

KRONIEK BESTUURSPROCESRECHT 2020-2021

DOOR / MARIEKE DANKBAAR, LIEKE FEENSTRA, LAURIEN MULDER

In het Kroniekjaar 2020-2021 hebben we ons gericht op de bestuursprocesrechtelijke uitspraken die enigszins nieuw of opvallend zijn, en die zijn gepubliceerd in de *AB* en de *JB* tussen augustus 2020 en september 2021. Er is in die periode een aantal uitspraken geweest waarin de hoogste rechtscolleges ‘omgingen’ en die om die reden het bespreken waard zijn. Denk aan het niet langer ambtshalve toetsen van de tijdigheid van de ingediende bezwaarschriften, de noodzaak van een tijdig en compleet procesbesluit, en natuurlijk de verstreckende gevolgen voor de ontvankelijkheid in omgevingsrechtelijke zaken, als gevolg van de ‘varkens in nood’-uitspraken. Daarnaast komen de *usual suspects* ook allemaal weer langs.

BEKENDMAKEN, VERZENDEN EN ONTVANGEN

Zo is de riedel over verzenden en ontvangen, aannemelijk maken en betwisten inmiddels wel bekend. In CRvB 29 maart 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:808)¹ voegt de Centrale Raad daaraan toe dat er contra-indicaties kunnen bestaan die met zich meebrengen dat geoordeeld moet worden dat een besluit wel is ontvangen, waarmee – zonder nader bewijs – ook de verzending aannemelijk is. Dat soort contra-indicaties moeten gezocht worden in klantcontacten, informatievragen of andere handelingen waaruit bekendheid met het besluit kan worden afgeleid.

Indien je (i.c. als gemachtigde) een spoor van ongeloofwaardige verzend- en ontvangstverhalen achterlaat, en dat rechtbanken en hoven begint op te vallen, moet je van goeden huize komen om aannemelijk te maken dat je wel degelijk een antwoordformulier met een verzoek om een hoorzitting hebt verzonden, maar dat dat ten onrechte niet is

ontvangen of geregistreerd. Dat goede huis werd niet bewoond; appellant werd simpelweg niet meer geloofd (CRvB 23 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3271).²

Dat met enige regelmaat de *track and trace*-weergave van de postbezorger onduidelijke informatie geeft, leidt in het geval dat de ontvangst van een aangetekend stuk wordt betwist, tot een nadere opdracht aan het bestuursorgaan om aannemelijk te maken dat het stuk wel degelijk is aangekomen. Dat mislukte, nu die *track and trace*-weergave alleen aangaf dat het document was ingenomen, maar niet dat het ook daadwerkelijk was afgeleverd, of afgehaald (CRvB 1 juni 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1271).³

Als een aanvraag zowel digitaal als per post kan worden ingediend, geldt voor beide wijzen dat de aanvraag tijdig moet zijn ingediend. Inherent aan het indienen via elektronische weg is dat een elektronische aanvraag niet kan worden ingediend als iets foutief is ingevuld. Het systeem ondersteunt de aanvrager in feite door aan te geven dat de invoer niet

juist is. Als op een papieren aanvraag een foutief gegeven is ingevuld, kan de aanvraag wel ingediend worden en kan dit op een later moment worden hersteld. Hier staat echter tegenover dat de gegevens van de elektronische aanvraag direct gecontroleerd en aangepast hadden kunnen worden. Dit maakt dat het verschil tussen de papieren en elektronische aanvraag niet onaanvaardbaar is. Het is bovendien de eigen keuze om de aanvraag in te dienen op de laatste dag en het laatste uur van de termijn en dit dient voor eigen rekening en risico te komen (CBb 23 juni 2020, ECLI:NL:CBB:2020:417).⁴

Indien een partij van wie het (hoger) beroep met toepassing van artikel 8:54 Awb niet-ontvankelijk is verklaard door de rechtbank of het gerechtshof en in een daartegen gedaan verzet is betwist dat een stuk is uitgereikt of een afhaalbericht (op het juiste adres) is achtergelaten, brengt een goede procesorde mee dat de rechtbank of het gerechtshof die partij kennis laat nemen van de ter beschikking staande gegevens

van PostNL. Het ligt vervolgens op de weg van die partij het aan die gegevens ontleende vermoeden te ontzenuwen (HR 7 mei 2021, ECLI:NL:HR:2021:705).⁵

