

# Jaarverslag 2019

## Commissie rechtsbescherming



## Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	<b>2</b>
<b>1. Taak, samenstelling en werkwijze Commissie rechtsbescherming</b>	<b>3</b>
Taak	
Samenstelling	
Werkwijze	
<b>2. De cijfers van 2019</b>	<b>5</b>
Ingediende bezwaarschriften, klachten en administratieve beroepschriften	
Behandeling bezwaarschriften, klachten en administratieve beroepschriften	
Adviezen	
<b>3. Termijnen</b>	<b>10</b>
<b>4. Beroep</b>	<b>11</b>

## Woord vooraf

Voor u ligt het Jaarverslag van de Commissie rechtsbescherming van de provincie Drenthe. Zoals u uit de inhoud kunt opmaken worden er jaarlijks een groot aantal bezwaarschriften, klachten en administratieve beroepschriften door deze commissie behandeld. De commissie bestaat uit externe leden en wordt in haar werk ondersteund door een ambtelijk secretariaat.

Het werk van de commissie wordt steeds meer bepaald door het verdwijnen van de papieren dossiers. Waar vroeger grote pakken papier bij de commissieleden werden bezorgd, gaat dat vandaag de dag allemaal via de computer.

Hoewel voor sommigen eerst even wennen garandeert dat op termijn natuurlijk een veel snellere werkwijze en bovendien scheelt het die genoemde pakken papier.

Op het moment van het schrijven van dit voorwoord is de wereld in de greep van de Corona-pandemie en hoewel we er nog middenin zitten en het dus te vroeg is om conclusies te trekken is de kans groot dat ook hierdoor weer grote veranderingen in de werkwijze van de commissie zullen gaan ontstaan.

Inmiddels is de commissie aarzelend begonnen met het houden van digitale video-zittingen, maar wellicht wordt er in de toekomst meer en meer met dit instrument gewerkt. Mengvormen van fysieke en video hoorzittingen lijken me een logische ontwikkeling. De toekomst zal het leren.

Waar we verderop in het jaarverslag onze dank uitspreken aan enkele vertrokken leden zou ik dat woord van dank zeker ook willen laten gelden voor het voortreffelijk opererende secretariaat.

Er wordt daar veel en goed werk verzet. Dank daarvoor!

Hans Oostmeijer  
voorzitter

# 1. Taak, samenstelling en werkwijze Commissie rechtsbescherming

## Taak

De Commissie rechtsbescherming van de provincie Drenthe (hierna: de commissie) adviseert over:

- bezwaarschriften tegen besluiten van provinciale bestuursorganen;
- klachten over gedragingen van of toe te rekenen aan een provinciaal bestuursorgaan en
- administratieve beroepschriften;

In dit jaarverslag doet de commissie verslag van haar werkzaamheden over de periode 1 januari 2019 tot en met 31 december 2019.

## Samenstelling

De commissie bestaat uit onafhankelijke externe leden en heeft een ambtelijk secretariaat. Het secretariaat van de commissie is ondergebracht bij het team Bestuur en Concernzaken van de provincie.

In het verslagjaar is voorzien in een vacature voor het lidmaatschap van de commissie. Deze vacature is ontstaan door het vertrek van twee commissieleden aan het einde van het eerste kwartaal in 2019: mevrouw mr. C.M. de Jonge, voorzitter van de commissie sinds maart 2011 en de heer prof. mr. dr. A.T. Marseille, lid van de commissie sinds januari 2017. Vanaf deze plaats bedankt de commissie hen nogmaals voor de prettige samenwerking, betrokkenheid en inzet.

### *Samenstelling commissie*

De heer J.A. Oostmeijer, voorzitter (vanaf 1 april 2019, plv voorzitter tot 1 april 2019)  
De heer mr. ing. E. de Beer, plv. voorzitter (vanaf 1 april 2019)

De heer mr. S.J. de Moel  
Mevrouw mr. L.C. Commandeur  
Mevrouw M. Looman-Struijs

