

JAARVERSLAG BEZWAARSCHRIFTENCOMMISSIE 2021

De commissie brengt jaarlijks verslag uit van haar werkzaamheden. Het jaarverslag is bedoeld voor het college van dijkgraaf en hoogheemraden en de Verenigde Vergadering van Rijnland. Het jaarverslag is relevant voor de ambtelijke organisatie van Rijnland om, waar nodig, verbetering aan te brengen in de processen en werkwijzen.

Voorwoord voorzitter

Voor u ligt het jaarverslag 2021 van de bij het hoogheemraadschap Rijnland opererende bezwaarschriftencommissie. Dit jaar kenmerkte zich evenals vorig jaar door de gevolgen van de coronapandemie. Maar anders dan vorig jaar – en dat is beslist positief te noemen – zijn zowel de werkorganisatie van het hoogheemraadschap, de leden van de commissie, maar bovenal ook de belanghebbenden gewend geraakt aan de beperkingen die het gevolg zijn van de overheidsmaatregelen en dringende adviezen ter bestrijding van de pandemie. En dat was vooral merkbaar in de goede communicatie op hoorzittingen; ook wanneer die digitaal moesten plaatsvinden. Gelukkig kon het merendeel van de zittingen fysiek gehouden worden en was er gelegenheid voor bezwaarden die daar toch de voorkeur aan gaven digitaal deel te nemen waardoor sprake was van een hybride vorm van horen. En ook dit jaar heeft de commissie weer ervaren dat de hoorzitting cruciaal is in de behandeling van vrijwel elk bezwaar. Een compliment van de commissie aan de werkorganisatie die achter de schermen veel geregeld heeft om de zittingen ongehinderd – en voorzien van allerlei faciliteiten – doorgang te laten vinden is daarom op zijn plaats. Veel dank aan allen!

In 2021 was het plan ontstaan een brede kennismaking te organiseren tussen medewerkers van Rijnland (breder dan alleen de verwerend juristen en enkele andere nauw betrokkenen) en de (leden van de) commissie. Voorbereidende werkzaamheden van beide zijden zijn verricht, maar helaas moest geconcludeerd worden dat de coronapandemie en in dat verband getroffen maatregelen de geplande fysieke bijeenkomst verhinderden. We verwachten dat alsnog te kunnen doen in 2022. Maar alleen al het verrichte voorwerk is het bewijs dat een kennismaking en bespreking van werkwijzen en dilemma's los van onderhanden zijnde casuïstiek waardevol wordt gevonden.

In 2021 heeft de samenstelling van de commissie enkele wijzigingen ondergaan en is besloten het ledental te vergroten zodat ingeval van incidentele niet beschikbaarheid van een lid de voortgang van werkzaamheden nog beter geborgd is. Het verjongt de commissie bovendien in anciënniteit en leeftijd, maar vergroot ook de actuele ervaring met het werk- en rechtsgebied van waterschappen.

Nu terugkijkend op 2021 kenmerkt dat jaar zich door het vraagstuk van vertrouwen van de burger in de overheid. Welke risico's bestaan er dat het vertrouwen beschadigd raakt? En hoe kan een overheidsinstantie het beste werken aan behoud en herstel van dat vertrouwen? Het zijn vragen die ook de commissie zich heeft gesteld, want alhoewel onafhankelijk, wordt ook zij door rechtzoekenden wel gezien als onderdeel van 'de overheid'. De commissie heeft daarom sterk ingezet op duidelijke communicatie. Zo is de informatie op internet over de bezwaarschriftenprocedure herzien en ook in een *infographic* toegelicht. U vindt deze als bijlage bij het jaarverslag. Tijdens hoorzittingen wordt vanuit die onafhankelijke positie nadrukkelijker aandacht besteed aan de achtergrond die tot een bezwaar heeft geleid. De commissie hoopt daarmee meer aan verwachtingenmanagement bij rechtzoekenden te doen. Aandacht voor adequate en intern afgestemde communicatie van Rijnland met ingezetenen blijft in dat verband onverminderd van belang. De organisatie-inrichting en interne verantwoordelijkheidsverdeling blijkt bij ingelanden niet altijd bekend en duidelijk te zijn. Merkbaar is dat fysieke hoorzittingen in positieve zin bijdragen aan het vertrouwen van ingelanden in Rijnland. En dat is dan ook de visie van waaruit de commissie haar werkzaamheden met onverminderde energie in 2022 zal voortzetten.

Namens de commissie,

mr. M.H.E. Mathon,
voorzitter

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	De bezwaarschriftencommissie	5
2.1	De informele aanpak	5
2.2	Behandeling ter zitting: de ‘formele’ procedure	5
2.3	Procedurele rechtvaardigheid ter zitting	6
2.4	De werkwijze van de commissie in 2021	6
3.	Bezwaarschriftenprocedures in 2021	8
3.1	Aantal bezwaarschriften per categorie	8
3.2	Aantal bezwaarschriften per categorie	9
3.3	Vergunningverlening	11
3.4	Wijze van afhandeling totaal	13
3.5	Rijnland voor de rechter	14
3.5.1	Beroep	14
3.5.2	Hoger beroep	15
3.6	Ontwikkeling van de cijfers over de afgelopen vijf jaar	17
4.	Uitkomsten van de informele aanpak in het voortraject	18
5.	Bijzonderheden en aanbevelingen	19
5.1	Bijzonderheden	19
5.2	Aanbevelingen	20
	Bijlage – Infographic	21

1. Inleiding

Algemeen

Sinds de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in 1994, is de bezwaarprocedure de verplichte voorprocedure vóór het beroep op de rechter. De bezwaarprocedure is bedoeld als een laagdrempelige, eenvoudige procedure bij het bestuursorgaan dat het oorspronkelijke besluit heeft genomen. De procedure biedt de mogelijkheid om het besluit in al zijn aspecten opnieuw te bezien en te heroverwegen. Het horen van de indiener van het bezwaar en eventuele andere belanghebbenden is daarbij een belangrijk element.

Instelling bezwaarschriftencommissie

De bezwaarprocedure kan op verschillende manieren worden ingericht. Bij Rijnland worden de bezwaarschriften voorgelegd aan een onafhankelijke bezwaarschriftencommissie. De commissie bestaat uit onafhankelijke leden met een juridische, bestuurlijke en/of ambtelijke achtergrond. Volgens de verordening bestaat de commissie uit een voorzitter en ten minste vier overige leden. De commissie hoort partijen en brengt advies uit aan het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen. Het bestuursorgaan neemt vervolgens aan de hand van het advies een besluit op het bezwaarschrift. Tegen deze beslissing op bezwaar kan eventueel beroep worden ingesteld bij de rechter.

Doelgroep

De verantwoording van de werkzaamheden van de commissie (artikel 12 Verordening bezwaarschriftencommissie Rijnland 2020) aan dijkgraaf en hoogheemraden wordt afgelegd door middel van een verslag van de commissie.

Samenstelling bezwaarschriftencommissie 2021

Op 1 januari 2021 bestond de commissie uit:

Voorzitter: De heer mr. M.H.E. (Maarten) Mathon
Leden: Mevrouw mr. L. (Laurine) van Schie-Kooman (plaatsvervangend voorzitter)
Mevrouw mr. R. (Rinske) van Heusden
De heer mr. J.D. (Jacob) Wiersma
Mevrouw R. (Rolinka) van Dijke

In de loop van 2021 heeft mevrouw van Heusden bedankt voor het lidmaatschap wegens het aanvaarden van een andere hoofdfunctie en is de commissie uitgebreid met:

Mevrouw mr. S. (Salma) Eillyas
De heer mr. H. (Harry) Hyslop

Samenstelling secretariaat bezwaarschriftencommissie in 2020

De commissie wordt ondersteund door de secretaris, mevrouw mr. M.A. (Maud) Burgel (secretaris) en adjunct-secretaris de heer T. (Tim) Herbert. Op administratief vlak wordt de commissie ondersteund door mevrouw J.L. (Jolanda) Dol.

Verordening bezwaarschriftencommissie Rijnland 2020 en 'de informele aanpak'

Op 20 november 2019 heeft de verenigde vergadering de Verordening bezwaarschriftencommissie Rijnland 2020 vastgesteld. Deze verordening regelt de wijze waarop de behandeling van bezwaarschriften plaatsvindt bij Rijnland. Rijnland is een aantal jaren geleden begonnen met het toepassen van de informele aanpak. Artikel 7 van de verordening bepaalt dat de informele aanpak uitgangspunt is, omdat deze aanpak meer oplossingsgericht is. De verordening biedt de commissie mogelijkheden om onafhankelijk de eigen werkwijze in te richten; en daarbij inhoud te geven aan de oplossingsgerichte, 'informele aanpak', waardoor indieners van bezwaren ruimer en op een meer informele wijze gehoord kunnen worden.