BELANG

Procesbelang

De omstandigheid dat reeds een omgevingsvergunning is verleend, is geen reden om aan te nemen dat appellanten geen procesbelang hebben bij hun beroep tegen het onderliggende bestemmingsplan, aangezien een bestemmingsplan zich leent voor herhaalde toepassing (ABRvS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3010⁶ en ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:518).⁷ Voor een bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen, staat geen hoger beroep open tegen de uitspraak van de rechtbank die uitsluitend strekt tot ongegrondverklaring van het beroep. In dat geval ontbreekt procesbelang, ook als er passages in de uitspraak staan waar het bestuursorgaan het niet mee eens is (CRvB 25 maart 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:756).⁸ In een bezwaarprocedure tegen een Wob-besluit heeft het college de niet-geanonimiseerde rapporten per abuis verstrekt. Omdat de verzoeker alsnog de beschikking heeft gekregen over de niet-geanonimiseerde rapporten, waar het haar om

te doen was, heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling terecht geoordeeld dat zij geen belang meer heeft bij een beoordeling van haar beroepsgrond over de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van ambtenaren (ABRvS 13 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:32).⁹

Rechtstreeks, eigen, afgeleid en objectief belang

In een uitspraak van de Afdeling van 8 juli 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1597)¹⁰ heeft zij geoordeeld dat de Holland Opera-lijn over belanghebbendheid in (subsidie)tendersystemen¹¹ ook bij de verdeling van schaarse vergunningen geldt. Een aanvrager van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk wordt in beginsel verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op de door hem ingediende aanvraag. Dit is anders indien aannemelijk is gemaakt dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt. Als de vergunninghouder weliswaar niet de eigenaar van het perceel is, maar het blijkt dat de eigenaar van het perceel door middel van een verklaring heeft ingestemd met het aanvragen van een omgevingsvergunning voor het bouwen, moet de aanvrager als belanghebbende worden aangemerkt (ABRvS 21 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2494).¹² Wanneer de tenaamstelling van een

natuurvergunning wijzigt, dan is het belang van de 'oude' vergunninghouder rechtstreeks bij het besluit tot wijziging van de tenaamstelling betrokken (ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:667).¹³

Concurrentie

Degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit, is belanghebbende. Om als concurrent te kunnen worden aangemerkt, dient een partij activiteiten te ontplooiën binnen hetzelfde marktsegment en in hetzelfde verzorgingsgebied. Ook potentiële concurrenten kunnen als belanghebbende worden aangemerkt, indien zij concrete plannen hebben en zijn begonnen met de uitvoering daarvan. Met betrekking tot kansspelen is dat het geval indien een partij actief is in de kansspelensector, wil meedingen naar een speelautomatenhalvergunning, en reeds de beschikking heeft over een pand (ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2924).¹⁴ Dat geldt ook als de concurrent met het bezwaar kan bewerkstelligen dat de kansspelautoriteit zich dient te buigen over de vraag of de wijze waarop de gunningsprocedure is ingericht, ertoe zou kunnen hebben geleid dat de concurrenten niet naar behoren om de vergunning konden meedingen (ABRvS 24 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1456).¹⁵



Afstand/gevolgen van enige betekenis

Belanghebbendheid wordt in beginsel bij besluiten krachtens de Wabo aangenomen voor aangrenzende percelen. Het college vond dat zich geen gevolgen op het perceel van de buurman konden voordoen. De Afdeling dacht daar anders over en oordeelde dat de klimwand vanaf het perceel van de buurman goed zichtbaar is. De omstandigheid dat er bomen zijn geplant om de klimwand aan het zicht te onttrekken, zodat in de toekomst het zicht zal worden beperkt, was niet van betekenis, nu de vraag voorlag of de buurman ten tijde van het besluit op bezwaar een rechtstreeks belang had (ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1671).¹⁶ Voor zover een partij bezwaar maakt tegen een (woningbouw)plan omdat de partij eigenlijk liever zelf het plan had willen realiseren, maar dat niet is mogelijk gemaakt, stelt de Afdeling vast dat de enkele omstandigheid dat een partij betrokken is geweest bij de ontwikkeling van een alternatief (woningbouw)plan op de locatie, onvoldoende is om als belanghebbende te worden aangemerkt (ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2919).¹⁷ Wanneer er twijfel bestaat over de vraag of de gevolgen van enige betekenis zijn, dan moeten appellanten het voordeel van de twijfel krijgen volgens de Afdeling (ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:499).¹⁸ Tot slot een coronabelanghebbende: iemand die een gezondheidsrisico loopt in de trein omdat hij feitelijk niet op anderhalve meter afstand van anderen kan reizen, maar wel afhankelijk is van het openbaar vervoer en een vitaal beroep heeft, kan een verzoek om handhaving met betrekking tot het in acht nemen van de anderhalve meter in de trein indienen. De Rechtbank Gelderland meent dat eiser zich in dat geval niet in redelijkheid kan onttrekken aan het reizen met de trein en het belang dan voldoende rechtstreeks is geraakt door een weigering handhavend op te treden