### *Samenstelling secretariaat*

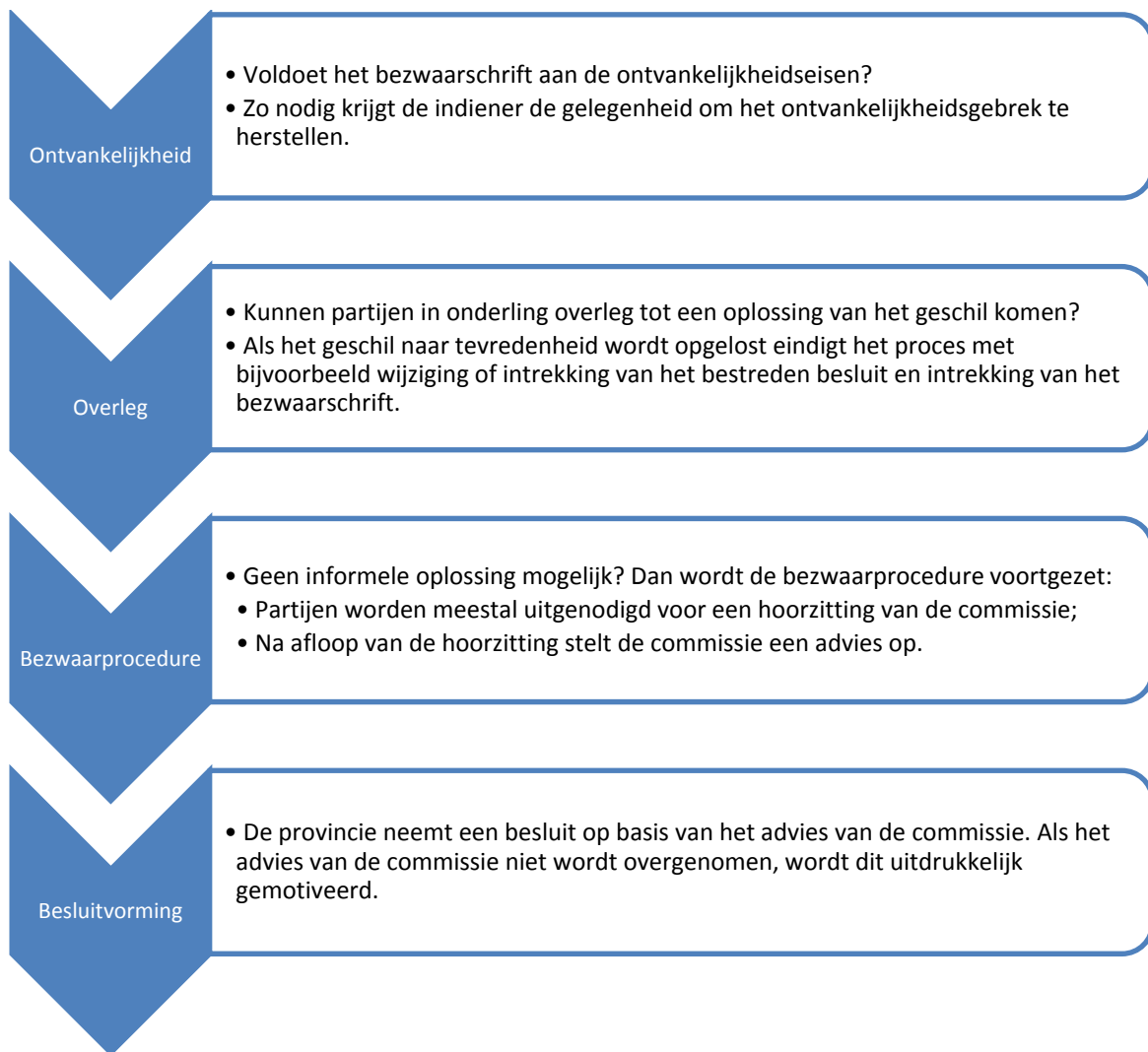
Mevrouw S.I. Mulder, secretaris  
Mevrouw mr. G. Huizing, secretaris (vervanging en daarnaast tijdelijke inhuur bij extern bureau)

Administratieve ondersteuning:  
Mevrouw S. Koopal  
De heer R. Oosterhof

## Werkwijze

De regels die gelden bij de behandeling van bezwaarschriften, klachten en administratieve beroepschriften zijn primair vastgelegd in de Awb. Daarnaast zijn in de Verordening rechtsbescherming Drenthe 2018 aanvullende procedureregels opgenomen.

