

*Onderwerp*

Monitor bezwaar en beroep 2016

*Registratienummer*

2101517

*Datum*

19 juli 2017

*Auteur*

mr. R.H.S. Koopman

*Afdeling/Bureau*

BDO

*Kern mededeling:*

Het overzicht van bezwaar- en beroepszaken in 2016 wordt ter kennisneming toegestuurd. Het bevat met name cijfermatige gegevens omtrent de afhandeling van bezwaar- en beroepszaken. Het kan tevens beschouwd worden als jaarverslag van de Commissie bezwaar en beroep.

*Mededeling:*

De monitor betreft een statistisch overzicht met betrekking tot de in 2016 behandelde, c.q. afgehandelde bezwaar- en beroepsschriften. De leden van de Commissie bezwaar en beroep hebben hierop hun reactie gegeven. Daarmee kan het tevens beschouwd worden als het jaarverslag van deze commissie. In 2015 is de Commissie bezwaar en beroep vrijwel in zijn geheel vervangen. Daarmee is 2016 het eerste volledige zittingsjaar van deze commissie.

*Openbaarheid***Openbaar***Portefeuillehouder***Verbeek, L.****Ter kennisname aan PS en****burgerleden**

Het overzicht zelf geeft weinig aanleiding tot commentaar. De aantallen zaken komen overeen met eerder jaren en ook in het type zaken zijn weinig verschillen ten opzichte van andere jaren te ontdekken.

*Bijlagen*

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Monitor bezwaar en beroep 2016	2033422	Ja

*Ter inzage in de leeskamer*

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
		Tot 19-07-2017

# Monitor bezwaar en beroep Provincie Flevoland 2016

Afdeling BDO  
Juli 2017

eDocsnr: 2033422

## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Bezwaar</b>	<b>5</b>
2.1.	Inleiding	5
2.2.	Commissie	5
2.3.	In behandeling	6
2.4.	Bestreden besluit	6
2.5.	Behandeld	7
2.6.	Beslistermijnen	7
<b>3.</b>	<b>Beroep</b>	<b>9</b>
3.1	Inleiding	9
3.2.	Behandeld	9
<b>4.</b>	<b>Ontwikkelingen</b>	<b>11</b>
<b>5.</b>	<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>12</b>
<b>6.</b>	<b>Reactie Commissie bezwaar en beroep</b>	<b>13</b>

## 1. Inleiding

In deze monitor bezwaar en beroep zijn de resultaten opgenomen van de behandeling van bezwaar- en beroepszaken bij de Provincie Flevoland in 2016. In 2016 waren alle behandelde bezwaar- en beroepsschriften gericht tegen besluiten van Gedeputeerde Staten (GS). Er is geen bezwaar en beroep ingesteld tegen besluiten van de andere twee bestuursorganen: Provinciale Staten en de Commissaris van de Koning.

De Commissie bezwaar en beroep adviseert over de bezwaarschriften. GS beslissen uiteindelijk over het bezwaar. De commissie is onafhankelijk en bestaat uit leden die geen verbondenheid met de provincie Flevoland hebben. Aan het advies van de commissie wordt wettelijk gezien, groot gewicht toegekend. Het bestuursorgaan kan alleen goed gemotiveerd hiervan afwijken. Er is in de bezwaarfase sprake van een bestuurlijke heroverweging. Tegelijkertijd is het de beginfase van een bestuursrechtelijke keten van rechtsbescherming, waarin de bestuursrechter een rol speelt. Na de bezwaarfase (en in sommige gevallen na het overslaan daarvan) wordt beroep ingesteld bij de rechtbank of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling), afhankelijk van de specifieke wetgeving. Dat betekent dat ook bij de behandeling van een bezwaar, met name door de rol van de onafhankelijke bezwaarcommissie, de facto sprake is van een zaak 'onder de rechter'.

In deze monitor blijven alle bezwaar- en beroepsprocedures met betrekking tot rechtspositionele zaken buiten beschouwing. Hiervoor zijn andere monitoringsinstrumenten in het kader van het HRM-beleid.