(Rb. Gelderland 30 oktober 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:5761).¹⁹

VOORPROCEDURES

Bij uitspraak van 14 januari 2021 van het Hof van Justitie van de Europese Unie is de aanzet gegeven voor een geheel nieuwe lijn van ontvankelijkheidsvraagstukken in omgevingsrechtelijke zaken. Het hof oordeelde dat diegenen die recht hebben om deel te nemen aan een inspraakprocedure hun inspraakrechten ook moeten kunnen afdwingen bij de rechter. De ontvankelijkheid van een beroep door een niet-gouvernementele organisatie mag niet afhankelijk worden gesteld van deelname aan de voorbereidingsprocedure (HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7).²⁰ Deze uitspraak leidde tot de Afdelingsuitspraak van 14 april 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:786)²¹ en zette de bestuursrechtelijke wereld – althans die van het omgevingsrecht – op z'n kop. Op de website van de Raad van State is met een infographic²² aangegeven wat er door deze 'varkens-in-nood'-uitspraken veranderd is ten aanzien van belanghebbendheid, de noodzaak om een zienswijze in te dienen en hoe dit moet worden toegepast bij individuen en bij (belangen) organisaties. De gevolgen werden nader uiteengezet in de uitspraak van 4 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:953).²³ Een en ander leidt tot een ruimere toegang tot de bestuursrechter. Zie voor de infographic ter zake de website van de Raad van State.²⁴

BEZWAARSCHRIFTEN-PROCEDURE

Het staat een bestuursorgaan vrij om in het kader van de volledige heroverweging in bezwaar de grondslag van een besluit te wijzigen, maar niet als het de grondslag van het besluit vervangt door een grondslag die het bestuursorgaan in een eerdere fase van de procedure bewust en ondubbelzinnig heeft prijsgegeven. Evenzeer is het in strijd met de goede procesorde als de belanghebbende opnieuw een beroepsgrond aanvoert die hij

eerder uitdrukkelijk en bewust heeft prijsgegeven (CRvB 20 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2587).²⁵

In de bezwaarprocedure kan geen sprake zijn van een schending van artikel 6 EVRM, zo herhaalt de Afdeling in haar uitspraak van 9 december 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2937).²⁶ De bezwaarprocedure is niet te beschouwen als een procedure waar het in artikel 6 van het EVRM neergelegde recht op een eerlijk proces op ziet. De bezwaarprocedure is een vorm van verlengde besluitvorming door het bestuursorgaan en geen proces ten overstaan van een onafhankelijke rechter.

NIET-TIJDIG BESLISSEN

Ingevolge artikel 4:17 lid 6 Awb is geen dwangsom verschuldigd indien het bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld. Bij een einde van de beslistermijn in januari 2019 is een ingebrekestelling in september 2019 te laat (CRvB 6 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1072).²⁷ Als zowel de gemachtigde als de belanghebbende zelf bezwaar maakt, maar de gemachtigde de gronden van het bezwaar nog moet aanvullen, kan de belanghebbende geen beroep doen op artikel 4:17 Awb, want dan wordt het bestuursorgaan in een dwangpositie van conflicterende verplichtingen gebracht: die van de volledige heroverweging en die van het tijdig beslissen op bezwaar (CRvB 12 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1105).²⁸ De dwangsomregeling bij niet-tijdig beslissen is niet van toepassing op het niet-tijdig nemen van een gewijzigde beslissing op bezwaar, zo leert CRvB 21 april 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:893).²⁹

RELATIVITEIT

Op 11 november 2020 deed de Afdeling een overzichtsuitspraak over relativiteit in het omgevingsrecht (ECLI:NL:RVS:2020:2706).³⁰ Daarbij werd een uitdrukkelijk voorbehoud gemaakt: er was sprake van een momentopname, en een bevrozing van de rechtsontwikkeling rondom arti-



kel 8:69a Awb werd niet beoogd. Ook werd aangegeven dat de toepassing van deze bepaling een casuïstisch karakter heeft. Voor deze Kroniek voert het te ver om alle onderdelen te benoemen.