In het schema op de volgende pagina is de werkwijze van de commissie stapsgewijs uitgewerkt. Bij klachten en administratieve beroepschriften wordt dezelfde werkwijze gevolgd.

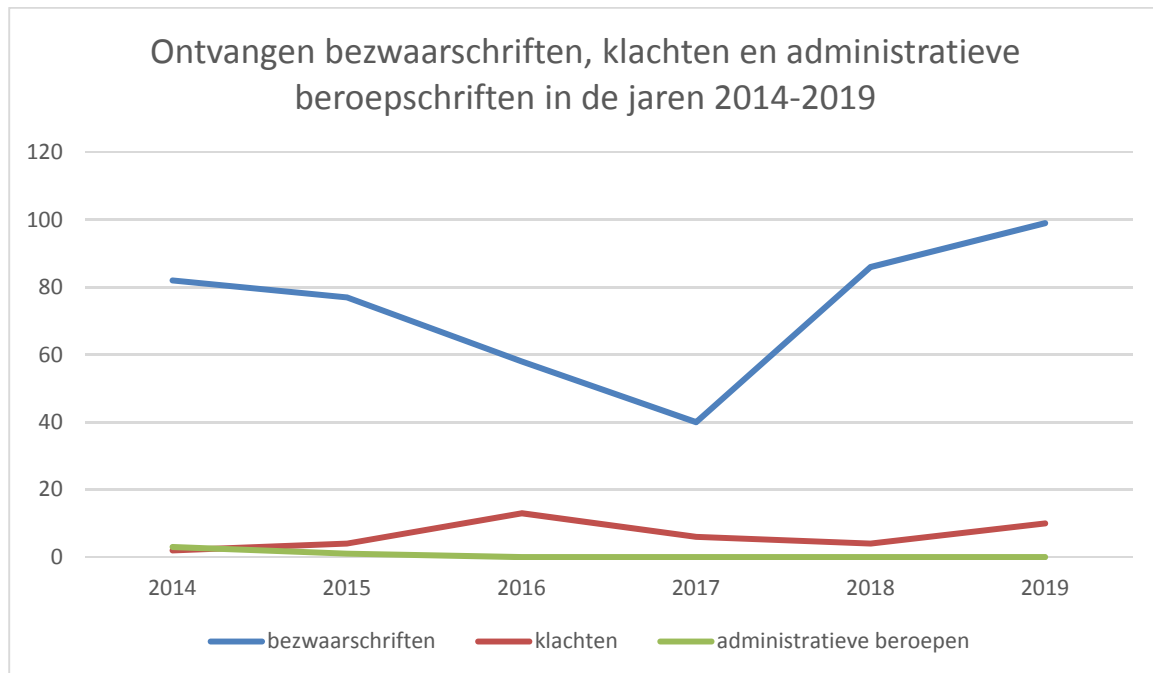


## 2. De cijfers van 2019

### Ingediende bezwaarschriften, klachten en administratieve beroepschriften

In 2019 zijn 99 bezwaarschriften ingediend. De bezwaren richten zich tegen besluiten die zijn genomen door Gedeputeerde Staten (verder: GS), of in mandaat door een teammanager of door uitvoeringsorganisaties zoals SNN, RVO, Prolander of RUD, zijn genomen. Drie bezwaarschriften zijn gericht tegen een besluit van de heffingsambtenaar inzake het opleggen van leges.

In 2019 zijn verder 10 klachten en geen administratieve beroepschriften ingediend.



Het overgrote deel van de bezwaarzaken (52) heeft betrekking op ontheffingen, vergunningen en handhaving op grond van de Wet natuurbescherming (verder: Wnb). Hierbij dient te worden opgemerkt dat 26 bezwaarschriften tegelijk zijn behandeld omdat deze betrekking hadden op weliswaar verschillende besluiten maar deze besluiten hadden dezelfde strekking. Daarnaast zag een groot deel van de bezwaren (18) op verschillende subsidiebesluiten. De andere onderwerpen van bezwaar variëren van de Wet openbaarheid van bestuur (2), verkeersbesluiten, het opleggen van leges, ontbrandingstoestemmingen voor vuurwerk, het verlenen of wijzigen van omgevingsvergunningen tot het opleggen van lasten onder dwangsom en de invordering van de dwangsom. Er is nog een enkel bezwaarschrift ingediend tegen een besluit op een inzageverzoek ex artikel 15 van de Algemene verordening gegevensbescherming.

