

Jaarverslag 2017

Commissie rechtsbescherming



Jaarverslag 2017

Commissie rechtsbescherming

provincie  Drenthe

September 2018

Inhoud

Woord vooraf	3
1. Algemeen	4
2. Werkwijze	5
3. De cijfers	
3.1 Ingekomen bezwaarschriften, klachten en administratieve beroepschriften	6
3.2 Behandeling	7
3.3 Adviezen	8
3.4 Termijnen	9
4. Beroep	
4.1 Na besluit op bezwaar	10
4.2 Nationale ombudsman	11

Woord vooraf

Voor u ligt het jaarverslag 2017 van de commissie rechtsbescherming van de provincie Drenthe met zoals gebruikelijk voor de voorzitter de taak daarbij een voorwoord te voegen.

Het verslag is duidelijk en spreekt voor zich, doch tevens met het opvallende feit dat steeds meer zaken alsnog na of in overleg worden afgedaan.

Daarmee wordt feitelijk gevolg gegeven aan de ook in onze maatschappij steeds meer voorkomende trend dat het in overleg oplossen van geschillen veelal de voorkeur heeft boven strijd. Soms valt dit laatste niet altijd te voorkomen, maar met een beetje goede wil en inzet van beide partijen kunnen vaak de nodige slagen worden gemaakt. De kunst is het daarbij niet alleen kritisch naar jezelf te kijken, maar ook naar de belangen van de ander. Een compliment voor die mensen die zich daarvoor inzetten is dan ook op zijn plaats.

Ook de commissie stelt zich steeds ten doel om te bezien of bij de zaken die bij haar ter tafel komen oplossingen in der minne tot de mogelijkheden behoren. Uiteraard binnen de juridische en beleidsmatige kaders.

Veelal blijkt - ik merkte dat al eens eerder op - dat mensen gehoord willen worden. Door ook binnen de zittingen te trachten partijen daadwerkelijk naar elkaar te laten luisteren ontstaat hetzij op de zitting zelf, dan wel daarop aansluitend regelmatig afspraken die recht doet aan die partijen.

Voortzetting van deze trend is naar mijn beleving zonder meer aan te bevelen en waar mogelijk uit te breiden. Maakt dit uiteindelijk de commissie overbodig? Een utopie dat te denken. Onoplosbare geschillen zullen er altijd blijven, maar alles wat in overleg geregeld kan worden is naar mijn idee alleen maar winst.

mevrouw mr. C.M. de Jonge,
voorzitter

1. Algemeen

De Commissie rechtsbescherming van de provincie Drenthe (hierna: de commissie) is een commissie als bedoeld in de artikelen 7:13, 7:19 en 9:14 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

In de Verordening rechtsbescherming staat dat de commissie tot taak heeft te adviseren over:

- bezwaarschriften tegen besluiten van een provinciaal bestuursorgaan¹;
- klachten over gedragingen van of toe te rekenen aan een provinciaal bestuursorgaan;
- beroepschriften ingediend bij het college van Gedeputeerde Staten (hierna: GS) of de commissaris van de Koning en
- rechtsbeschermingsaangelegenheden.

In dit jaarverslag doet de commissie verslag van haar werkzaamheden over de periode 1 januari 2017 tot en met 31 december 2017.

Commissieleden:

In het verslagjaar is voorzien in de vacatures voor het lidmaatschap van de commissie, die waren ontstaan door het vertrek van een tweetal commissieleden in voorgaande jaren.

Met ingang van 1 januari 2017 bestond de commissie uit de volgende commissieleden:

Mevrouw mr. C.M. de Jonge, voorzitter

De heer drs. H. W. Wieringa, tevens plv. voorzitter

De heer mr. S.J. de Moel

Mevrouw mr. L.C. Commandeur

De heer prof.mr.dr. A.T. Marseille (vanaf 1 januari 2017)

Mevrouw M. Looman-Struijs (vanaf 1 januari 2017)

Secretariaat:

De commissie wordt administratief en inhoudelijk ondersteund door een ambtelijk secretariaat:

Mevrouw S.I. Mulder, secretaris

De heer mr. L. de Jager, secretaris

Mevrouw S. Koopal, administratieve ondersteuning

Het secretariaat van de commissie is ondergebracht bij het team Bestuur en Concernzaken en registreert de bij de provincie ingekomen bezwaarschriften, klachten en administratieve beroepschriften en verzorgt de verdere procedure.

