habitattypen voorkomen. Het hoger beroep wordt ongegrond verklaard.

### Leerpunt voor GS of de bezwarencommissie:

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

## 4. Rechtbank Den Haag 27 januari 2022 (ECLI:NL:RBDHA: 2022:990) (subsidie)

GS hebben, overeenkomstig het advies van de ingeschakelde deskundigencommissie, de gevraagde subsidie op grond van de innovatietimulering topsectoren Zuid-Holland, geweigerd. In het besluit op bezwaar hebben GS, overeenkomstig het advies van de commissie, de weigering van de subsidie gehandhaafd. Bezwaarde heeft naar het oordeel van de rechtbank echter op de hoorzitting in bezwaar terecht gewezen op delen van haar projectplan waarin een kostenoverzicht wordt gegeven terwijl de deskundigencommissie had gesteld dat bezwaarde geen onderbouwing heeft gegeven. In de beslissing op bezwaar zijn GS niet meer op het gestelde ter hoorzitting



ingegaan, pas in beroep heeft de deskundigencommissie volgens de rechtbank concreet onderbouwd welke kosten zij mist. De rechtbank heeft het beroep daarom gegrond verklaard en de beslissing op bezwaar wegens strijd met het motiveringsbeginsel vernietigd. De rechtsgevolgen zijn echter in stand gelaten omdat het motiveringsgebrek is hersteld door de toelichting van GS in beroep.

**Leerpunt voor GS en de bezwarencommissie:**  
In het geval een kostenoverzicht ten aanzien van een subsidieaanvraag naar het oordeel van GS onvoldoende onderbouwing biedt, dient door GS meer nadrukkelijk gemotiveerd te worden welke specifieke (proces)kosten ontbreken. Niet volstaan kan worden met de algemene opmerking dat de onderbouwing van de kosten onvoldoende is. De commissie dient in voorkomende gevallen erop toe te zien dat hiervoor een afdoende motivering is gegeven.

#### **5. Rechtbank Den Haag 17 februari 2022 (ECLI:NL:RBDHA: 2022:1143) (handhaving)**

GS hebben het verzoek om handhaving tegen de uitbreiding van een veehouderij met een nieuwe vleesvarkensstal afgewezen. In het besluit op bezwaar hebben GS dit besluit overeenkomstig het advies van de commissie gehandhaafd.

De rechtbank overweegt naar aanleiding van het door bezwaarde ingestelde beroep dat niet in geschil is dat de vleesvarkensstal stikstofdepositie veroorzaakt op het Natura 2000 - gebied en dat niet kan worden uitgesloten dat dit significante gevolgen heeft voor het Natura 2000- gebied. Omdat niet wordt beschikt over een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, Wet natuurbescherming is sprake van overtreding van dit artikel. Naar het oordeel van de rechtbank hebben GS hun standpunt dat handhaving onevenredig is onvoldoende gemotiveerd. Zij hebben niet inzichtelijk gemaakt wat en hoe groot in dit geval de inbreuk is op de belangen die zijn betrokken bij de bescherming van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000- gebied. GS hebben voorts niet aangetoond dat het in grote mate waarschijnlijk is dat op grond van

het Legalisatieprogramma PAS-meldingen binnen afzienbare tijd een Wnb-vergunning kan worden verleend. 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 en de bezwarencommissie:**

In voorkomende gevallen dienen GS bijzonder goed te onderbouwen waarom handhaving onevenredig zou zijn. De commissie dient erop toe te zien dat hiervoor een afdoende motivering wordt gegeven waarbij opgemerkt dient dat de natuurbelangen zeer zwaar wegen.

