



PROVINCIE  UTRECHT

# Jaarverslag 2022 awb-adviescommissie



Jaarverslag 2022  
Awb-adviescommissie

# Inhoud

Voorwoord	4
Samenvatting	6
1. Inleiding	8
1.1 De Awb-adviescommissie	9
1.2 Nieuw in de verordening	9
2. Samenstelling en werkwijze van de commissie	10
2.1 Samenstelling van de commissie	11
2.2 Secretariaat	11
2.3 Werkwijze van de commissie, informele geschillenbeslechting	12
3. Bezwaarschriften	14
3.1 Algemeen	15
3.2 Overzicht ingekomen bezwaarschriften	15
3.3 Aantal adviezen en besluiten ten behoeve van PS en GS	17
3.4 Adviezen per rubriek	17
3.5 Beslissingen op bezwaar	22
3.6 Beslistermijn bezwaarprocedure	26
4. Voorlopige voorzieningen, beroepen en hoger beroepen	28
5. Proceskostenvergoeding, ingebrekestellingen en verbeurde dwangsommen	36
6. Klachten	38
6.1 Algemeen	39
6.2 Aantal en inhoud van de klachten	39
6.3 Nationale ombudsman	40
7. Administratief beroep	42
8. Aanbevelingen	44
9. Ontwikkelingen en verwachtingen	48
Bijlage	52

# Voorwoord

In dit jaarverslag geeft de Awb-adviescommissie van de provincie Utrecht haar werkzaamheden weer over het jaar 2022. Het heeft betrekking op alle bezwaarschriften, klachten en administratief beroep, die door gedeputeerde Staten, provinciale Staten of de commissaris van de Koning zijn ontvangen en afgehandeld.

Dit verslag biedt de commissie enerzijds de gelegenheid verantwoording af te leggen over de wijze waarop zij haar opdracht gestalte heeft gegeven. Anderzijds geeft het de mogelijkheid de belangrijkste bevindingen nog eens onder aandacht van het provinciaal bestuur te brengen. Haar missie hierbij is om, vanuit onafhankelijkheid en haar adviserende rol, recht te doen aan gerechtvaardigde grieven van de burgers en een bijdrage te leveren aan de verdere verbetering van de kwaliteit van provinciale besluiten.

Om op effectieve wijze invulling te kunnen geven aan deze missie is het niet enkel van belang dat de adviezen juridisch juist en verstandig zijn, maar dienen de adviezen voor zowel de burgers als het bestuursorgaan in klare taal geschreven te zijn. Voor beide partijen is het dan duidelijk hoe het advies van de commissie na een volledige heroverweging van het primaire besluit tot stand is gekomen en wat dit voor betrokkenen betekent.

Wanneer een zaak daarvoor geschikt is, zet de commissie zich tijdens de hoorzitting ook in om het geschil ter plekke weg te nemen door het geven van nadere uitleg of door te bemiddelen.

Verliepen in de jaren 2020 en 2021 nog alle hoorzittingen via *Microsoft Teams*, in dit verslagjaar kwam daarin - gelukkig - verandering. De commissie hecht in het algemeen aan het fysieke contact met burger en bestuursorgaan, maar heeft ondervonden, dat in minder gecompliceerde zaken hoorzittingen in hybride vorm, d.w.z. feitelijk en tegelijk digitaal horen van partijen, vaak ook voldoen. Uitgangspunt blijft in alle gevallen, dat de commissie haar zitting houdt ten Provinciehuize.

Met ingang van 1 januari 2022 zijn er drie commissieleden minder door het vertrek van mevrouw mr. B. Beijen, mr. dr. L.M. Koenraad, en mr. A.G. van Malenstein. De commissie heeft op passende wijze afscheid van hen genomen en kijkt terug op een zeer plezierige samenwerking met deze deskundigen.

Tot slot hecht de commissie er aan haar dank uit te spreken voor de juridische en administratieve ondersteuning van de commissie door het ambtelijk secretariaat. Ook spreekt zij haar waardering uit voor de inhoudelijke inbreng en houding van de ambtenaren, die het provinciaal bestuur tijdens de hoorzittingen vertegenwoordigen. De samenwerking tussen de commissie en het ambtelijk apparaat is wederom plezierig en constructief geweest.

De voorzitter,

mr. Ties Elzenga

# Samenvatting

### **Bezwaarschriften**

In het jaar 2022 heeft de commissie 70 bezwaarschriften (met aftrek van de vijf doorgezonden zaken) ontvangen. In 38 bezwaarzaken is door de commissie advies uitgebracht (zaken uit 2020, 2021 en 2022).

In 2022 is in drie gevallen geheel van een door de commissie gegeven advies afgeweken in een beslissing van gedeputeerde staten.

In 2022 is 51% van de in 2022 ontvangen bezwaarschriften (33 zaken ingetrokken en drie tijds beslissing op bezwaar) binnen de wettelijke termijn van twaalf weken afgehandeld of wanneer dit niet mogelijk bleek, voldaan aan de regels over verdaging en/of uitstel.

In 33 % van de lopende zaken (2021 en 2020) is binnen de wettelijke termijn van twaalf weken een beslissing op bezwaar genomen of wanneer dit niet mogelijk bleek, voldaan aan de regels over verdaging en/of uitstel.

### **Klachten**

In 2022 bedroeg het aantal ingediende klachten zeven, waarvan vier bejegeningklachten betroffen. Dit is evenveel als in 2021: toen waren er ook vier bejegeningklachten.

### **Administratief beroep**

In 2022 heeft de commissie drie administratief beroepschriften ontvangen.

### **Overige zaken**

Van de in totaal 85 ontvangen zaken (bezwaar, klacht, administratief beroep, overig) zijn zeven zaken niet in behandeling genomen door de commissie, omdat de commissie daartoe niet bevoegd was.

### **Ingetrokken**

Van de resterende 78 zaken uit 2022 zijn 33 zaken ingetrokken na minnelijk overleg.

### **Lopende zaken per 1-1-2023**

Het afhandelen van de 45 nog af te handelen zaken is niet geheel gelukt, want er wachten nog 27 zaken in verband met nog lopend minnelijk overleg of nog in te plannen voor een hoorzitting. Ook heeft de commissie over 16 daarvan al geadviseerd, maar hebben de commissaris van de Koning, gedeputeerde staten of provinciale staten nog geen beslissing genomen.

Per 31 december 2022 resteren uit 2020 en 2021 nog drie zaken wachtend op definitieve afdoening doordat het minnelijk overleg nog steeds niet is afgerond.

Totaal heeft de commissie nog 30 zaken die nog niet definitief zijn afgedaan door een beslissing van het betrokken bestuursorgaan of door een intrekking van bezwaar, klacht of administratief beroep.

### **Wijzigingen in de samenstelling van de commissie**

Met ingang van 1 januari 2022 zijn er drie commissieleden minder door het vertrek van mevrouw mr. B. Beijen, mr. dr. L.M. Koenraad, en mr. A.G. van Malenstein.

Inmiddels zijn drie nieuwe commissieleden benoemd en toetreden tot de commissie.

### **Overige werkzaamheden**

De voorzitters Elzenga en Van Leyenhorst waren op 14 april 2022 aanwezig bij het aanbieden van het jaarverslag 2021 aan de commissaris van de Koning de heer Oosters in tegenwoordigheid van de provinciesecretaris mevrouw Knol.

De genoemde voorzitters waren, ondanks de boerenprotesten bij het Huis der Provincie Utrecht, tevens aanwezig bij de behandeling van het jaarverslag 2021 in de vergadering van de Statencommissie Bestuur, Economie en Middelen op 22 juni 2022.



# 1

## Inleiding

### 1.1 De Awb-adviescommissie

De Awb-adviescommissie heeft als taak zorg te dragen voor een zorgvuldige behandeling van de bezwaarschriften en klachten en daarover de bestuursorganen van de provincie te adviseren. PS, GS en de cvdK hebben de commissie laatstelijk ingesteld op basis van artikel 82 van de Provinciewet bij de Verordening bezwaarschriften, klachten en administratief beroep provincie Utrecht 2021.

De tekst van de verordening is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

De commissie is een commissie als bedoeld in de artikelen 7:13 en 9:14 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Volgens artikel 18 van de verordening brengt de commissie jaarlijks vóór 1 juli een schriftelijk verslag van haar werkzaamheden uit aan PS, GS en de cvdK. Dit is het jaarverslag over het kalenderjaar 2022.

Organisatorisch valt de commissie onder de cvdK als portefeuillehouder; volgens artikel 175 van de Provinciewet ziet de cvdK erop toe dat bezwaarschriften en klachten zorgvuldig worden behandeld.

### 1.2 Nieuw in de verordening

De op 1 augustus 2021 in werking getreden verordening bracht een aantal veranderingen ten opzichte van de tot dan geldende regeling.

Allereerst betreft de verordening niet alleen samenstelling, taak en werkwijze van de commissie, maar geeft ze in artikel 7 ook een regeling voor de handelwijze van de bestuursorganen zelf nadat een bezwaarschrift, administratief beroepschrift of klacht is binnengekomen. In verband daarmee is de citeertitel van de verordening ook aangepast. Het belangrijkste nieuwe voorschrift van artikel 7 is dat de bestuursorganen dadelijk contact moeten opnemen met de afzender en bezien of de zaak in der minne kan worden opgelost. Dit voorschrift is opgenomen op voorstel van de commissie.

Ten tweede adviseert de commissie niet alleen meer aan PS en GS, zoals voorheen, maar ook aan de commissaris. In verband daarmee heet ze nu eenvoudig 'Awb-adviescommissie'.

Voorheen kende de commissie verschillende voorzitters, met gelijke bevoegdheden. Nu gaat het om 'de voorzitter' en 'plaatsvervangende voorzitters' (zie paragraaf 2.1).

Tot slot is de verordening aangepast aan de werkwijze die in de praktijk reeds werd gevolgd: de zaken worden behandeld (en de adviezen worden uitgebracht) door kamers, die bestaan uit de voorzitter of een plaatsvervangend voorzitter en twee andere leden.

Er is niet meer bepaald door GS, PS en de cvdK om na - bijvoorbeeld vijf jaren - de praktijk van de verordening te evalueren.

Uit informatie die het secretariaat van de provinciale domeinen kreeg in 2022, blijkt enerzijds in elk geval het verplichte minnelijk overleg zijn vruchten af te werpen, getuige het aantal zaken dat op minnelijke wijze is opgelost. Anderzijds leverde de samenstelling van de commissie bij (het zeldzame) administratief beroep in 2022 de nodige discussie op: dat werd door de drukke agenda's van de betrokken gedeputeerden in de praktijk opgelost door de gedeputeerden te vervangen door een van de plaatsvervangende voorzitters.

De vraag is of het zitting nemen van gedeputeerden in een commissie in geval van een administratief beroep nog van deze tijd is nu GS, PS en de cvdK worden geadviseerd door een onafhankelijke Awb-adviescommissie. Een kleine rondgang bij andere provincies leert dat slechts bij 5 van de 12 provincies een gedeputeerde zitting heeft in een dergelijke commissie. Dat zijn behalve de provincie Utrecht, de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Limburg en Overijssel.

Verder bleek dat in artikel 8 ten onrechte niet is verwezen naar gelijksoortige bepalingen in de Awb over het administratief beroep en dat de toelichting bij de verordening niet is aangepast aan de nieuwe bepalingen.

De toelichting bij de verordening heeft geen enkele juridische status, dus dat euvel zou bij een tussentijdse wijziging van de verordening kunnen worden hersteld.

# 2

## **Samenstelling en werkwijze van de commissie**

## 2.1 Samenstelling van de commissie

Op grond van artikel 4, eerste lid, van de verordening, worden de voorzitters en andere leden voor ten hoogste vier jaar benoemd. Na het verstrijken van deze periode kunnen zij éénmaal herbenoemd worden. De commissie werkt met zogeheten 'kamers'. De commissie regelt zelf de samenstelling van deze kamers. Een kamer bestaat uit een (plaatsvervangend) voorzitter en twee andere leden; ook wordt altijd een reservelid aangewezen. Daarbij wordt, waar mogelijk en van belang, rekening gehouden met eventuele specialisaties van de leden.

Ten behoeve van de volledige heroverweging is er bij de samenstelling van de commissie gestreefd leden te selecteren met verschillende achtergronden (juridische en politiek/bestuurlijke ervaring).

De commissie kende op 31 december 2022 de volgende samenstelling.

mr. T. Elzenga (lid en voorzitter)  
mr. H.W. Schmidt (lid en plaatsvervangend voorzitter)  
mevrouw mr. M.G.T. van Leyenhorst (lid en plaatsvervangend voorzitter)  
prof. mr. P.J.J. van Buuren (lid en plaatsvervangend voorzitter)  
mr. drs. G.A.J.M. Hoevenaars (lid)  
mr. B.C. Knieriem (lid)  
prof. mr. W. Konijnenbelt (lid)  
mevrouw mr. M.E.T. Vink-van Oostveen (lid)

Achtergrond en eventuele nevenwerkzaamheden commissieleden:

T. Elzenga is oud-burgemeester van onder andere de gemeente Veenendaal.  
H.W. Schmidt is oud-burgemeester van onder andere de gemeente Woerden; momenteel rechter-plaatsvervanger bij de rechtbank Rotterdam.  
M.G.T. van Leyenhorst is senior juridisch adviseur bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.  
P.J.J. van Buuren is em. hoogleraar staats- en bestuursrecht alsmede oud-staatsraad, voorzitter van de ruimtelijke-orderingskamer van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.  
G.A.J.M. Hoevenaars is jurist/werkgroepsecretaris

bij de Commissie voor de milieueffectrapportage.  
B.C. Knieriem is afdelingshoofd Strategie bij de gemeente Veenendaal.

W. Konijnenbelt is em. hoogleraar staats- en bestuursrecht alsmede oud-staatsraad; momenteel docent wetgevingsleer.

M.E.T. Vink-van Oostveen is secretaris van de bezwaarschriftencommissie gemeenten Nieuwkoop en Kaag en Braassem en eigenaar van [MijnRechttopZorg.nl](http://MijnRechttopZorg.nl).

## Eervol ontslag

In het derde kwartaal van 2022 vroegen drie leden om eervol ontslag:

mevrouw mr. B. Beijen, senior juridisch adviseur stikstof bij BIJ12;  
mr. dr. L.M. Koenraad, universitair docent bestuursrecht aan de Open Universiteit, rechter-plaatsvervanger in de rechtbank Gelderland, senior juridisch vakredacteur omgevingsrecht bij Wolters Kluwer, Schulinck Omgevingsrecht en docent Tilburg University (Tilburg Law School);  
mr. A.G. van Malenstein, rechter-plaatsvervanger bij de rechtbank Rotterdam.

De commissie bedankt deze drie leden voor hun waardevolle en deskundige bijdragen in de afgelopen jaren.

## Wijziging samenstelling commissie in 2023

Een van onze gewaardeerde plaatsvervangende voorzitters, H.W. Schmidt, heeft inmiddels voor het einde van zijn benoemingstermijn de commissie verlaten.

Op 1 november 2023 lopen de termijnen af van voorzitter T. Elzenga en lid G.A.J.M. Hoevenaars.

Op het moment van het ter perse gaan van dit jaarverslag zijn drie nieuwe leden benoemd en toegetreden tot de commissie.

## 2.2 Secretariaat

De commissie wordt ondersteund door een secretariaat. Dat is ondergebracht bij het team Inkoop, Juridische Zaken en Subsidies van het domein Bedrijfsvoering.

Secretarissen:

mevrouw mr. J.M.P. (Annemarie) Schemkes-Hulshoff

mevrouw mr. D.M.L. (Desirée) Krak

Juridisch ondersteuner:

mevrouw E. (Evelina) Gomes MSc

### **2.3 Werkwijze van de commissie, informele geschillenbeslechting**

De behandeling van een *bezwaarschrift* dient binnen twaalf weken na het verstrijken van de termijn voor het indienen van bezwaar afgesloten te zijn met een aan de bezwaarmaker verzonden beslissing op bezwaar. De commissie streeft ernaar tijdig te adviseren, zodat het betrokken domein voldoende tijd overhoudt om binnen de beslistermijn de beslissing op bezwaar af te wikkelen. In dit jaarverslag wordt onder 'domeinen' verstaan: een van de zes domeinen genoemd in het organogram van de provincie Utrecht (te vinden op de website van de provincie).

De afdoening van het bezwaarschrift kent verschillende stappen. Allereerst wordt de ontvangst daarvan schriftelijk bevestigd.

#### ***Het directe contact***

Een belangrijke taak van het secretariaat is vervolgens om te onderzoeken of het geschil zonder advies van de commissie kan worden opgelost, bijvoorbeeld via een informeel gesprek of doordat het bestreden besluit al in de door bezwaarden bepleite zin kan worden opgelost zonder dat daarvoor een advies van de commissie nodig is.

Uit onderzoek verricht in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ('Prettig contact met de overheid', 2011; [Prettig contact met de overheid | Kennisbank Openbaar Bestuur \(kennisopenbaarbestuur.nl\)](#)) is gebleken dat een proactieve en oplossingsgerichte aanpak van bezwaren beter aansluit bij de wensen en behoeften van burgers. Burgers verwachten op een responsieve, welwillende, goedaardige, empathische en respectvolle manier behandeld te worden en goed te worden geïnformeerd door een overheidsorgaan. Kortom zij willen zich "gehoord voelen".