De grafiek laat zien dat het aantal ingediende bezwaarschriften in 2019 is gestegen ten opzichte van het jaar 2018. Deze stijging is onder meer gelegen in het feit dat 26 bezwaarschriften zijn ingediend tegen verschillende besluiten inzake een ontheffing ingevolge de Wnb voor het doden van vossen. Tevens zijn tegen een ander besluit, een ontheffing op grond van de Wnb voor het doden van aalscholvers, vijf bezwaarschriften ingediend. De trend die vanaf 2014 leek ingezet waarbij het aantal bezwaarschriften daalde lijkt na de stijging in 2018 definitief doorbroken in 2019.

### *Werkvoorraad voorgaande jaren*

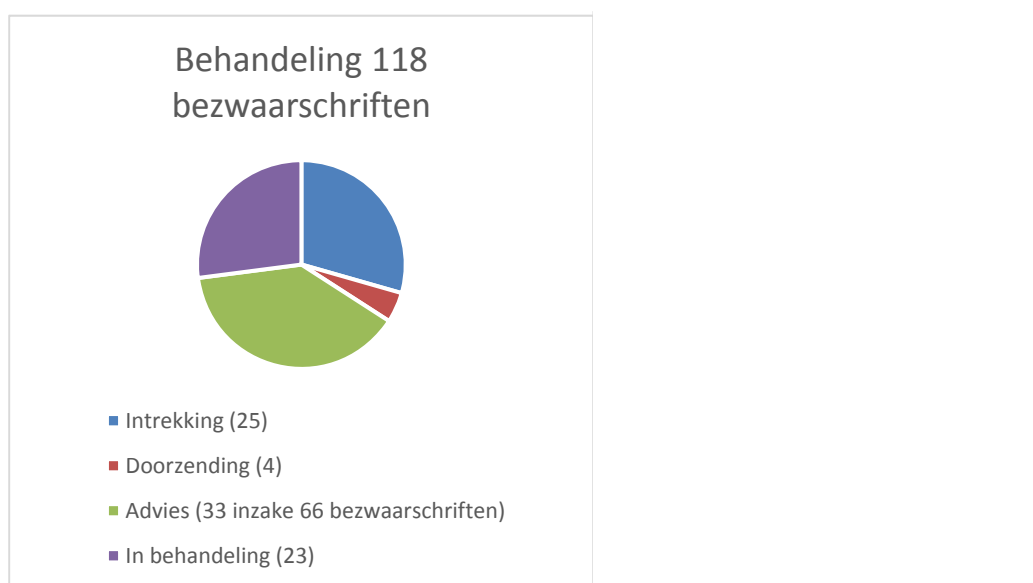
Naast de in 2019 ontvangen bezwaarschriften en klachten had de commissie 19 bezwaarschriften en één administratief beroepschrift uit voorgaande jaren in behandeling.

Daarmee komt de totale werkvoorraad in het verslagjaar op:

- 118 bezwaarschriften
- 10 klachten
- 1 administratief beroepschrift.

### **Behandeling bezwaarschriften, klachten en administratieve beroepschriften**

De behandeling van de 118 bezwaarschriften en 10 klachten wordt hieronder schematisch weergegeven. Het administratieve beroepschrift wordt aangehouden in verband met informeel overleg en in afwachting van een uitspraak van de rechtbank.



### *Toelichting op de behandeling*

In een aantal gevallen is er over meerdere bezwaarschriften één advies uitgebracht.

Vier bezwaarschriften zijn doorgezonden naar het bevoegde orgaan of naar een beleidsteam voor inhoudelijke behandeling omdat geen sprake was van een voor bezwaar vatbaar besluit. Tevens zijn vier klachten voor afhandeling doorgestuurd naar het betreffende beleidsteam voor inhoudelijke behandeling.

In het verslagjaar 2019 zijn 25 bezwaarschriften en drie klachten ingetrokken als gevolg van de informele behandeling, dat wil zeggen het overleg dat partijen hebben gehad. In acht gevallen leidde het overleg tot een nieuw of gewijzigd besluit.

In één geval is het bestreden besluit herzien nadat het op een hoorzitting is behandeld. De behandeling op de hoorzitting leidde ertoe dat de commissie geen advies hoefde uit te brengen omdat partijen nader tot elkaar kwamen en de subsidie alsnog werd verleend.