¹ Provinciale bestuursorganen zijn Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten, de commissaris van de Koning en de ambtenaar belast met de heffing en invordering van provinciale belastingen (hierna: Heffingsambtenaar). Over bezwaarschriften inzake personele aangelegenheden adviseert een Commissie personele aangelegenheden.

2. Werkwijze

De regels die gelden bij de behandeling van bezwaren, klachten en administratieve beroepschriften zijn primair vastgelegd in de Awb. Daarnaast staan in de Verordening rechtsbescherming aanvullende procedureregels.

Na binnenkomst van een bezwaarschrift wordt eerst beoordeeld of deze voldoet aan de formele eisen voor het (inhoudelijk) in behandeling nemen ervan. Indien dat niet het geval is, krijgt de indiener de gelegenheid het betreffende gebrek te herstellen. Voldoet het bezwaarschrift aan de formele eisen dan wordt onderzocht of het bestuursorgaan mogelijkheden ziet het geschil op informele wijze op te lossen. Als informele afdoening mogelijk is en de provincie met de indiener in overleg gaat, wordt de formele behandeling van het bezwaar aangehouden.

Is een informele behandeling niet mogelijk of als het overleg niet tot het gewenste resultaat heeft geleid en de indiener een formele afdoening wenst, wordt de formele behandeling vervolgd. In de meeste gevallen wordt het bezwaarschrift geagendeerd voor een hoorzitting van de commissie. Het verwerende team van de provincie stelt een verweerschrift op. De commissie nodigt de indiener, een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan en eventuele belanghebbenden uit om een mondelinge toelichting te geven tijdens de openbare hoorzitting. Na afloop van de zitting beraadt de commissie, achter gesloten deuren, zich over het uit te brengen advies. De secretaris stelt vervolgens een concept-advies op die voor goedkeuring wordt voorgelegd aan de commissie.

Niet in alle gevallen wordt de indiener uitgenodigd voor een hoorzitting. De commissie kan besluiten om van het horen af te zien als het bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk is of als de indiener heeft aangegeven niet gehoord te willen worden. In die gevallen adviseert de commissie op basis van hetgeen schriftelijk is overgelegd.

De commissie brengt advies uit aan GS, die al dan niet in mandaat, beslissen op het bezwaar. Het verwerende team van de provincie wordt gevraagd voor de verdere afdoening van het bezwaarschrift te zorgen door een besluit op bezwaar te laten nemen. De provincie beslist of zij het advies van de commissie wel of niet overnemen. Het afwijken van het advies moet uitdrukkelijk worden gemotiveerd. Een afschrift van het advies van de commissie en het verslag van de eventuele hoorzitting wordt met het besluit op bezwaar meegezonden.

Een gevolg van de informele behandeling kan zijn dat het geschil naar tevredenheid wordt opgelost. Het proces eindigt dan met de intrekking van het bezwaarschrift, wijziging of vervanging van het bestreden besluit.

3. De cijfers

3.1 Ingekomen bezwaarschriften, klachten en administratieve beroepschriften

In 2017 zijn er **40** bezwaarschriften en **zes** klachten ingediend. De bezwaren richten zich tegen besluiten die door GS, of in mandaat door een teamleider of door uitvoeringsorganisaties zoals SNN, RVO of Prolander, zijn genomen. Vier bezwaarschriften zijn gericht tegen de heffing van provinciale belastingen. Dit betreffen besluiten van de Heffingsambtenaar.

Uit het verslagjaar 2016 werden nog **20** bezwaarschriften en **één** administratief beroepschrift meegenomen naar 2017.

Ingekomen in 2017 en werkvoorraad

	Bezwaarschriften	Klachten	Administratieve beroepschriften	Totaal
Ingekomen	40	6	0	46
Werkvoorraad	20	0	1	21
Totaal	60	6	1	67

Het overgrote deel van de bezwaarzaken (17) zien op diverse subsidiebesluiten. De andere onderwerpen van bezwaar variëren van ontheffingen, vergunningen en handhaving op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb), besluiten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), het opleggen van lasten onder dwangsom en de invordering van de dwangsom.