Binnen een week moet een medewerker van het betrokken domein of extern bestuursorgaan (Regionale uitvoeringsdienst of Omgevingsdienst) telefonisch contact opnemen voor nadere informatie en om te bezien of 'het geschil' 'op informele wijze' kan worden opgelost. Daarbij wordt bekeken wat er aan de hand is om vervolgens de beste aanpak van het bezwaar te bespreken. Soms is een telefoongesprek voldoende om een probleem op te lossen. De uitkomsten van deze voorprocedure worden schriftelijk vastgelegd en aan het dossier toegevoegd. Vaker is een vervolgesprek nodig tussen de indiener van het bezwaarschrift en de betrokken medewerkers.

Mocht dit gesprek geen passende uitkomst bieden, dan wordt alsnog de reguliere bezwaarprocedure doorlopen en wordt de zaak aan de commissie voorgelegd.

De provincie beschikt ook over een coördinator Mediation en is aangesloten bij het Mediation Netwerk Midden-Nederland.

Door het secretariaat wordt beoordeeld of het bezwaarschrift bij het juiste bestuursorgaan is ingediend, of er sprake is van een besluit waartegen bezwaar open staat, of het bezwaarschrift aan de wettelijke eisen voldoet en of het bezwaarschrift tijdig is ingediend.

Overigens blijkt uit recente uitspraken dat bestuursorganen de vrijheid wordt gelaten om in een geschil over een zaak waarbij er geen derde-belanghebbenden zijn, geen gevolg te geven aan overschrijding van de termijn (bijvoorbeeld [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl); ECLI:NL:CRVB:2021:1500).

De werkwijze bij de behandeling van *klachten en administratief beroep* volgt een soortgelijke route. In de hoofdstukken 6 en 7 wordt verder op de afhandeling van klachten en administratief beroep ingegaan.

In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uit 2022 zag deze bestuursrechter naar aanleiding van het verhandelde ter zitting aanleiding om partijen op te roepen om in overleg of via mediation een einde te maken aan hun geschil, waarbij van het betrokken bestuursorgaan mocht worden verwacht dat het daarbij een initiërende en regisserende rol op zich neemt (d.d. 20-4-2022, ECLI:NL:RVS:2022:1152).

Of zoals een annotator bij deze uitspraak het verwoordt:

“Het bestuursrecht is sinds de invoering van de Awb in toenemende mate een partijenproces geworden. In dat proces wordt de rechter pas betrokken, zodra het bestuur mogelijkheden laat liggen (zoals bezwaarbehandeling, al dan niet informeel). Het bestuur is daarom als eerste aan zet geschillen te beslechten en conflicten en problemen tussen haarzelf en haar burgers op te lossen. Wanneer het bestuur dat niet, niet correct, niet voldoende of niet afdoende doet, mag de bestuursrechter die taak – onder de noemer het bieden van rechtsbescherming – naar zich toe trekken (en zo nodig en/of mogelijk zelf in de zaak voorzien). Het is daarbij het bestuur dat als *repeat player* kan worden aangemerkt, met waarschijnlijk de beste (financiële) middelen en aanwezige kennis. (...)”.

# 3

## Bezwaarschriften

### 3.1 Algemeen

#### **Doel bezwaarprocedure**

De bezwaarfase is voor een bezwaarmaker een laagdrempelige manier om grieven tegen een besluit duidelijk te maken (relatief snel, betrekkelijk eenvoudig, het inschakelen van rechtshulp is niet verplicht en er zijn geen kosten aan verbonden). Voor het bestuursorgaan is de bezwaarfase een kans om zijn besluit te heroverwegen. Deze heroverweging is niet vrijblijvend: de bezwaren moeten serieus worden beoordeeld, ook als ze geen betrekking hebben op de rechtmatigheid van het bestreden besluit.

Volgt na de bezwaarfase toch een gang naar de rechter, dan hoeft de inspanning die in de bezwaarfase is gepleegd voor de provincie niet tevergeefs te zijn geweest. In elk geval is er een dossier gevormd. De kern van het geschil is na de heroverweging in bezwaar nauwkeuriger in kaart gebracht, waardoor partijen zich daar in het beroep op kunnen concentreren.

Bezwaarschriften kunnen het bestuur soms attenderen op structurele gebreken in de primaire besluitvorming die zich anders misschien aan het zicht van het bestuur zouden onttrekken (veel bevoegdheden worden 'laag' in de organisatie gemandateerd). Daarmee helpt de bezwaarfase bestuursorganen om te letten op de kwaliteit van de primaire besluiten. Uit hoofde van juridische kwaliteitszorg zijn de uitkomsten van de bezwaarfase dan ook van belang.

#### **Volledige heroverweging**

Het bestuursorgaan dat beslist op het bezwaarschrift moet bij de heroverweging van het bestreden besluit niet alleen betrekken of het juridisch houdbaar is (rechtmatig) maar ook beleidsmatig en maatschappelijk aanvaardbaar (doelmatig).

Vooraf bij de uitoefening van een min of meer vrije bevoegdheid van het bestuursorgaan, is de volledige heroverweging van belang. Bij de heroverweging moet rekening worden gehouden met nieuwe feiten, omstandigheden en eventuele wijzigingen in het geldende recht (er dient - in beginsel - ex nunc, naar het nu, getoetst te worden). De grenzen van het geschil worden bepaald door de inhoud van het primaire besluit, de inhoud van het bezwaarschrift en door hetgeen ter zitting naar voren wordt gebracht.

Daarbij geldt dat het bestuursorgaan de bezwaren ruim mag opvatten.

### 3.2 Overzicht ingekomen bezwaarschriften

In het jaar 2022 hebben PS en GS in totaal 70 bezwaarschriften ontvangen. Dat is een daling ten opzichte van het jaar daarvoor: in 2021 waren het er 74.

#### **Onderwerpen**

Net als vorig jaar is ervoor gekozen om per onderwerp (en dus niet per domein) verslag te doen van de binnengekomen bezwaarschriften, uitgebrachte adviezen en genomen beslissingen op bezwaar.

Binnen de taken die door of namens de provincie Utrecht worden uitgevoerd vloeien de meeste bezwaren voort uit besluiten die te maken hebben met subsidies en de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb).

Van de 33 zaken die betrekking hadden op vergunningen/ontheffingen waren dertien bezwaarschriften ingediend tegen tijdelijke ontheffingen van de Luchtvaartwet (zogenaamde TUG-ontheffingen) en twaalf bezwaarschriften gericht tegen ontheffingen van de Wnb ten koste van beschermde diersoorten in verband van ruimtelijke ingrepen (zoals woningbouw).

De zes handhavingzaken in het kader van de Wnb hadden onder meer betrekking op een verzoek aan GS om passende maatregelen te nemen om de stikstofdepositie in een natuurgebied te reduceren.

Van de 18 subsidiezaken betroffen drie 'Europese' subsidies en vijftien provinciale subsidies.

Verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) en sinds 1 mei 2022 de Wet open overheid (hierna: Woo) kunnen bij alle domeinen worden ingediend. In 2021 werden er vier bezwaren tegen besluiten op grond van Wob/Woo-verzoeken behandeld door de commissie, in 2022 zijn zes bezwaren ingediend tegen Wob/Woo-besluiten.

De Wob/Woo-verzoeken van 2022 hadden betrekking op stukken over (1) kernenergie en kleine kernreactoren, (2) vang- en vergassingsacties jegens ganzen, (3, 4 en 5) de besluitvorming en



Onderwerp	Aantal in 2022
Wet natuurbescherming vergunning/ontheffing (Wnb)	12
Wet natuurbescherming handhaving (Wnb handhaving)	6
Verordening natuur en landschap/Interim Omgevingsverordening (VNL-IOV)	2
Subsidies	18
Water	1
Regionale Energie Strategie	1
Luchtvaart	13
Bodem	2
Wet openbaarheid van bestuur/Wet open overheid (Wob/Woo)	6
Vuurwerk/ontbrandingstoestemming	5
Niet tijdig beslissen/weigering besluit te nemen	2
Wabo	2
<b>Totaal</b>	<b>70</b>

Tabel 1. Overzicht van het aantal ingekomen bezwaarschriften onderverdeeld naar onderwerp.

natuurcompensatie in verband met woningbouw op het Hessingterrein in De Bilt en (6) het 'Prestatiecontract instandhouding openbare verlichting en verkeersregelinstallaties 2019 — 2023'.

Alle Wob/Woo-besluiten zijn te raadplegen op de website van de provincie.

#### **Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD)**

De RUD voert in de primaire fase in mandaat taken van de provincie uit. Het gaat om onderdelen van taken voortvloeiend uit de Wet bodembescherming, de Ontgrondingenwet, de Waterwet, de Interim Omgevingsverordening provincie Utrecht, de Luchtvaartwet, het Vuurwerkbesluit en milieuwetgeving bedrijven.

De RUD kreeg 31 bezwaren tegen de door hem voorbereide besluiten te verwerken in 2022. In 2021 waren dat er nog negen.

In 2022 zijn er zes bezwaren tegen 'Tijdelijke en Uitzonderlijk Gebruik-ontheffingen' (hierna: TUG-ontheffingen) gemaakt. In 2021 werden geen bezwaren tegen TUG-ontheffingen ingediend.

De bezwaren zijn ingediend door verschillende natuurorganisaties en vooral gericht tegen het onvoldoende meewegen van het belang van de natuur en het milieu.

De bezwaren waren vooral gericht tegen starten en landen van helicopters op een locatie in Nieuwer ter Aa en paramotoren op locaties in Eemnes en De Bilt.

Van de RUD ontvingen we de volgende informatie over de in 2022 verleende TUG-ontheffingen:

- Generieke TUG-ontheffingen: 15
- Lokatiegebonden TUG-ontheffingen: 5
- Specifieke lokatiegebonden TUG-ontheffingen: 1

In 2022 kwamen vijf bezwaarschriften binnen tegen een op grond van het Vuurwerkbesluit verleende ontbrandingstoestemming in het Maximapark in Utrecht. Nadat de vergunninghouder zijn aanvraag introk, heeft de RUD de vergunning ingetrokken en vervolgens zijn ook de bezwaarschriften ingetrokken.

### 3.3 Aantal adviezen en besluiten ten behoeve van PS en GS

De commissie heeft in 2022 in totaal 70 bezwaarschriften ontvangen die betrekking hadden op door PS of GS genomen besluiten; besluiten van de cvdK kwamen niet aan de orde. Het aantal uitgebrachte adviezen over die bezwaarschriften bedroeg 38.

Er zijn vijf zaken intern dan wel extern doorgezonden, omdat de commissie niet bevoegd was.

Het aantal ingetrokken bezwaarschriften, al dan niet na minnelijk overleg, bedroeg 33.

Dat het aantal uitgebrachte adviezen lager is dan het aantal ontvangen bezwaarschriften is als volgt te verklaren. In de eerste plaats wordt soms meer dan één bezwaarschrift ingediend tegen één besluit. In dat geval worden de bezwaarschriften gezamenlijk behandeld en wordt er één advies uitgebracht. Verder kan het voorkomen dat een bezwaarschrift aan het eind van het jaar wordt ingediend (en is meegeteld

bij het aantal ontvangen bezwaarschriften), terwijl de commissie het pas in 2023 behandelt.

### 3.4 Adviezen per rubriek

#### 3.4.1. Advies 'kennelijk niet-ontvankelijk'

Het aantal adviezen over het niet-ontvankelijk verklaren van bezwaren, dus het zonder hoorzitting afdoen van bezwaren, bedroeg tien in 2022.

Hieronder wordt een zaak besproken, tegen een besluit van PS, waarin de commissie tot kennelijk niet-ontvankelijkverklaring heeft geadviseerd. Daarnaast waren er in deze zaak, na ontvangst van het advies van de commissie, adviezen opgesteld in opdracht van PS en een statenlid.

#### Waar de zaak over ging

GS hadden een Tussenbalans Regionale Energiestrategieën (RES) opgesteld – een soort voortgangsrapportage - en met een statenvoorstel naar PS gestuurd om hen daarvan op de hoogte te stellen.

In de Tussenbalans staat dat de haalbaarheid van het gezamenlijke doel van de RES'en voor 2030 onder druk staat. Bij toepassing van het begrippenkader van Nationaal Programma RES en uitgaande van realisatie van de volledige ambitie 'zon op dak' zou in 2030 1,38 TWh energie gerealiseerd zijn in plaats van de 2,4 TWh energie die is voorgeschreven.

Om enerzijds rekening te houden met voorkeuren voor zon, maar ook de verhouding zon-wind te verbeteren is een streven naar tenminste 1 TWh windenergie realistisch volgens GS.

GS concluderen dat er voldoende onderzoeksgebieden passend in provinciaal beleid zijn, maar dat bij een

Afhandeling bezwaarschriften	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Totaal aantal uitgebrachte adviezen	56	69	111	80	32	38
Ingetrokken	19	18	32	20	47	33
Doorgezonden	1	1	4	4	1	5
Nog in behandeling	32	70	63	28	21	13

Tabel 2. Totaal aantal uitgebrachte adviezen en overige wijze van afhandeling door de commissie

eventuele volgende stap nader onderzoek moet uitwijzen of de locatie daadwerkelijk geschikt is voor windenergie.

PS besloten om deze Tussenbalans, met inachtneming van 'amendement 22 Lokaal eigendom', vast te stellen.

Een bewoner van Vinkeveen, zes stichtingen en twee verenigingen hebben tegen dit besluit van PS bezwaar gemaakt.

#### *Advies van de commissie*

De commissie heeft geconstateerd dat de indieners van het bezwaarschrift niet aannemelijk hebben gemaakt dat er sprake is van een besluit waartegen zij bezwaar konden maken.

De commissie is van oordeel dat het besluit van PS niet is aan te merken als besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. In genoemd besluit stellen PS de Tussenbalans vast die naar zijn aard uitsluitend informatief is en een opdracht aan GS bevat een voortgangsrapportage op te stellen. Zo'n Tussenbalans vloeit voort uit de actieve informatieplicht die GS hebben op grond van artikel 167, tweede lid Provinciewet. Het besluit tot vaststelling van de Tussenbalans is niet gericht op enig rechtsgevolg en is dus geen publiekrechtelijke rechtshandeling. Daarvoor is namelijk vereist dat door de beslissing een wijziging in een recht of een plicht wordt beoogd. Het betreffen in dit geval mededelingen en feitelijke handelingen (een opdracht uitvoeren) en daar staat op grond van de Awb geen bezwaar en beroep tegen open.

Op termijn zal dit mogelijk leiden tot planvorming door GS waarbij bij amendement GS is opgedragen "om bij de mogelijke planvorming minimaal 50% lokaal eigendom als uitgangspunt te hanteren, waarbij gestreefd wordt naar maximale participatie door omwonenden".

De commissie is van oordeel dat pas bij een eventuele planvorming participatie door belanghebbenden mogelijk is. Als er uiteindelijk een plan wordt vastgesteld, staan daar rechtsmiddelen tegen open.

Nu het besluit van PS niet is aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb staat daartegen geen bezwaar open.

Naar aanleiding van vragen van statenleden vroegen PS daarover vervolgens een contra-advies aan een advocatenkantoor; ook een statenlid legde nog een door hem gevraagd deskundigenadvies over.

#### *Wat in de andere adviezen stond*

##### Advies 1

Het geconsulteerde advocatenkantoor adviseerde aan PS dat de bezwaarschriften kennelijk niet-ontvankelijk moesten worden verklaard. Reden:

De Tussenbalans RES bevat niet meer dan de vaststelling dat het met de voortgang van de RES'en niet goed (genoeg) gaat, dat aanvullende inzet noodzakelijk is. Die aanvullende inzet moet zijn gericht op realisatie van bestaande zoekgebieden en het in beeld brengen van nieuwe windlocaties. Daarmee is dit geen besluit dat de realisatie van een windpark mogelijk maakt.

Tegen besluiten die daadwerkelijk de realisatie van (bijvoorbeeld) windparken mogelijk maken, zoals gemeentelijke bestemmingsplannen, buitenplanse omgevingsvergunningen, projectbesluiten of provinciale inpassingsplannen, vergunningen of ontheffingen op grond van de Wet natuurbescherming staan mogelijkheden van inspraak, bezwaar en beroep open.

##### Advies 2

Het tegenadvies van het statenlid luidde dat er is als gevolg van de aanvaarding van amendement 22 bij het besluit van PS wel degelijk een verandering in het recht heeft plaatsgevonden. Reden:

Door aan te geven dat het uitgangspunt is dat minimaal 50% in lokaal eigendom is, is bij toekomstige planvorming het recht van potentiële investeerders anders dan voor aanvaarding van het amendement het geval was. Hiermee wordt de Tussenbalans een algemeen verbindend voorschrift. Eventueel kan het advies worden verdedigd dat een uitgangspunt nog geen verandering in het recht is. Echter, het is door dit besluit minder eenvoudig voor een niet lokale investeerder om voor meer dan 50% eigenaar van een windmolen te worden. Het oordeel moet dan ook zijn dat er sprake is van beïnvloeding van rechten en

dus van een besluit waartegen bezwaar en beroep mogelijk is.

Vlak voor het ter perse gaan van dit jaarverslag is een beslissing op dit bezwaarschrift genomen conform het advies van de commissie.

### **3.4.2. Advies '(gedeeltelijk) gegrond'**

Het aantal adviezen waarin de commissie het bezwaar geheel of gedeeltelijk gegrond achtte is gestegen van drie bezwaren in 2021 naar 14 in 2022.

Hieronder worden drie opmerkelijke zaken besproken waarin de commissie tot (gedeeltelijke) gegrondverklaring heeft geadviseerd.