In een andere zaak ontbrak een subsidiemogelijkheid. Met hulp van het beleidsteam is bezwaarde doorverwezen naar een ander orgaan.

De commissie constateert dat het aantal intrekkingen in vergelijking met voorgaande jaren fors lager is. Een verklaring hiervoor kan mogelijk worden gevonden in het feit dat in het verslagjaar 2019 relatief veel handavingszaken aan de commissie zijn voorgelegd. Hoewel dit soort zaken wellicht niet altijd voor informele behandeling in aanmerking kunnen komen, wil de commissie het belang van de informele behandeling onderstrepen en vraagt de organisatie om hiervoor aandacht te houden.

#### *Werkvoorraad per 31 december 2019*

Aan het eind van het verslagjaar zijn er 23 bezwaarschriften, twee klachten en één administratief beroepschrift meegenomen naar 2020.

Deze zaken zijn aangehouden in afwachting van het overleg tussen partijen, de gegevens ten aanzien van de ontvankelijkheid of werden in de hoorzitting van december 2019 behandeld. Deze laatste adviezen zijn in 2020 uitgebracht. In één zaak is na de hoorzitting in september door de commissie verzocht om nadere gegevens in te dienen. Deze gegevens zijn aangeleverd en bezwaarde had tot 20 december 2019 de tijd om hierop te reageren. Het advies in deze zaak is in 2020 uitgebracht. De behandeling van één zaak is in overleg met bezwaarde na de uitspraak van de rechtbank in het kader van het beroep van bezwaarde aangehouden, zie hiervoor verder hoofdstuk 4.

Het administratief beroep betreft een zaak uit het jaar 2015 naar aanleiding van besluitvorming van een gemeente met betrekking tot de overschrijdingsregeling op grond van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) over de periode 2006 – 2010. De commissie heeft dit beroepschrift aangehouden in afwachting van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) met betrekking tot het ingestelde hoger beroep inzake de uitspraak<sup>1</sup> van de rechtbank Noord-Nederland over de periode 2001 – 2005.

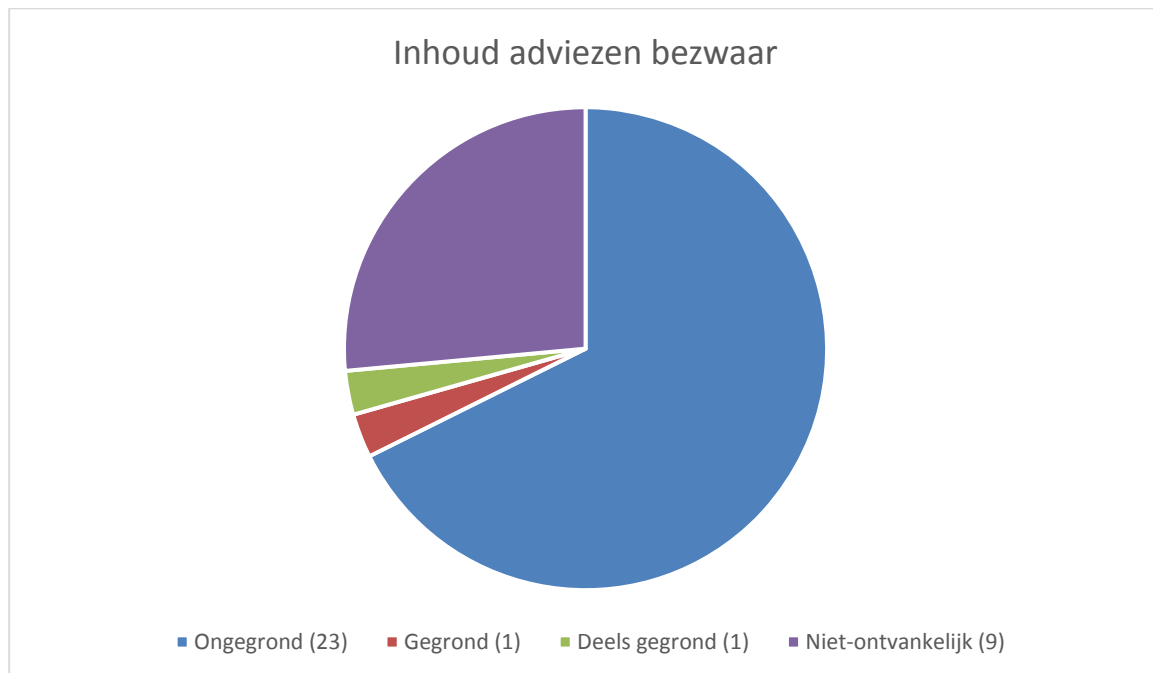
---

<sup>1</sup> Op deze zaak wordt verder ingegaan in hoofdstuk 4.