#### **6. Rechtbank Den Haag 17 februari 2022 (ECLI:NL:RBDHA: 2022:1139) (handhaving)**

GS hebben het verzoek om intrekking op grond van artikel 5.4, tweede lid, Wet natuurbescherming van de natuurvergunning van vergunninghouder voor de uitbreiding van een melkveebedrijf afgewezen. GS hebben de afwijzing in het besluit op bezwaar, overeenkomstig het advies van de commissie gehandhaafd. Volgens de commissie is intrekking van de natuurvergunning een te ingrijpend en te vergaand middel om de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000- gebied te borgen. Voldoende onderbouwd is dat, gelet op de genomen en nog te nemen herstelmaatregelen, verslechtering of verstoring van het Natura 2000-gebied kan worden voorkomen ondanks de uitvoering van het project. De rechtbank verwijst in beroep naar de uitspraak van de ABRvS van 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:71, de Logtsebaan-uitspraak) waaruit volgt dat in artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb besloten ligt dat een grond voor intrekking of wijziging van een natuurvergunning aanwezig is als een verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden in een Natura 2000-gebied dreigt en de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend effecten heeft op die natuurwaarden. Als vaststaat dat aan deze twee voorwaarden is voldaan, staat vast dat er passende maatregelen moeten worden getroffen om verslechtering of significante verstoring van de natuurwaarden in een Natura 2000- gebied te voorkomen. Als passende maatregel kan het

intrekken of wijzigen van een natuurvergunning worden ingezet maar er kunnen ook andere passende maatregelen worden getroffen. De rechtbank is van oordeel dat GS, nu zij in het besluit op bezwaar ervan uitgaan dat sprake is van een proces van verslechtering of verstoring met significante gevolgen, maar in beroep het standpunt innemen dat van een dergelijk proces geen sprake is in het Natura 2000-gebied, hun motivering in het besluit op bezwaar voor onjuist houden. Het besluit dient daarom te worden vernietigd vanwege strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. De rechtbank overweegt voorts dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit niet in stand kunnen blijven. Uit de gebiedsanalyse kan worden afgeleid dat in het Natura 2000 -gebied sprake is van een dreigende verslechtering of verstoring met significante gevolgen van de natuurwaarden. Voorts is niet in geschil dat de vergunde activiteit leidt tot een toename van stikstofdepositie op een bepaald habitatype in het Natura 2000 -gebied. Dit betekent dat passende maatregelen moeten worden getroffen om verslechtering of significante verstoring van de habitattypen te voorkomen. GS hebben naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende inzichtelijk gemaakt welke andere passende maatregelen dan de intrekking of wijziging van de natuurvergunning zullen worden ingezet en daarmee is de in bezwaar gehandhaafde afwijzing van het verzoek tot intrekking van de natuurvergunning gebrekkig gemotiveerd. Het beroep wordt gegrond verklaard, het besluit op bezwaar wordt vernietigd en GS wordt opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

Leerpunt voor GS en de bezwarencommissie:  
In de uitspraak van 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:71, de Logtsebaan-uitspraak) heeft de Afdeling uiteengezet onder welke omstandigheden een natuurvergunning kan of moet worden ingetrokken of gewijzigd en welke eisen aan de motivering van een beslissing op een verzoek om intrekking of wijziging van een natuurvergunning worden gesteld. GS dienen derhalve aan de hand van de hier genoemde criteria te motiveren of een natuurvergunning al dan niet op verzoek ingetrokken of gewijzigd moet worden. De commissie dient erop toe te zien dat deze motivering afdoende is.

## 7. Rechtbank Den Haag 18 februari 2022 (ECLI:NL:RBDHA: 2022:1146) (handhaving)

GS hebben een last onder bestuursdwang opgelegd in verband met het innemen door een pleziervaartuig van een ligplaats op een locatie waar dat niet is toegestaan. GS hebben overeenkomstig het advies van de commissie het bezwaarschrift ongegrond verklaard en het besluit tot het opleggen van de bestuursdwang in stand gelaten. In het beroep bij de rechtbank gaat het uitsluitend om de vraag of GS het besluit tot het opleggen van de last terecht per e-mail aan bezwaarde bekend hebben gemaakt. GS hadden de waarschuwing en het voornemen zowel aan het vaartuig aangebracht als per e-mail aan bezwaarde gezonden. De rechtbank is van oordeel dat nu het besluit op verzoek van bezwaarde naar het juiste e-mailadres is verzonden en bezwaarde te kennen heeft gegeven per e-mail bereikbaar te zijn het vaststaat dat het besluit op een juiste in de regelgeving beschreven wijze aan bezwaarde bekend is gemaakt. Het beroep wordt door de rechtbank ongegrond verklaard.