#### *Waar de TUG-zaken over gingen*

GS zijn op grond van de Wet luchtvaart bevoegd om ontheffing te verlenen van het verbod van artikel 8.1a van die wet, voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (hierna: TUG) van een terrein, niet zijnde een luchthaven, voor luchtvaartactiviteiten. Zonder ontheffing zijn deze activiteiten verboden op grond van artikel 8.1a, eerste lid.

GS hebben een TUG-ontheffing verleend aan een bedrijf om op twaalf nader te bepalen dagen in 2023 met een paramotor maximaal vier starts uit te voeren respectievelijk op twee terreinen in De Bilt.

Drie milieuorganisaties zijn tegen deze luchtvaartactiviteiten, omdat GS geen rekening zouden hebben gehouden met de geluidsbelasting en de visuele effecten op de nabij gelegen woningen.

Verder zouden de vluchten ernstige visuele en geluidsverstoringen voor de beschermde diersoorten tot gevolg hebben en een negatief effect op de biodiversiteit hebben. Er had volgens de milieuorganisaties een ecologisch onderzoek moeten worden uitgevoerd voordat de ontheffing werd verleend.

De vluchten zouden ook een negatief effect hebben op de beleving van de in het gebied aanwezige bijzondere waarden van de natuur, landschap en ook cultuurhistorie door de recreanten en omwonenden. Uit het besluit zou niet blijken dat hierop is getoetst.

#### *Advies van de commissie*

De commissie komt op grond van de wetsgeschiedenis tot de conclusie dat de wettelijke TUG-

ontheffingsbevoegdheid alleen betrekking heeft op het gebruik van het start- of landingsterrein met betrekking tot het taxiën (of, bij helikopters, het vertrekken van en landen op een bepaald punt), d.w.z. alleen zolang het luchtvaartuig contact met de grond heeft.

Hiermee wijkt de commissie af van een advies over een soortgelijke zaak uit 2020.

De commissie adviseert om aanvullend onderzoek te doen naar de verschillende belangen zoals de Beleidsregels verlangen, en op grond daarvan nader te bezien of de ontheffing moet worden geweigerd of kan worden verleend, zo nodig met voorschriften of beperkingen.

Als er wordt gekozen voor verlening met voorschriften of beperkingen adviseert de commissie erop te letten, dat aan de belangen, die artikel 8 van de Beleidsregels noemt, altijd wordt getoetst. Maar doet zich een uitzonderingsgrond van artikel 9 voor, dan is eventuele verlening van de ontheffing onder voorschriften of beperkingen niet meer aan de orde en moet de aanvraag worden geweigerd.

Indien uit het aanvullend onderzoek blijkt dat de ontheffing in stand kan blijven en geen andere voorschriften of beperkingen nodig zijn, adviseert de commissie de bezwaren ongegrond te verklaren.

In alle andere gevallen adviseert de commissie de bezwaren gegrond te verklaren en het bestreden besluit te wijzigen.

Tot slot adviseert de commissie om de Beleidsregels en de toelichting daarop te verduidelijken, omdat deze niet in overeenstemming is met de praktijk.

Bij de totstandkoming van dit advies bleek de specialistische kennis van de leden, zijnde oudstaatsraden, van grote betekenis.

#### *Waar de Wob-zaak over ging*

GS hebben een verzoek van een milieuorganisatie ontvangen om openbaarmaking van documenten die verband houden met toezicht en handhaving op vangen vergassingsacties van ganzen op grond van de Wet natuurbescherming in de provincie Utrecht.

De milieuorganisatie stelt beroep in bij de rechtbank Midden-Nederland wegens het niet tijdig beslissen op

haar verzoek. In de uiteindelijk genomen beslissing op het verzoek besluiten GS op grond van de Wet openbaarheid van bestuur 53 documenten openbaar te maken.

#### *Advies van de commissie*

De commissie is tijdens de hoorzitting gebleken dat aan de lijst van nog te verstrekken documenten nog drie documenten moeten worden toegevoegd.

Het bezwaar is in elk geval gegrond wat betreft deze in de bezwaarfase aangetroffen drie documenten.

De commissie is verder van oordeel dat GS in het bestreden besluit per gedeeltelijk openbaargemaakt document niet hebben gemotiveerd op grond van welke weigeringsgrond de weggelakte (persoons) gegevens niet openbaar zijn gemaakt. Dat is een gebrek in de motivering dat in de beslissing op het bezwaarschrift dient te worden hersteld.

De commissie adviseert om de beslissing te vergezellen van een bijlage waarin overzichtelijk per stuk is aangegeven of het openbaar of gedeeltelijk openbaar wordt gemaakt en wat de motivering is.

Bij de commissie is enige twijfel blijven bestaan of bij de provincie toch niet meer informatie omtrent vergassing van ganzen als bedoeld in het verzoek van milieuorganisatie aanwezig is.

Te denken valt bijvoorbeeld (maar niet uitsluitend) aan de verplichte registratiesystemen van meldingen en de rapportages over de uitvoering van de vergassingsactiviteiten. Deze informatie was bij de RUD als behandelaar van het Wob-verzoek niet bekend, maar moet in 'het provinciehuis' wel bekend zijn geweest. Dus is het de vraag waarom GS deze informatie dan niet heeft openbaargemaakt.

De commissie adviseert GS expliciet in de beslissing op het bezwaarschrift te overwegen welke keuze bij de zoekactie is gemaakt en deze keuze deugdelijk te motiveren, waarbij in ieder geval de zoekactie in zowel de primaire als de bezwaarfase nader wordt gespecificeerd en het zoeken naar mails en Whatsapp-berichten wordt meegenomen.

De commissie overweegt dat gelet op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 januari 2022 (bron: ECLI:NL:RVS:2022:128)

en gezien de gevraagde documenten door de milieuorganisatie de locatiegegevens en bedrijfsgegevens over vergassingactiviteiten kunnen worden aangemerkt als milieu-informatie in de zin van artikel 19.1a, eerste lid, van de Wet milieubeheer. GS hebben nagelaten in het bestreden besluit te onderzoeken of dat hier het geval is, althans uit het bestreden besluit blijkt niet of dat is onderzocht.

De commissie adviseert GS om dit gebrek waar nodig in de motivering van het bestreden besluit te herstellen in de beslissing op het bezwaarschrift.

#### *Waar de natuurbeschermingszaak over ging*

Het plangebied omvat een verouderd bedrijventerrein met omliggende weilanden in De Bilt. Een projectontwikkelaar is voornemens de bebouwing op dit bedrijventerrein te slopen en een nieuwe woonwijk van 130 woningen te realiseren.

De nieuwe woonwijk is deels op thans verhard terrein en deels in het bestaande weiland buiten de rode contour in het Natuurnetwerk Nederland (hierna: NNN) geprojecteerd.

De projectontwikkelaar heeft het plangebied laten onderzoeken op beschermde soorten en heeft ook laten onderzoeken welk effect de ingreep zal hebben op de aanwezige beschermde diersoorten. In het plangebied zijn aan beschermde diersoorten de gewone dwergvleermuis, de das en de ringslang aangetroffen.

GS hebben de gevraagde ontheffingen van het verbod om kort samengevat de beschermde diersoorten te doden en hun leefgebied te verstoren, verleend voor de periode van 17 maart 2022 tot en met 17 maart 2025, te weten de voorziene bouw- en aanlegperiode.

Hiertegen hebben twee milieuorganisaties, een bewonersvereniging en twee burgers bezwaar gemaakt.

#### *Advies van de commissie*

Naar het oordeel van de commissie wonen de twee burgers op zodanige afstand van het plangebied dat de ontheffing geen ruimtelijke uitstraling op hen zal hebben en daarmee geen invloed zal hebben op hun directe woon- en leefomgeving. De Utrechtseweg vormt daarbij een extra ruimtelijke barrière. Naar het oordeel van de commissie worden de belangen van bezwaarmakers

daarom niet rechtstreeks getroffen door de verleende ontheffing. De commissie acht de stichting die zich qua doelstellingen richt op de bescherming van dassen geen belanghebbende voor zover de bezwaren betrekking hebben op de gewone dwergvleermuis en de ringslang.

Wat betreft de bezwaren tegen de inhoud van het bestreden besluit overweegt de commissie dat GS ten onrechte geen onderzoek hebben gedaan naar een andere bevredigende oplossing waaronder de door bezwaarmakers genoemde locaties en dat het onderzoek in beginsel niet beperkt mag worden tot het plangebied waarvoor de ontheffing is aangevraagd, maar zich ook moet richten op relevante andere locaties.

De commissie adviseert om de bezwaren deels gegrond, deels ongegrond en deels niet ontvankelijk te verklaren. Verder adviseert de commissie om een onderzoek naar alternatieven te verrichten, de geconstateerde gebreken in het bestreden besluit te herstellen en de ontheffing alleen in stand te laten als ze deugdelijk kan worden gemotiveerd.

### **3.4.3. Advies 'bezwaren ongegrond'**

De commissie heeft in 2022 dertien keer geadviseerd tot ongegrondverklaring van alle ingebrachte bezwaren. Hier wordt alleen aandacht besteed aan twee zaken waar dat het geval was.

De ene zaak betreft een omgevingsvergunning voor een co-vergistinginstallatie, die samenhangt met een stikstofzaak uit 2021 over hetzelfde bedrijf waarover nog een beroepsprocedure loopt (zie ook blz. 17, jaarverslag 2021).

De andere zaak betreft een invordering van een eerder opgelegde dwangsom bij een netbeheerder die had nagelaten bij de provincie te melden dat hij werkzaamheden aan kabels en leidingen ging uitvoeren in sterk verontreinigde grond.

*Waar de co-vergistinginstallatiezaak over ging*  
GS hebben besloten een omgevingsvergunning te verlenen aan een bedrijf voor het optimaliseren van zijn co-vergistinginstallatie en aan deze omgevingsvergunning een gewijzigd voorschrift met betrekking tot de te accepteren afvalstoffen te verbinden.

#### *Advies van de commissie*

De commissie overweegt op basis van het dossier en

de toelichting tijdens de hoorzitting dat voldoende aannemelijk is gemaakt door GS dat de geurbelasting niet noemenswaardig zal toenemen als de vergunning wordt uitgevoerd en dat niet is aangetoond door bezwaarmakers dat op voorhand een extra actief koolfilter nodig is.

De commissie concludeert dat er op basis van deze bezwaargrond dan ook geen reden is om het bestreden besluit in te trekken.

De commissie overweegt verder dat in het kader van de vergewisplicht door GS is vastgesteld dat er sprake is van een minimaal (rekenkundig) verschil tussen de ammoniakemissie in de al vergunde situatie en de ammoniakemissie door de optimalisatie in het bestreden besluit.

De commissie overweegt ook dat een mogelijke stikstofemissie niet aan de orde kan komen in deze procedure, maar enkel in een procedure over de Wnb-vergunning.

De commissie concludeert dat ook deze bezwaargrond geen aanleiding geeft te adviseren het bestreden besluit te herroepen.

#### *Waar de bodembeschermingszaak over ging*

GS hebben een besluit genomen tot invordering van een verbeurde last onder dwangsom. Deze last onder dwangsom was opgelegd aan de netbeheerder vanwege het niet melden van werkzaamheden aan kabels- en leidingen uitgevoerd in Eemnes en Baarn, waarbij het tracé niet volledig is onderzocht, ondanks dat er in de bodem sterk puinhoudende bijmenging wordt aangetroffen.

De netbeheerder vond dat GS niet hadden mogen overgaan tot invorderen van de dwangsom, omdat niet daadwerkelijk sprake is geweest van het verplaatsen van vervuilde grond door het bedrijf. Ook zou door de RUD Utrecht niet gemotiveerd zijn onderbouwd dat zich in het tracé meerdere dammen bevinden die puin en asbest bevatten.

#### *Advies van de commissie*

De commissie is, anders dan de netbeheerder, van oordeel dat uit het stelsel van de Wet bodembescherming volgt dat bij verdachte locaties daar melding van wordt gemaakt.

Dammen en gedempte voormalige sloten in agrarisch gebied worden aangemerkt als verdachte locaties die van invloed kunnen zijn op de bodemkwaliteit in een gebied.

De dammen bestaan mogelijk uit afwijkend (puinhoudend) materiaal en de aanwezigheid daarvan in de bodem kan aanleiding zijn om de bodem te onderzoeken op asbest. Asbest is altijd een geval van ernstige verontreiniging.

De commissie overweegt dat daarmee vaststaat dat bij dammen in een agrarisch gebied dus gemeld worden, omdat niet vaststaat dat de grond niet ernstig verontreinigd is.

Dit betekent, bij een ruime uitleg van de wet, dat de netbeheerder bij het aantreffen van puin tijdens werkzaamheden in een dam altijd nader moet onderbouwen of er sprake is van een asbestverdachte locatie of partij. De commissie is het dan ook met de RUD eens dat om een beeld te schetsen van de locatie en ontwikkelingen van de locatie door de jaren heen (met name ná de ruilverkaveling in de jaren 50) de netbeheerder met een melding en bijbehorend onderzoeksrapport het onderzoeksgebied in beeld had kunnen brengen door daarin verschillende (historische) kaarten en luchtfoto's op te nemen.

Nu de netbeheerder heeft nagelaten een melding te doen bij GS en daardoor gegevens ontbreken over de resultaten van onderzoek met betrekking tot de kwaliteit van de bodem en eventuele resultaten van nader onderzoek (indien dat zou zijn uitgevoerd) heeft de netbeheerder de wet overtreden.

GS zijn aldus terecht overgegaan tot invordering van de eerder opgelegde last onder dwangsom. Van bijzondere omstandigheden om geheel of gedeeltelijk van invordering af te zien is de commissie niet gebleken.

### **3.5 Beslissingen op bezwaar**

In 2022 hebben GS in 27 gevallen een beslissing op bezwaar genomen naar aanleiding van uitgebrachte adviezen van de commissie. Daarvan zijn negen zaken van adviezen uit 2022, zestien van adviezen uit 2021, één advies is een zaak uit 2020 en één zaak is van een advies uit 2017.

In het geval van de zaak uit 2017 moesten GS naar aanleiding van een hoger beroep, waarbij de zaak terugverwezen werd naar de rechtbank, waardoor de rechtbank een tweede uitspraak op het beroep moest doen, een nieuwe beslissing op het bezwaarschrift uit 2017 nemen (deze zaak bespreken we onder 3.5.3).

Vanzelfsprekend hebben GS nog niet in alle 38 gevallen, waarover de commissie in 2022 advies heeft uitgebracht, al in datzelfde jaar een beslissing op het bezwaar genomen.

#### **3.5.1 Inhoud beslissingen**

In drie van de 27 beslissingen op bezwaar hebben GS het advies van de commissie niet gevolgd. Ter vergelijking: in 2021 hebben GS drie keer het advies van de commissie niet gevolgd op een totaal van 35 beslissingen op bezwaar.

Hierna volgt informatie over de drie contraire beslissingen van GS in 2022.

#### **3.5.2 Contraire beslissingen**

PS en GS kunnen bij hun beslissing op bezwaar op grond van artikel 3:50 van de Awb met opgave van redenen afwijken van het advies van de commissie. Hieronder worden de drie zaken nader besproken.

##### *1. Last onder dwangsom voor vijveromvang en bodemophoging*

De commissie is het eens met de opgelegde last onder dwangsom voor een vijver die zonder vergunning is aangelegd en waarbij aantoonbaar nog geen concreet zicht op legalisatie is.

De commissie is het niet eens wat betreft de last onder dwangsom voor de bodemophoging op het perceel van de overtreder.

Vast staat dat GS een ontheffing voor een al gerealiseerde bodemophoging van 4.433 m<sup>3</sup> grond hebben verleend, zoals aangevraagd, terwijl de werkelijke bodemverhoging 4.540 m<sup>3</sup> grond bedraagt. Hierdoor is het verschil, te weten 107 m<sup>3</sup> grond, niet gelegaliseerd.

In het bestreden besluit gelasten GS deze overtreding ongedaan te maken door de omvang van de ophoging terug te brengen tot een omvang van maximaal 4.433 m<sup>3</sup>. De commissie is van mening dat GS de last onder dwangsom rechtmatig hebben genomen. Gelet

evenwel op het minimale verschil, het feit dat er geen inhoudelijk beletsel voor GS is om de ontheffing te verlenen voor 4.540 m<sup>3</sup> en van de kant van overtreder alleen het indienen van een ontvankelijke aanvraag is vereist, verdient het volgens de commissie de voorkeur om overtreder langere tijd de gelegenheid te geven om de ontheffingsaanvraag aan te passen. De commissie adviseert GS daarom vanuit het oogpunt van goed bestuur deze last niet te koppelen aan de last onder dwangsom voor de vijver, maar aan te houden en zo nodig later te handhaven als overtreder nalaat een aangepaste aanvraag in te dienen.

Op grond van het voorgaande concludeert de commissie in 2021 dat de last onder dwangsom voor de vijver rechtmatig is opgelegd. De commissie adviseert de last onder dwangsom voor de bodemophoging aan te houden en het besluit voor wat betreft dit onderdeel te herroepen.

#### *Besluit GS*

GS besloten in 2022 om de bezwaren ongegrond te verklaren.

#### *2. Afmeren van een vaartuig langer dan 7 meter*

Voor het afgemeerd houden van het vaartuig is een ontheffing nodig op grond van de landschapsverordening. Ontheffingen worden verleend voor zover daardoor de betrokken natuurwetenschappelijke, landschappelijke cultuurhistorische en/of archeologische waarden (hierna: NCLA-waarden) niet onaanvaardbaar worden geschaad.