In juli 2016 is door Provinciale Staten de Procedureregeling bezwaar en beroep provincie Flevoland vastgesteld. Deze regeling vervangt het Reglement van orde commissie bezwaar en beroep. De nieuwe regeling sluit beter aan bij bepalingen in de Provinciewet, onder meer ten aanzien van administratief beroep.

Bij het proces van bezwaar en beroep wordt door de provincie continu aandacht besteed aan verdere ontwikkelingen ten aanzien van efficiency en effectiviteit, alsmede aan monitoring en borging van kwaliteit.

## 2. Bezwaar

### 2.1. Inleiding

De bezwaarschriftenprocedure is primair vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarnaast was tot 1 juli 2016 het Reglement van Orde Commissie bezwaar en beroep Flevoland van kracht. Per die datum is de Procedureregeling bezwaar en beroep provincie Flevoland 2016 van kracht geworden. In de regeling zijn met name de bevoegdheden van de commissie en haar leden geregeld. Deze nieuwe regeling sluit (in technische zin) beter aan bij de Provinciewet, onder meer met betrekking tot administratief beroep.

#### *Procedure*

De procedure vangt aan met de ontvangst van het bezwaarschrift en het in handen stellen daarvan aan de onafhankelijke bezwaarcommissie. De commissie onderzoekt als eerste of een alternatieve, informele afdoening van het bezwaar mogelijk is, bijvoorbeeld in de vorm van (pre-)mediation. Een gesprek met bezwaarde en het verhelderen van de totstandkoming van het besluit, kunnen in voorkomende gevallen aanleiding geven het bezwaar in te trekken. Als een informele afdoening niet mogelijk blijkt, wordt de bezwaarprocedure vervolgd. Bezwaarde wordt dan gehoord door de commissie. De commissie brengt advies uit aan GS, die uiteindelijk, al dan niet in mandaat, beslissen op het bezwaar.

### 2.2. Commissie

De Commissie bezwaar en beroep provincie Flevoland is een onafhankelijke bezwaarcommissie op grond van artikel 7:13 Awb. De commissie is verdeeld in twee kamers: de Algemene kamer en de Personele kamer. De Algemene kamer behandelt bezwaren van burgers tegen besluiten van met name Gedeputeerde Staten, inzake natuurbescherming, handhaving omgevingsrecht, subsidies etc. De resultaten en bevindingen van de algemene kamer zijn in deze monitor opgenomen. De Personele kamer behandelt rechtspositiezaken betreffende medewerkers van de provincie Flevoland. Resultaten en bevindingen van deze kamer worden hier niet behandeld, maar komen op andere wijze terug in verslaglegging omtrent HRM-management.

De leden van de Algemene kamer in 2016 waren:

Mevrouw mr. J. Wiersma-Veenhoven

Mevrouw mr. B.L. van Wijhe

Mevrouw mr. V. Fenwick

De heer mr. dr. S.D.P. Kole

De heer mr. R.M. Rensing

De heer mr. drs. H. Maaijen

De hoorzittingen werden bij toerbeurt voorgezeten door één van de leden. Mevrouw Wiersma-Veenhoven was tevens algemeen voorzitter. De kamer werd ondersteund door:

Mevrouw mr. T. Ruhnke, secretaris

Mevrouw mr. J. Renger, secretaris

Mevrouw mr. M. van Wezep, secretaris

Mevrouw mr. M. Stelwagen, secretaris (vanaf 1 oktober 2016)

Mevrouw J. Besuijen, administratieve ondersteuning

Mevrouw T.W. de Vogel-van den Berg, administratieve ondersteuning

### 2.3. In behandeling

In 2016 zijn er bij de provincie Flevoland 23 bezwaarschriften ingediend. De bezwaren waren alle gericht tegen besluiten van Gedeputeerde Staten. In absolute zin is er sprake van een daling ten opzichte van 2015. Deze daling heeft vooral te maken met het grote aantal bezwaren dat in 2015 is ingediend met betrekking tot subsidieregeling 'Asbest eraf, zonnepanelen erop'. De bezwaren hingen samen met het bereiken van het subsidieplafond. Deze bezwaren waren op 1 januari 2016 nog in behandeling. Aanvulling van het budget, heeft in 2016 uiteindelijk geleid tot intrekking van alle bezwaren gericht tegen besluiten in het kader van deze subsidieregeling.