Leeswijzer

In het jaarverslag 2021 vindt u in hoofdstuk 2 allereerst een beschrijving van de werkwijze van de commissie en het secretariaat.

Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van de zaken die de commissie in 2021 heeft behandeld, gebaseerd op de gegevens uit het archief van het secretariaat, aangevuld met gegevens van de vakafdelingen. Daarnaast bevat hoofdstuk 3 een overzicht van de aantallen bezwaarschriften over de afgelopen vijf jaar.

In hoofdstuk 4 zet de commissie uiteen hoe zij in 2021 aan de slag is gegaan met de informele aanpak.

Tot slot geeft de commissie in hoofdstuk 5 weer welke bijzonderheden zij is tegengekomen in 2021 en geeft zij aanbevelingen om de afhandeling van bezwaarschriften effectiever te kunnen laten verlopen en om de processen en werkwijzen te verbeteren.

2. De bezwaarschriftencommissie

2.1 De informele aanpak

Rijnland hanteert de zogenoemde informele aanpak bij het behandelen van bezwaarschriften, ontleend aan het programma Passend Contact met de Overheid. Deze werkwijze richt zich op een minder formeel-juridische- en een meer persoons- en oplossingsgerichte aanpak van het bezwaar en, zo mogelijk, het onderliggende probleem. Daarmee is deze werkwijze proactief en oplossingsgericht, in plaats van proceduregericht. Doel is om burgers of andere belanghebbenden en vertegenwoordigers van het bestuursorgaan in geval van een geschil om de tafel te brengen om vertrouwen te behouden dan wel te herstellen en verheldering van de wederzijdse standpunten te verkrijgen met als doel begrip te tonen en te creëren. De Awb biedt daarvoor alle ruimte, en het is de kunst voor elk bezwaar de juiste aanpak te vinden. Informeel contact hoort bij de reguliere behandeling van bezwaarschriften en valt binnen de kaders van de Awb. Daar waar mogelijk wordt, voordat de bezwaarschriften ter zitting komen, geprobeerd om er met bezwaarmakers zonder formele behandeling van het bezwaar uit te komen. Er wordt door het secretariaat of de behandelende verweerjurist zo spoedig mogelijk een gesprek met de bezwaarmaker gepland. Daarbij wordt het besprokene schriftelijk vastgelegd. Deze aanpak sluit in veel gevallen goed aan bij de behoefte van de burger om laagdrempelig en informeel te handelen.

2.2 Behandeling ter zitting: de 'formele' procedure

Indien de informele aanpak in het voortraject niet tot een voor partijen gewenste uitkomst leidt, wordt de formele bezwaarprocedure hervat. 'Formeel' wil in dit geval zeggen: de procedure zoals die in de Awb is bepaald. Dit betekent in de meeste gevallen dat partijen worden uitgenodigd voor een hoorzitting. Tijdens een hoorzitting van de commissie kan degene die bezwaar heeft gemaakt het bezwaar nader toelichten, kan het bestuursorgaan zijn standpunt verdedigen en ingaan op de bezwaargronden. Als er derde-belanghebbenden zijn kunnen die worden gehoord. Partijen worden op basis van gelijkwaardigheid behandeld en krijgen op die manier ook de gelegenheid om op uiteenlopende standpunten te reageren. De commissie kan partijen bevragen om zich een oordeel te vormen over de feiten en omstandigheden en de (juiste) toepassing van regelgeving.

Het doel van de bezwaarschriftprocedure is volledige heroverweging van het primaire besluit en het herstel van eventuele gebreken in dit besluit, zonder dat daaraan een rechter te pas hoeft te komen. Anders dan de rechter, die veelal marginaal toetst, dient het bestuursorgaan zich bij deze heroverweging niet te beperken tot de rechtmatigheid van het primaire besluit, maar moet het ook aandacht besteden aan beleidsaspecten, voor zover de wet daartoe de ruimte biedt. De procedure is een verplicht voorportaal voor toegang tot de bestuursrechter.

Een ander belangrijk doel van de bezwaarschriftenprocedure is volgens de wetgever het zoveel mogelijk voorkomen van een gang naar de bestuursrechter. De commissie onderkent daarnaast ook het belang van snellere rechtszekerheid en een geringe werklast voor het ambtelijk apparaat. De commissie bevordert bij de hoorzitting dat de bezwaarde – veelal niet ondersteund door een deskundige - inzicht krijgt in de van toepassing zijnde regels en de achtergrond daarvan, hetgeen ongenoegen over besluiten doorgaans vermindert of wegneemt en de toekomstige communicatie met Rijnland ten goede kan komen.

De bezwaarschriftencommissie rekent het ook tot zijn taak om geschillen tijdens de hoorzitting waar mogelijk te dejuridiseren en samen met partijen oplossingsrichtingen te verkennen. De hoorzittingen zijn gericht op het zoveel mogelijk in één keer tot praktische en juridisch verantwoorde oplossingen van een geschil te komen. Daarbij gaat het om meer dan alleen het doorhakken van de juridische knoop. De volgende paragraaf gaat over de wijze waarop de commissie dit in de praktijk toepast en hoe de commissie vormgeeft aan procedurele rechtvaardigheid.

2.3 Procedurele rechtvaardigheid ter zitting

Of de burger zich kan vinden in de uitkomst van een geschil met een bestuursorgaan hangt niet alleen af van de inhoudelijke uitkomst van de procedure, maar ook van de door hem ervaren procedurele rechtvaardigheid. Daarbij gaat het om de mate waarin de burger zich rechtvaardig behandeld acht. Met andere woorden: is het beslisproces volgens hem eerlijk en rechtvaardig verlopen? Belangrijke elementen daarbij zijn onder andere of partijen hun verhaal kunnen doen en of zij ervaren dat naar hen geluisterd wordt. Het is daarom belangrijk uitleg te geven over de procedure. Zoals in het voorwoord al is opgemerkt doen Rijnland en de commissie dat mede door aanpassingen op de website, maar ook door toelichting door het secretariaat en door de commissie op de hoorzittingen. Dat vermindert de kans op teleurstellingen over het vervolg.

2.4 De werkwijze van de commissie in 2021

Het afgelopen jaar deed de commissie – net als de rest van Nederland – het werk onder de bijzondere omstandigheden die de coronapandemie en de door de overheid in dat verband getroffen maatregelen en aanbevelingen met zich brachten. Thuiswerken, vergaderen via digitale middelen; het is de hoofdregel geworden. De agenda's van de hoorzittingen zijn openbaar waardoor (in theorie) eenieder zich kan melden voor het digitaal bijwonen van een zitting, alhoewel dat niet gebeurde. Uiteraard heeft dit ook het afgelopen jaar gevolgen gehad voor de uitvoering van het werk van de commissie. Maar de ervaringen van 2020 hebben wel hun vruchten afgeworpen.

Het uitgangspunt van de wetgever is dat de bezwaarmaker in de gelegenheid moet worden gesteld om te worden gehoord vóór een beslissing op bezwaar wordt genomen. Dit is geregeld in artikel 7:2 lid 1 Awb. De hoorzitting is een essentieel onderdeel van de bezwaarprocedure. Ze biedt de gelegenheid om standpunten uit te wisselen en te verhelderen. Ook onderzoekt de commissie tijdens de hoorzitting of er een oplossing kan worden gevonden waar beide partijen zich in kunnen vinden. Horen bestaat niet uit alleen luisteren, maar ook uit het kunnen reageren op elkaar.

Welke alternatieven voor fysieke hoorzittingen - die recht doen aan de belangen van de bezwaarmaker, Rijnland en eventueel derde-belanghebbenden - heeft de commissie gebruikt?

- **Er samen proberen uit te komen via een informeel voortraject**

Ook de geschetste informele aanpak biedt in tijden van corona uitkomst. Er wordt altijd eerst nagegaan of tegemoet gekomen kan worden aan het bezwaar, zonder dat de formele procedure hoeft te worden opgestart. Wanneer aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen worden geschaad, kan op grond van artikel 7:3 onder e Awb worden afgezien van het horen, voordat er een beslissing op bezwaar wordt genomen. Ook wordt bezien of er naar aanleiding van het bezwaarschrift voor Rijnland een reden is om het primaire besluit (gedeeltelijk) te wijzigen. Als dit ertoe leidt dat het bezwaarschrift wordt ingetrokken, dan is een hoorzitting niet meer nodig. Het afgelopen jaar is dit alternatief door het secretariaat van de commissie en de Rijnlandse verweerjuristen in vijf gevallen succesvol gebruikt.

- **Uitbreiding schriftelijke stukkenwisseling**

Als de zaak zich daarvoor leent en de gewisselde stukken voldoende inzicht geven in de standpunten van partijen kiest de commissie ervoor aan de bezwaarmaker(s) en andere belanghebbenden te vragen om in te stemmen met het achterwege laten van een hoorzitting. Een zaak leent zich volgens de commissie voor een dergelijke aanpak als partijen menen niets toe te voegen te hebben aan de stukken en de commissie ook geen vragen aan partijen heeft.