Het relativiteitsvereiste is (uiteraard) niet beperkt tot het omgevingsrecht. In ABRvS 22 augustus 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1745)³¹ kreeg een Wob-verzoekster artikel 8:69a Awb tegengeworpen toen zij betoogde dat het bestuursorgaan een derde-belanghebbende ten onrechte niet in de gelegenheid had gesteld om een zienswijze te geven op de voorgenomen wijze van openbaarmaking. Dit is echter niet een aspect dat het belang van de Wob-verzoekster raakt. De regeling van artikel 4:8 lid 1 Awb strekt namelijk tot bescherming van het belang van de derde-belanghebbende om een zienswijze te geven, en niet tot bescherming van het belang van de Wob-verzoekster, dat is gelegen in de openbaarmaking van informatie.

VERZOEKSCRIFT-PROCEDURE

De rechtbank had in beroep niet beslist op een verzoek om vergoeding van schade die was ontstaan door het niet-tijdig uitvoeren van besluiten. Dat was volgens de Centrale Raad ten onrechte, omdat het verzoek had moeten worden aangemerkt als een verzoek in de zin van titel 8.4 Awb. Vervolgens deed de Centrale Raad wat de rechtbank had moeten doen, en verklaarde de rechtbank

alsnog onbevoegd omdat deze alleen bevoegd is een bestuursorgaan te veroordelen tot het vergoeden van schade die is veroorzaakt door een van de in artikel 8:88 Awb genoemde oorzaken (onder andere onrechtmatig besluit). Het niet uitvoeren van besluiten valt daar niet onder (CRvB 2 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3025).³²

BEWIJSRECHT

Boetes

Wilsafhankelijk bewijsmateriaal dat onder dwang is verkregen in de toezichtfase mag niet dienen als bewijs voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Wanneer een gespreksverslag in het midden laat wie precies wat heeft verklaard dan kan dat ertoe leiden dat in het voordeel van een van de ondervraagde personen het gehele gespreksverslag van het bewijs wordt uitgesloten vanwege schending van het *nemo tenetur*-beginsel (CBB 6 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:366).³³ Een bestuurlijke boete mag niet in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel. Wanneer de hoogte van een bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, dient de boete te worden getoetst ex artikel 5:46 lid 3 Awb. Een verminderde verwijtbaarheid, een beperkte ernst van een overtreding en een geringe financiële draagkracht kunnen bijzondere omstandigheden zijn zoals bedoeld in die bepaling en aanleiding geven om een boete te verlagen. Aan een dergelijke toets wordt pas toegekommen nadat is vastgesteld welke

boete uit het wettelijk voorschrift voortvloeit (ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2521).³⁴

Overig

In het algemeen mag van de juistheid van een tegenover een sociaal rechercheur of handhavingsspecialist afgelegde en ondertekende verklaring worden uitgegaan, en heeft een latere intrekking, ontkenning of nuancering van die verklaring weinig betekenis. Zo ook in CRvB 3 november 2020 (ECLI:NL:CRVB:2020:2691).³⁵ Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij verklaringen onder ontoelaatbare druk heeft afgelegd, dat die onjuist zijn of om andere reden buiten beschouwing moeten blijven. Hierbij acht de Centrale Raad van belang dat de verklaringen van appellante over haar feitelijke woon- en leefsituatie gedetailleerd en consistent zijn. De verklaringen zijn in hun geheel aan appellante voorgelezen en daarna door haar zonder voorbehoud en per pagina ondertekend. Verder heeft appellante niet nader onderbouwd dat zij ten tijde van het afleggen van haar verklaringen niet in staat was een juiste verklaring af te leggen. In de processen-verbaal van verhoor staat vermeld dat rekening is gehouden met de medische situatie van appellante en dat zij daarom de verzekeringstelling op haar huisadres mocht ondergaan. Daar heeft ook het derde verhoor plaatsgevonden. Verder heeft appellante haar eerste verklaring in het bijzijn van een advocaat afgelegd en bij de

volgende verklaringen uitdrukkelijk afgezien van het recht op bijstand van een advocaat.