Tabel 1. Indiende bezwaarschriften

	2015	2016
Ingediende bezwaarschriften	32	23
In behandeling op 1-1	12	19
<b>Totaal</b>	<b>44</b>	<b>42</b>

### 2.4. Bestreden besluit

Het aantal ingediende bezwaarschriften in 2016 gerelateerd aan het type bestreden besluit vertoont een sterke mate van overeenkomst met 2015. Ook in 2016 wordt ten opzichte van andere besluiten, relatief veel bezwaar gemaakt tegen subsidiebesluiten. Een specifieke oorzaak is niet aan te geven. Wel wordt bij subsidiebesluiten relatief vaker bezwaar gemaakt, om de rechten veilig te stellen en is er relatief vaker sprake van intrekking van het bezwaar na nader bestuurlijk of ambtelijk overleg.

Tabel 2. Bestreden besluit ingediend bezwaar

	2015		2016	
	Aantal	%	Aantal	%
Natuurbeschermingswet/ Flora- faunawet	6	19%	2	9%
Handhaving	6	19%	4	17%
Subsidie	15	46%	11	48%
Overige	5	16%	6	26%
<b>Totaal</b>	<b>32</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

Bij de overige bestreden besluiten is vaker sprake van een inhoudelijk geschil dat met een bezwaarprocedure wordt beslecht. Tot de overige besluiten behoren onder meer: besluiten naar aanleiding van een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob),

ontheffingen, verkeersbesluiten en besluiten tot nadeelcompensatie.

## 2.5. Behandeld

In 2016 is 72% van de bezwaarschriften afgehandeld. Bij 33% hiervan heeft dit geleid tot een beslissing op bezwaar. De resterende 67% is ingetrokken. Het hoge aantal intrekkingen hangt samen met het hoge aantal ingediende bezwaarschriften eind 2015, tegen de afwijzing van de subsidie 'asbest eraf, zonnepanelen erop'. De afwijzing waren het gevolg van het bereiken van het subsidieplafond. Als gevolg van een uitbreiding van het subsidiebudget kon in 2016 de subsidie alsnog worden verleend. Als gevolg hiervan werden alle ingediende bezwaarschriften ingetrokken.

Daarnaast is een aantal bezwaren na nader overleg ingetrokken. Het betreft in de meeste gevallen subsidiekwesties, waarbij, al dan niet pro forma, bezwaar wordt gemaakt om de rechten veilig te stellen. Opvallend is dat hierbij vaak sprake van subsidie of bijdragen aan andere overheden, met name gemeenten. Ook in 2015 was deze trend zichtbaar.

Tabel 3. Behandelde bezwaarschriften

	2015		2016	
	Aantal	%	Aantal	%
Ongegrond	4	9%	7	17%
(Gedeeltelijk) gegrond	8	18%	3	7%
Niet-ontvankelijk	4	9%	0	0%
Ingetrokken	9	20%	20	48%
In behandeling op 31-12	19	43%	12	28%
<b>Totaal</b>	<b>44</b>	<b>100%</b>	<b>42</b>	<b>100%</b>

In 2016 was in 7% van de gevallen sprake van een gegrondverklaring van het bezwaar. In alle gevallen ging het hier om een motiveringsgebrek. Deze trend was ook in 2015 te zien, waarbij in enkele tevens sprake was van onjuiste toepassing van beleid en regelgeving. Het verdient aanbeveling om extra aandacht te besteden aan een goede en zorgvuldige voorbereiding van de primaire besluitvorming. Daarnaast zouden besluiten beter gemotiveerd moeten worden, vooral een betere uitleg en argumentatie is van belang. Opmerkelijk is ook dat noch in 2015, noch in 2016 sprake is van contraire besluitvorming, waarbij het bestuursorgaan (GS), met opgave van redenen kan afwijken van het advies van de commissie. Dat betekent dus dat Gedeputeerde Staten ook bij de gegrondverklaringen geen enkele keer heeft advies heeft afgeweken.