In dergelijke gevallen vraagt de commissie aan Rijnland om een verweerschrift in te dienen. Vervolgens wordt in een tweede schriftelijke ronde zowel de bezwaarmaker als verweerder nog gelegenheid geboden te reageren. Nadat alle argumenten op papier staan wordt er door middel van een digitale raadkamer door de commissie overlegd over

het advies en wordt daarna advies uitgebracht op basis van de stukken. Ook dit alternatief is een aantal keren succesvol gebruikt tijdens de coronacrisis.

- **Digitaal of hybride horen**

Bij de evaluatie van de Awb heeft het kabinet aangegeven dat in tweepartijengeschillen telefonisch horen mogelijk is, mits de belanghebbende daarmee instemt en het geheel zorgvuldig gebeurt. In uitspraken van onder andere de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) en de Hoge Raad is dit standpunt overgenomen¹. Digitaal horen (de commissie bedoelt daarmee met een beeld- en geluidverbinding) wordt op een vergelijkbare manier bekeken. Nu er tijdens deze coronacrisis geen sprake is van 'normale omstandigheden' kan deze vorm van horen ook voldoen in een gesprek dat plaatsvindt met meer dan twee personen tegelijk, mits uiteraard de belanghebbenden instemmen en er voldoende gelegenheid is voor partijen om over en weer op elkaar te reageren. Wanneer het aantal te horen personen zeer groot is, lijkt deze vorm van horen slecht toepasbaar gezien de vereiste zorgvuldigheid.

Het secretariaat van de commissie heeft in 2021 de nodige voorbereidingen getroffen voor het efficiënt en veilig houden van digitale hoorzittingen inclusief voor- en nabesprekingen door de commissie. Tevens zijn er mogelijkheden voor hybride horen gevonden, wat inhoudt dat de commissie en het secretariaat fysiek bij elkaar op locatie aanwezig zijn en alle overige genodigden digitaal via een beeld- en geluidverbinding de hoorzitting bijwonen.

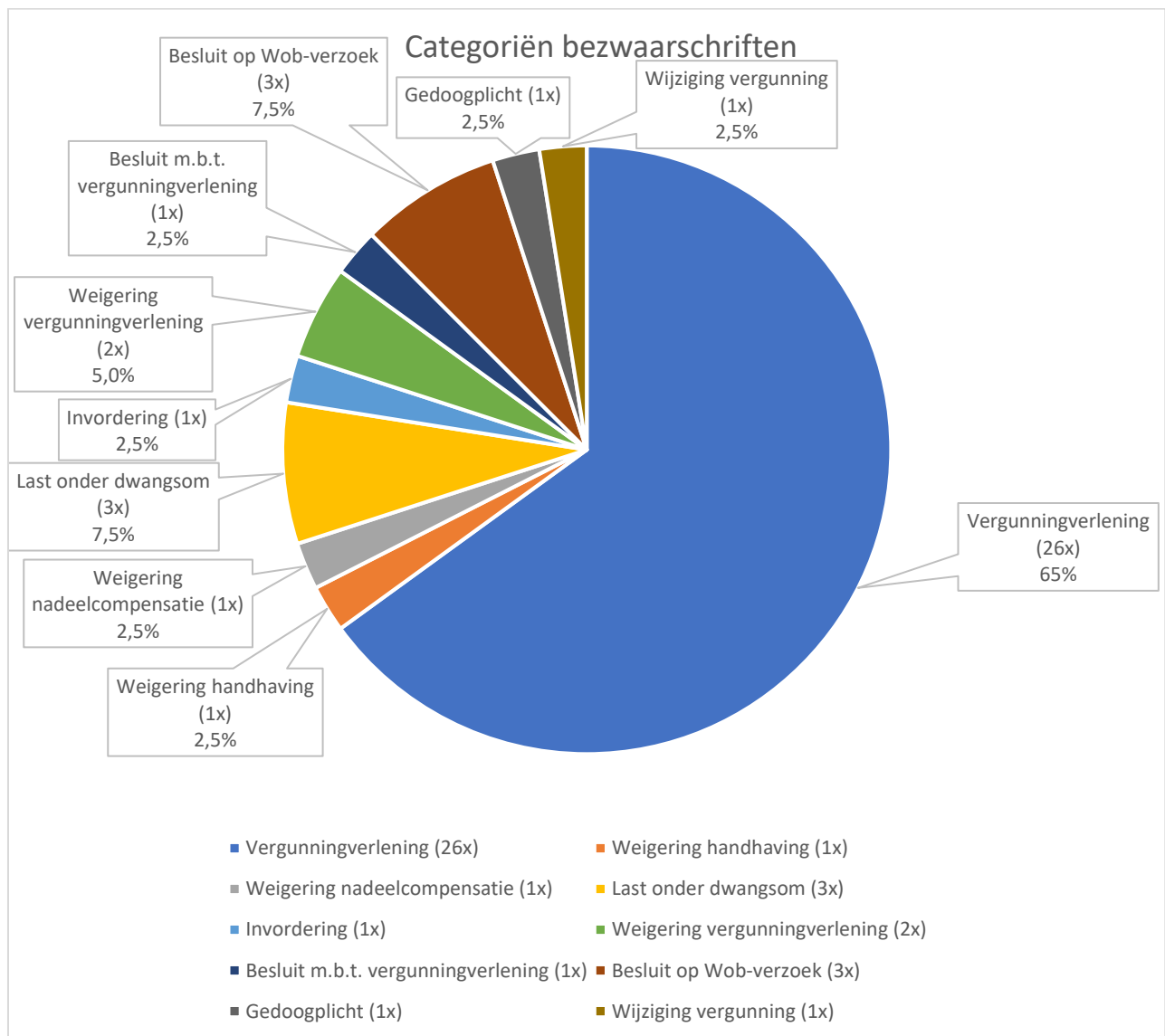
In 2021 heeft de commissie twee maal een hybride hoorzitting georganiseerd. Bij twee fysieke hoorzittingen heeft een enkele genodigde de zitting digitaal bijgewoond, waardoor deze zittingen als gedeeltelijk hybride kunnen worden beschouwd. Volledig digitale hoorzittingen hebben in 2021 niet plaatsgevonden.

Ondanks de beperkingen die samenhangen met deze crisis blijft het doel bezwaren binnen de door de Awb gestelde termijnen af te handelen. Mede door het inzetten van alternatieven voor het horen van bezwaarmakers, is dit doel (vanuit de zijde van de commissie) behaald. Primair in het belang van bezwaarden, maar ook om stagnatie in de besluitvorming en overbelasting in de toekomst te voorkomen. Dat doel lijkt met de gehanteerde alternatieven te zijn bereikt. Er is een aantal bezwaren schriftelijk behandeld en er is regelmatig telefonisch overleg geweest met partijen over een informeel traject. Doordat de overheidsmaatregelen in de loop van het jaar het weer mogelijk maakten met behulp van protocollen fysiek en ook hybride te horen, is het merendeel van de binnengekomen bezwaarschriften afgehandeld.

¹ ECLI:NL:RVS:2016:458 en ECLI:NL:HR:2018:2306.