De commissie is van oordeel dat de gevraagde ontheffing voor vaartuig van 7,50 meter niet had mogen worden geweigerd: het gaat om een lichte tot zeer lichte aantasting van de landschappelijke waarde van de omgeving, die onvoldoende is om als onaanvaardbaar te kunnen worden aangemerkt.

Het bestaan van het ontheffingenstelsel naast de vrijstellingen die de verordening kent, impliceert dat er gevallen denkbaar moeten zijn die niet onder een vrijstelling vallen en waarin er wel sprake is van enige aantasting van een waarde, maar niet van een zodanige aantasting dat die per se onaanvaardbaar behoeft te worden geacht.

In dit geval gaat het om een vaartuig van 7,50 meter, d.w.z. een lengte-overschrijding van 7,1% ten opzichte

van de vrijgestelde maat. Dat is duidelijk minder dan de overschrijding die volgens de door GS overgelegde uitspraak van 1 juni 2011 een beletsel was voor het kunnen krijgen van een ontheffing: daar ging het om een schip van 7,85 meter. Verder ligt de open boot tussen twee woonarken in en wordt alleen een op de oever aangebracht terras door het vaartuig aan het zicht onttrokken; als echt landschapselement achter het vaartuig telt eigenlijk alleen de heg, die goed zichtbaar blijft. Van aantasting van de openheid, die ter plaatse in algemene zin kenmerkend is, is hier naar het oordeel van de commissie niet of nauwelijks sprake. Ten slotte gaat het om een boot die, naar de commissie heeft begrepen, bijna 50 jaar oud is en die bij het bereiken van die leeftijd in aanmerking zou komen voor inschrijving in het federatieregister. Daarmee zou het vaartuig nog niet onder de vrijstellingsregel van de landschapsverordening vallen, omdat niet wordt voldaan aan het tweede vereiste van dit onderdeel, dat van een bij bestemmingsplan aangewezen ligplaats. Dat vereiste heeft echter geen verband met de NLCA-waarden. De erkende historisch-culturele meerwaarde die het vaartuig zou hebben na de inschrijving in het register, wordt daar niet minder van.

Concluderend stelt de commissie voorop dat een terughoudend beleid van GS bij het beoordelen van aanvragen om ontheffing van het verbod van de landschapsverordening op zichzelf begrijpelijk en passend is. Echter, dit mag er niet toe leiden dat ook in gevallen van geringe aantasting van een of meer NLCA-waarden een aanvraag al zonder meer wordt geweigerd: tussen 'geen aantasting' en 'onaanvaardbare aantasting' zit enige marge, die om beoordeling en afweging in concreto vraagt.

De commissie adviseert dat GS de gevraagde ontheffing alsnog verlenen.

#### *Besluit GS*

GS besluiten in 2022 de gevraagde ontheffing, in afwijking van het advies van de commissie, niet te verlenen.

De vrijstelling op het bij een aan het water gelegen woonomgeving innemen van een ligplaats met een open vaartuig met een maximale lengte van 7 meter, geeft volgens GS de grens aan van wat in ieder geval landschappelijk aanvaardbaar is. Er is dan sprake van een aantasting, echter niet van een onaanvaardbare.



Daarnaast bestaat er een ontheffingsmogelijkheid voor verdergaande, maar niet onaanvaardbare, aantasting.

GS hebben aangegeven dat de binnen het landschap Groene Hart, deelgebied 'Rivierlint', gelegen planlocatie visueel gezien open van karakter is en het ter plaatse afmeren van het vaartuig van 7,50 meter een visueel landschappelijke belemmering oplevert. Daarbij gaat het om de oever- én wateroccupatie die met innemen van een ligplaats met het vaartuig gepaard gaat, gezien vanaf zowel het land als het water. Het gaat dus, in tegenstelling tot hetgeen in het advies van de Awb-adviescommissie wordt gesteld, niet alleen om het feit dat een op de oever aangebracht terras door het vaartuig aan het zicht wordt onttrokken en de ter plaatse aanwezige heg goed zichtbaar blijft.

Los van het gegeven dat deze specifieke elementen geen landschappelijke kwaliteit, maar thans een visueel landschappelijke verstoring vormen, zou een dergelijke redenering betekenen dat het innemen van een ligplaats met een vaartuig bijvoorbeeld ook nooit een onaanvaardbare aantasting zou kunnen opleveren indien daarbij wordt afgemeerd tegen (en daarmee met op de achtergrond) een woonschip en/of woonark, terwijl ook dat soort situaties een onaanvaardbare aantasting kunnen opleveren vanwege een onacceptabele wateroccupatie. Het water maakt onderdeel uit van het landschap, en ook het open zicht op het water is daarmee van belang.

Dat het vaartuig bijna 50 jaar oud is, en bij het bereiken van die leeftijd in aanmerking komt voor inschrijving in het Register Varend Erfgoed Nederland en daarmee voor een ontheffing, maakt het voorgaande niet anders. Aangezien een dergelijke inschrijving (nog) niet aan de orde is, wordt het innemen van een ligplaats met het vaartuig (nog) niet geacht een meerwaarde te vormen voor de ter plaatse aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Ontheffingverlening vanwege die reden is daarom (momenteel) niet aan de orde, aldus GS.

Het beoordelingskader van de landschapsverordening heeft een zowel beperkt als dwingend karakter. Er wordt geen ruimte gelaten voor een toetsing anders dan aan NLCA-waarden en de ontheffing dient te worden geweigerd wanneer deze waarden onaanvaardbaar worden aangetast.

De belangen van aanvrager kunnen daarom slechts tot een ontheffing leiden als het gaat om bijzondere zwaarwegende belangen, en door het verlenen van ontheffing NLCA-waarden niet onaanvaardbaar worden geschaad. Er is in dit geval geen sprake van een dusdanig bijzonder zwaarwegend belang, dat de onaanvaardbare aantasting op de ter plaatse aanwezige landschappelijke waarden zou rechtvaardigen.

Daarmee is er (alsnog) sprake van een onaanvaardbare aantasting en bestaat er geen ruimte meer voor een afweging van andere belangen (op blz. 34 wordt de uitspraak in beroep over deze zaak behandeld).

*3. Intrekking Wnb-vergunning (co-)vergistingsinstallatie*  
Het advies is ook al besproken in het jaarverslag van 2021 (blz. 17), maar toen was er nog geen beslissing op bezwaar genomen door GS.

GS hadden in 2017 een Wnb-vergunning verleend aan een stichting voor de oprichting van een (co-) vergistingsinstallatie met be- en verwerking van digestaat. De installatie is gelegen op ongeveer 4,5 kilometer van twee Natura 2000-gebieden. Dit zijn gebieden die gevoelig zijn voor stikstof. GS moeten op grond van de Wnb de gevolgen van plannen en projecten op Natura 2000-gebieden beoordelen.

Diverse bedrijven (waaronder beheerders van landgoederen), milieuorganisaties en personen hebben aan GS verzocht om intrekking van de vergunning, omdat deze in strijd met de wettelijke voorschriften zou zijn verleend.

Naar het oordeel van de commissie kunnen GS, indien zij niet voor de intrekking of wijziging van de natuurvergunning kiezen, niet volstaan met de enkele constatering dat andere passende maatregelen kunnen, zullen of al worden getroffen.

De commissie adviseerde om de bezwaren van twee bedrijven, een bewoner en twee milieuorganisaties ontvankelijk te verklaren, omdat zij belanghebbenden zijn bij het bestreden besluit en de ontvankelijkheid van de overige bezwaarmakers in het midden te laten.

Verder adviseerde de commissie de vergunning in te trekken, tenzij:

- a. alsnog uit een passende beoordeling blijkt dat de vergunning opnieuw kan worden verleend,

omdat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten, in welk geval de vergunning in stand kan worden gelaten, of

- b. na een belangenafweging, mede gelet op het belang van rechtszekerheid voor de vergunninghouder, de afwijzing van het verzoek in stand te laten met als motivering dat aannemelijk is dat door het nemen van duidelijk omschreven en concrete passende maatregelen als bedoeld in artikel 6 tweede lid, Habitatrictlijn bereikt zal worden dat de verslechtering en de achteruitgang van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen gestopt wordt en herstel van die waarden op afzienbare termijn zal worden bereikt.

#### *Besluit GS*

GS besluiten in 2022 dat de vergunning niet in strijd met wettelijke voorschriften is verleend.

De verlening is in overeenstemming geweest met de in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) opgenomen voorschriften uit de Wnb, het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming. Bij de vraag of de intrekingsgrond van artikel 5.4, eerste lid, sub c, van de Wnb aanwezig is, is een herbeoordeling van de rechtmatigheid van de vergunning weliswaar noodzakelijk, maar daarbij moet er wel worden uitgegaan van de wetgeving en inzichten die ten tijde van de vergunningverlening van toepassing waren. De vraag is dus of de herbeoordeling tot de conclusie leidt dat de vergunning in strijd met het destijds geldende recht is verleend. Dat is niet het geval, want ten tijde van vergunningverlening in 2017 was het PAS op grond van de Wnb en onderliggende regelgeving nog van toepassing. Dat bijlage 2 van het PAS op 29 mei 2019 door de Afdeling bestuursrechtspraak onverbindend is verklaard, doet hieraan niet af. Aan onverbindendverklaring komt geen terugwerkende kracht toe, zoals bij vernietiging bijvoorbeeld wel het geval is.

Nu aan het onverbindend verklaren van het PAS geen terugwerkende kracht kan toekomen, en de vergunning in 2017 dus niet in strijd met de wet is verleend, luidt de conclusie van GS dat de intrekingsgrond uit artikel 5.4, eerste lid, sub c, van de Wnb niet van toepassing is.

Zodoende wordt, in tegenstelling tot het advies van de Awb-adviescommissie van PS en GS, niet toegekomen

aan een belangenafweging in de zin van artikel 5.4, eerste, sub c, van de Wnb en de vraag of intrekking van de vergunning nodig is in de zin van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb.

#### **3.5.3 Beslissing op bezwaarschrift uit 2017**

Soms sleept een geschil zich jaren voort via beroep en hoger beroep en moeten GS een nieuwe beslissing op een bezwaarschrift van jaren terug nemen. Hieronder bespreken we zo'n zaak uit 2017, waarop in 2022 een nieuwe beslissing op het bezwaarschrift werd genomen. Hopelijk is hiermee een eind aan het geschil gekomen.

#### *Compensatie herplantplicht*

GS hadden in 2017 toestemming verleend tot compensatie van de herplantplicht voor de kap van bomen op het terrein van de voormalige Camping Maarsbergen. Een milieuorganisatie had daartegen bezwaar ingediend dat, na advies van onze commissie, ongegrond was verklaard. Na beroep bij de rechtbank Midden-Nederland luidde de uitspraak in 2018 dat het beroep ongegrond was. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kwam in hoger beroep in 2019 tot een ander oordeel en vond dat het hoger beroep deels gegrond was. In 2020 namen GS een nieuwe beslissing op het bezwaarschrift uit 2017 en besloten de bezwaren deels gegrond te verklaren.

De milieuorganisatie ging daartegen in beroep bij de rechtbank Midden-Nederland, die het beroep in 2022 gegrond verklaarde. Als gevolg van deze laatste uitspraak hebben GS in 2022 wederom een beslissing op het bezwaarschrift uit 2017 genomen.

Uit de nieuwe beslissing op het bezwaarschrift volgt dat:

1. Ten aanzien van de omvang van de destijds geveld houtopstand en de aftrek die moet worden toegepast voor de onbegroeide standplaatsen van stacaravans er een overeenstemming is bereikt. Overeengekomen is dat de omvang van de herplantplicht 4,625 hectare bedraagt, er destijds sprake was van 42 onbegroeide standplaatsen van 125 m<sup>2</sup> en een vijver van 800 m<sup>2</sup>. Het bezwaar is op dit punt gegrond. De omvang van de herplantverplichting wordt, in afwijking van het besluit uit 2017 om die reden vastgesteld op 4,625 hectare.

2. Ten aanzien van het (niet) opleggen van een toeslag op het her te beplanten oppervlak kon over dit onderdeel geen overeenstemming worden bereikt. De rechtbank heeft dit opgelost door te concluderen dat er sprake was van een toezegging die aan GS kan worden toegerekend, maar dat het belang dat is gediend bij het opleggen van de toeslag zwaarder dient te wegen dan het belang dat de ontheffinghouder heeft bij nakoming van de toezegging dat geen toeslag zou worden opgelegd. GS hebben dit oordeel overgenomen. Het bezwaar is op dit punt dan ook gegrond.

Dit betekent dat er een extra herplant van 32375 m<sup>2</sup> plaats zal moeten vinden. De rechtbank heeft verder aangegeven dat de provincie, als gevolg van het gewekte vertrouwen, gehouden is om extra kosten die hierdoor ontstaan te compenseren. Met de ontheffinghouder is overeengekomen dat de provincie deze extra herplantverplichting overneemt, uitvoert en betaalt. De herplant zal plaatsvinden op de locatie Autenasekade en zal bestaan uit haagbeuken- en essenbos. Deze herplant voldoet aan de eisen voor herbeplanting uit de Interim Omgevingsverordening.

Tegen dit besluit staat beroep open. Bij het ter perse gaan van dit jaarverslag was er geen beroep (door de milieuorganisatie) ingesteld.

### 3.6 Beslistermijn bezwaarprocedure

In 2022 werden negen zaken (één zaak uit 2020, vijf zaken uit 2021 en 3 zaken uit 2022) binnen de wettelijke termijn van twaalf weken of met verdaging binnen de wettelijke termijn van achttien weken afgehandeld.

Van de 27 beslissingen op bezwaar werden achttien zaken buiten de wettelijke termijn afgehandeld.

De belangrijkste oorzaken zijn: (1) de lange duur tussen het uitbrengen van het advies en het nemen van de beslissing op bezwaar door GS, (2) de situaties waarin GS geheel of gedeeltelijk tegen het advies van de commissie ingaan en (3) het niet tijdig verdagen van de beslistermijn door GS.

Bij Wob/Woo-zaken had men net zoals in 2021 bovendien te maken met onderbezetting, waardoor de afhandeling na de hoorzitting langer duurde.

Verder maakten het zomer- en kerstreces dat sommige zaken later op hoorzitting kwamen. Tot slot kwam het ook voor dat de hoorzitting door de vele verhinderdata van belanghebbenden op hun verzoek later werd ingepland.

De commissie zet zich in om het betreffende bestuursorgaan tijdig van advies te voorzien, zodat het in staat is binnen de wettelijk gestelde termijn te besluiten op het bezwaar.

Sinds 2021 zijn de domeinen zelf verantwoordelijk zijn voor de bewaking van de beslistermijn. Dat betekent dat zij zorg moeten dragen voor verdagen en verder uitstel van de beslistermijn.

In veel gevallen is het betreffende domein vergeten de beslistermijn te bewaken.



# 4

**Voorlopige  
voorzieningen,  
beroepen en  
hoger beroepen**

In dit hoofdstuk zijn de voorlopige voorzieningen, beroepen en hoger beroepen bij de bestuursrechter aan de orde.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de in 2022 ingestelde (hoger) beroepen en ingediende verzoeken om voorlopige voorziening.

Het kan hierbij gaan om zaken die hebben gediend (of nog moeten dienen) bij de rechtbank of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor de vermelde beroepszaken geldt dat dit beroep zowel ingesteld kan zijn tegen een beslissing op bezwaar, als tegen een besluit dat tot stand is gekomen met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure - nu daar rechtstreeks beroep tegen open staat (artikel 7:1, eerste lid, aanhef en onder d, Awb). Ook kan het gaan om rechtstreeks beroep als bedoeld in artikel 7:1a van de Awb.

Een verzoek om een voorlopige voorziening kan worden ingediend in samenhang met een bezwaarschrift, beroep of hoger beroep. De voorzieningenrechter toetst voornamelijk op spoedeisendheid, de onomkeerbaarheid van de gevolgen van het besluit en spreekt soms een voorlopig oordeel uit over de rechtmatigheid van het bestreden besluit. Zijn oordeel is niet bindend voor de bodemprocedure.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de in 2022 afgehandelde voorlopige voorzieningen, beroepen en hoger beroepen.

### Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)

Bij de RUD liepen in 2022 27 (hoger) beroepszaken, waaronder vier verzoeken om een voorlopige voorziening. Hiervan zijn vijftien beroepschriften vóór 2022 ingediend en twaalf in 2022. Vier zaken (twee verzoeken om voorlopige voorziening en twee beroepschriften) zijn ingetrokken. In 6 van de overgebleven 23 beroepszaken/verzoeken om een voorlopige voorziening is uitspraak gedaan door de rechtbank of de Afdeling bestuursrechtspraak. De verwachting is dat in 2023 nog veel uitspraken in hoger beroep zullen volgen. Dit betreft PAS-zaken, waarin GS in 2021 in negen zaken hoger beroep hebben ingesteld.

De rechtbank heeft in twee RUD-zaken het ingestelde beroep gegrond verklaard. In één zaak is de uitspraak gedeeltelijk conform het advies van de commissie, in de andere zaak is de rechter afgeweken van het advies.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in één zaak het ingestelde hoger beroep ongegrond verklaard. In deze zaak ging het advies niet in op de vraag die in de hoger beroepsprocedure centraal stond.

Hieronder worden deze drie zaken besproken.