## 2.6. Beslistermijn

In de Awb zijn termijnen opgenomen voor de afhandeling van bezwaar- en beroepszaken. Op grond van artikel 7:10 Awb, is de basisbeslistermijn voor de afhandeling van bezwaarschriften twaalf weken, indien er sprake is van advisering door een externe bezwaarcommissie. De termijn kan worden verlengd tot achttien weken. Verdere verlenging is mogelijk als door alle partijen wordt ingestemd en er geen belangen van derden door

worden geschaad.

Indien er niet binnen de wettelijke termijn wordt beslist op een bezwaarschrift, kan bezwaarde op grond van de Wet tijdig beslissen, aanspraak maken op een dwangsom. Bezwaarde moet dan eerst bestuursorgaan in gebreke stellen. Het bestuursorgaan heeft dan twee weken om alsnog (tijdig) een besluit te nemen. Gebeurt dit niet binnen twee weken, dan kan bezwaarde aanspraak maken op een dwangsom. De hoogte ervan hangt af van de tijd die verstrijkt voordat het besluit genomen is, met een maximum van € 1.260,- (2017). Het is daarom voor de provincie van belang dat binnen de beslistermijn een beslissing op bezwaar wordt genomen.

In 2016, net als in 2015, zijn alle afgehandelde bezwaarschriften van de algemene kamer binnen de wettelijke termijnen afgedaan, al dan niet na verlenging en met instemming van bezwaarde. Er zijn dan ook in beide jaren geen ingebrekestellingen en dwangsomverzoeken hieromtrent ingediend.



## 3. Beroep

### 3.1. Inleiding

In de bezwaarfase is er sprake van een bestuurlijke heroverweging. Het bestuur heroverweegt het besluit, na advies van de commissie, op rechtmatigheid en doelmatigheid. Tegen het besluit van het bestuursorgaan op het bezwaar, kan de belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter. In veel gevallen is dit de rechtbank (subsidies e.d.). Bij andere zaken is dit de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) (vooral ruimtelijke ordening en natuurbeschermingsrecht). Tegen een uitspraak van de rechtbank inzake het beroep is doorgaans hoger beroep mogelijk bij de Afdeling, als hoogste bestuursrechter.

Wanneer de kwestie in de bestuurlijke fase al volledig is uitgekristalliseerd, kan door de belanghebbende aan het bestuursorgaan een verzoek worden voor rechtstreeks beroep, waarbij de bezwaarfase wordt overgeslagen. In een aantal gevallen is geen bezwaar, maar alleen beroep bij de Afdeling mogelijk. Hiervan is onder meer sprake bij besluiten van GS die tot stand zijn gekomen met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4. Awb), zoals vergunningen op grond van de Ontgrondingenwet.

Een verzoek om voorlopige voorziening kan worden ingediend in samenhang met bezwaar of in samenhang met (hoger) beroep. De voorzieningenrechter (rechtbank of Afdeling) toetst dan vooral op de spoedeisendheid en de onomkeerbaarheid van de gevolgen van het besluit en spreekt een voorlopig oordeel uit over de rechtmatigheid van het bestreden besluit. Het oordeel van de voorzieningenrechter is niet bindend voor de bodemprocedure.

In deze monitor wordt bij het bespreken van de beroepszaken geen onderscheid gemaakt in de verschillende procedures. Waar nodig wordt aandacht besteed aan de relatie van de beroepsfase met de daaraan voorafgegane bezwaarfase.

De uitspraken van de bestuursrechter kunnen interessante inzichten bieden aan de provincie bij besluitvorming.