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

## 8. Rechtbank Den Haag 22 maart 2022 (ECLI:NL:RBDHA: 2022:2396) (Wob-verzoek)

GS hebben naar aanleiding van een daartoe strekkend verzoek een aantal documenten (gedeeltelijk) openbaar gemaakt. De openbaarmaking van één document is in zijn geheel geweigerd. Tegen deze weigering is bezwaar gemaakt. Overeenkomstig het advies van de commissie besluiten GS in het besluit op bezwaar tot gedeeltelijke openbaarmaking van dit document.

In beroep bij de rechtbank resteert feitelijk de weigering van GS tot openbaarmaking van één bijlage bij het document. De rechtbank overweegt dat GS de openbaarmaking van deze bijlage op goede gronden hebben geweigerd. De rechtbank is met GS van oordeel dat openbaarmaking van deze brief zou leiden tot onevenredige benadeling van de schrijver van deze brief. GS hebben het belang van

onevenredige benadeling van GS en van derden zwaarder kunnen laten wegen dan het algemene belang van openbaarmaking. De rechtbank heeft het beroep ongegrond verklaard.

Leerpunt voor GS of de bezwarencommissie:

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

**9. Rechtbank Den Haag 25 augustus 2022 (ECLI:NL:RBDHA:2022:8539) (Wob-verzoek)**

GS hebben het verzoek tot openbaarmaking op grond van de Wob inzake de besluitvorming over de aanleg van de Rijnlandroute tussen de A4 en de aansluiting Leiden-West afgewezen. De commissie heeft naar aanleiding van het tegen dit besluit ingediende bezwaarschrift geoordeeld dat GS niet zorgvuldig hebben onderzocht welke nog niet openbare documenten bij GS berusten en zij heeft GS geadviseerd dit onderzoek alsnog zorgvuldig te verrichten. Voor zover GS in het besluit op bezwaar blijven weigeren documenten geheel of gedeeltelijk openbaar te maken wordt geadviseerd die weigering alsnog deugdelijk en specifiek te motiveren. GS hebben het primaire besluit herroepen en meegedeeld dat een inventarisatie van documenten en overleg met bezwaarde zal plaatsvinden waarna de documenten door middel van deelbesluiten openbaar gemaakt zullen worden. Tegen dit besluit heeft bezwaarde beroep ingesteld. Bij deelbesluiten van 25 januari 2021, 24 februari 2021, 10 juni 2021 en 8 oktober 2021 hebben GS documenten gedeeltelijk openbaar gemaakt. De rechtbank heeft geoordeeld dat GS door pas met het besluit van 8 oktober 2021 de besluitvorming te voltooien, een niet toegestane getrapte besluitvorming in bezwaar heeft toegepast. Het besluit van 7 september 2020 en de aanvullende vier deelbesluiten moeten samen worden gezien als één besluit (het bestreden besluit) en het beroep ziet ook op alle aanvullende besluiten. Het beroep wordt daarom gegrond verklaard en het bestreden besluit moet worden vernietigd. De rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit kunnen naar het oordeel van de rechtbank niet in stand blijven. De rechtbank heeft hiertoe

– kort samengevat – overwogen dat GS het Wob-verzoek te beperkt hebben opgevat en dat zij onvoldoende hebben onderbouwd dat de zoekslag die heeft plaatsgevonden volledig is geweest.

Leerpunt voor GS:

In voorkomende gevallen is het niet toegestaan om een besluit op bezwaar middels deelbesluiten te nemen. De commissie heeft naar aanleiding van voornoemde kwestie in 2020 een aanbeveling gedaan met betrekking tot het in beginsel niet op mogen splitsen van het besluit op bezwaar. Deze uitspraak is een bevestiging hiervan.

**10. Rechtbank Den Haag 7 september 2022 (SGR 22/643) (ontvankelijkheid)**

GS hebben overeenkomstig het advies van de commissie een bezwaarschrift niet-ontvankelijk verklaard wegens een niet verschoonbare termijnoverschrijding. Bezwaarde heeft op 10 oktober 2021 een bezwaarschrift ingediend tegen een besluit van GS van 21 juli 2021 terwijl de termijn voor de indiening van het bezwaarschrift eindigde op 1 september 2021. De rechtbank heeft geoordeeld dat GS het bezwaarschrift terecht niet ontvankelijk hebben verklaard nu de overschrijding van de bezwaartermijn niet-verschoonbaar is. GS hebben voldoende aannemelijk gemaakt dat het besluit van 21 juli 2021 op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt door aange tekende verzending aan bezwaarde. Als betrokkene voor langere tijd afwezig is dient hij in beginsel zelf toereikende maatregelen te treffen ter behartiging van de eigen belangen. Niet gebleken is dat bezwaarde de door haar genoemde derde als contactpersoon had aangewezen of als gemachtigde naar voren had geschoven om haar zaken te behartigen en haar post te openen. De rechtbank heeft het beroep ongegrond verklaard.