Intrekking van bijstand mag mede gebaseerd worden op feiten en omstandigheden zoals in een strafvonnis vermeld, ook al zijn deze door de betrokkene betwist. Hieraan staat niet in de weg dat in een strafrechtelijke procedure een andere rechtsvraag en ander bewijsrecht van toepassing zijn (CRvB 6 april 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:845).³⁶ Zie echter ook CRvB 15 april 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:871).³⁷ Daarin wordt overwogen dat uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat de omstandigheid dat er een verband bestaat tussen de feiten in de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke procedure op zichzelf niet voldoende is voor de conclusie dat het oordeel van de strafrechter (i.c. vrijspraak) eraan in de weg staat dat in een latere bestuursrechtelijke procedure de gedragingen waarvan is vrijgesproken – als gevolg van de minder strenge bewijsregels of op grond van aanvullend bewijs – voldoende aannemelijk worden gemaakt. Er moet echter geen twijfel worden gezaaid over de juistheid van de vrijspraak. De rechterlijke autoriteiten dienen hun eigen forum niet te buiten te gaan.

FUIKEN

In CRvB 11 juni 2020 (ECLI:NL:CRVB:2020:1211)³⁸ gaat het over de strekking van artikel 6:13 Awb en de argumentatieve of grondenfuik, in de context van een WGA-uitkering. De werkgever kwam in bezwaar tegen de aan de werknemer toegekende uitkering, waarna het arbeidsongeschiktheidspercentage naar beneden werd bijgesteld. De werknemer kwam in beroep, maar dat werd ongegrond verklaard. In hoger beroep werd overwogen dat artikel 6:13 Awb noch enige andere rechtsregel eraan in de weg staat dat de werknemer pas tegen de beslissing op bezwaar opkwam, terwijl hij dezelfde gronden ook al tegen het

primaire besluit had kunnen tegenwerpen. Anders dan eerder overwogen, ziet de Centrale Raad geen aanleiding om te oordelen dat uit artikel 6:13 voortvloeit dat het beroep zich zou moeten beperken tot de nadelige wijzigingen. Er is met artikel 6:13 Awb geen argumentatieve of grondenfuik beoogd te introduceren. Op grond van artikel 6:13 Awb kan geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen bezwaar heeft gemaakt. Deze bepaling verzet zich er echter niet tegen dat een partij die in eerste instantie geen bezwaar heeft gemaakt tegen een voor haar ongunstig primair besluit, alsnog beroep instelt tegen een nog ongunstiger besluit op bezwaar (ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2924).³⁹

FINALE GESCHIL-BESLECHTING

De bestuursrechter dient bij een (te verwachten) vernietiging van een besluit op kenbare wijze de mogelijkheden te onderzoeken tot definitieve beslechting van het geschil. Indien deze vorm van geschilbeslechting niet mogelijk is, dient de bestuursrechter na te gaan of een formele dan wel een informele bestuurlijke lus een reële mogelijkheid is. Bovendien geldt dat de bestuursrechter dient na te gaan of het bestuursorgaan nog mogelijkheden ziet voor nader onderzoek of nadere motivering. De bestuursrechter moet over voldoende gegevens beschikken om zelf in de zaak te kunnen voorzien (CRvB 27 mei 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1150).⁴⁰ Dat was het geval in CRvB 24 november 2020 (ECLI:NL:CRVB:2020:2917)⁴¹ waarin de Centrale Raad op basis van de in het dossier aanwezige informatie concludeerde dat appellante voldoet aan de voorwaarden voor een Wajong-uitkering, en dat zij zodoende recht heeft op die uitkering. Een penibele liquiditeitspositie en een dreigend faillissement

waren voor het CbB aanleiding om zelf in een subsidiezaak te voorzien (CbB 13 oktober 2020, ECLI:NL:CBB:2020:748).⁴² Het College herroept het primaire besluit en verstrekt de subsidie in de vorm van een garantstelling aan de bank tot een bedrag van (80% van) 15 miljoen euro. Dat is nog eens doorpakken!