3. Bezwaarschriftenprocedures in 2021

3.1 Aantal bezwaarschriften per categorie

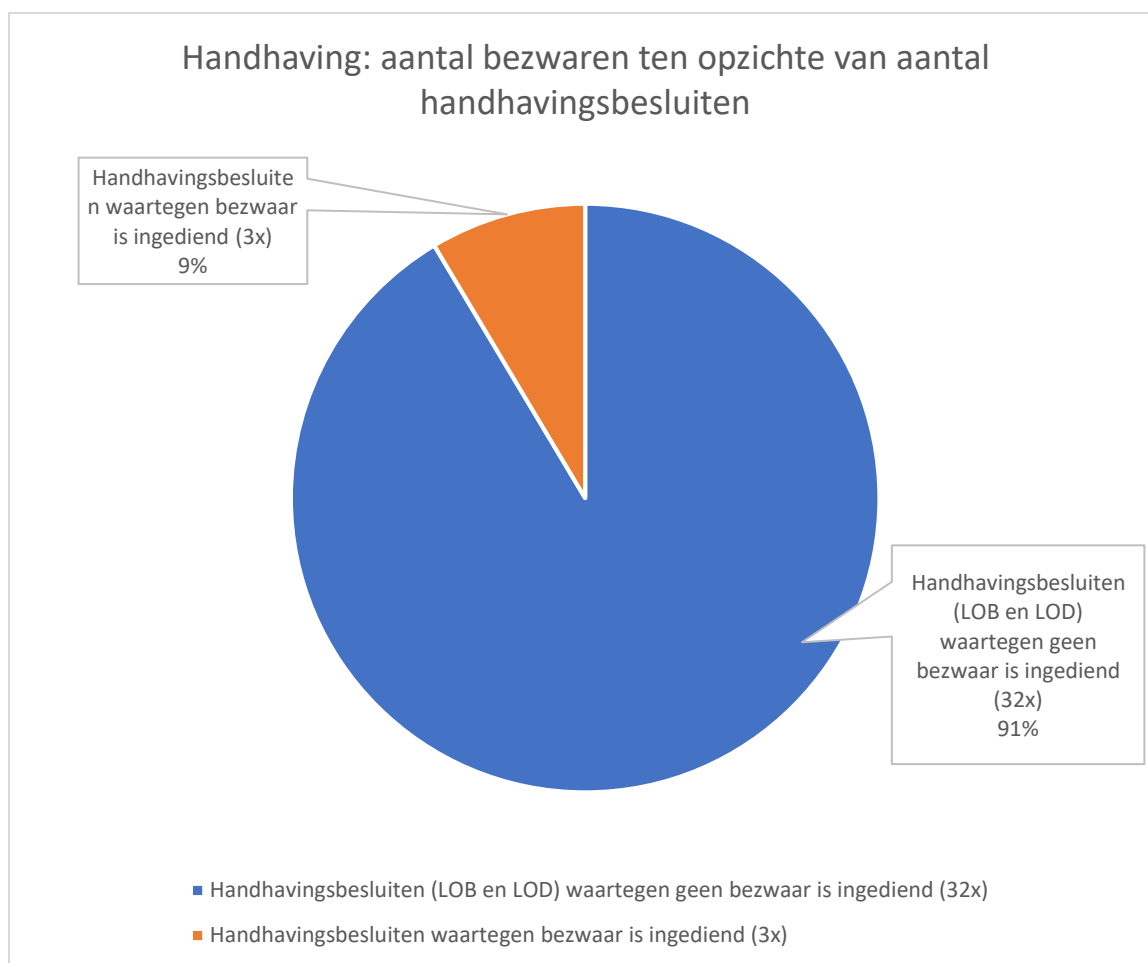


In 2021 zijn er in totaal 43 bezwaarschriften binnengekomen, waarvan er vijf zijn doorgezonden aan andere bestuursorganen, omdat de bevoegdheid tot behandeling van die bezwaren niet bij Rijnland lag. Van de in 2021 ontvangen bezwaarschriften zijn er 19 datzelfde jaar afgehandeld. 19 bezwaarschriften die in 2021 zijn ontvangen zijn nog in behandeling. Van dit aantal zijn tien bezwaarschriften gericht tegen eenzelfde besluit. De behandeling van deze bezwaarschriften ter zitting heeft geleid tot overleg tussen vergunninghouder, bezwaarmakers en bestuursorganen. Er zijn sterke signalen dat dit tot een informele oplossing zal leiden.

Hierboven ziet u een weergave van de verschillende categorieën bezwaarschriften. Het grootste deel van de ingediende bezwaarschriften (65%) richt zich tegen de verlening van watervergunningen² van Rijnland.

² Maatwerkbesluiten worden ook gerekend onder watervergunningen.

3.2 Aantal bezwaarschriften per categorie

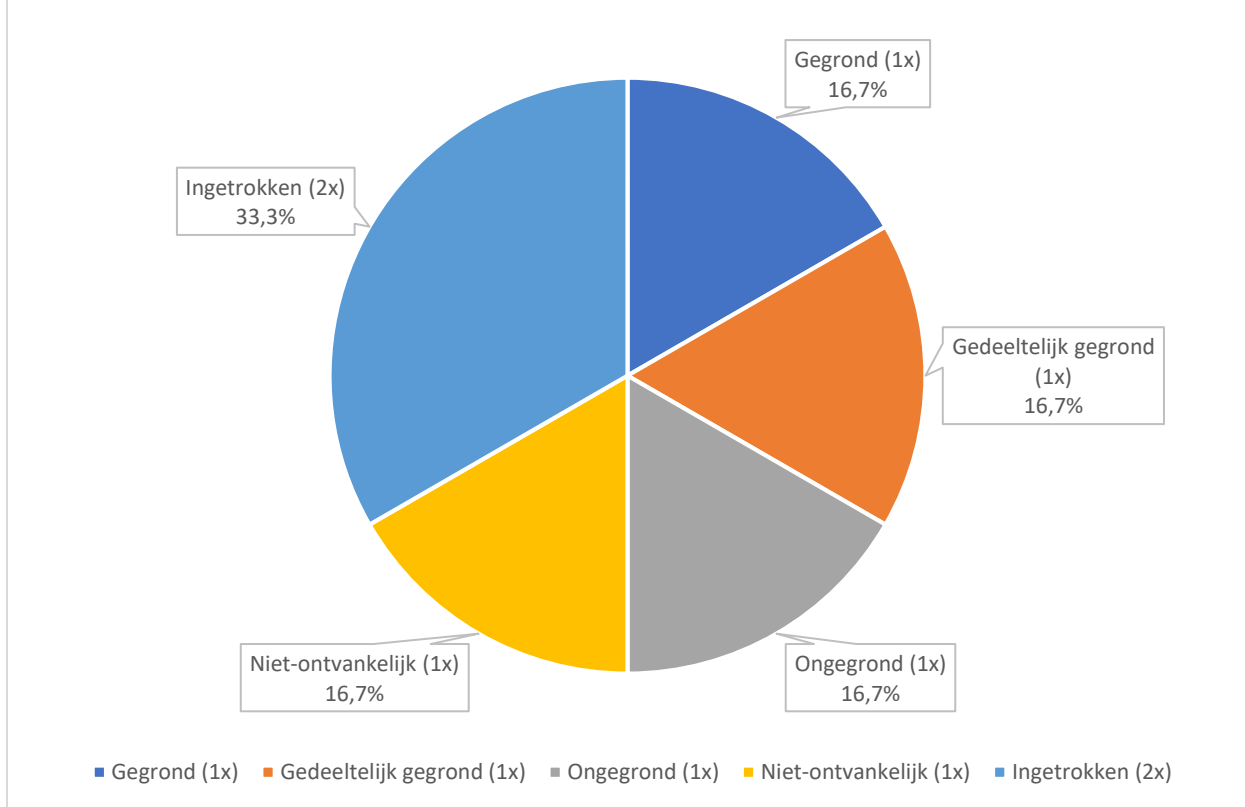


In 2021 zijn er in totaal 35 handhavingsbesluiten genomen, onder te verdelen in 29 lasten onder bestuursdwang (LOB) en zes lasten onder dwangsom (LOD). In 2021 is het aantal opgelegde LOB en LOD – net als in 2020 – aanzienlijk minder dan in de jaren daarvoor. Reden hiervoor is dat de najaarsschouw in 2020 vanwege de coronacrisis beperkt is uitgevoerd. Er is toen alleen een knelpuntenschouw uitgevoerd. Daardoor zijn begin 2021 fors minder LOB en LOD opgelegd.

In 2021 zijn er in totaal drie bezwaarschriften tegen handhavingsbesluiten binnengekomen, alle tegen LOD.

In 2021 zijn er zes handhavingsverzoeken ontvangen. Op vier van die verzoeken is in 2021 een besluit genomen. Tegen geen van deze besluiten is in 2021 een bezwaarschrift ingediend. In 2021 is één bezwaar ingediend tegen een besluit op een handhavingsverzoek dat in 2020 is genomen.