## Adviezen

De commissie heeft in het verslagjaar 33<sup>2</sup> adviezen over 66 bezwaarschriften uitgebracht. De uitgebrachte adviezen hebben geleid tot de volgende dicta:



In de meeste gevallen 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.

In één advies werd ondanks de ongegrondverklaring ook geadviseerd het bestreden besluit te herroepen. De commissie constateerde dat bezwaarde geen belanghebbende was bij het verzoek om handhaving en dat GS het verzoek niet in behandeling hadden moeten nemen. Gelet op de wetsgeschiedenis van artikel 6:2, aanhef en onder a, van de Awb was bezwaarde echter wel ontvankelijk in zijn bezwaarschrift, maar omdat bezwaarde geen belanghebbende was bij het verzoek om handhaving is het bezwaar ongegrond verklaard. De commissie heeft daarom geadviseerd het bestreden besluit (de inhoudelijke afwijzing van het verzoek om handhaving) te herroepen in die zin dat bezwaarde geen belanghebbende was.

De commissie heeft vijf 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 (kennelijk) niet-ontvankelijk verklaard omdat het bezwaarschrift buiten de termijn was ingediend (1) of omdat bezwaarde geen belanghebbende was (4).

In één dossier is het bezwaarschrift gegronnd verklaard. In het bestreden besluit was subsidie toegekend voor het jaar 2018 maar tegelijk ook meegedeeld dat geen ruimte was voor structurele subsidie en dat bezwaarde louter subsidieaanvragen kon indienen voor afzonderlijke projecten.

---

<sup>2</sup> Eén advies betrof twee bezwaarschriften: het dictum van het advies luidde ongegrond en niet-ontvankelijk. Om deze reden is het advies twee keer meegerekend bij de dicta en komt het totaal op 34 adviezen

De commissie adviseerde het bezwaar gegrond te verklaren omdat GS geen redelijke termijn, als bedoeld in artikel 4:51 van de Awb, in acht hadden genomen voor de mededeling dat bezwaarde geen subsidie kon aanvragen voor jaarprogramma's (jaar 2019). Daarbij is benadrukt dat 2018 het laatste (overgangs)jaar was waarin een jaarsubsidie werd verleend. In de beslissing op dit bezwaar hebben GS conform het advies de jaarsubsidie over 2019 alsnog verleend.

In één dossier is het bezwaarschrift deels gegrond verklaard. Het betrof een bezwaar dat gedeeltelijk doel trof omdat de commissie concludeerde dat de term 'tijdig' in een voorwaarde die was verbonden aan de ontheffing wellicht wat te vrijblijvend was geformuleerd. Het college werd geadviseerd de term 'tijdig' te begrenzen door deze vast te leggen in een termijn van twee weken.

In het advies over de klacht heeft de commissie geen oordeel over de (on)gegrondverklaring van de klacht gegeven. Het was in casu de beleving van de klager dat een medewerker 'willens en wetens' heeft gehandeld, maar de commissie heeft geen norm overschrijdende gedraging vastgesteld. De commissie heeft de teammanager gevraagd de communicatie in het algemeen te bespreken en waar nodig aan te scherpen.

#### *Proceskostenvergoeding*

In het verslagjaar is negen keer verzocht om kostenvergoeding als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, van de Awb. Uit dit artikel vloeit voort dat de proceskosten uitsluitend worden vergoed op verzoek van belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. In geen van de zaken was aanleiding de proceskostenvergoeding toe te kennen.

### 3. Termijnen

Artikel 7:10, eerste lid van de Awb bepaalt dat binnen twaalf weken na afloop van de bezwaartermijn een besluit op het ingediende bezwaar moet worden genomen. Het artikel biedt de mogelijkheid om het besluit voor ten hoogste zes weken te verdagen. Verder uitstel is is – kort gezegd – mogelijk als alle betrokken partijen daarmee instemmen.