VERZET

Alvorens uitspraak te doen op verzet, dient de indiener van het verzet-schrift in de gelegenheid gesteld te worden om te worden gehoord, tenzij op voorhand duidelijk is dat het verzet gegrond is. Wordt van dat horen ten onrechte afgezien, dan is dat reden om het appelverbod te doorbreken (CRvB 10 augustus 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1789).⁴³ Bij verzet geldt ingevolge artikel 8:55 lid 6 Awb dat indien de uitspraak waartegen verzet is gedaan, is gedaan door een meervoudige kamer, de uitspraak op het verzet ook wordt gedaan door een meervoudige kamer. Van die kamer maakt degene die zitting heeft gehad in de kamer die de betwiste uitspraak heeft gedaan geen deel uit. Deze bepaling geldt niet ook bij herzieningsverzoeken (ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:859).⁴⁴

HERZIENING

Bij de beoordeling van een verzoek om herziening wordt uitsluitend beoordeeld of sprake is van feiten en omstandigheden als bedoeld in artikel 8:119 lid 1 Awb. Een nieuwe discussie over reeds eerder bekende gegevens is niet de bedoeling. Met betrekking tot aspecten die naar het oordeel van verzoeker onvoldoende zijn behandeld, geldt hetzelfde (CbB 6 oktober 2020, ECLI:NL:CBB:2020:683).⁴⁵ In CRvB 14 januari 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:82)⁴⁶ werd wel voldaan aan de vereisten van artikel 8:119 lid 1 Awb; duidelijk was geworden dat bepaalde hartklachten al wel aanwezig waren op de datum van de uitspraak, en dat die tot een

andere uitkomst ten aanzien van de arbeidsongeschiktheid zouden hebben geleid.

EXCEPTIEVE TOETSING

Als het bestuursorgaan de negatieve gevolgen van een algemeen verbindend voorschrift (AVV) uitdrukkelijk heeft betrokken en de gemaakte afweging heeft gemotiveerd, voldoet dat aan het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel. De toets door de bestuursrechter is dan beperkt tot de vraag of het AVV in strijd is met het evenredigheidsbeginsel (ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3079).⁴⁷

Volgens vaste jurisprudentie houdt het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet het verbod in om wetten in formele zin te toetsen aan algemene rechtsbeginselen en brengt dit voorts mee dat de rechter niet mag treden in de belangenafweging die de wetgever heeft verricht. Dit neemt niet weg dat in bijzondere omstandigheden, die niet zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever, aanleiding gevonden kan worden voor een andere uitkomst, zoals in het geval waarin te strikte toepassing in strijd komt met algemene rechtsbeginselen. Dat is evenwel niet aan de orde in CRvB 6 mei 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:1097)⁴⁸, ten aanzien van de systematiek van inkomensverrekening in de WW.

OVERIGE (HOGER)BEROEPSPERIKELLEN

Voor het instellen van hoger beroep is een rechtsgeldig procesbesluit vereist van het bestuursorgaan, zo hebben we altijd geleerd, en zo is het ook nog steeds. Maar anders dan uit de uitspraak van de Afdeling van 22 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1104) nog volgde, leidt het ontbreken van een binnen de beroepstermijn genomen procesbesluit niet langer per definitie tot niet-ontvankelijkverklaring van het ingestelde beroep. Van belang is dat in de procedure komt vast te staan dat het bestuursorgaan instemt met het instellen van

het hoger beroep. Een procesbesluit kan dus ook na het verstrijken van de hogerberoepstermijn worden overgelegd (ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:567).⁴⁹

Als je vervolgens verzuimt tijdig de beroepsgronden aan te vullen, dan leidt dat wel tot niet-ontvankelijkheid van het beroep. Datzelfde lot is niet per se ook het beroep van rechtswege op grond van artikel 6:19 Awb beschoren, omdat daartegen ook afzonderlijk een rechtsmiddel kan worden ingesteld. Als dat afzonderlijk instellen niet is gebeurd, omdat men dacht en mocht denken dat het automatisch meeliep met de eerste beroepszaak, dan kan appellant in dat beroep tegen het herstel- of vervangingsbesluit gewoon worden ontvangen (Cbb 6 oktober 2020, ECLI:NL:CBB:2020:679).⁵⁰ Zie ook CRvB 10 januari 2019 (ECLI:NL:CRVB:2019:118)⁵¹, waarin de Centrale Raad oordeelt dat een nieuw besluit ingevolge artikel 6:19 van de Awb van rechtswege deel gaat uitmaken van een lopende beroepsprocedure.