Wijze van afhandeling bezwaren tegen handhavingsbesluiten

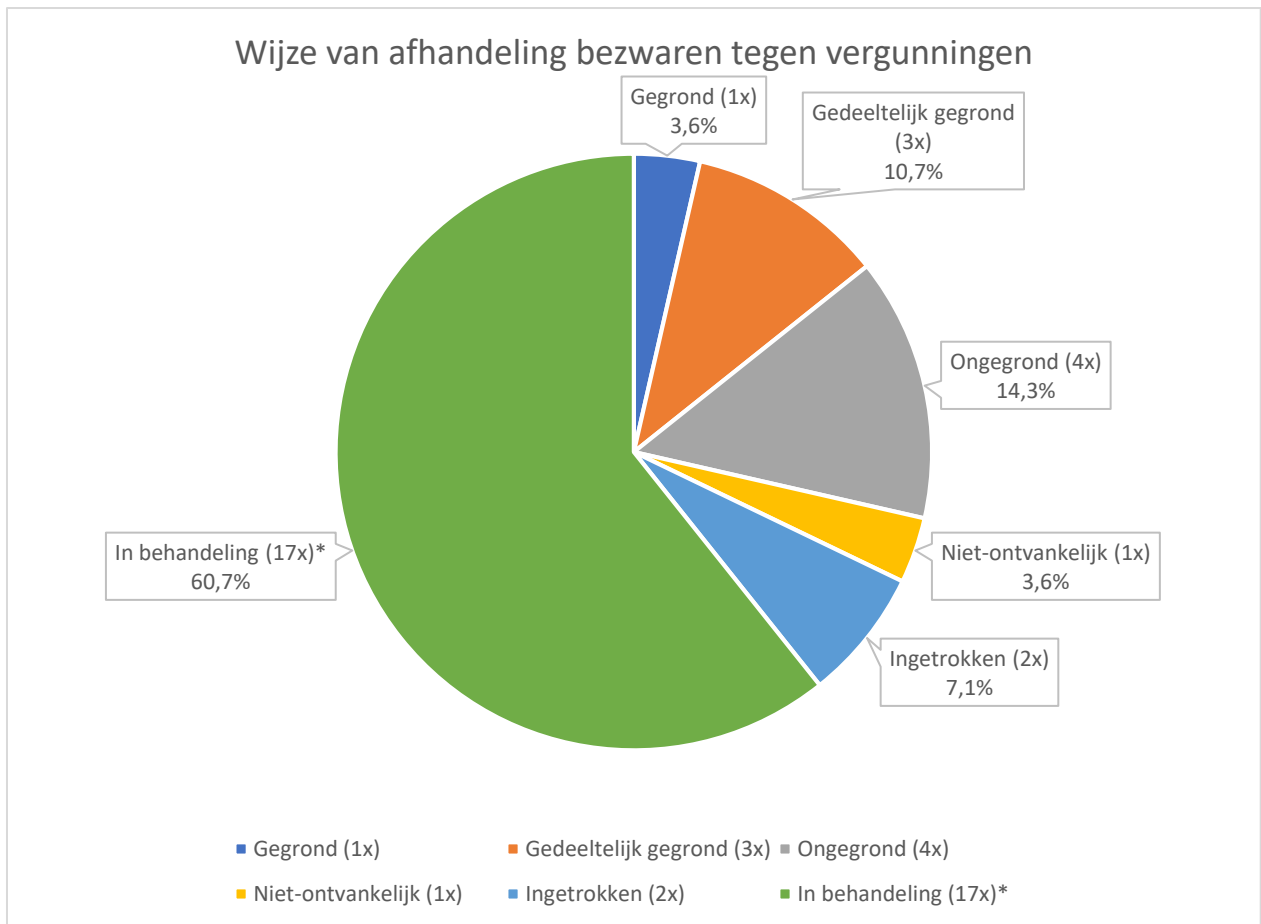


In 2021 heeft de commissie gevarieerd geadviseerd over bezwaren tegen handhavingsbesluiten. Twee bezwaren, ingediend door dezelfde bezwaarmaker, zijn ingetrokken omdat de bestreden besluiten –de oplegging van een preventieve last onder dwangsom en een gedoogplicht – door Rijnland zijn ingetrokken na ontvangst van de bezwaren.

3.3 Vergunningverlening



In 2021 zijn er 809 watervergunningen verleend. Tegen vijftien van deze vergunningen is in 2021 bezwaar ingediend.



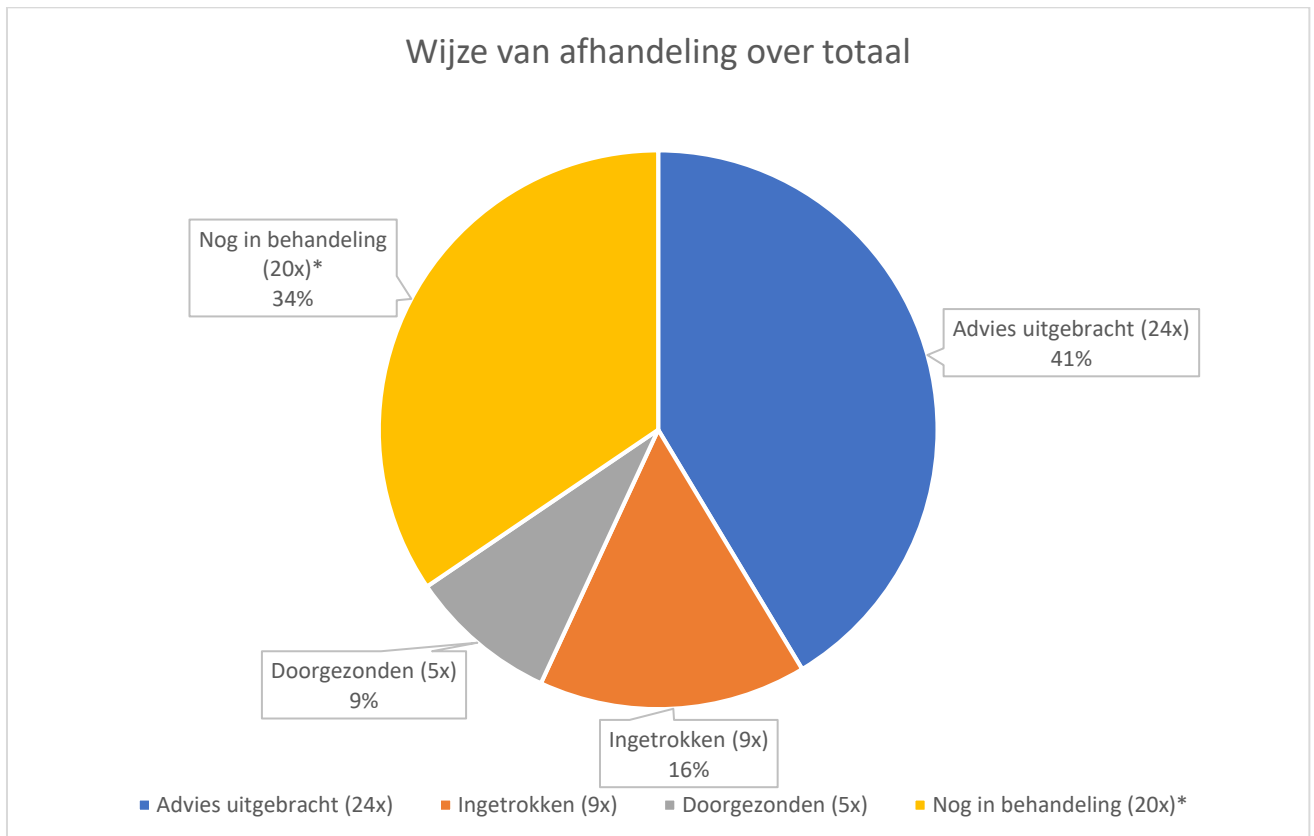
**Tien van deze bezwaarschriften zijn gericht tegen hetzelfde besluit.*

In 2021 is er 28 keer bezwaar ingediend tegen een watervergunning. In vier zaken is door de commissie tot ongegrondverklaring geadviseerd en in één zaak is er tot niet ontvankelijk verklaring geadviseerd vanwege een termijnoverschrijding. In twee zaken zijn bezwaarmakers tot intrekking van hun bezwaren zijn overgegaan, na een informele behandeling van hun bezwaren.

In twaalf zaken loopt er nog informeel overleg. In al deze zaken lijkt op dit moment een succesvolle informele oplossing met daaropvolgend intrekking van alle bezwaren een kwestie van tijd.

In vijf zaken loopt de formele procedure nog. De advisering in die zaken zal naar verwachting in de loop van 2022 afgerond worden.

3.4 Wijze van afhandeling totaal



*Tien van deze bezwaarschriften zijn gericht tegen hetzelfde besluit. Zie voetnoot 2 (pagina 8).

In 2021 zijn er 24 adviezen uitgebracht en zijn er acht hoorzittingen georganiseerd, waarvan één zitting kan worden gerekend tot een bijeenkomst, omdat de bezwaarmaker niet is komen opdagen.

In zes zaken waarin advies is uitgebracht is geen hoorzitting (of bijeenkomst) gehouden. In drie van deze zaken hebben bezwaarmakers zelf voor een schriftelijke behandeling van hun bezwaren gekozen, waarbij geen hoorzittingen hebben plaatsgevonden. Voor de overige drie zaken heeft de commissie zelf de keuze gemaakt om geen hoorzittingen te organiseren, omdat deze bezwaren door de commissie als niet-ontvankelijk werden beoordeeld.

Het afgelopen jaar zijn er negen bezwaren (verdeeld over acht bezwaarschriften) door bezwaarmakers ingetrokken. De informele aanpak heeft bijgedragen aan vijf van deze negen intrekkingen.