De bezwaarschriften tegen de besluiten van de Heffingsambtenaar betroffen in alle gevallen een aanslag Heffing Lijst der Geldelijke Regelingen in verband met het ruilverkavelingsproces op grond van de Wet inrichting landelijk gebied.

Het aantal in 2017 ingediende bezwaarschriften is opnieuw lager dan in de jaren daarvoor. Een oorzaak van opvallende verschillen in aantallen is vaak te vinden in nieuwe wetgeving, wijzigingen in wetgeving en provinciaal beleid, maar ook weer de gewenning hieraan. Een belangrijke reden is ook gelegen in het feit dat sinds het verslagjaar 2016 geen bezwaarschriften meer kunnen worden ingediend bij de provincie Drenthe tegen vergunningen die aan veehouderijen zijn verstrekt op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 (thans artikel 2.7 van de Wet Natuurbescherming, gebiedsbescherming van Natura 2000-gebieden). Deze besluiten worden in Drenthe sinds 1 september 2015 voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, als bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb.

Ontvangen voorgaande jaren

	Bezwaarschriften	Klachten	Administratieve beroepschriften	Totaal
2014	82	2	3	87
2015	77	4	1	82
2016	58	13	0	71
2017	40	6	0	46

3.2 Behandeling

Hieronder volgt een overzicht van de behandeling van de 67 zaken op 31 december 2017.

Behandeling 2017

	Bezwaarschriften	Klachten	Administratieve beroepschriften
Te behandelen	60	6	1
Doorgezonden	3	4	0
Ingetrokken	26	1	0
Adviezen	19	1	0
In behandeling/aanhouden	12	0	1
Dossiers mee naar 2018	12	0	1

De informele behandeling is goed ingebed in de organisatie. In het verslagjaar zijn 26 bezwaarschriften en één klacht ingetrokken als gevolg van het overleg dat partijen hebben gehad. Bij negen van de 26 bezwaarschriften leidde het overleg tot het nemen van een nieuw dan wel gewijzigd besluit. In één geval is pas een gewijzigd besluit genomen nadat het bezwaarschrift op een hoorzitting van de commissie werd behandeld omdat de informele behandeling niet mogelijk bleek. Tijdens de hoorzitting beproefde de commissie toch de wens om tot elkaar te komen en op aanraden van de commissie zijn partijen alsnog tot een minnelijke oplossing gekomen.

In drie bezwaarzaken heeft doorzending plaatsgevonden naar het bevoegde orgaan of naar de desbetreffende beleidsafdeling voor inhoudelijke afhandeling. Ook zijn vier klachten voor afhandeling doorgestuurd naar een ander bevoegd bestuursorgaan.

Door het aanhouden van zaken en de intrekkingen komen minder zaken in aanmerking voor een hoorzitting van de commissie. Dit heeft echter niet geleid tot een afname van het aantal hoorzittingen. Om binnen de wettelijke termijnen te blijven is het organiseren van maandelijkse hoorzittingen noodzakelijk. Aan het eind van het verslagjaar heeft de commissie 22 zaken behandeld en 11 hoorzittingen gehouden.

Werkvoorraad per 31 december 2017

De werkvoorraad bedraagt aan het eind van het verslagjaar nog twaalf bezwaarschriften en één administratief beroep. Twee bezwaarschriften zijn naar aanleiding van een hoorzitting in oktober 2017 aangehouden. Op basis van de nieuw ingebrachte informatie constateerde de commissie dat nader overleg tussen partijen wellicht aanleiding zou kunnen zijn voor een herziening van de primaire besluiten. Aan het einde van het verslagjaar was dit onderzoek nog niet afgerond. Drie bezwaarschriften zijn in de hoorzitting van december 2017 behandeld. De adviezen zijn in 2018 uitgebracht.

Bij de overige zeven bezwaarschriften is de behandeling aangehouden in afwachting van een oplossing. Het aangehouden administratief beroep betreft een zaak uit het jaar 2014 naar aanleiding van besluitvorming van een gemeente met betrekking tot de overschrijdingsregeling op grond van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO). De behandeling is eind 2017 opnieuw aangehouden in afwachting van de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland op het beroep van partijen inzake de besluitvorming van GS over een eerdere vijfjaarlijkse periode.