De bestuursrechter moet toezien op de naleving van de verplichting van het bestuursorgaan om de op de zaak betrekking hebbende stukken te overleggen. Indien een belanghebbende voldoende gemotiveerd heeft gesteld dat een bepaald stuk van enig belang kan zijn voor de procedure, dient de bestuursrechter het verzoek om inzending ervan in behandeling te nemen. Alleen als sprake is van een 8:29 Awb-situatie of van misbruik van procesrecht is dat anders (HR 23 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1670).⁵²

Ook na cassatie en verwijzing geldt de verplichting om de op de zaak betrekking hebbende stukken te overleggen (HR 23 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1668).⁵³

In CRvB 10 maart 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:540)⁵⁴ ging het ook over de op de zaak betrekking hebbende stukken. Het UWV had niet alle stukken aan de bestuursrechter toegestuurd en dat was niet

onderkend door de rechtbank. Dat leidt tot een schending van een fundamenteel beginsel van procesrecht, waardoor de uitspraak van de rechtbank werd vernietigd.

In ABRvS 26 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1118)⁵⁵ is het verweerschrift van de minister van Economische Zaken en Klimaat op 1 oktober 2020 bij de Raad van State ingekomen. Nu de minister op grond van artikel 8:42 Awb tot en met 25 september 2019 de gelegenheid had om een verweerschrift in te dienen, is het verweerschrift buiten de in dat artikel bedoelde termijn ingediend. De in artikel 8:42 genoemde termijn betreft echter, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer haar uitspraak van 27 mei 2015⁵⁶, een termijn van orde. Dat wil zeggen dat in de wet aan overschrijding van deze termijn geen consequenties zijn verbonden, zoals bij de termijn voor het instellen van beroep bijvoorbeeld wel het geval is. In CRvB 9 juli 2021

(ECLI:NL:CRVB:2021:1500)⁵⁷ is de Centrale Raad omgegaan bij ambtshalve toetsing van de tijdigheid van bezwaar. De Centrale Raad zal voortaan het uitgangspunt hanteren dat de bestuursrechter die tijdigheid niet ambtshalve behoort te beoordelen. In overeenstemming hiermee wordt in hoger beroep niet langer ambtshalve beoordeeld of het beroep wel tijdig was ingesteld. De Hoge Raad heeft al iets vergelijkbaars geoordeeld en inmiddels ook de Afdeling (HR 16 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1153 respectievelijk ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1730).⁵⁸

Als een bestuursorgaan wordt opgeroepen om ter zitting te verschijnen, omdat er behoefte bestaat aan verduidelijking van een nader ingenomen standpunt, dan moet het bestuursorgaan daar ook wel gehoor aan geven. B & W van de gemeente Zoetermeer negeerden de oproep, en gaven zelfs welbewust aan niet op de zitting te verschijnen. Die houding wordt niet op prijs gesteld en heeft tot gevolg dat de

Centrale Raad het bestreden besluit vernietigt, omdat de onduidelijke situatie die is ontstaan en blijven bestaan, niet in het nadeel van appellante mag uitvallen. Het college mag niet meer overgaan tot intrekking van bijstand (CRvB 4 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1019).⁵⁹

Een bestuursorgaan kan op grond van artikel 2:2 lid 1 Awb bijstand of vertegenwoordiging door een gemachtigde tegen wie ernstige bezwaren bestaan weigeren. Zulke bezwaren kunnen bestaan in geval van evidente en ernstige ondeskundigheid, of in geval een gemachtigde herhaaldelijk de normale gang van zaken, eventueel onder bedreiging van geweld, verstoort. Wat niet kan, is dat het bestuursorgaan gebruikmaakt van deze bevoegdheid, als het gaat om een bekwame en daardoor als 'lastig' ervaren gemachtigde. In ABRvS 19 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1061)⁶⁰ werd geoordeeld dat de gemachtigde zich wel dege-lijkelijk nodeloos beledigend, bedreigend en intimiderend had uitgelaten, en dat de werkprocessen al jaren daardoor werden verstoord. Onder die omstandigheden mag gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid van artikel 2:2 lid 1 Awb. Volgens artikel 8:25 lid 1 Awb kan ook de bestuursrechter een gemachtigde tegen wie ernstige bezwaren bestaan, weigeren. De weigering is beperkt tot die zaak en tot de betreffende instantie. Er staan geen afzonderlijke rechtsmiddelen open tegen de weigering, maar tegen de uitspraak van de rechter kan wel hoger beroep worden ingesteld. In hoger beroep kunnen dan gronden tegen de weigeringsbeslissing worden aangevoerd. In HR 6 november 2020 (ECLI:NL:HR:2020:1730)⁶¹ was het taalgebruik van gemachtigde zodanig ongepast, onfatsoenlijk,

beledigend en respectloos naar de wederpartij, de rechtspraak en een individuele rechter, dat de bestuursrechter terecht gebruikmaakte van de weigeringsbevoegdheid.