Leerpunt voor GS of de bezwarencommissie:

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



### 11. Rechtbank Den Haag, 11 oktober 2022 (ECLI:NL:RBDHA:2022:10721) (handhaving)

Bij uitspraak van 9 september 2019 (ECLI:NL:RBDHA:2019:9812) is het primaire besluit tot afwijzing van een verzoek om handhaving ten aanzien van handhaving van het verbod tot varend ontgassen vernietigd en is opgedragen om met inachtneming van deze uitspraak een nieuw primair besluit te nemen. Naar aanleiding hiervan hebben GS een nieuw besluit genomen en het verzoek wederom afgewezen. Naar aanleiding van de daartegen ingediende bezwaren heeft de commissie overwogen dat GS terecht hebben geconstateerd dat overtreding van het ontgassingsverbod in artikel 3.50 en artikel 3.51 van de Omgevingsverordening uitsluitend door GS kan worden vastgesteld, indien wordt geconstateerd dat een ladingtank met restladingdampen, van de in de artikelen genoemde stoffen, vanaf een binnenschip op de vaarweg wordt ontgast. GS dienen zich daarbij ervan te verzekeren dat de restladingdampen die zich in de ladingtank bevinden en worden ontgast, de door GS aangegeven minimumconcentratie van 10% van de onderste explosiegrens niet overschrijden. GS kunnen zich hiervan slechts verzekeren door middel van een meting ter plaatse, op het moment dat een binnenschip aan het ontgassen is. Een vorm van administratieve controle acht de commissie niet geschikt omdat met een dergelijke controle niet kan worden bepaald dat de restladingdampen de minimumconcentratie van 10% van de onderste explosiegrens overschrijden. Nu geen overtreding van het provinciaal ontgassingsverbod door GS of door de operationele diensten is vastgesteld, waren GS niet bevoegd een bestuursrechtelijke handhavingsmaatregel te treffen. GS hebben overeenkomstig dit advies van de commissie op de bezwaren besloten en de afwijzing in stand gelaten.

De rechtbank heeft in beroep echter anders geoordeeld en heeft overwogen dat GS zich in strijd met het bepaalde in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht onvoldoende hebben ingespannen om feiten en omstandigheden te verzamelen om vast te kunnen stellen of sprake is van een overtreding. GS hebben niet concreet gemaakt welke

afspraken zijn gemaakt om handhaving effectief te verbeteren en niet is gebleken dat GS hebben onderzocht hoe effectieve handhaving tot stand kan worden gebracht door bijvoorbeeld zelf middelen aan te schaffen of personeel in te huren. GS hebben naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende inspanning verricht om aan hun plicht tot handhaving te voldoen. De rechtbank heeft de beroepen gegrond verklaard en de bestreden besluiten vernietigd.

#### Leerpunt voor GS of de bezwarencommissie:

In voorkomende gevallen dienen GS bij het vaststellen of sprake is van een overtreding eveneens te onderbouwen dat voldoende inspanningen zijn verricht om aan de beginselplicht tot handhaving te voldoen en dus aan te tonen dat sprake is van effectieve handhaving. De commissie dient er dus beter op toe te zien dat dit laatste het geval is. Tevens dienen GS bij het opstellen van regelgeving rekening te houden met de handhaafbaarheid hiervan.