3.3 Adviezen

De commissie hoort partijen en eventuele andere belanghebbenden in elkaars aanwezigheid en beraadt zich vervolgens – in beslotenheid – over het aan het bestuursorgaan uit te brengen advies. In geval van bezwaarschriften beoordeelt de commissie of het bestreden besluit moet worden herroepen. Aangezien sprake dient te zijn van een volledige heroverweging van het bestreden besluit, toetst de commissie niet alleen de rechtsmatigheid maar wordt ook de doelmatigheid beoordeeld.

De commissie heeft in het verslagjaar 20 adviezen uitgebracht. De uitgebrachte adviezen hebben geleid tot de volgende dicta:

Adviezen 2017

	Bezwaarschriften	Klachten	Administratieve beroepschriften	Totaal
Gegronnd	0	0	0	0
Deels gegrond	2	0	0	2
Ongegrond/motivering	12	1	0	13
Niet-ontvankelijk	5	0	0	5
Totaal	19	1	0	20

De commissie heeft drie keer een advies uitgebracht zonder een hoorzitting te houden, omdat er geen twijfel bestond over de uitkomst van het bezwaarschrift. In deze dossiers werd het bezwaarschrift twee keer (kennelijk) niet-ontvankelijk verklaard vanwege het ontbreken van de gronden van bezwaar en in één (kennelijk) niet-ontvankelijk verklaard omdat geen sprake was van een besluit in de zin van de Awb.

In twee dossiers is het bezwaarschrift deels gegrond verklaard. Hierbij ging het in één geval om een bezwaar dat gedeeltelijk doel trof omdat de commissie concludeerde dat een onjuiste toepassing was gegeven aan een aantal uitzonderingen van de Wob. Het andere advies dat deels gegrond is bevonden door de commissie betrof een handhavingszaak, waarin GS door veranderende regelgeving na de datum van het bestreden besluit alsnog bevoegd gezag waren geworden waardoor zij voornemens waren tot het opleggen van een waarschuwing.

In 12 dossiers heeft de commissie geadviseerd het bezwaarschrift ongegrond te verklaren. Daarbij werd in vijf dossiers geadviseerd het bestreden besluit in stand te laten onder aanpassing van de motivering.

Het advies van de commissie is in alle gevallen overgenomen door GS.

3.4 Termijnen

Omdat een commissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb is ingesteld, is de wettelijke beslistermijn voor bezwaarschriften 18 weken. Voor administratief beroep geldt een wettelijke beslistermijn van 26 weken en voor de afhandeling van klachten geldt een beslistermijn van 14 weken. De hier genoemde termijnen zijn inclusief de mogelijkheid de beslistermijn te verdagen. Verdere verlenging van de termijn is mogelijk als door alle partijen wordt ingestemd en er geen belangen van derden worden geschaad.

Gedeputeerde Staten hebben in 19 zaken een besluit op bezwaar of klacht genomen. Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten nog vier besluiten genomen over in 2016 uitgebrachte adviezen.

Van deze 23 besluiten is in twee gevallen de beslissing op het bezwaarschrift niet binnen de wettelijke beslistermijn genomen. Bezwaarden hebben de mogelijkheid het bestuursorgaan in gebreke te stellen als er niet binnen de wettelijke termijn wordt beslist (Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen). Na een ingebrekestelling heeft het bestuursorgaan nog twee weken om alsnog een besluit te nemen. Indien er dan ook niet wordt beslist kunnen bezwaarden aanspraak maken op een dwangsom. In 2017 is van bezwaarden geen ingebrekestelling ontvangen.

4. Beroep

In het jaarverslag wordt altijd melding gemaakt van de ingekomen beroepen en de onherroepelijke uitspraken. Het gaat hier uitsluitend om die zaken waarbij de commissie in het kader van de rechtsbescherming een advies aan het bestuursorgaan heeft uitgebracht. Vastgesteld kan worden dat in relatief weinig zaken (hoger) beroep wordt ingesteld tegen deze besluiten.

4.1 Na besluit op bezwaar

In 2017 is in drie zaken beroep op de rechter ingesteld. In één geval had het beroep betrekking op een advies van de commissie uit 2016, maar werd het besluit op bezwaar in 2017 genomen. De beroepen hebben betrekking op een subsidiebesluit, handhaving van de Wet natuurbescherming en een ontheffing op grond van de Wet luchtvaart. De behandeling van de beroepen en de uitspraken worden in 2018 verwacht.