1. De eerste zaak betreft de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 24 augustus 2022 over de afwijzing door GS van het verzoek van Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. ('MOB') om handhavend op te treden tegen een veehouderij die zonder vergunning mest uitrijdt

Type	Aantal niet-ontvankekelijk	Aantal (gedeeltelijk) gegrond/toegewezen	Aantal ongegrond/afgewezen	Aantal ingetrokken	Aantal uitspraken 2022
Beroep	1 (RUD) 1 (LLO/VVN)	2 (RUD) 8 (LLO/VVN)	4 (LLO/VVN)	2 (RUD)	16
Hoger beroep	0	1 (LLO/NEL) 8 (LLO/VVN)	1 (RUD) 1 (LLO/VVN)	0	11
Voorlopige voorziening	0	0	2 (RUD) 2 (LLO/VVN) 1 (MOB)	2 (RUD)	5

Tabel 3. Resultaten (hoger)beroepen en voorlopige voorzieningen 2022

(ECLI:NL:RBMNE:2022:3407). Het advies van 25 maart 2021 over het afwijzingsbesluit en de beslissing op bezwaar van GS van 18 mei 2021 zijn besproken in het jaarverslag van 2021 (blz. 21 e.v.). In aanvulling op het advies wijzen GS op de redeneerlijn uit het advies van de commissie-Remkes (*Bemesten en beweiden in 2020*) dat aanbeveelt dat geen vergunning voor het uitrijden van mest nodig is als aan de gestelde criteria is voldaan. GS zijn van oordeel dat niet is aangetoond dat de bestreden bemestingspraktijk niet onder deze criteria valt. De rechtbank Midden-Nederland oordeelt dat GS onvoldoende hebben onderzocht of het bemesten vergunningvrij is. GS hebben nagelaten te onderzoeken wat de planologische situatie op de referentiedatum was. Het bestreden besluit is daarom onzorgvuldig voorbereid, aldus de rechtbank. Ook het verslag van de toezichthouder dat bij het verweerschrift is overlegd was onvoldoende om de afwijzing van het handhavingsverzoek te kunnen dragen. Daarnaast is de vraag of zich één van de uitzonderingssituaties voordoet die in recente jurisprudentie zijn beschreven (een uitspraak van 21 september 2021), onvoldoende onderzocht door GS. Het beroep van MOB is gegrond verklaard. GS moeten opnieuw beslissen op het bezwaar van MOB.

2. De tweede zaak betreft de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 15 juni 2022 over het invorderen van een dwangsom bij eiser omdat bij het klepelen van braamstruiken op zijn perceel een dassenburcht is verdwenen (ECLI:NL:RBMNE:2022:2457). In haar advies van 1 juli 2021 heeft de commissie overwogen dat GS met de foto's en de verklaringen van de toezichthouder voldoende aannemelijk hebben gemaakt dat de dassenburcht op 13 augustus 2020 en op 27 januari 2021 niet meer aanwezig was. De commissie is daarom van mening dat het invorderingsbesluit rechtmatig is genomen en dat er geen reden is om dat te herroepen. GS hebben het advies gevolgd bij hun beslissing op bezwaar. Naar het oordeel van de rechtbank hebben GS wel aannemelijk gemaakt dat de dassenburcht is vernield, maar staat niet vast dat eiser daar verantwoordelijk voor is. Daarom zijn GS er ten onrechte van uitgegaan dat eiser de last heeft overtreden en is de dwangsom ten

onrechte bij eiser ingevorderd. Het beroep is gegrond.

3. In 2019 heeft appellant de op zijn perceel aanwezige bomen en struiken verwijderd en een poel gedempt. Deze zaak gaat over de vraag of op appellant een herplantplicht rust. In de beslissing op bezwaar van 24 maart 2020 hebben GS, conform het advies, appellant niet-ontvankelijk verklaard vanwege het ontbreken van procesbelang vanwege een inmiddels verleende ontheffing voor het dempen van de poel. Daartegen heeft appellant beroep bij de rechtbank ingesteld omdat hij van de rechtbank een oordeel wilde hebben over de vraag of op hem een herplantplicht rust op grond van de Wnb. Ter zitting bij de rechtbank hebben GS appellant preventief gelast om zorg te dragen voor het herbeplanten van het perceel. Bij uitspraak van 26 februari 2021 heeft de rechtbank geconcludeerd dat appellant een houtopstand in de zin van de Wnb heeft gekapt en dat voor hem de wettelijke herplantplicht geldt. Aangezien appellant duidelijk heeft gemaakt dat hij hieraan niet zal voldoen, hebben GS in redelijkheid een preventieve last onder dwangsom kunnen opleggen, aldus de rechtbank. Het beroep is ongegrond. Op 5 oktober 2022 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak de uitspraak van de rechtbank bevestigd (ECLI:NL:RVS:2022:2868).

#### **Domein Landelijke leefomgeving (team Vergunningverlening Natuur) (LLO/VVN)**

Bij het domein LLO/VVN liepen in 2022 negentien beroepszaken. Hiervan zijn dertien zaken vóór 2022 en zes in 2022 ingediend. In dertien van de negentien zaken is uitspraak gedaan. Daarnaast liepen er bij dit domein zestien hoger-beroepszaken. Hiervan zijn tien zaken vóór 2022 en zes in 2022 ingediend. In negen van de zestien zaken is uitspraak gedaan. Ten slotte zijn er in 2022 zes verzoeken om een voorlopige voorziening ingediend. Hiervan zijn er vier ingetrokken en is in de overige twee zaken uitspraak gedaan.

Hieronder worden enkele belangrijke uitspraken behandeld.

1. GS hebben in 2017 een natuurvergunning op grond van de Wnb verleend aan een

stichting voor de oprichting van een (co-) vergistingsinstallatie. De installatie is gelegen op ongeveer 4,5 kilometer van twee Natura 2000-gebieden. Dit zijn gebieden die gevoelig zijn voor stikstof. GS moeten op grond van de Wnb de gevolgen van plannen en projecten op Natura 2000-gebieden beoordelen. Diverse bedrijven (waaronder beheerders van landgoederen), milieuorganisaties en personen hebben aan GS verzocht om intrekking van de vergunning, omdat deze in strijd met de wettelijke voorschriften zou zijn verleend. Op 15 februari 2022 hebben GS in hun beslissing op bezwaar, in afwijking van het advies van de commissie van 4 januari 2022, de bezwaren ongegrond verklaard en het verzoek om intrekking van de natuurvergunning afgewezen. Tegen dit besluit hebben bezwaarmakers beroep ingesteld bij de rechtbank Midden Nederland. Op 10 mei 2022 heeft de rechter uitspraak gedaan (ECLI:NL:RBMNE:2022:1791). Hij heeft geoordeeld dat de natuurvergunning uit 2017 in strijd met wettelijke voorschriften is verleend. GS hadden moeten beoordelen of de natuurvergunning moet worden ingetrokken op grond van artikel 5.4, tweede lid van de Wnb maar hebben dit ten onrechte nagelaten. Verder hebben GS niet gemotiveerd waarom de genoemde maatregelen als passende maatregelen zijn aan te merken. De rechtbank volgt verder de overwegingen uit het advies van de commissie over de gebiedsgerichte aanpak: daarvan is onduidelijk wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn en wat de effecten zijn. Het beroep is gegrond. Tegen deze uitspraak zijn GS in hoger beroep gegaan. Deze procedure is nog gaande. Een zitting heeft nog niet plaatsgevonden.

*In lijn met deze uitspraak is de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant op 24 november 2022 over een besluit van GS van Noord-Brabant. GS van Noord-Brabant hadden geweigerd een bestaande natuurvergunning in te trekken omdat er voldoende andere winst voor de natuur te behalen zou zijn met het landelijk maatregelenpakket en een provinciaal maatregelenpakket. De rechtbank vindt dat de positieve effecten van landelijke en provinciale bronmaatregelen met onzekerheden zijn omgeven. Gedeputeerde staten hadden daar*

*volgens de rechtbank niet zonder nadere toelichting naar mogen verwijzen. Gedeputeerde staten moeten niet alleen beter motiveren dat er voldoende andere passende maatregelen worden getroffen binnen afzienbare termijn, ze moeten ook de effecten van die maatregelen inzichtelijk maken én die koppelen aan Natura 2000-gebied Kempenland West. Uit deze uitspraak volgt dat GS goed moeten onderbouwen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdspad de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. Lukt dat niet, dan is te verwachten dat de natuurvergunning wel (gedeeltelijk) ingetrokken moet worden (ECLI:NL:RBOBR:2022:5151).*

2. Van belang zijn verder drie uitspraken van 7 september 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2557; ECLI:NL:RVS:2022:2622; ECLI:NL:RVS:2022:2624) en vijf uitspraken van 12 oktober 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2874; ECLI:NL:RVS:2022:2940; ECLI:NL:RVS:2022:2932; ECLI:NL:RVS:2022:2933; ECLI:NL:RVS:2022:2930) van de Afdeling bestuursrechtspraak op de hoger beroepen die zijn ingediend door GS tegen de uitspraken van de rechtbank Midden-Nederland van 22 september 2021 in het geding tussen MOB/ Vereniging Leefmilieu en GS (ECLI:

De rechtbank heeft de beroepen van MOB/ Vereniging Leefmilieu gegrond verklaard en de besluiten vernietigd. De uitspraken van de Afdeling gaan over vijf melkveehouderijen in de provincie Utrecht. GS hebben aan de melkveehouderijen een vergunning op grond van de Wnb verleend. De commissie heeft over deze zaken geen advies uitgebracht, omdat tegen de natuurvergunningen rechtstreeks beroep bij de rechtbank openstond. De zaken gaan over de uitstoot van stikstof (emissie) uit een emissiearm stalsysteem dat voor de melkveehouderij is ontwikkeld. Emissiearme stalsystemen zijn van belang voor de reductie van stikstofemissies uit de veehouderij. Uit de uitspraken van de Afdeling volgt dat het onzeker is of emissiearme melkveestallen in de praktijk doen wat ze beloven, terwijl zekerheid volgens Europese natuurbeschermingsregels wel vereist



is bij het verlenen van natuurvergunningen. Bij het verlenen van nieuwe natuurvergunningen voor stallen die in deze zaken centraal staan, mag daarom geen gebruik meer worden gemaakt van deze emissiefactoren. Dat betekent dat melkveehouderijen met dit type stal alleen een natuurvergunning kunnen krijgen als uit een zogenoemde passende beoordeling blijkt dat de natuur geen schade oploopt. GS moeten nieuwe besluiten nemen met inachtneming van de uitspraken van de Afdeling en de rechtbank.

3. In haar uitspraak van 21 december 2022 heeft Afdeling overwogen dat veehouderijen die geen vergunning voor het weiden van vee hebben, maar die hun vee toch weiden of dat alsnog willen gaan doen, daar onder omstandigheden geen natuurvergunning voor nodig hebben. Hiermee wijkt de Afdeling af van haar eerdere oordeel in de PAS-uitspraak uit 2019. Deze zaak betreft een besluit van GS van Limburg tot weigering handhavend op te treden tegen een veehouderij maar bevat een herhaling van hetgeen zij op 12 oktober 2022 heeft overwogen in vijf uitspraken over door GS van Utrecht ingestelde hoger beroepen. Het weiden van vee heeft volgens de Afdeling geen negatieve gevolgen voor de natuur als de toename van stikstofuitstoot van koeien in de wei weggestreept kan worden tegen een afname van de stikstofuitstoot doordat minder stalmest wordt uitgereden. Er is dan geen sprake van een vergunningplicht en aanpassing van de natuurvergunning is dan dus niet nodig. Als uit de beoordeling echter volgt dat significante gevolgen door het weiden van vee niet zijn uitgesloten, moet de natuurvergunning voor het houden van vee in stallen aangepast worden. Deze uitspraak zorgt voor veehouders en voor GS voor een lastenverlichting omdat bestaande natuurvergunningen niet aangepast hoeven te worden als significante gevolgen door het weiden van vee uitgesloten zijn (ECLI:NL:RVS:2022:3885).
4. De rechtbank Midden-Nederland heeft op 7 november 2022 uitspraak gedaan over het besluit van GS om de door aanvrager aangevraagde natuurvergunning voor de bouw van een geitenstal op grond van de Wnb

te weigeren. Aan dit besluit hebben GS ten grondslag gelegd dat voor de wijzigingen van de melkgeitenhouderij geen vergunningplicht op grond van de Wnb geldt. Het betreft een zogenaamde 'positieve weigering'. De rechtbank oordeelt dat GS terecht hebben vastgesteld dat er geen vergunningplicht geldt. Omdat er sprake is van intern salderen is sprake van een project dat geen significante gevolgen kan hebben op de Natura 2000-gebieden. De rechtbank ziet door het vervallen van de vergunningplicht een zeker mate van rechtsonzekerheid ontstaan voor alle partijen maar dit is geen reden om het bestreden besluit te vernietigen. Het beroep is ongegrond verklaard (ECLI:NL:RBMNE:2022:4349).

5. Op 7 november 2022 heeft de rechtbank Midden-Nederland geoordeeld dat GS het verzoek om de op 23 maart 2016 verleende natuurvergunning in te trekken, terecht heeft afgewezen. GS hebben in hun beslissing op bezwaar het advies van de adviescommissie gevolgd. Volgens de rechtbank volgt uit de Logtsebaan-uitspraak (2021) dat met de intrekking van de natuurvergunning voor een activiteit die niet langer vergunningplichtig is, niet kan worden voorkomen dat de activiteiten alsnog wordt gerealiseerd omdat het ook zonder de natuurvergunning is toegestaan om de activiteiten uit te voeren. Intrekking van de vergunning zou betekenen dat de situatie volgens de vergunning op grond van de Wet milieubeheer van 1998 zou herleven.

Daarmee zou de toegestane ammoniakemissie van het bedrijf toenemen. Dit zou een nadelig effect kunnen hebben op de natuurwaarden van de nabij gelegen Natura 2000-gebieden in plaats van een passende maatregel zijn om de dreigende achteruitgang van de natuurwaarden in deze gebieden te voorkomen. Het beroep is ongegrond (ECLI:NL:RBMNE:2022:4350).

6. De rechtbank Midden-Nederland heeft op 16 februari 2022 uitspraak gedaan over een ontheffing die GS hebben verleend aan de faunabeheereenheid om 's nachts vossen af te schieten in weidevogelgebieden en bij agrarische bedrijven die vrije-uitloopkippen houden. De commissie heeft in haar advies van

11 januari 2021 geadviseerd nader onderzoek te doen naar de noodzaak en effectiviteit van bejaging van vossen om schade aan belangrijke flora en fauna en aan landbouw door vossen te voorkomen. Als zou blijken dat het bejagen van vossen niet noodzakelijk en effectief is, adviseerde de commissie het bestreden besluit te herroepen en de ontheffing te weigeren. In de beslissing op bezwaar van 30 maart 2021 zijn GS afgeweken van dit advies. GS hebben de ontheffing naar aanleiding van de bezwaren op twee punten aangepast en de bezwaren voor het overige ongegrond verklaard. De rechtbank oordeelt dat de landelijke vrijstellingslijst onverbindend is, omdat de wet aan de minister geen bevoegdheid geeft om die lijst in een ministeriele regeling op te nemen, zoals wel is gebeurd. Het gevolg hiervan is dat de algemene vrijstelling van het verbod om de vos te doden niet geldt en dat de verleende ontheffing in volle omvang moet worden getoetst aan alle wettelijke vereisten. De uitkomst van die toetsing door de rechtbank is dat voor zowel weidevogelgebieden als voor Freilandbedrijven onvoldoende is onderbouwd dat het doden van vossen nodig is en dat er geen goede alternatieven zijn. De rechtbank verklaart de beroepen gegrond (ECLI:NL:RBMNE:2022:552) GS moeten een nieuw besluit nemen op de bezwaren van de stichting De Faunabescherming, stichting Fauna4life en stichting Animal Rights. Tegen deze uitspraak hebben GS, de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en stichting De Faunabescherming hoger beroep ingesteld. Op 10 juni 2022 heeft de voorzieningenrechter de door GS gevraagde schorsing van de uitspraak van de rechtbank afgewezen.

7. De rechtbank Midden-Nederland heeft op 24 februari 2022 uitspraak gedaan over een ontheffing die GS hebben verleend aan de faunabeheereenheid om voor de duur van het faunabeheerplan jaarrond wilde zwijnen in de provincie te mogen doden met het geweer in het belang van de schadebestrijding en de verkeersveiligheid e ter voorkoming van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren. De commissie heeft in haar advies van 25 januari 2021 geadviseerd nader onderzoek te doen naar de noodzaak en effectiviteit van

bejaging van wilde zwijnen om belangrijke schade aan landbouwgewassen, concurrentie met al aanwezige natuurwaarden en verkeersongevallen te voorkomen. Als zou blijken dat het bejagen van wilde zwijnen niet noodzakelijk en effectief is, adviseerde de commissie het bestreden besluit te herroepen en de ontheffing te weigeren. In de beslissing op bezwaar van 25 mei 2021 zijn GS afgeweken van het advies. GS hebben het primaire besluit in stand gelaten en overwogen dat een nulstandsbeleid nodig is ter bescherming van de belangen uit de Wnb. De rechtbank gaat hier niet in mee en oordeelt dat GS de noodzaak van de ontheffing onvoldoende hebben onderbouwd en onzorgvuldig hebben voorbereid. Het beroep is gegrond. GS moeten opnieuw beslissen op het bezwaarschrift van stichting Animal Rights en stichting Fauna4Life (ECLI:NL:RBMNE:2022:665).