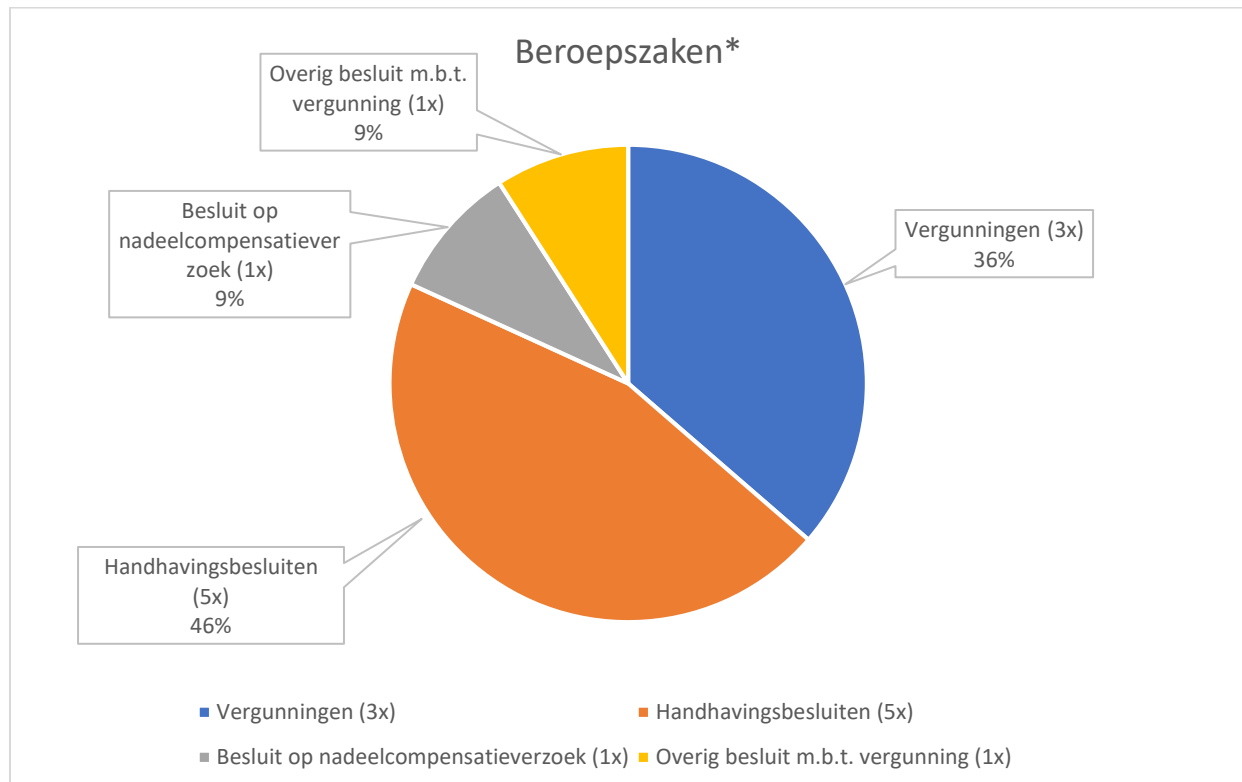
In totaal zijn er nog twintig bezwaarschriften in behandeling, waarvan één bezwaarschrift uit 2019 en de rest uit 2021. De zaak uit 2019 – betreffende een bezwaar tegen een de verlening van een watervergunning – ligt al geruime tijd stil, op verzoek van de bezwaarmaker zelf en met goedkeuring van de vergunninghouder.

In 2021 zijn er vijf bezwaarschriften binnengekomen bij Rijnland, terwijl Rijnland niet het bevoegde bestuursorgaan was om het bezwaarschrift te behandelen. Op grond van artikel 6:15 lid 1 van de Awb zijn deze bezwaarschriften doorgezonden naar het bevoegde orgaan, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender.

3.5 Rijnland voor de rechter

Nadat dijkgraaf en hoogheemraden een besluit op een bezwaarschrift hebben genomen, heeft de bezwaarmaker of een derde-belanghebbende de mogelijkheid om binnen zes weken na datum van deze beslissing beroep in te dienen bij de rechtbank. Hierna kan eventueel nog hoger beroep bij de Afdeling volgen indien de bezwaarmaker of derde-belanghebbende het niet eens is met de uitspraak van de rechtbank. Uitspraken van de rechtbank zijn interessant voor zowel de commissie als Rijnland, omdat hiermee in voorkomende gevallen rekening kan worden gehouden bij advisering aan- en besluitvorming door dijkgraaf en hoogheemraden.

3.5.1 Beroep

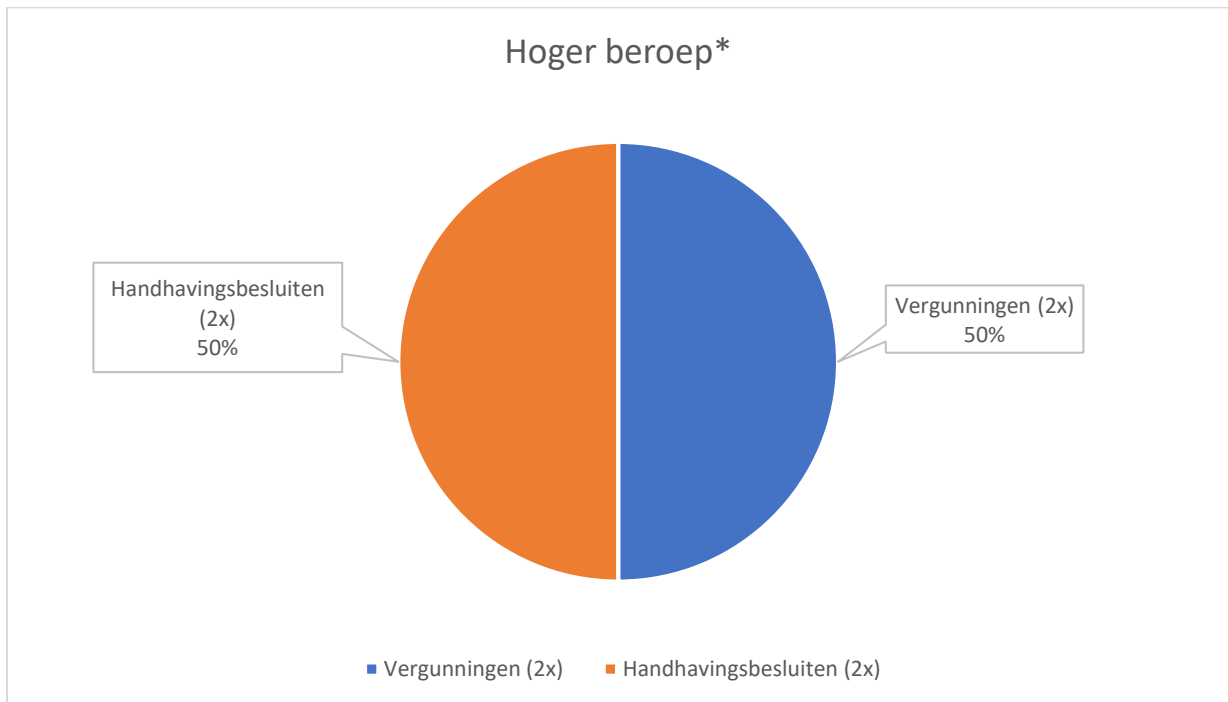


**Zaken waaraan geen bezwaarprocedure aan vooraf is gegaan en zaken bij de voorzieningenrechter zijn niet meegenomen in deze grafiek.*

Alhoewel de beroepsprocedures als zodanig geen onderdeel zijn van de verantwoording die de commissie op grond van de verordening aflegt over haar werkzaamheden is relevante informatie daarover in dit jaarverslag opgenomen vanwege de samenhang met de behandeling van bezwaren.

In 2021 is er één uitspraak gedaan waarbij de (voorzieningen)rechter een ander oordeel had dan de commissie. In deze zaak ging het om een bezwaar tegen een zogenaamde goedkeuringsbrief die verband hield met een reeds verleende watervergunning. De commissie heeft Rijnland geadviseerd om het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren, omdat de goedkeuringsbrief door de commissie niet als een besluit werd beschouwd. Vervolgens is door de bezwaarmaker beroep ingesteld bij de rechtbank en een verzoek om voorlopige voorziening aanhangig gemaakt. De voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat de goedkeuringsbrief wel een besluit betreft.

3.5.2 Hoger beroep



*Zaken waaraan geen bezwaarprocedure aan vooraf is gegaan zijn niet meegenomen in deze grafiek.

In totaal liepen er in 2021 vier hoger beroepszaken, waarvan twee tegen handhavingsbesluiten en twee tegen watervergunningen.

Handhavingsbesluiten

In de eerste handhavingszaak is het hoger beroep door de Afdeling gegrond verklaard. Er is met succes beroep gedaan om het vertrouwensbeginsel. De eigenaren van percelen grond wilden niet meewerken aan de plicht voor het ontvangen van bagger, omdat de gehanteerde baggermethode (met een kraan) tot schade aan percelen zou leiden. Rijnland had niet handhavend mogen optreden, omdat is toegezegd dat wél een andere baggermethode (met een baggerspuit) zou worden toegepast. De Afdeling wijkt daarmee af van het advies van de (toenmalige) bezwaarschriftencommissie, die het bezwaar in de bezwaarschriftenprocedure ongegrond had verklaard.