Uitspraken

Er zijn twee rechterlijke uitspraken geweest op beroepen die in 2016 waren ingesteld. In beide zaken werd het beroep gegrond verklaard. In de eerste zaak ging het om een last onder dwangsom vanwege overtreding van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet. Er was zonder vergunning drainage aangelegd in een aantal percelen gelegen naast een Natura 2000-gebied. De commissie adviseerde het bezwaarschrift ongegrond te verklaren en de last onder dwangsom te handhaven. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) verklaarde het beroep gegrond omdat GS de notitie Drainage en berekening Natura 2000-gebieden niet bij het bestreden besluit had betrokken. Deze notitie heeft het college hangende de behandeling bij de commissie vastgesteld. Het nieuwe beleid houdt in dat er geen vergunning nodig is voor bestaande drainagebuizen dan wel het vervangen daarvan rondom Natura 2000-gebieden. Volgens de Afdeling heeft het college het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid zodat het bestreden besluit moest worden vernietigd. Wel heeft de Afdeling de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand gelaten omdat van bestaande drainage in de zin van de notitie niet is gebleken. De Afdeling concludeerde dat voor de aanleg van de drainage geen vergunning was verleend en dat deze activiteit ten tijde van het thans bestreden besluit plaatsvond in strijd met artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (zie uitspraak ECLI:NL:RVS:2017:417).

De tweede uitspraak betrof eveneens een last onder dwangsom. In deze casus werd aan de erven een last opgelegd in verband met een verontreiniging die zich in een partij grond en puin bevond. Volgens GS was er sprake van schending van de in artikel 13 van de Wet bodembescherming vervatte zorgplicht. De commissie was van oordeel dat één van de erfgenamen ten onrechte was aangeschreven omdat deze uitgesloten was van de erfenis en daarom niet bevoegd noch feitelijk in staat was de overtreding van de zorgplicht te voorkomen dan wel te beperken. Nu deze persoon geen erfgenaam was kon hij evenmin als overtreder van de in artikel 13 Wbb vervatte zorgplicht worden aangemerkt.

Voor wat betreft de andere erfgenaam was de commissie van oordeel dat het college eerst diende te onderzoeken of de handelingen die de verontreiniging hebben veroorzaakt aan haar kunnen worden toegerekend omdat deze bijvoorbeeld voor haar, ten behoeve van haar, of onder haar verantwoordelijkheid waren verricht. Zolang daarover geen duidelijkheid bestond, kon haar overtreding van de in artikel 13 van de Wbb vervatte zorgplicht niet worden verweten. In de beslissing op bezwaar hebben GS zich op het standpunt gesteld dat de handelingen zijn verricht door één van de erfgenamen die daartoe was gesommeerd door appellante. Volgens het college zijn de handelingen dan ook ten behoeve van appellante verricht, zodat zij als

overtreder kon worden aangemerkt. De Afdeling vond de sommatie om het puin op te ruimen onvoldoende omdat er slechts sprake was van een in algemene bewoordingen geformuleerde sommatie om het puin op het perceel op te ruimen. Appellante heeft hieraan niet zelf actief deelgenomen. Bovendien had zij juist aangegeven dat het puin op een deugdelijke manier moest worden opgeruimd. Dat zij het bedrag van de factuur heeft voorgesloten, leidt niet tot een ander oordeel. Er is dus naar het oordeel van de Afdeling geen sprake van een handeling die ten behoeve van appellante is verricht. Appellante kan niet als overtreder van artikel 13 van de Wbb worden aangemerkt (zie uitspraak ECLI:NL:RVS:2017:3484).

4.2 Nationale ombudsman

Als een burger niet tevreden is over de afhandeling van een bij de provincie ingediende klacht kan hij de Nationale Ombudsman (NO: hierna ombudsman) inschakelen.

In 2017 heeft de ombudsman vijf verzoekschriften over de provincie Drenthe ontvangen. Drie verzoeken heeft de ombudsman afgedaan door verzoeker te verwijzen of te informeren. De twee andere verzoeken heeft de ombudsman na onderzoek tussentijds beëindigd.