8. De rechtbank heeft op 10 maart 2022 een tussenuitspraak gedaan over een ontheffing die GS hebben verleend aan de faunabeheereenheid om voor de duur van het faunabeheerplan jaarrond spreeuwen in de provincie te mogen doden met het geweer in het belang van de schadebestrijding en de verkeersveiligheid en ter voorkoming van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren. De commissie heeft in haar advies van 3 februari 2021 geadviseerd nader onderzoek te doen naar de effectiviteit en rentabiliteit van netten om schade aan fruitpercelen door vogels (m.n. spreeuwen) te voorkomen en nader onderzoek te doen naar alternatieve maatregelen om schade aan olifantsgras door spreeuwen te voorkomen. Als zou blijken dat het aanbrengen van netten redelijkerwijs van de fruittelers kan worden verlangd, adviseerde de commissie het bestreden besluit te herroepen en de ontheffing te weigeren.

In de beslissing op bezwaar van 8 juni 2021 zijn GS afgeweken van het advies. GS hebben het primaire besluit in stand gelaten en overwogen dat op basis van de huidige kennis en informatie voldoende duidelijk is dat er geen reële alternatieven voor afschot zijn. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak overwogen dat GS onvoldoende hebben onderbouwd

- dat de ontheffing nodig is ter voorkoming van belangrijke schade, dat voor een deel van de percelen wel andere bevredigende oplossingen bestaan, dat het quotum te hoog is vastgesteld en dat een deel van de voorschriften onvoldoende duidelijk is. De rechtbank stelde GS in de gelegenheid de geconstateerde gebreken te herstellen met een nieuwe beslissing op bezwaar. GS hebben de rechtbank meegedeeld dat zij geen gebruik maken van de gelegenheid om de gebreken in de beslissing op bezwaar te herstellen. De rechtbank heeft in een einduitspraak op 29 april 2022 het beroep gegrond verklaard en de beslissing op bezwaar vernietigd. GS moeten een nieuw besluit nemen (ECLI:NL:RBMNE:2022:1008 en ECLI:NL:RBMNE:2022:1674).
9. In het jaarverslag 2021 (blz. 22 e.v.) is uitvoerig ingegaan op het contraire besluit van GS van 30 maart 2021 over de verleende ontheffing aan de Faunabeheereenheid om knobbelzwanen in de provincie Utrecht te mogen doden met het geweer. Tegen de beslissing op bezwaar zijn twee beroepen ingediend, één door Fauna4life/Animal Rights en één door de Stichting Dierenradar.
- a. Stichting Dierenradar heeft beroep ingesteld omdat GS haar bezwaar op grond van het advies van de commissie, niet ontvankelijk hadden verklaard omdat de bezwaargronden niet (tijdig) waren ingediend en daarnaast omdat zij geen belanghebbende is. In haar uitspraak van 24 februari 2022 over het beroep van Fauna4life/Animal Rights heeft de rechtbank Midden-Nederland overwogen dat GS onvoldoende hebben onderbouwd dat de ontheffing nodig is om belangrijke schade aan grasland te voorkomen. Daarnaast oordeelt de rechtbank dat het niet mogelijk is om een ontheffing voor legselreductie te verlenen met als doel het voorkomen van schade aan grasland. Het besluit is onvoldoende gemotiveerd en onzorgvuldig voorbereid, aldus de rechtbank. Het beroep is gegrond. GS moeten opnieuw beslissen op het bezwaar (ECLI:NL:RBMNE:2022:666).
- b. In haar uitspraak van 31 maart 2022 over het beroep van stichting Dierenradar heeft de rechtbank Midden-Nederland overwogen dat GS de stichting ten onrechte niet als belanghebbende hebben aangemerkt. Daarnaast oordeelt de rechtbank dat GS niet in redelijkheid van hun bevoegdheid gebruik hebben mogen maken om het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren vanwege het te laat indienen van de gronden van bezwaar. Het beroep is gegrond. GS moeten een nieuw besluit op bezwaar nemen (ECLI:NL:RBMNE:2022:1214).
10. De rechtbank heeft op 24 februari 2022 ook uitspraak gedaan over een ontheffing die GS hebben verleend aan de faunabeheereenheid om voor de duur van het faunabeheerplan jaarrond reeën in de provincie te mogen doden met het geweer in het belang van de verkeersveiligheid, ter voorkoming van onnodig lijden van zieke of gebrekkige dieren en ter voorkoming van schade aan gewassen.
- De commissie had geadviseerd om het bestreden besluit te herroepen, voor zover het gaat om de overweging dat de ontheffingen mede zijn verleend met het oog op de bescherming van landbouwgewassen, en voor het overige in stand te laten. GS hebben dit advies overgenomen. De rechtbank concludeert dat GS voldoende aannemelijk hebben gemaakt dat afschot van reeën in de provincie Utrecht noodzakelijk is om het aantal verkeersongevallen te beheersen. De rechtbank verklaart het beroep ongegrond en de ontheffing kan in stand blijven. Er is geen hoger beroep ingesteld (ECLI:NL:RBMNE:2022:664).
11. Op 11 oktober 2022 heeft de rechtbank Midden-Nederland uitspraak gedaan over de afwijzing van een verzoek om ontheffing van het verbod in de Verordening Natuur en Landschap op het innemen van een ligplaats voor een vaartuig. De commissie overwoog in haar advies van 3 januari 2022 dat in dit geval de aantasting van de landschappelijke waarden ter plekke zo gering was, dat de gevraagde ontheffing niet mocht worden geweigerd. GS hebben in hun beslissing op bezwaar van 15 februari

2022 het bezwaar, in afwijking van het advies, ongegrond verklaard en het primaire besluit in stand gelaten. De rechtbank overwoog dat GS in redelijkheid hebben vastgesteld dat de landschappelijke waarden onaanvaardbaar worden geschaad door het afmeren van het vaartuig en dat GS daarom terecht hebben afgezien van het verlenen van de ontheffing. (ECLI:NL:RBMNE:2022:4495; zie ook blz. 24).

### **Domein Landelijke leefomgeving (team Natuur en landbouw) (LLO/NEL)**

In 2021 heeft de rechtbank in één beroepszaak uitspraak gedaan (zie jaarverslag 2021, blz. 28). Dit betrof een afwijzing van een subsidieaanvraag voor een windmolen op grond van de POP3 Jonge Landbouwersregeling Utrecht 2018. GS hebben in hun beslissing op bezwaar verwezen naar het advies en overwogen dat in het geval van een windmolen alleen de investeringskosten en installatiekosten kunnen worden gesubsidieerd. Voorbereidingskosten zijn niet subsidiabel. De rechtbank heeft het beroep ongegrond verklaard en het besluit van GS in stand gelaten. Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op 14 september 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak het hoger beroep gegrond verklaard en het besluit op bezwaar van GS vernietigd (ECLI:NL:RVS:2022:2679). Bij besluit van 29 november 2022 hebben GS het bezwaar alsnog gegrond verklaard en de subsidie verleend.

### **Domein Mobiliteit (MOB)**

Bij dit domein is uitspraak gedaan over een verzoek om voorlopige voorziening. De voorlopige voorziening was ingesteld tegen een besluit van het waterschap om een vergunning te verlenen om de damwanden langs de Eem te vervangen. Het verzoek is afgewezen.

Daarnaast loopt er nog een beroepszaak. Dit betreft een beroep naar aanleiding van een administratief beroep dat is ingesteld tegen een besluit van de gemeente De Bilt om drie parkeerplaatsen niet te onttrekken aan de openbaarheid. GS hebben besloten het beroep van appellant ongegrond te verklaren en het besluit in stand te laten. Tegen dit besluit heeft appellant beroep ingesteld. De rechtbank heeft het beroep eveneens ongegrond verklaard. Op blz. 43 wordt dit administratief beroep beschreven.

### **Domein Landelijke leefomgeving (team Water en Bodem)**

Bij dit team is één beroepszaak in behandeling.

In deze procedure staat een besluit van GS centraal, waarbij zij een projectplan hebben goedgekeurd dat op 9 maart 2022 is vastgesteld door het algemeen bestuur van het Hoogheemraadschap.

Het projectplan voorziet in een publiekrechtelijke grondslag voor de versterking van de primaire waterkering langs de Lek.

Met het besluit wordt uitvoering gegeven aan een deel van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP, onderdeel van het Deltaprogramma), waarin de waterschappen en Rijkswaterstaat samenwerken om de primaire waterkeringen aan de veiligheidsnorm te laten voldoen.

De appellanten maken zich zorgen om de gevolgen van de tenuitvoerlegging van het projectplan voor hun directe woonomgeving en voor de ruimtelijke kwaliteit. De beroepsgronden houden daarnaast verband met de stikstofproblematiek en de mogelijke verstoring van een nestlocatie van de steenuil.

De inhoudelijke behandeling van de beroepszaak heeft op 23 januari 2023 plaatsgevonden. Er wordt door partijen nog getracht nader tot elkaar te komen. Appellanten hebben ook nog extra tijd gekregen om bepaalde rapporten te bestuderen. Wanneer de uitspraak wordt verwacht is nog niet bekend.

# 5

**Proceskosten-  
vergoeding,  
ingebrekestellingen  
en verbeurde  
dwangsommen**

## **RUD**

In RUD-zaken hebben GS in 2022 een bedrag van € 5.849,50 aan proceskosten betaald. Dit betrof rechtszaken van voor 2022 en bezwaarschriftprocedures.

In 2022 zijn GS in rechtszaken van de RUD-zaken veroordeeld in griffiekosten voor een totaalbedrag van € 1.261 en in proceskosten voor een bedrag ad € 1.897,50. Dit ging om drie zaken.

Er is een bedrag ad € 4.124,62 aan dwangsommen verbeurd in verband met overschrijding van de beslistermijn. Dit ging om drie zaken. Daarnaast hebben GS aan een appellant een dwangsom van

€ 3.000 terugbetaald betaald die onterecht was ingevorderd.

## **Domein LLO/VVN**

In 2022 zijn GS in 10 rechtszaken van dit domein veroordeeld in griffiekosten voor een totaalbedrag van € 4.763,00 en in proceskosten voor een totaalbedrag van € 11.426,40.

In zaken van dit domein zijn GS drie keer in gebreke gesteld. Dit heeft twee keer geleid tot het betalen van een dwangsom van totaal € 2.884.

## **Domein Landelijke leefomgeving (team Natuur en landschap) (LLO/NEL)**

De proceskosten bij dit domein bedroegen € 3036,00 totaal en het griffierecht € 448. Dit betreft één zaak.

## **Wob-secretariaat**

Er zijn in 2022 zes ingebrekestellingen ontvangen.

6

**Klachten**

## 6.1 Algemeen

Op grond van artikel 9.1 van de Awb heeft eenieder het recht om over de wijze waarop PS, GS, de cvdK of een ambtenaar zich in een bepaalde aangelegenheid heeft/hebben gedragen een klacht in te dienen bij het desbetreffende bestuursorgaan.

Hoofdstuk 9 van de Awb verplicht bestuursorganen zorg te dragen voor een behoorlijke klachtbehandeling. Bij de [provincie wordt bij iedere klacht geprobeerd om tot een minnelijke oplossing met de klager te komen (zie paragraaf 2.3).

De ingediende klachten kunnen worden onderverdeeld in klachten in de zin van artikel 9.1 van de Awb (kortheidshalve aangeduid als 'bejegeningsklachten') en 'overige klachten'. Bij overige klachten gaat het onder meer om het opvragen van informatie en het verkrijgen van meer duidelijkheid over een beslissing van GS of PS.

## 6.2 Aantal en inhoud van de klachten

In 2022 zijn zeven klachten ingediend, waarvan twee zijn doorgezonden naar de juiste instanties, vier klachten bejegeningsklachten betroffen en één te classificeren was als 'overige klacht'.

Het eerste doorgezonden klaagschrift betreft een klacht over de parkeerproblematiek in de straat in Utrecht waar klager woont. Deze klacht is doorgezonden naar de gemeente Utrecht omdat de provincie niet bevoegd is om de klacht in behandeling te nemen.

De tweede doorgezonden klacht betreft een klaagschrift aan de gedeputeerde van Financiën, Organisatie, Economie en Europa over het niet voldoen van een al sinds 2015 openstaande factuur en over het gedurende deze periode niet reageren op brieven van klager betreffende deze financiële verplichting. Klager uit daarnaast zijn zorgen over de postkamer van de provincie Utrecht. De bestuursadviseur van de gedeputeerde heeft excuses aangeboden voor het feit dat klager zo lang heeft moeten wachten op de betaling en heeft daarbij opgemerkt dat dit een zeer uitzonderlijke situatie betreft die niet had mogen gebeuren.

### **Bejegeningsklachten**

#### *Geluidsoverlast van de tram*

Eén klacht ging over het niet correct afhandelen van de klacht over geluidsoverlast van de tram in

Nieuwegein-Zuid. Aanvankelijk was er geluidsoverlast van de vernieuwingswerkzaamheden en later van de voorbijrijdende trams. De klacht gaat over de wijze waarop het trambedrijf op de klacht heeft gereageerd. Klager voelt zich niet serieus genomen.

De commissie heeft niet de indruk dat het trambedrijf niet of niet goed heeft geluisterd naar klager en evenmin nodeloos lang heeft gewacht met het reageren op de vragen die hij heeft gesteld. Het is de commissie niet gebleken dat klager niet serieus genomen is door het trambedrijf.

Uit het feit dat maatregelen zijn genomen en nog nieuwe maatregelen zullen worden genomen, leidt de commissie af dat het trambedrijf daadwerkelijk heeft geprobeerd tegemoet te komen aan de klacht.

Het feit dat het trambedrijf het verzoek van klager om de snelheid te verlagen niet wil inwilligen, betekent niet dat er niet goed geluisterd is of geen begrip is getoond. De commissie komt tot de conclusie dat de bejegening van klager door het trambedrijf niet onbehoorlijk is geweest.

De commissie benadrukt begrip te hebben voor het feit dat klager overlast ervaart en spreekt de hoop uit dat er binnen afzienbare termijn een oplossing wordt gevonden die de overlast kan terugbrengen tot een aanvaardbaar niveau of mogelijk zelfs geheel kan wegnemen. De klacht is ongegrond.

GS hebben in hun beslissing op de klacht op grond van het advies de klacht ongegrond verklaard. GS stellen dat de overlast zal verminderen door het aanbrengen van wieldempers op alle trams in het najaar van 2022 en door de beoogde realisatie van een geluidsscherm door de gemeente. Verdere maatregelen zullen niet worden getroffen. GS overwogen tenslotte het te betreuren dat de besluitvorming lang heeft geduurd. Helaas voelde klager zich door de commissie en door GS niet gehoord. GS hebben klager vervolgens meegedeeld dat de klachtenprocedure volledig en correct is doorlopen en dat voor klager daarom alleen nog de mogelijkheid openstaat een verzoekschrift bij de Nationale ombudsman in te dienen. GS begrijpen dat deze reactie onvoldoende aansluit bij de wens van klager om met elkaar in gesprek te blijven maar beklemtonen dat zij hechten aan het volgen van de bestuursrechtelijke procedure. Klager heeft



tot op heden geen verzoekschrift bij de Nationale ombudsman ingediend.

#### *Klacht over "Burgermisleiding"*

Klagers hebben bezwaar gemaakt tegen een door GS verleende ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming voor het doden van de dwergvleermuis in verband met het slopen van een woning. Klagers beklagen zich erover dat zij nog geen beslissing op hun bezwaarschrift hebben ontvangen terwijl zij moeten constateren dat intussen al wel met de sloop van de woning is begonnen. Dit is volgens hen in strijd met de rechtszekerheid en op burgermisleiding lijkt bij het indienen van een bezwaarschrift.

Gelet op het feit dat er geen juridische belemmeringen waren voor het omstreden slopen van een woning en er naar het oordeel van de commissie geen sprake was van opzet tot burgermisleiding bij GS, adviseert de commissie de klacht 'burgermisleiding' ongegrond te verklaren. Wel raadt de commissie aan om bijzondere zorgvuldigheid te betrachten in de onderlinge afstemming en communicatie tussen de betrokken domeinen en in de communicatie naar burgers in procedures waarbij GS zowel uitvoerder zijn als vergunningverlener. Verder constateert de commissie dat de formulering van de rechtsmiddelenvoorziening in het besluit en de publicatie met betrekking tot de schorsende werking naar het oordeel van de commissie niet duidelijk is voor burgers. De commissie beveelt GS aan om in het belang van de rechtszekerheid de formulering van de bezwarenclausules op deze punten aan te passen, zo nodig 'provincie-breed' in het belang van de eenduidigheid. Ten slotte adviseert de commissie om ervoor te zorgen – bijvoorbeeld door gebruik te maken van de figuur van het portefeuillehoudersmandaat – dat GS-besluiten die geen inhoudelijke behandeling tijdens een GS-vergadering behoeven, snel kunnen worden afgedaan; dit in verband met de trage besluitvorming in dit dossier.

De klacht is volgens GS ongegrond. GS hebben in hun beslissing op de klacht kenbaar gemaakt nooit de intentie te hebben gehad om een burger te misleiden en zij bieden hun excuses aan voor de miscommunicatie en voor het ontstane gevoel van burgermisleiding. GS nemen de aanbevelingen van de commissie over om de besluitvorming in de toekomst te verbeteren.

#### *Grensoverschrijdend gedrag*

Klager beschuldigt diverse burgemeesters en

wethouders van grensoverschrijdend gedrag en machtsmisbruik. Hij stelt dat de commissaris van de Koning hiervoor verantwoordelijk is. De commissie heeft geadviseerd om de klacht ongegrond te verklaren voor zover die jegens de commissaris van de Koning is gericht, omdat de commissaris voldoende heeft gemotiveerd waarom de bestuurlijke integriteit van de betrokken burgemeesters, wethouders en medewerkers van de betrokken gemeenten niet in het geding is (geweest). De overige klachten van klager laat de commissie onbesproken omdat de commissie daarover niet bevoegd is te adviseren.