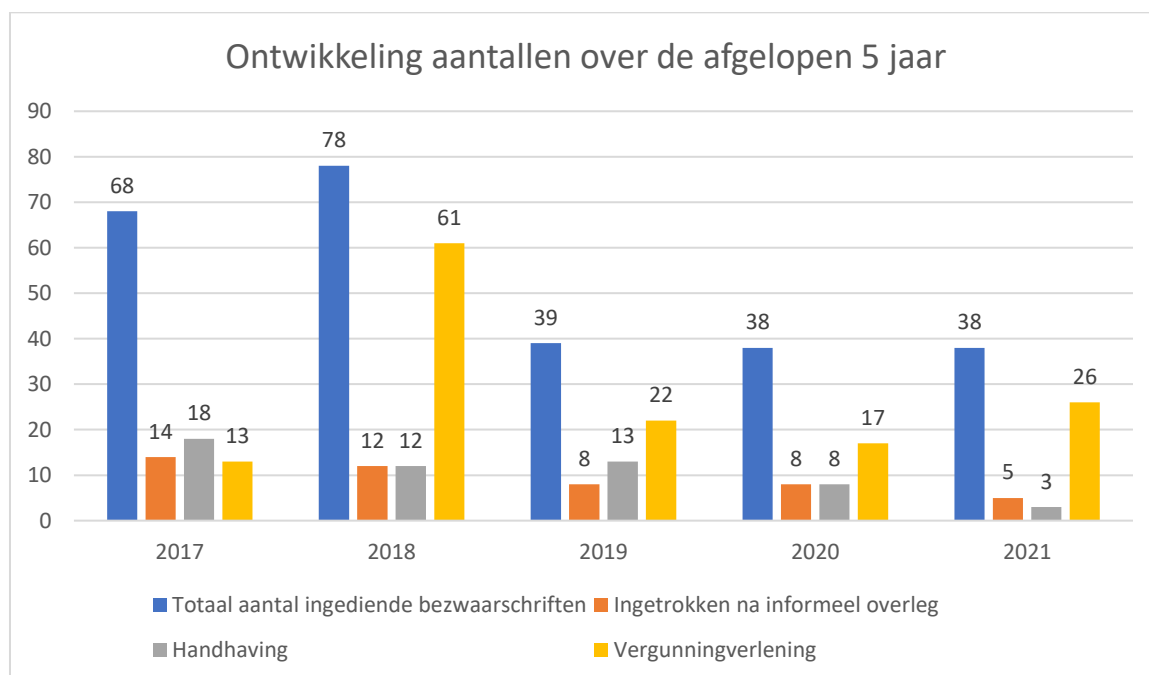
In de tweede zaak is het hoger beroep door de Afdeling ongegrond verklaard. Rijnland had aan een gemeente een last onder dwangsom opgelegd vanwege achterstallig onderhoud aan een aantal dijkpercelen. De grasmat was in een slechte staat en er was sprake van vee- en voertuigschade. De overburen hebben Rijnland verzocht handhavend op te treden tegen de werkzaamheden, omdat de gemeente de werkzaamheden zonder watervergunning had uitgevoerd. Rijnland heeft dat verzoek afgewezen, omdat sprake was van dagelijks (achterstallig) onderhoud. Eiser heeft aangevoerd dat vanwege de omvang van de werkzaamheden geen sprake meer was van dagelijks onderhoud. De Afdeling is tot de conclusie gekomen dat er geen sprake is van een overtreding waarbij Rijnland handhavend had moeten optreden. Rijnland heeft het verzoek om handhavend op te treden daarom terecht afgewezen. Dat is in lijn met het advies van de commissie.

Vergunningen

In de eerste vergunningszaak was er sprake van een buurman van een vergunninghouder die het niet eens was met het verlenen van een watervergunning voor de aanleg van een waterbassin. Tijdens de eerdere bezwaarschriftenprocedure vond de bezwaarschriftencommissie dat Rijnland de watervergunning terecht had verleend. De commissie had daarom het bezwaar van de buurman ongegrond verklaard. Uiteindelijk is Rijnland ook door de Afdeling in het gelijk gesteld. Volgens de Afdeling hoefde Rijnland de vermeende overlast van afvloeiend hemelwater van een bouwwerk niet mee te wegen bij de verlening van de vergunning, omdat er geen sprake was van een waterstaatkundig belang.

In de tweede vergunningszaak zal de Afdeling naar verwachting in 2022 uitspraak doen. Het hoger beroep is ingesteld vanwege door Rijnland verleende watervergunningen om stoffen, waaronder PFOS, te mogen lozen vanuit een gronddepot.

3.6 Ontwikkeling van de cijfers over de afgelopen vijf jaar



Hierboven is een schematische weergave opgenomen van het aantal ingediende bezwaarschriften, het aantal ingetrokken bewaarschriften na informeel overleg en de categorieën bezwaarschriften over de afgelopen vijf jaar.³

De aantallen ingediende bezwaarschriften laten zien dat er in 2017 en 2018 flinke uitschieters naar boven waren. Deze uitschieters zijn te verklaren door de kustversterking Katwijk in 2017 en dertig bezwaren tegen één vergunning in 2018. Over 2019 en 2020 is het aantal ingediende bezwaarschriften bijna gelijk. In 2021 zijn er vrijwel geen noemenswaardige ontwikkelingen geweest ten opzichte van 2020. Het totaal aantal bezwaren tegen vergunningen valt in 2021 wel iets hoger uit dan een jaar eerder, om dat tegen één besluit tien afzonderlijke bezwaarschriften zijn ingediend.

Sinds 2018 worden er jaarlijks meer bezwaren tegen vergunningen ingediend dan tegen handhavingsbesluiten.

Het aantal ingetrokken bezwaarschriften is in de afgelopen vijf jaar gedaald. In 2021 zijn er in totaal negen bezwaren ingetrokken. In vier van die gevallen heeft informeel overleg daarbij geen rol gespeeld en was er een andere reden voor de intrekking.

³ In deze schematische weergave zijn niet opgenomen: Het aantal doorgezonden bezwaarschriften en kleinere categorieën. De optelsom van de rechterkolommen kan daarom niet overeenkomen met de totalen in de linker kolom.

4. Uitkomsten van de informele aanpak in het voortraject

In 2021 zijn vijf bezwaarmakers tot intrekking van hun bezwaren overgegaan, na een informele behandeling van hun bezwaren. Hieronder een uiteenzetting van de uitkomsten bij toepassing van de informele aanpak in het voortraject. Wat gaf uiteindelijk de doorslag?

In de eerste zaak had Rijnland aangekondigd bestuursdwang toe te passen wegens een overtreding van de Keur Rijnland 2020. Hiertegen heeft betrokkene bezwaar gemaakt. In het bezwaarschrift geeft bezwaarmaker onder andere aan dat de overtreding buiten zijn schuld is ontstaan. De verweerder van Rijnland heeft naar aanleiding van dit punt uit het bezwaarschrift onderzoek gedaan, waarna Rijnland heeft besloten – vanwege de overmachtssituatie van bezwaarmaker – geen uitvoering te geven aan de bestuursdwang. Bezwaarmaker heeft zijn bezwaarschrift ingetrokken.

In de tweede zaak had Rijnland een vergunning verleend voor het dempen van een watergang en het aanbrengen van een duiker. Bezwaarmaker dient bezwaar in tegen deze vergunning. Door de demping zal er vuilophoping en slibvorming kunnen plaatsvinden achter zijn perceel. Daarnaast is het vanuit esthetisch oogpunt niet gewenst. Bezwaarmaker is door Rijnland uitgenodigd voor een informeel overleg om te kijken of het bezwaar weg kan worden genomen. Tijdens dit overleg is gesproken over mogelijke oplossingen. Er is afgesproken dat bezwaarmaker met vergunninghouder zal overleggen over de mogelijkheden. Bezwaarmaker kan hierbij aangeven dat Rijnland akkoord is met de besproken aanpassingen, maar dat vergunninghouder wel een verzoek moet doen tot wijziging van de vergunning. Uiteindelijk heeft bezwaarmaker ervoor gekozen om het bezwaarschrift in te trekken met dank voor de prettige wijze waarop de communicatie heeft plaatsgevonden. Daarbij speelt mee dat de vergunninghouder de vergunde activiteit niet kon uitvoeren, omdat een benodigde omgevingsvergunning niet werd verleend door de gemeente.