12. Rechtbank Den Haag, 21 oktober 2022 (ECLI:NL:RBDHA:2022:10844) (handhaving) GS hebben aan bezwaarde een last onder dwangsom opgelegd. Het daartegen door bezwaarde gemaakte bezwaar is gedeeltelijk gegrond verklaard en de last onder dwangsom is gewijzigd (bestreden besluit 1). Het advies van de commissie luidde dat last 1 niet in stand kon blijven en vanwege de verwevenheid last 2 daarom ook niet. De commissie overwoog hiertoe dat zij in de onderbouwing van GS geen concrete aantijgingen zag van wat GS bezwaarde exact verwijten waardoor het verband wordt gemist tussen activiteiten op de inrichting en de overlast die die activiteiten zouden geven buiten de inrichting. Daarnaast meent de commissie dat last 1 de effectiviteit van de door bezwaarde te nemen maatregelen binnen de inrichting koppelt aan een meetmethode buiten de inrichting, waaraan gebreken kleven. Dit vanwege het feit dat niet alle vliegen die buiten de inrichting worden gevangen in de vallen afkomstig zullen zijn van de inrichting van bezwaarde. Daarvoor kent de omgeving meerdere, hoewel kleinere, bronnen. Het besluit tot het opleggen van een meetmethode waarbij ervan wordt uitgegaan

dat alle (kamer)vliegen die worden gevangen in drie elektrische insectenvangers direct te herleiden zijn tot de inrichting en kunnen leiden tot het verbeuren van een dwangsom, is daarmee niet zorgvuldig tot stand gekomen. Na het besluit op bezwaar hebben GS nog een herstelbesluit genomen waarbij de last onder dwangsom opnieuw is gewijzigd (herstelbesluit). Voorts hebben GS een besluit genomen (bestreden besluit 2) waarbij voorschrift 1.1.1 van de eerder aan bezwaarde verleende omgevingsvergunning is gewijzigd en extra voorschriften zijn toegevoegd. Het beroep van bezwaarde is gericht tegen deze besluiten. De rechtbank heeft allereerst geoordeeld dat GS hebben kunnen concluderen dat sprake is van vliegenoverlast en dat de inrichting van bezwaarde de belangrijkste oorzaak daarvan is. De rechtbank heeft voorts overwogen dat bezwaarde vergunningvoorschrift 1.1.4 van de vergunning heeft overtreden omdat zij niet alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen heeft getroffen om het aantrekken van vliegen te voorkomen en deze te bestrijden. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat GS handhavend heeft kunnen optreden door bezwaarde een last onder dwangsom op te leggen. Bezwaarde heeft echter terecht betoogd dat de last onder dwangsom rechtsonzeker is omdat de last verder strekt dan waar voorschrift 1.1.4 bezwaarde toe verplicht omdat de inspanningsverplichting van dit voorschrift in de last is omgezet in een resultaatsverplichting. De rechtbank heeft verder overwogen dat de in de last onder dwangsom opgenomen norm om vast te stellen of in het betreffende gebied sprake is van vliegenoverlast onvoldoende duidelijk is. De last onder dwangsom is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en is onvoldoende gemotiveerd. Voorts is voorschrift 1.1.1 van de vergunning volgens de rechtbank onzeker omdat in het voorschrift geen norm staat opgenomen waaruit blijkt wanneer sprake is van overlast buiten de inrichting. Daarom is onvoldoende duidelijk op welk moment bezwaarde in overtreding is van dit voorschrift. Dit leidt de rechtbank tot de conclusie dat de beroepen gegrond zijn. Het bestreden besluit 1 en het herstelbesluit worden door de rechtbank vernietigd en het primaire besluit wordt

herroepen zodat er geen last onder dwangsom meer is. Het bestreden besluit 2 is vernietigd voor zover het voorschrift 1.1.1 betreft zodat dit voorschrift niet meer geldt.

#### Leerpunt voor GS:

GS dienen er scherp op te zijn dat opgelegde lasten voldoende duidelijk zijn en niet verder strekken dan met het overtreden voorschrift of wettelijke bepaling is beoogd.

### **13. Rechtbank Den Haag, 8 december 2022 ( ECLI:NL:RBDHA: 2022: 12898) (Wob-verzoek)**

GS hebben het verzoek op grond van de Wob om openbaarmaking van documenten over subsidieaanvragen van een derde geweigerd op grond van - onder meer - artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob (vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens). Bezwaar is gemaakt tegen de weigering op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob. Overeenkomstig het advies van de commissie hebben GS de weigering gehandhaafd.