De commissaris heeft klager bericht dat hij het advies overneemt en de klacht ongegrond verklaart.

#### *Verkeersveiligheid*

Over één klacht met betrekking tot de verkeersveiligheid van de N402 heeft minnelijk overleg plaatsgevonden. De verwachting is dat klager zijn klacht zal intrekken.

#### *'Overige klacht'*

Bij een langlopend civielrechtelijk conflict tussen de provincie Utrecht (als grondeigenaar) en klaagster over het plaatsen van afvalcontainers naast haar woning op grond van de provincie, heeft de commissie in 2021 geadviseerd haar klacht kennelijk ongegrond te verklaren, omdat de klacht geen bejegeningklacht betrof. GS hebben dit advies overgenomen. Eind 2022 diende klaagster opnieuw een klacht in bij de provincie Utrecht. Het domein Mobiliteit heeft contact met de gemeente opgenomen. De gemeente heeft de behandeling van de klacht overgenomen. Klaagster heeft haar klacht die was ingediend bij de provincie begin 2023 ingetrokken.

### **6.3 Nationale ombudsman**

Tegen een beslissing over de afhandeling van een klacht is geen beroep mogelijk. Indien een klager van oordeel is dat zijn klacht onvoldoende zorgvuldig is afgehandeld kan hij binnen een jaar zijn beklag doen bij de Nationale ombudsman (No), die fungeert als tweedelijns klachtinstantie voor de provincie Utrecht.

Het afgelopen jaar heeft de No één "Utrechts" verzoek te behandelen gehad. Deze zaak betreft een juridisch geschil met de provincie Utrecht over de toewijzing van een stuk land. De No heeft informatie gegeven over de klachtafhandeling en aangegeven waar verzoeker eventueel kan klagen. Bij ons secretariaat is tot op heden geen klacht binnengekomen over deze zaak.



7

**Administratief  
beroep**

De procedure voor afhandeling van administratief beroep lijkt veel op die voor bezwaarschriften (zie paragraaf 2.3).

Het verschil is dat bij administratief beroep sprake is van een bestreden besluit dat niet is genomen door GS, PS of de cvdK. Bij administratief beroep wordt aan een ander (vaak 'hoger' bestuursorgaan) gevraagd om een besluit te beoordelen en eventueel een andere beslissing te nemen.

De commissie wordt per zitting gevormd door twee leden die voorzitter of plaatsvervangend voorzitter van de commissie zijn, alsmede een door GS aangewezen, ander lid. Dit andere lid kan een commissielid, een gedeputeerde zijn of iemand anders zijn, bijvoorbeeld een domeinmanager, een beleidsmedewerker of iemand van buiten de provincie. GS beslissen zelf over de vorm van een kamer en bij de samenstelling daarvan kan worden gezien wat de meest passende samenstelling is (zie ook de opmerking van de commissie op blz. 9 e.v. over deze constructie).

In 2022 heeft de commissie vier keer geadviseerd over ingediende administratieve beroepen:

1. Administratief beroep door de eigenaar van een logiesbedrijf/hotel tegen de weigering van de het college van burgemeester en wethouders van De Bilt om mee te werken aan een verzoek om onttrekking aan de openbare ruimte van drie parkeerplaatsen en een deel van het naastgelegen trottoir ten behoeve van een hotelfunctie in de gemeente De Bilt (Wegenwet).  
De commissie heeft in haar advies overwogen dat burgemeester en wethouders terecht tot de conclusie zijn gekomen dat de parkeerdruk zal toenemen door de onttrekking van de drie parkeerplaatsen omdat de hoeveelheid openbare parkeerplaatsen in dat geval afneemt. De commissie adviseert het ingestelde beroep ongegrond te verklaren. GS hebben daarop besloten het beroep van appellant ongegrond te verklaren en het besluit in stand te laten. Tegen dit besluit heeft appellant beroep ingesteld. De rechtbank heeft dit beroep eveneens ongegrond verklaard.
2. Administratief beroep door bedrijf X tegen het besluit van de gemeenteraad van Amersfoort

om het verzoek tot onttrekking aan de openbaarheid van een parkeerterrein af te wijzen.

De commissie is van mening dat er bij afweging van de betrokken belangen onvoldoende grond is het belang van appellante zwaarder te laten wegen dan de belangen betrokken bij het in stand laten van de bestaande toestand van openbaarheid van het parkeerterrein in de zin van de Wegenwet. GS hebben in hun beslissing op bezwaar dit advies overgenomen en het beroep ongegrond verklaard.

3. Administratief beroep door de omwonenden van de gemeentelijke begraafplaats Tolsteeg tegen het besluit van de gemeenteraad van Utrecht om een deel van de begraafplaats Tolsteeg aan te wijzen als bijzondere (Islamitische) begraafplaats. De aanwijzing heeft plaatsgevonden op grond van artikel 38 en 40 van de Wet op de lijkbezorging. De commissie heeft hierover advies uitgebracht aan GS. Dit advies is nog niet openbaar. GS hebben nog geen beslissing op het administratief beroep genomen.
4. Administratief beroep door het Islamitisch Kerkgenootschap Utrecht tegen het besluit van de gemeente Utrecht om het verzoek van het Islamitisch Kerkgenootschap Utrecht om aan haar grond aan te wijzen voor het hebben, aanleggen en in stand houden van een bijzondere (islamitische) begraafplaats, af te wijzen.  
De commissie heeft hierover advies uitgebracht aan GS. Dit advies is nog niet openbaar. GS hebben nog geen beslissing op het administratief beroep genomen.
5. Reeds in 2021 is administratief beroep ingesteld door het Samenwerkingsverband Moskeeën Amersfoort tegen een besluit van de gemeenteraad Amersfoort om het verzoek van het Samenwerkingsverband Moskeeën om aan haar grond aan te wijzen voor een islamitische begraafplaats, af te wijzen. In deze zaak vindt nog steeds minnelijk overleg plaats tussen partijen.

# 8

## Aanbevelingen

Bij haar werkzaamheden stuit de commissie soms op meer algemene knelpunten bij de behandeling van bezwaren, klachten of administratief beroep in de regelingen of het beleid van de provincie dan wel in de uitvoering daarvan. Naast haar kerntaak – het formuleren van adviezen naar aanleiding van ingediende bezwaarschriften, klachten of administratieve beroepschriften – heeft de commissie de mogelijkheid die meer algemene knelpunten te signaleren en daarover aanbevelingen te doen om ze op te lossen.

De voorzitters van de commissie hebben, naar aanleiding van het Jaarverslag 2021, in een overleg met de cvdK de daar gedane aanbevelingen toegelicht. De commissie is nog niet geïnformeerd over wat met haar aanbevelingen is gedaan.

#### 1. Extern belevingsonderzoek/ tevredenheidsonderzoek

De provincie Utrecht heeft in 2022 een intern klachtenonderzoek uitgevoerd, waar de commissie overigens niet bij is betrokken, en een onderzoek vanuit digitale dienstverlening met de vraag wat bewoners belangrijk vinden in het contact met de provincie, waaronder taalgebruik en eenvoud ([Provincie onderzoekt dienstverlening | provincie-utrecht.nl](#)).

Er is in 2022 door GS geen onderzoek gedaan naar de vraag waarom bezwaarmakers en klagers geen beroep instellen naar aanleiding van de beslissing op hun bezwaarschrift/klacht wanneer dit geheel of deels ongegrond is verklaard. De commissie heeft in het jaarverslag van 2021 de suggestie gedaan hier onderzoek naar te doen. De commissie beveelt aan dit onderzoek in 2023 alsnog te doen. Doel daarvan is, inzicht te krijgen in de beweegredenen om niet in beroep te gaan, en ook over de manier waarop de betrokkenen de bezwaar-, beroeps- of klachtprocedure in al haar facetten hebben beleefd. Zowel GS als de commissie kunnen hieruit mogelijk lessen trekken die kunnen bijdragen aan de optimalisering van de bezwaar-, beroeps- en de klachtprocedures zoals deze nu bij de provincie worden gevoerd en een betere dienstverlening aan bewoners, bedrijven, instellingen en gemeenten.

#### 2. Intern onderzoek primaire fase

In 2022 en 2021 vonden er veel intrekkingen van bezwaarschriften plaats. Dit vindt vooral plaats bij subsidiezaken na minnelijk overleg. Er is in 2022 geen onderzoek gedaan naar dit grote aantal intrekkingen (jaarverslag 2021, blz. 13). Op zichzelf is dit hoge aantal natuurlijk verheugend, maar anderzijds rijst de vraag of de aanpak in de primaire fase van de besluitvorming misschien in sommige opzichten kan worden verbeterd, zodat bezwaarschriften en klachten worden voorkomen.

De commissie beveelt aan daarnaar in 2023 alsnog onderzoek te doen.

#### 3. Evaluatie minnelijk overleg

Sinds 2021 is in de verordening opgenomen dat de domeinen of de gemandateerde externe diensten na het binnenkomen van een bezwaarschrift, een administratief beroepschrift of een klacht eerst proberen het geschil minnelijk op te lossen. Het lijkt de commissie van belang, te onderzoeken wat de praktijk van het minnelijk overleg is, of er iets te zeggen valt over wijzen van aanpak die goed lijken te werken en andere die dat minder doen, en over hoe de betrokken dienstonderdelen zelf over de praktijk denken. Ook is – vergelijk punt 2 – van belang of uit de ervaringen lering kan worden getrokken voor de ‘primaire fase’ van het bestuurshandelen.

De commissie constateert dat een verslag van het minnelijk overleg nog regelmatig ontbreekt, hoewel artikel 7, zesde lid, van de verordening wel eist dat dat verslag aan het dossier wordt toegevoegd. Een verslag is een belangrijk onderdeel van het dossier, omdat dat inzicht geeft in wat nodig was om tot de intrekking te komen. Daarvan kunnen de betrokken dienstonderdelen wellicht leren; zie boven. Zo’n verslag is ook voorgeschreven als het minnelijk overleg niet is gelukt.

De commissie beveelt aan, het minnelijk overleg meer ‘op de kaart te zetten’ binnen de organisatie. Niet alleen door het onder de aandacht te brengen, maar ook door

medewerkers hulpmiddelen te bieden die noodzakelijk zijn voor het effectief voeren van gesprekken met bezwaarmakers, appellanten en klagers.

#### 4. Beslistermijnen

Ook in het afgelopen jaar werden termijnen vaak niet gehaald. In 2022 is de overschrijding van de afhandelingstermijn toegenomen. Van de 27 beslissingen op bezwaar werden achttien zaken buiten de wettelijke termijn afgehandeld. De belangrijkste redenen zijn genoemd in paragraaf 3.6.

Burgers, bedrijven en instellingen blijven bij overschrijding van de beslistermijn langer in onzekerheid. Aan provinciale zijde gelden daarnaast de juridische en financiële risico's van het overschrijden van de beslistermijn, namelijk het verbeuren van dwangsommen (artikel 4:17 Awb) en schadeplichtigheid (artikel 8:88, eerste lid, aanhef en onder c, Awb).

Het halen van de beslistermijn blijft een aandachtspunt, voor de organisatie, maar ook voor de commissie. De commissie zet zich in om het betrokken bestuursorgaan tijdig van een goed gemotiveerd advies te voorzien, zodat het in staat is binnen de wettelijk gestelde termijn te besluiten op het bezwaar. Daarbij is ook van belang dat de reacties van de zijde van het betrokken bestuursorgaan snel worden gegeven.





# 9

## Ontwikkelingen en verwachtingen

## Amicus curiae

In 2020 adviseerde onze commissie over een handhavingszaak over onvoldoende onderzoek naar vleermuizen in spouwmuren bij isolatiewerkzaamheden. De commissie kwam tot de conclusie dat het vooraf niet kenbaar was voor het betrokken isolatiebedrijf dat, het niet handelen overeenkomstig de aanwijzingen van het kennisdocument Gewone dwergvleermuis, als overtreding van de zorgplichtbepaling uit de Wnb moet worden aangemerkt. Er kon dan ook geen sprake zijn van een overtreding. Het advies van de commissie was het handhavingsbesluit te herroepen en een preventieve last onder dwangsom op te leggen. GS namen het advies niet over en besloten het handhavingsbesluit niet te herroepen en de bezwaren ongegrond te verklaren.

In beroep hield de beslissing op bezwaar stand (uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland 11 mei 2021, ECL:NL:RBMNE:2021:2421), maar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vraagt nu in hoger beroep om een "amicus curiae" in deze zaak. De Afdeling wil meer geïnformeerd worden over de mogelijkheden tot onderzoek naar de aanwezigheid van vleermuizen in spouwmuren en de mogelijke gevolgen van handhaving op grond van de zorgplicht in artikel 1.11 van de Wnb als vleermuizen aanwezig kunnen zijn in een spouwmuur. Op 12 december 2022 gaf de Afdeling iedereen de gelegenheid om tot en met 13 januari 2023 'mee te denken' in deze rechtszaak. De Afdeling maakt hier voor het eerst gebruik van het instrument van de 'amicus curiae'.

De Wet amicus curiae en kruisbenoemingen (wijziging van de Awb) is op 1 juli 2021 in werking getreden. Daarbij is vastgelegd dat de hoogste bestuursrechters in concrete rechtszaken inbreng kunnen vragen van externe 'meedenkers'. Door de inbreng van externe 'meedenkers' kan de rechter een beter en breder zicht krijgen op de mogelijke maatschappelijke gevolgen van de beslissing die hij moet nemen en zo een beter gefundeerde uitspraak doen. Deze 'meedenkers' leveren daarmee een bijdrage aan de rechtsvorming.

## Omgevingswet

Met de Omgevingswet wil de wetgever 26 wetten die op de één of andere manier de fysieke leefomgeving reguleren (met de vele honderden daarop berustende uitvoeringsregels) in één samenhangend stelsel, de Omgevingswet met uitvoeringsregels, onderbrengen.

De nieuwe regels moeten onder meer de ruimtelijke ontwikkeling sneller en eenvoudiger mogelijk maken zodat het na de invoering bijvoorbeeld makkelijker wordt om bouwprojecten te starten. Voor de uitvoering van de Wet natuurbescherming betekent de invoering van de Omgevingswet een betere procedurele coördinatie. Het project van de Omgevingswet loopt al ongeveer twintig jaar. Het laatste voornemen met betrekking tot de datum van invoering van de Omgevingswet is 1 januari 2024.

Of de Omgevingswet zal leiden tot meer of tot minder bezwaarschriften, valt moeilijk te voorspellen. Voorlopig is alle aandacht gericht op het goed kunnen uitvoeren van het nieuwe wettelijke stelsel.

## Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer

Dit wetsvoorstel wijzigt bepalingen over elektronisch bestuurlijk verkeer in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en andere wetten. Sinds de inwerkingtreding van de [Wet elektronisch bestuurlijk verkeer](#) in 2004 hebben zich zo veel technologische en maatschappelijke ontwikkelingen voorgedaan, dat het wenselijk is om de regels over elektronisch bestuurlijk verkeer te moderniseren.

Burgers en bedrijven krijgen met dit voorstel meer mogelijkheden om via digitale kanalen met de overheid in contact te treden waarbij de keuze tussen het volgen van de elektronische of de papieren weg blijft bestaan. Het verplichte gebruik van de elektronische weg kan wel in andere wetten dan de Awb worden voorgeschreven. De beoogde inwerkingtreding is 1 januari 2024. (Bron: [Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer \(35.261\) - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#))

## Over WhatsApp-berichten

Uit de noot van C.L.G.F.H. Albers bij een uitspraak van 6 oktober 2022 van de Centrale Raad van Beroep (ECLI:NL:CRVB:2022:2146):

Door de toenemende digitalisering van het contact tussen overheid en burger wordt er regelmatig via de digitale weg gecommuniceerd tussen (ambtenaren/ medewerkers van) bestuursorganen en burgers. Zo komt het voor dat er contact is over lopende besluitvormingsprocedures via de digitale weg of over reeds genomen besluiten. Vaak gaat het dan om e-mailberichten, maar het kan bijvoorbeeld ook – zoals in casu – gaan om WhatsAppberichten of contact via

andere (web)applicaties. Hoewel zo'n bericht vanuit de overheidszijde vaak informeel en/of informatief bedoeld zal zijn kan een burger menen dat het gaat om een besluit in de zin van art. 1:3 Awb. Van een besluit in genoemde zin is echter alleen sprake als voldaan is aan alle vereisten uit art. 1:3 lid 1 Awb (en, als het een beschikking betreft, art. 1:3 lid 2 Awb). Bij informatieve mededelingen – zoals ook in casu aan de orde – is dat niet het geval aangezien zo'n mededeling niet is gericht op rechtsgevolg. Dat neemt niet weg dat een per e-mail verzonden bericht zeer wel een besluit in de zin van de Awb kan zijn, zolang maar voldaan is aan de relevante vereisten uit art. 1:3 Awb

Daarbij speelt ook een rol dat zeker bij communicatie via een applicatie als WhatsApp door de beknoptheid van het bericht het risico op onduidelijke of voor meerdere uitleg vatbare informatieverstrekking ontstaat. Dat lijkt ook aan de orde te zijn in de hierboven opgenomen uitspraak. Het daar aan de orde zijnde WhatsAppbericht (met daarin de mededeling: *'Dat was de laatste verlenging'*) kan bekeken vanuit *burgerperspectief* mijns inziens zeer wel worden opgevat als een op rechtsgevolg gerichte beslissing (zie in dat verband ook r.o. 4.2 van de hierboven opgenomen uitspraak). Het is dan ook raadzaam om zorgvuldig om te gaan met communicatie via applicaties als WhatsApp en te zorgen voor een duidelijke en voldoende uitgebreide reactie waaruit voor de burger ook duidelijk blijkt dat het gaat om informatie over zijn rechtspositie die geen rechtsgevolgen teweeg brengt.