In het verslagjaar hebben GS 42 besluiten op bezwaar genomen. In zeven zaken hebben GS buiten de termijn beslist. De commissie constateert dat in vier van deze gevallen geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid de beslistermijn te verdagen en dat door tijdig te verdagen de overschrijding van de beslistermijn wellicht had kunnen worden voorkomen.

De commissie zal hier bij de overdracht van adviezen aandacht voor blijven houden en vraagt GS, waar nodig, zorg te dragen voor tijdige verdaging.

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 2019 is van twee bezwaarden een ingebrekestelling ontvangen. GS hebben binnen de in artikel 4:17, derde lid, van de Awb, gestelde termijn van 14 dagen na de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken, besloten op het bezwaarschrift. In deze zaken was derhalve geen dwangsom verschuldigd.

## 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.

In 2019 is in 14 zaken beroep bij de rechtbank ingesteld. In twee van deze zaken is het beroep later weer ingetrokken. In acht zaken is in 2019 uitspraak gedaan door de rechtbank. In vier zaken wordt de uitspraak in 2020 verwacht.

### *Uitspraken beroepen ingesteld in 2019*

Van de acht beroepszaken waarin uitspraak is gedaan, is tegen zes uitspraken verzet bij de rechtbank ingesteld en tegen één uitspraak hoger beroep bij de Afdeling ingesteld. In deze zaken is nog geen uitspraak gedaan. In het jaarverslag worden uitsluitend onherroepelijke uitspraken nader toegelicht die gegrond zijn verklaard.

Het beroepschrift dat door de rechtbank gegrond werd verklaard betrof een zaak waarin een ontheffing was verleend voor het uitzetten van verwilderde katten. GS hebben hangende het bezwaar het bestreden besluit vervangen en de ontheffing voorzien van aanvullende voorschriften. De commissie adviseerde het bezwaar van de betreffende vereniging niet-ontvankelijk te verklaren omdat de individuele leden niet als belanghebbende kunnen worden aangemerkt waardoor geen sprake is van het behartigen van een collectief belang.

De rechtbank stelde dat GS een te beperkte uitleg hebben gegeven aan de statutaire doelstelling door te overwegen dat het uitzetten van verwilderde katten geen relatie heeft met de jacht zonder daarbij te betrekken dat de vereniging aan haar doelstelling invulling geeft door, onder meer, een bepaalde biodiversiteit na te streven en in stand te houden. Doordat de ontheffing voorziet in de mogelijkheid dat de katten op een ander perceel worden uitgezet dan waar zij gevangen zijn, kunnen leden van de vereniging die zich als grondeigenaars, grondgebruikers of jagers inzetten voor wildbeheer en het behoud van een bepaalde biodiversiteit, op de percelen waar zij hun werkzaamheden verrichten, geconfronteerd worden met katten die zich daar voorheen niet (in de buurt) ophielden. Het is volgens de rechtbank niet ondenkbaar dat door die verplaatsing de biodiversiteit en het aanwezige evenwicht van flora en fauna op die percelen verstoord worden. Dit is ter zitting, desgevraagd, ook door de gemachtigde van GS bevestigd. De rechtbank heeft daarom geoordeeld dat het collectieve belang dat de vereniging behartigt rechtstreeks door het primaire besluit werd geraakt en dat de vereniging daarom belanghebbende was bij dat besluit. Het bestreden besluit werd vernietigd en GS dienden opnieuw op het bezwaar te beslissen. Naar aanleiding van deze uitspraak is, in overleg met bezwaarde, het bezwaar aangehouden tot het moment dat de geldigheidsduur van de ontheffing is verstreken.

### *Uitspraken beroepen ingesteld voor 2019*

In 2019 zijn 11 uitspraken ontvangen inzake (hoger) beroepszaken die tussen 2014 en 2019 waren ingesteld. Dit betroffen vier uitspraken in hoger beroep en zeven uitspraken in beroep. Tegen vijf uitspraken is hoger beroep ingesteld; in één zaak is uitspraak gedaan.

Hieronder worden de onherroepelijke uitspraken uitgelicht die gegrond zijn verklaard.