Na kennisneming van de niet openbaar gemaakte documenten is de rechtbank van oordeel dat de geheel geweigerde documenten bedrijfs- en fabricagegegevens bevatten en dat de andere informatie daarmee zodanig is verweven dat het niet mogelijk is die vertrouwelijk overgelegde bedrijfs- en fabricagegegevens te scheiden van de overige inhoud. GS hebben de documenten daarom terecht geweigerd op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob. Het beroep is gegrond voor zover GS hebben nagelaten te motiveren waarom openbaarmaking van de vier in het herstelbesluit genoemde documenten geheel of gedeeltelijk wordt geweigerd. In zoverre wordt het besluit op bezwaar vernietigd maar er hoeft geen nieuw besluit genomen te worden omdat dit motiveringsgebrek met het herstelbesluit is hersteld.

#### Leerpunt voor GS:

Geen leerpunt nu GS de omissie nadien uit eigenbeweging hebben hersteld.

#### 14. Rechtbank Den Haag 3 mei 2022 (SGR 22/7227) (ligplaatsvergunning)

GS hebben besloten een verzoek om een ligplaatsvergunning in de Oude Rijn te Bodegraven te weigeren. Tegen dit besluit is door de verzoeker bezwaar gemaakt. Overeenkomstig het advies van de commissie hebben GS besloten dit besluit in stand te laten.

De rechtbank heeft geoordeeld dat het vigerende ligplaatsenbeleid niet kennelijk onredelijk is. Wel meent de rechtbank dat er in dit geval sprake is van bijzondere individuele omstandigheden op grond waarvan de provincie aanleiding had moeten zien om van het beleid af te wijken.

Die bijzondere omstandigheden zijn:

- In 2009 heeft bezwaarde een aanvraag ingediend voor een ligplaatsvergunning, die toen is afgewezen. Bezwaarde heeft aangevoerd dat hij destijds bezwaar had ingesteld en de bezwaarcommissie een voor eiser positief advies had gegeven en verweerder geadviseerd had een ligplaatsvergunning te verlenen. Bezwaarde en verweerder hebben toen de afspraak gemaakt dat eiser zijn speedboot zonder vergunning op de ligplaats voor zijn huis mocht aanmeren en dat verweerder niet zou handhaven tot het nieuwe ligplaatsenbeleid in werking zou treden. Ook zou verweerder bezwaarde informeren als het nieuwe beleid in werking zou treden. Gezien het vorenstaande is aan bezwaarde en zijn gemachtigde tijdens het gesprek in 2010 de indruk gegeven dat het nieuwe beleid gunstig zou uitpakken voor bezwaarde;
- Het nieuwe beleid is in 2013 in werking getreden, maar de provincie heeft bezwaarde daarvan niet op de hoogte heeft gesteld, ondanks dat te hebben toegezegd;
- De provincie heeft vervolgens pas in 2019 voor het eerst gehandhaafd en de ligplaats van eiser daarmee feitelijk 9 jaar lang gedoogd. Hieruit maakt de rechtbank op dat er kennelijk weinig urgentie bij de provincie was om op tegen het ontbreken van een ligplaatsvergunning van eisers speedboot op te treden;
- Verder ligt bezwaardes speedboot direct

aansluitend aan een ligplaats van een watersportvereniging aangemeerd, waardoor zijn boot feitelijk is geclusterd met de boten van de leden van de watersportvereniging. In het geval van bezwaarde wordt dus al voldaan aan de belangen die het ligplaatsenbeleid beoogt met het enkel toekennen van ligplaatsvergunningen aan watersportverenigingen. Bezwaardes speedboot vormt daarnaast ook geen beperking voor de veiligheid en vlotheid van de doorgaande scheepvaart.

Gelet op al deze omstandigheden getuigt het volgens de rechtbank in het geval van bezwaarde van onevenredige hardheid om aan het beleid vast te houden. Het belang van het met het beleid te dienen doel weegt in dit specifieke geval niet op tegen de belangen van eiser. De rechtbank heeft het besluit op bezwaar vernietigd en GS opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

#### Leerpunt voor GS of de bezwarencommissie:

In voorkomende gevallen dienen GS en de commissie er meer kritisch op toe te zien of er sprake is van bijzondere persoonlijke omstandigheden die nopen om van het beleid af te wijken.