### 3.2. Behandeld

#### *Behandeld in 2015*

Op 1 januari 2015 waren twee beroepszaken bij de Afdeling in behandeling. In 2015 is vervolgens zesmaal beroep ingesteld tegen een besluit van GS bij de rechtbank en tweemaal beroep bij de Afdeling. Er is in 2015 geen hoger beroep aangetekend bij de Afdeling. In vier zaken is uitspraak gedaan. Een beroepsschrift tegen de beslissing op bezwaar in het kader van de Flora- en Faunawet tot ontheffing voor afschot is door de rechtbank ongegrond verklaard. Tegen de uitspraak van de rechtbank is geen hoger beroep ingesteld. De Afdeling heeft de beroepsschriften tegen het besluit inpassingsplan in een geval niet-ontvankelijk verklaard en in een ander geval ongegrond. Het betrof beroepen tegen een besluit dat tot stand is gekomen met toepassing van de uniforme voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb). De Afdeling heeft in 2015 met betrekking tot zaken in het kader van de Natuurbeschermingswet twee keer een gegrondverklaring uitgesproken.

Tabel . Behandelde beroepsschriften (Rechtbank en Afdeling Bestuursrechtspraak)

	2015		2016	
	Aantal	%	Aantal	%
Ongegrond	2	25%	2	0%
(Gedeeltelijk) gegrond	2	25%	1	0%
Niet-ontvankelijk	1	12%	0	0%
Ingetrokken	0	0%	2	0%
In behandeling op 31-12	3	38%	3	0%
<b>Totaal</b>	<b>8</b>	<b>100%</b>	<b>8</b>	<b>100%</b>

#### *Behandeld in 2016*

In 2016 is enkele keren beroep ingesteld tegen besluiten op grond van de Natuurbeschermingswet 1998, met het verzoek tot intrekking van de vergunning op grond van die wet. Dit heeft in één geval geleid tot intrekking en mogelijk tot een nieuwe aangepaste aanvraag voor een vergunning. Ook is beroep ingesteld tegen de weigering om handhavend op te treden tegen de voorschriften van een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 voor de verlichting van windparken. Dit beroep is in 2017 door de Afdeling ongegrond verklaard.

Ook tegen besluiten op grond van de Flora- en faunawet is enkele keren beroep ingesteld. In een geval betrof het de ontheffing voor het verjagen van onder meer grauwe ganzen en knobbelzwanen. Het hiertegen gemaakte bezwaar is ongegrond verklaard. De rechtbank Midden-Nederland heeft echter het beroep tegen de beslissing op bezwaar gegrond verklaard, de beslissing op bezwaar vernietigd en het primaire besluit geschorst. Ook met betrekking tot Lelystad Airport is beroep ingesteld tegen een ontheffing voor verjaging en afschot van vogels in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer. Het betrof hier een nieuwe ontheffing, na het advies gegrondverklaring van de bezwaarcommissie met betrekking tot de eerste ontheffing. Bij voorlopige voorziening is het besluit geschorst hangende de beroepsprocedure. De procedure heeft (opnieuw) geleid tot aanpassing van het besluit en tot uiteindelijk intrekking van het beroep.

In het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is pro forma beroep ingesteld tegen een omgevingsvergunning voor de Afvalzorg te Lelystad. In januari 2017 heeft een zitting plaatsgevonden.

Op grond van de Wet ruimtelijke ordening hebben GS in 2016 aan de gemeente Dronten een reactieve aanwijzing gegeven om permanente bewoning op Zuiderzee op Zuid tegen te gaan. Er is hiertegen beroep ingesteld. De zitting vindt plaats in 2017.

Er is in 2015 door drie partijen beroep ingesteld tegen het besluit van GS inzake het administratief beroep met betrekking tot een vergunning voor een crematorium in Zeewolde. Eind 2016 heeft de zitting plaatsgevonden. De uitspraak is in 2017.

Tegen de beslissing op bezwaar is in 2016 beroep ingesteld betreffende een besluit tot bestuursdwang vanwege het illegaal afmeren van een pleziervaartuig. Na weigering van een voorlopige voorziening is het beroep ingetrokken.