De zaak waar het beroepschrift gegrond werd verklaard betreft een bezwaarzaak uit 2018, waarbij twee ontheffingen op grond van de Wnb zijn verleend voor het doden van vossen met behulp van geweer en kunstmatige lichtbron bij het geweer en voor voorzieningen om de prooi te verlichten gedurende de periode tussen zonsondergang en zonsopkomst, ter voorkoming van ernstige schade aan Freilandkippen. De commissie adviseerde het bezwaar ongegrond te verklaren, de bestreden besluiten in stand te laten met aanvulling van de motivering en het verzoek om proceskostenvergoeding af te wijzen. De rechtbank verklaarde het beroep gegrond omdat GS niet aan de voorwaarden voor het verlenen van een ontheffing voor het doden van vossen hebben voldaan omdat onvoldoende is aangetoond dat geen sprake is van een andere bevredigende oplossing ter voorkoming van schade aan de Freilandkippen. De betreffende bedrijven hadden naar het oordeel van de rechtbank geen deugdelijke afrastering geplaatst. Ook was de rechtbank van oordeel dat het zorgvuldig ophokken van het pluimvee, zodat er 's nachts zoveel mogelijk kippen in de stal zijn, onder de normale bedrijfsvoering van een pluimveebedrijf valt. Het bestreden besluit werd vernietigd en GS dienden opnieuw op het bezwaarschrift te beslissen. GS hebben vervolgens besloten, met in achtneming van de uitspraak van de rechtbank, de bezwaren gegrond te verklaren en het verzoek om proceskostenvergoeding toe te wijzen. GS hebben de bestreden besluiten herroepen en de verzochte ontheffingen geweigerd.

Een tweede uitspraak betreft een hoger beroepszaak naar aanleiding van de uitspraak uit 2015 van de rechtbank Noord-Nederland. Het gaat hier om een administratief beroepschrift waarbij GS het gemeentebesluit betreffende de inkomsten en uitgaven van het openbaar onderwijs over de periode 2001-2005 hebben vernietigd<sup>3</sup> (WPO). De rechtbank heeft het besluit van GS vernietigd omdat de vaststelling van de overschrijding onvoldoende is gemotiveerd. GS hebben op basis van de uitspraak een nieuw besluit genomen, waarbij de inkomsten en uitgaven van het openbaar primair onderwijs en het exploitatiesaldo opnieuw zijn vastgesteld. Omdat geen overschrijding heeft plaatsgevonden, bestaat geen recht op doorbetaling aan de scholen voor bijzonder onderwijs. Tegen dit besluit uit 2015 is opnieuw hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft het hoger beroep in 2017 gegrond verklaard, het besluit van GS uit 2015 vernietigd en bepaald dat tegen het nieuw te nemen besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld. In 2019 heeft de Afdeling geoordeeld dat GS in het besluit van 2017 de exploitatiesubsidie en de stand van de reserves en voorzieningen onjuist hebben vastgesteld. De Afdeling verklaarde het beroep gegrond, vernietigde het besluit van GS van 2017 en zag aanleiding om, onder vernietiging van het gemeentebesluit, het geschil finaal te beslechten. De Afdeling stelde vast dat de gemeente niet meer uitgaven voor het openbaar primair onderwijs heeft gedaan dan dat zij aan ontvangsten heeft gehad, zodat er geen overschrijding is geweest. Daardoor kwam de Afdeling niet toe aan de vaststelling van het overschrijdingsbedrag en -percentage. De uitspraak trad in de plaats van het besluit van GS.

#### *Nationale ombudsman*

Als een burger niet tevreden is over de wijze waarop de provincie een klacht heeft afgehandeld, kan hij de Nationale ombudsman inschakelen. In het verslagjaar heeft de Nationale ombudsman zeven verzoekschriften ontvangen. De Nationale ombudsman heeft vier verzoekschriften afgedaan zonder deze in onderzoek te nemen en één verzoekschrift tussentijds beëindigd.

---

<sup>3</sup> Artikel 7:25 Awb bepaalt dat het beroepsorgaan (in casu GS) voor zover het beroep ontvankelijk en gegrond wordt geacht, het bestreden besluit vernietigt en het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit neemt. Het vernietigen treft de rechtsgevolgen van het vervallen besluit.