En uit de noot van L.J.A. Damen (AB 2022/365):

Belangrijke andere aspecten blijven in de hierboven opgenomen uitspraak onbesproken. Zo laten zowel de rechtbank als de Centrale Raad in het midden of een WhatsAppbericht voldoet aan het schriftelijkheidsvereiste uit art. 1:3 lid 1 Awb.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft op 20 maart 2019 geoordeeld 'dat sms- en WhatsApp-berichten als object onder de huidige documentdefinitie van de Wob vallen in die zin dat het gaat om "een schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat" ([ECLI:NL:RVS:2019:899](#)).

Een schriftelijk WhatsApp-bericht van een bestuursorgaan dat wel op een rechtsgevolg is gericht, kan dus gewoon een besluit zijn.

### **Aanpassing Awb (preconsultatie)**

De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie en Veiligheid werken aan een aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht (bron: [Aanbiedingsbrief bij teksten voor de preconsultatie van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)).

De kern van de beoogde aanpassing is dat de menselijke maat meer centraal komt te staan. De ministeries zoeken via LinkedIn onder meer mensen, bij voorkeur zonder juridische achtergrond, die in 2023 zouden willen vertellen wat hun ervaringen met de overheid zijn.

Aanbeveling 1 uit dit jaarverslag sluit hier goed bij aan. De provincie Utrecht zou de resultaten van haar tevredenheidsonderzoek 2022 onder bewoners, bedrijven, instellingen en gemeenten kunnen delen met de betrokken ministeries.

### **Secretarissendag**

Het Awb-secretariaat heeft in 2022 een 'secretarissendag' georganiseerd. De secretarissen en ondersteuners van de secretariaten van de twaalf provincies hebben elkaar op 10 januari 2023 ontmoet in Utrecht. De laatste keer dat zo'n ontmoeting heeft plaatsgevonden, was in op 20 september 2018 in de provincie Limburg.

Aangezien het enige tijd geleden was dat men elkaar had ontmoet, en er inmiddels veel nieuwe secretarissen en ondersteuners werkzaam zijn bij de secretariaten, stond deze dag hoofdzakelijk in het teken van kennismaking en het bedenken van werkvormen om elkaar in de nabije toekomst eenvoudig te vinden om elkaar inhoudelijke zaken/vragen voor te leggen.

Inmiddels is de provincie Overijssel begonnen met de voorbereiding van een vervolgdag over de 'informele aanpak'. Er zijn een aantal provincies die de 'informele aanpak' al enige tijd met succes inzetten en hun ervaringen willen delen met de andere provincies.



# Bijlage

**Besluit van provinciale staten van Utrecht van 30 juni 2021, nummer 82264E5B, en gedeputeerde staten van Utrecht van 1 juni 2021, nummer 82264EE2, tot vaststelling van de Verordening bezwaarschriften, klachten en administratief beroep provincie Utrecht 2021**

**Provinciale staten van Utrecht,**

Gelezen het voorstel van gedeputeerde staten van 1 juni 2021, nummer 82264EE2;  
Gelet op de artikelen 82, 145 en 168, van de Provinciewet en hoofdstuk 6, 7 en afdeling 9.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht;

**Gedeputeerde staten van Utrecht,**

Gelet op artikel 82 van de Provinciewet en artikel 9:13 van de Algemene wet bestuursrecht;

**De commissaris van de Koning van de provincie Utrecht;**

Gelet op artikel 9:13 van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluiten, ieder voor zoveel het hun bevoegdheden betreft, de volgende verordening vast te stellen:

**VERORDENING BEZWAARSCHRIFTEN, KLACHTEN EN ADMINISTRATIEF BEROEP PROVINCIE UTRECHT  
2021**

**HOOFDSTUK 1. Definities**

**Artikel 1 Definities**

In deze verordening wordt verstaan onder:

- Awb: de Algemene wet bestuursrecht;
- beroepschrift: geschrift waarbij administratief beroep wordt ingesteld bij gedeputeerde staten;
- bezwaarschrift: geschrift waarbij bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit van provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning.

**HOOFDSTUK 2. De Awb-adviescommissie**

**Artikel 2 Instelling, naam en taak van de commissie**

1. Er is een commissie, Awb-adviescommissie genaamd, die is belast met de behandeling van en advisering over:
  - a. bezwaarschriften tegen besluiten van provinciale staten, van gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning, met uitzondering van de gevallen genoemd in het derde lid;
  - b. klachten die betrekking hebben op provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning;
  - c. beroepschriften die aan de beslissing van gedeputeerde staten zijn onderworpen.
2. De commissie adviseert daarbij ook over verzoeken om kostenvergoeding als bedoeld in de artikelen 7:15 en 7:28 van de Awb.
3. De commissie heeft geen taak met betrekking tot:
  - a. de zaken die worden behandeld door een door provinciale staten of gedeputeerde staten ingestelde bijzondere adviescommissie;
  - b. de bezwaren tegen besluiten waarvan de behandeling in mandaat aan een andere instantie is opgedragen;
  - c. de bezwaren tegen besluiten op grond van een wettelijk voorschrift inzake provinciale belastingen of heffingen;
  - d. bezwaarschriften en beroepschriften ten aanzien waarvan provinciale staten of gedeputeerde staten hebben besloten de gehele behandeling aan zich te houden.

**Artikel 3 Samenstelling van de commissie**

1. De commissie bestaat uit ten minste tien leden, onder wie de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitters.
2. Gedeputeerde staten benoemen de leden van de commissie nadat overleg heeft plaatsgevonden met het fractievoorzittersconvent van provinciale staten. Zij wijzen de voorzitter aan. De commissie wijst uit haar midden de plaatsvervangende voorzitters aan.

3. Een lid van de commissie kan geen deel uitmaken van of werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een van de bestuursorganen van de provincie Utrecht.

#### **Artikel 4 Zittingsduur commissieleden**

1. De benoeming van een lid van de commissie geldt voor ten hoogste vier jaar. Gedeputeerde staten kunnen een lid schorsen en tussentijds ontslaan vanwege zwaarwegende redenen of op verzoek van het lid.
2. Een lid kan eenmaal worden herbenoemd.
3. Een lid kan te allen tijde schriftelijk ontslag nemen, met inachtneming van een opzegtermijn van twee maanden. Het aftredende lid blijft zijn functie vervullen totdat in de opvolging is voorzien.

#### **Artikel 5 Behandeling door een kamer**

1. Bij de commissie ingekomen zaken worden behandeld door een kamer, die bestaat uit de voorzitter f een plaatsvervangend voorzitter en twee andere leden.
2. De commissie regelt zelf de samenstelling van de kamers. Zij wijst daarbij steeds ook een reservelid aan.
3. Een lid dat bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest, daarbij een persoonlijk belang heeft bij de zaak of in een bijzondere relatie tot een belanghebbende staat, kan geen deel uitmaken van de kamer die het bezwaarschrift of beroepschrift tegen het besluit behandelt.
4. Een lid op wiens gedrag een klacht betrekking heeft of mede betrekking heeft, kan geen deel uitmaken van de kamer die de klacht behandelt.
5. Voor de behandeling van een beroepschrift bestaat de kamer uit twee leden die voorzitter of plaatsvervangend voorzitter van de commissie zijn, alsmede een door gedeputeerde staten aangewezen, ander lid.
6. Bij verhindering van de kamervoorzitter wijst de kamer uit haar midden een ander lid als voorzitter aan.

#### **Artikel 6 Secretariaat**

1. De commissie wordt bijgestaan door een door gedeputeerde staten aangewezen ambtelijk secretaris en een of meer plaatsvervangende secretarissen. Ieder van hen kan optreden als kamersecretaris.
2. Een secretaris werkt bij zijn werkzaamheden voor de commissie uitsluitend onder het gezag van de commissie.
3. Het secretariaat wordt ondersteund door een of meer door gedeputeerde staten aangewezen medewerkers administratieve ondersteuning.

### **HOOFDSTUK 3 Procedure**

#### **Artikel 7 De behandeling van bezwaarschriften, klachten en beroepschriften**

1. Op een ontvangen bezwaar- of beroepschrift of schriftelijke klacht wordt de datum van ontvangst aangetekend.
2. Een mondeling ingediende klacht wordt ambtshalve op schrift gesteld en gedateerd. Hierna wordt onder 'klaagschrift' mede een op schrift gestelde mondelinge klacht begrepen.
3. Binnen een week nadat een bezwaarschrift, een klacht of een beroepschrift is ingekomen, neemt een medewerker van het betrokken bestuursorgaan telefonisch contact op met de indiener, tenzij er overwegende redenen zijn om daarvan af te zien.
4. De teamleiders wijzen de medewerkers aan die hiermee zijn belast.
5. Het contact is gericht op het verkrijgen van nadere informatie over inhoud en achtergrond van het bezwaar, de klacht of het beroep en op het proberen op informele wijze het geschil op te lossen.
6. De medewerker maakt een rapport op van de uitkomsten van het contact en voegt dat toe aan het dossier van het bezwaar-, klaag- of beroepschrift.
7. Het secretariaat van de commissie draagt zorg voor het bericht van ontvangst aan de indiener van een bezwaarschrift, een klacht of een beroepschrift. Daarin wordt ook vermeld dat de commissie over het bezwaarschrift, de klacht of het beroepschrift zal adviseren.
8. Het bezwaar-, klaag- of beroepschrift met de daarbij overgelegde stukken wordt zo spoedig mogelijk in handen van de commissie gesteld.

#### **Artikel 8 Uitoefening bevoegdheden door kamervoorzitter**

1. De bevoegdheden op grond van de hierna genoemde bepalingen van de Awb worden uitgeoefend door de

kamervoorzitters:

- a. artikel 2:1, tweede lid (schriftelijke machtiging vragen);
  - b. artikel 6:6 en 7:24, derde lid, voor wat betreft het stellen van een termijn aan de indiener (herstellen van verzuim);
  - c. artikel 6:17, voor wat de verzending van stukken tijdens de behandeling door de commissie betreft (verzending van stukken aan de gemachtigde);
  - d. de artikelen 7:3, 7:17 en 9:10 (afzien van horen);
  - e. artikel 7:4, eerste lid (indienen van stukken) en tweede lid (ter inzage leggen van stukken);
  - f. artikel 7:6, vierde lid (geheimhouding om gewichtige redenen bij het horen);
  - g. de artikelen 7:8 en 7:22 (horen van meegebrachte getuigen en deskundigen);
  - h. artikel 7:10, tweede lid (opschorting van beslistermijn).
2. Indien een kamervoorzitter gebruik maakt van het eerste lid draagt de secretaris zorg voor de correspondentie met belanghebbenden en het bestuursorgaan.

### **Artikel 9 Vooronderzoek**

1. Een kamervoorzitter kan in verband met de voorbereiding van de behandeling van het bezwaarschrift, de klacht of het beroepschrift rechtstreeks alle gewenste inlichtingen inwinnen of laten inwinnen.
2. Hij kan uit eigen beweging of op verlangen van de kamer bij deskundigen advies of inlichtingen inwinnen en hen zo nodig uitnodigen daartoe op de hoorzitting te verschijnen.

### **Artikel 10 Bemiddeling**

De secretaris kan onderzoeken of het bezwaar, de klacht of het beroep alsnog in der minne kan worden opgelost, en daartoe de nodige handelingen verrichten.

### **Artikel 11 Hoorzitting**

1. Een kamervoorzitter bepaalt plaats en tijdstip van de hoorzitting van de kamer waarop de belanghebbenden en het betrokken bestuursorgaan in de gelegenheid worden gesteld zich door de kamer te doen horen.
2. Indien een kamervoorzitter besluit af te zien van het horen, doet hij daarvan mededeling aan de belanghebbenden en het betrokken bestuursorgaan, onder vermelding van de redenen voor het niet-horen.

### **Artikel 12 Uitnodiging hoorzitting**

1. Het secretariaat nodigt belanghebbenden en het bestuursorgaan ten minste tien werkdagen voor de hoorzitting schriftelijk uit.
2. Binnen vijf werkdagen na de dag van verzending van de uitnodiging kunnen belanghebbenden en het bestuursorgaan de kamervoorzitter verzoeken het tijdstip van de zitting te wijzigen. Indien de kamervoorzitter hiertoe besluit wordt dat aan de belanghebbenden en het bestuursorgaan meegedeeld.

### **Artikel 13 Openbaarheid hoorzitting**

1. De hoorzitting is openbaar, onverminderd de volgende leden.
2. De deuren worden voorlopig gesloten indien een lid van de kamer het nodig oordeelt of indien een belanghebbende daartoe een verzoek doet.
3. Indien de kamer vervolgens beslist dat gewichtige redenen aanwezig zijn die zich tegen openbaarheid van de zitting verzetten, vindt de zitting verder plaats met gesloten deuren.
4. De zitting vindt in ieder geval achter gesloten deuren plaats bij de behandeling van een klacht.

### **Artikel 14 Schriftelijk verslag**

1. Het verslag van de hoorzitting vermeldt de namen van de aanwezigen, met aanduiding van hun hoedanigheid.
2. Het verslag bevat een beknopte, zelfstandig leesbare weergave van de zitting.
3. Indien de zitting geheel of gedeeltelijk niet openbaar was, of indien belanghebbenden of hun gemachtigden niet in elkaars tegenwoordigheid zijn gehoord, wordt daarvan melding gemaakt.
4. Als het verslag verwijst naar op de zitting overgelegde bescheiden, worden deze aan het verslag gehecht.
5. Het verslag wordt vastgesteld door de kamer en ondertekend door de secretaris.



### **Artikel 15 Nader onderzoek**

1. Indien na afloop van de hoorzitting, maar voordat het advies is uitgebracht, naar het oordeel van de kamer een nader onderzoek wenselijk is, geschiedt dit door of onder leiding van de kamervoorzitter, tenzij deze daarvoor een ander lid aanwijst.
2. De uit het nader onderzoek verkregen informatie wordt in afschrift aan de leden van de kamer, het bestuursorgaan en de belanghebbenden gezonden, met het verzoek daarop binnen een te stellen termijn te reageren.
3. De leden van de kamer, het bestuursorgaan en de belanghebbenden kunnen binnen een week na de verzending van de nadere informatie verzoeken een nieuwe hoorzitting te beleggen.

## **HOOFDSTUK 4 Het advies en uitstel**

### **Artikel 16 Het advies**

1. De kamer beraadslaagt en beslist achter gesloten deuren over het door haar uit te brengen advies. Zij beslist bij meerderheid van stemmen.
2. De kamer brengt het advies uit aan het bestuursorgaan dat op het bezwaarschrift, de klacht- of het beroepschrift beslist. Het verslag van de hoorzitting en eventueel door de kamer ontvangen nadere informatie worden bijgevoegd.
3. Het advies is gemotiveerd en bevat een voorstel voor de te nemen beslissing op het bezwaar-, klaag- of beroepschrift. Het kan ook andere aanbevelingen bevatten waartoe de zaak aanleiding heeft gegeven.
4. Het advies wordt door de kamer vastgesteld en door de kamervoorzitter en de secretaris ondertekend.
5. Het advies wordt met inachtneming van de termijnen van de Awb zo spoedig mogelijk uitgebracht.
6. Het bestuursorgaan stuurt de commissie een afschrift van zijn beslissing.

### **Artikel 17 Uitstel**

Indien naar het oordeel van de kamervoorzitter de wettelijke beslistermijn niet toereikend is voor achtereenvolgens het uitbrengen van een advies en het nemen van de beslissing door het bestuursorgaan, ontvangen de belanghebbenden vóór het einde van de beslistermijn een verdaging of verder uitstel van de beslissing van het bestuursorgaan.

## **HOOFDSTUK 5 Slotbepalingen**

### **Artikel 18 Jaarverslag**

De commissie brengt jaarlijks vóór 1 juli een schriftelijk verslag uit aan provinciale staten en gedeputeerde staten over haar werkzaamheden in het afgelopen kalenderjaar.

### **Artikel 19 Intrekking**

De Verordening bezwaarschriften, klachten en administratief beroep provincie Utrecht wordt ingetrokken.

### **Artikel 20 Overgangsrecht**

1. Bezwaarschriften die voor de inwerkingtreding van deze verordening zijn ingediend worden afgehandeld op grond van de voorheen geldende verordening, als al een hoorzitting is gehouden of advies aan het bestuursorgaan is uitgebracht.
2. De leden van de commissie die zijn benoemd onder de werking van de voorheen geldende verordening worden geacht te zijn benoemd onder de werking van deze verordening.

### **Artikel 21 Inwerkingtreding**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na dagtekening van het Provinciaal blad waarin het wordt geplaatst.

### **Artikel 22 Citeertitel**

Deze verordening wordt aangehaald als 'Verordening bezwaarschriften, klachten en administratief beroep provincie Utrecht 2021'.

**Provincie Utrecht**  
Postbus 80300, 3508 TH Utrecht  
T 030 25 89 111  
[provincie-utrecht.nl](http://provincie-utrecht.nl)