## 4. Ontwikkelingen

Ontwikkelingen met betrekking tot bezwaar en beroep zijn vooral te verwachten in de zin van verdere digitalisering van de processen. Dat betekent bijvoorbeeld dat het proces van online bezwaar maken zal worden ontwikkeld. Ook bij de interne afhandeling van zaken zullen procesonderdelen verder gedigitaliseerd worden. Dit kan onder meer leiden tot meer efficiency en grote toegankelijkheid van informatie van de processen.

De nieuwe werkwijze van de rechtbank zal mogelijk ook gevolgen hebben voor de werkwijze van bezwaarcommissie. Het proces wordt dan meer geleid vanuit een actieve, vragende rol van de voorzitter en de leden van de commissie.

Tenslotte zijn mogelijk ontwikkelingen te verwachten met het verder vormgeven van de informele aanpak. Hoewel bij de provincie lang niet alle zaken geschikt zijn voor een (pre-)mediation-achtige aanpak, blijft het voeren van het (informele) gesprek wenselijk.

## 5. Samenvatting en conclusies

Het aantal behandelde bezwaarschriften in 2015 en 2016 komt nagenoeg overeen. De typen besluiten waartegen bezwaar is ingesteld laten ook geen opzienbarende verschillen zien. In 2016 is bijna de helft van het aantal in behandeling zijnde bezwaarschriften ingetrokken. Dit hoge aantal hangt samen met de bundel bezwaarschriften die in 2015 zijn ingediend tegen de afwijzing van de subsidie 'asbest eraf, zonnepanelen erop'. Door een uitbreiding van het budget is de subsidie alsnog toegekend.

Opmerkelijk is het relatieve hoge aantal bezwaren van gemeenten tegen een provinciaal besluit. Opvallend is het geringe aantal gegrondverklaringen. Dat betekent dat de voorbereiding van de besluitvorming over het algemeen naar behoren is. Niettemin hebben alle gegrondverklaringen in 2016 betrekking op een motiveringsgebrek. Dat wil zeggen dat de onderbouwing en de communicatie over het besluit, aandacht verdient.

Alle bezwaren zijn tijdig, binnen de wettelijke termijn afgedaan. Er zijn dan ook geen ingebrekestellingen en dwangsomverzoeken hieromtrent ingediend.

Beroep is in 2016 met name ingesteld tegen besluiten in het ruimtelijk domein, waaronder de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet. De uitspraken in de beroepszaken geven geen opzienbarende resultaten. Voor enkele zaken zal pas in 2017 een uitspraak volgen.

Ontwikkelingen met betrekking tot bezwaar en beroep zijn vooral te verwachten in de zin van verdere digitalisering van de processen. De nieuwe werkwijze van de rechtbank zal mogelijk ook gevolgen hebben voor de werkwijze van bezwaarcommissie. Het proces wordt dan meer geleid vanuit een actieve, vragende rol van de voorzitter en de leden van de commissie.

## **6. Reactie Commissie bezwaar en beroep**

### **Vorbereiding besluitvorming**

De commissie acht de besluitvorming in de regel op orde. In de gevallen waarin dit niet zo is kleven er (stevige) motiveringsgebreken aan het bestreden besluiten. Hierbij verwijst zij naar de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij het gaat om zorgvuldigheid en belangenafweging. Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Tevens dient het besluit te berusten op een deugdelijke motivering.

### **Verweer vak-afdeling**

De commissie vindt de verweerschriften en de vertegenwoordigers in de meeste gevallen ruim op orde. De commissie heeft het idee dat in sommige gevallen het verweerschrift aangegrepen wordt om alsnog onduidelijkheden en motiveringsgebreken te verhelpen.

### **Terugkoppeling**

De commissie pleit voor meer terugkoppeling met betrekking tot lopende bezwaar- en beroepszaken en beslissingen op bezwaar. Daarmee kan zij ook reflecteren op haar eigen functioneren. Het verdient aanbeveling om ook ten aanzien van beroepszaken over een centrale registratie te kunnen beschikken.