In de derde zaak heeft bezwaarmaker in zijn bezwaarschrift zorgen geuit over mogelijke nadelige gevolgen bij de tenuitvoerlegging van werkzaamheden die aan zijn buurman zijn vergund door Rijnland. Omdat door de werkzaamheden ook het perceel van bezwaarmaker werd aangetast, was hij bang dat hij aansprakelijk zou worden gesteld voor eventuele schade die als het gevolg van de werkzaamheden zou ontstaan. Rijnland heeft contact opgenomen met bezwaarmaker en bevestigd dat hij niet aansprakelijk zal worden gesteld voor schade die door zijn buurman zou zijn veroorzaakt. Hierop heeft bezwaarmaker aangegeven dat zijn zorgen voldoende zijn weggenomen. Hij heeft zijn bezwaarschrift ingetrokken.

In de vierde zaak was bezwaar gemaakt tegen een besluit op een Wob-verzoek. Bezwaarmaker wilde meer stukken ontvangen dan Rijnland had verstrekt. Volgens Rijnland waren de gevraagde stukken niet beschikbaar. Naar aanleiding van het bezwaar is opnieuw (specifieker) onderzoek gedaan, waarna nadere stukken konden worden verstrekt. Bezwaarmaker bleek tevreden met hetgeen werd verstrekt. Het bezwaar is daarop ingetrokken.

In de vijfde zaak was bezwaar gemaakt tegen een aan bezwaarmaker verleende watervergunning. Onder meer was vergund om een kering te verleggen. De kosten daarvoor zouden voor rekening van de vergunninghouder komen. Bezwaarmaker (tevens vergunninghouder) was het hier niet mee eens. Tijdens de hoorzitting bleek dat Rijnland mogelijk toch financieel tegemoet kon komen aan bezwaarmaker. Na enige tijd heeft Rijnland aangeboden om alle kosten voor de verlegging van de kering op zich te nemen. Bezwaarmaker was daar vanzelfsprekend erg blij mee en heeft vervolgens haar bezwaar ingetrokken.

5. Bijzonderheden en aanbevelingen

5.1 Bijzonderheden

Enkele bijzonderheden verdienen het hier specifiek te worden genoemd. Soms ter lering en soms vanwege het zeer unieke van het geval zonder dat dit gevolgen heeft voor werkwijzen of toepassing van het (waterschaps)recht.

Zo was in één zaak bezwaarde niet te traceren. Medewerkers van Rijnland hebben op het in het bezwaarschrift opgegeven adres bezocht, maar bezwaarmaker was daar volgens de bewoner niet woonachtig (geweest). Ook een klein omgevingsonderzoek heeft niet opgeleverd dat bezwaarde kon worden getraceerd en een uitnodiging voor een hoorzitting hem bereikte. Het college heeft anders besloten door de zaak niet-ontvankelijk te verklaren. Daarmee is afgeweken van het advies van de commissie dat het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk achtte.

In een 'last onder dwangsom' kwestie waarin onder meer bezwaar gemaakt was tegen de duur van de begunstigingstermijn zag de commissie zich voor de vraag gesteld of – nu zij bezwaarde volgde in het standpunt dat de termijn te kort was – er goed aan deed, ter voorlichting aan partijen, uit eigener beweging in het advies op te nemen welke begunstigingstermijn de toets der kritiek van de commissie wel zou (hebben) doorstaan. De commissie meent dat het nuttig is daarover in algemene zin met de betrokken afdeling te spreken.

Meerdere zaken die aan de commissie zijn voorgelegd kenmerkten zich door problemen die bezwaarde had ervaren in de communicatie met Rijnland. In één zaak bleek dat in totaal 12 of 13 personen van Rijnland contact onderhielden over een en dezelfde aangelegenheid. Rijnland heeft op de hoorzitting al onderkend dat dit verbetering behoeft. Deze heeft volgens de commissie merkbaar bijgedragen aan herstel van het enigszins beschadigde vertrouwen van betrokkene in het functioneren van Rijnland.

In twee samenhangende zaken werd pijnlijk zichtbaar hoezeer de formele en zeer strikte regelgeving in een specifiek geval tot een wel heel bittere uitkomst voor belanghebbende kan leiden. Het betrof hier een weigering watervergunningen te verlenen voor herbouw van een afgebrande woning en schuur omdat de fundering van de woning bij herbouw op dezelfde plaats in het profiel van de vrije ruimte van de kernzone zou liggen van de (sinds de bouw, in de vorige eeuw, van de oorspronkelijke woning verbrede) regionale waterkering. De schuur zou op de kruin van die kering komen te liggen. Het door Rijnland geboden alternatief voor herbouw van de woning bood geen soelaas omdat dit medewerking vereist van een buurman (die geen medewerking wenst te verlenen). De bezwaren zijn aangehouden op verzoek bezwaarde omdat alsnog een informele oplossing wordt gezocht.

Soms lijkt wetgeving en de handhavingsbevoegdheid van Rijnland als middel te worden ingezet in de strijd tussen twee ingelanden. Een ingeland vraagt herhaald om handhavend op te treden en strenge controles uit te voeren bij een andere ingeland die meent zich aan de voorschriften te houden en zich gekapitteld voelt. Dergelijke delicate aangelegenheden vragen tactvol optreden van toezichthouders naar alle kanten. De commissie is niet altijd bij machte toekomstige geschillen te vermijden vanuit de formele positie die zij heeft.

5.2 Aanbevelingen

In het jaarverslag van 2020 heeft de commissie aangegeven dat communicatie vanuit Rijnland naar bezwaarmakers verbeterd kan worden. In 2020 was er meer dan eens sprake van een (te) beperkte actieve informatievoorziening gedurende het besluitvormingsproces. Ook stelde de commissie in 2020 vast dat bij sommige bezwaarden het beeld ontstaat er tussen betrokken medewerkers van Rijnland te weinig onderling contact is over de betreffende aangelegenheid, hetgeen tot verschillende uitlatingen zou leiden. De interne communicatie kon volgens de commissie worden verbeterd.

In 2021 hebben er over de aanbevelingen van de bezwaarschriftencommissie meerdere overleggen plaatsgevonden tussen het secretariaat van de commissie en het team Vergunningverlening & Handhaving (V&H) van Rijnland. Team V&H heeft aangegeven gehoor te geven aan de aanbevelingen van de commissie.

Toch merkte de commissie in 2021 dat er nog ruimte is voor verbetering. Zo kwam er aan het licht dat een bezwaarmaker op verschillende momenten contact heeft gezocht met Rijnland om een – ook volgens de commissie – ongewenste situatie aan de kaak te stellen, maar dat Rijnland hier veel kansen om de situatie adequaat aan te pakken heeft laten liggen. Rijnland heeft zelf ook toegegeven dat het contact met deze bezwaarmaker niet de schoonheidsprijs verdient.

In een andere zaak gaf een bezwaarmaker aan dat hij na het doen van een handhavingsverzoek meer dan tien verschillende medewerkers van Rijnland heeft gesproken over hetzelfde verzoek. Ook in dit geval heeft Rijnland toegegeven dat de manier van communiceren beter kon.

Ook benoemt de commissie twee zaken waarbij naar aanleiding van de hoorzitting alsnog naar een informele oplossing is gezocht. In het vervolgtraject hield Rijnland bezwaarmakers onvoldoende op de hoogte van de ontwikkelingen en werd er niet gereageerd op vragen van de bezwaarmakers naar de stand van zaken. Ook is in beide zaken gebleken dat de interne communicatie onnodig stroef is verlopen. Bij één van deze zaken is het inmiddels tot een informele oplossing gekomen. In de andere zaak wordt verwacht dat er in 2022 een definitieve informele oplossing komt.

De commissie beveelt Rijnland aan om verdere verbeteringen door te voeren op het punt van communicatie. De commissie geeft hierbij de volgende suggesties mee:

- Zorg dat met de medewerkers duidelijke afspraken zijn gemaakt over wie welke taak in een (informeel) traject op zich neemt;
- Informeer betrokken partijen regelmatig over de stand van zaken.
- Zet de informele aanpak verder door. Onderzoek bij elk bezwaarschrift of het mogelijk is het bezwaar informeel af te doen. Het is zowel voor bezwaarmakers als Rijnland jammer als deze pas na een zitting wordt opgestart.

Rijnland zet het gebruik van de informele aanpak al verder in. Een aanbeveling is daarom overbodig, maar de commissie ondersteunt dat van harte. In 2021 is het meerdere keren voorgekomen dat zaken informeel werden behandeld ná een hoorzitting. Deze informele trajecten hadden in sommige gevallen ook kunnen worden gestart vóór de organisatie van een hoorzitting. Zaken zouden op die manier sneller kunnen worden opgelost, zonder organisatie van een hoorzitting. Dit zou voor alle betrokken partijen een prettigere gang van zaken zijn.

U bent uitgenodigd voor een hoorzitting Dit kunt u verwachten