MISBRUIK VAN (PROCES)RECHT

Een gemachtigde die bewust een bezwaarschrift indient bij een bij hem in de buurt gelegen belastingkantoor, terwijl hij heel goed weet dat het bezwaarschrift naar het CAK moest, kan op weinig sympathie rekenen van de Centrale Raad en wordt beticht van onredelijk gebruik van procesrecht. In diezelfde

op basis van het ontbreken van een reëel geschilpunt, de handelwijze en het procedeedrag van appellante en het daarbij volharden in het instellen van beroepsgronden waarover al meerdere malen in beroep en hoger beroep is beslist. Er was evident sprake van het te kwader trouw instellen van rechtsmiddelen zonder redelijk doel of voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is gegeven.

REDELIJKE TERMIJN

Bij overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 lid 1 EVRM kan een partij om vergoeding van immateriële schade verzoeken, in principe EUR 500 per halfjaar overschrijding. De jurisprudentie over welke termijnen redelijk zijn, is al een poosje uitgekristalliseerd, maar de omstandigheden van het geval kunnen aanleiding geven een langere behandelingsduur te rechtvaardigen. De coronacrisis is een uitzonderlijke en onvoorzienbare situatie die voldoende reden geeft om een langere redelijke termijn dan een termijn van vier jaar te hantieren. Die termijn wordt met vier maanden verlengd.

Daarbij is rekening gehouden met de periode waarin de gerechtsgebouwen gesloten waren en een termijn van twee maanden voor het opnieuw inplannen van verdaagde zittingen (CRvB 6 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1116).⁶⁴ Een overschrijding van de redelijke termijn kan gedeeltelijk zijn toe te rekenen aan het bestuursorgaan en gedeeltelijk aan de rechterlijke instantie. Het te betalen bedrag



kwestie werd een vliegticket van de betrokkene om voor de zitting uit Portugal naar Nederland te komen niet vergoed, omdat niet aannemelijk was gemaakt dat hij ten tijde van die zitting in Portugal woonde (CRvB 23 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3278).⁶² In CRvB 9 februari 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:263)⁶³ werd ook misbruik van recht aangenomen. De Centrale Raad kwam tot dit oordeel

aan schadevergoeding komt dan naar rato voor rekening van het bestuursorgaan respectievelijk de staat (ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:667).⁶⁵

VOORLOPIGE VOORZIENINGEN

De beslissing op een verzoek om voorlopige voorzieningen is in principe bedoeld om te gelden tot dat de bodemrechter heeft beslist. Een herhaald verzoek om voorlopige voorzieningen kan alleen dan voor toewijzing in aanmerking komen indien verzoeker een beroep doet op nieuwe feiten en omstandigheden die de toewijzing zouden kunnen rechtvaardigen. Als de eerdere uitspraak ernstige onvolkomenheden bevatte of sprake is van belangrijke wijziging van relevante feiten en omstandigheden dan is dat het geval (CRvB 7 september 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2141).⁶⁶

WRAKING

Verzoeker had in verband met gevaar voor coronabesmetting en de onmogelijkheid om een zitting telefonisch of online bij te wonen, verzocht om

uitstel van de zitting. Op voorhand, dus zonder een reactie op het verzoek tot uitstel af te wachten, wraakte hij de rechters omdat deze zijn leven, rechten en veiligheid in gevaar zouden brengen. Daarmee werd evident misbruik gemaakt van het wrakingsmiddel, omdat dat niet bedoeld is om de behandeling op voorhand te verhinderen (CRvB 20 januari 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:114).⁶⁷ Heel Nederland kon eerder dit jaar meegenieten van de poging van Stichting Viruswaarheid om de behandelend kamer van het gerechtshof Den Haag te wraken in een procedure over de geldigheid van de avondklok. Het wrakingsverzoek had onder meer betrekking op de omstandigheid dat de voorzitter verzoeker per abuis Viruswaanzin had genoemd in plaats van Viruswaarheid. Een dergelijke verspreking levert echter geen vooringenomenheid op. Omdat ook de andere wrakingsgronden geen gerechtvaardigde vrees voor vooringenomenheid opleverden, werd het verzoek afgewezen (Gerechtshof Den Haag 16 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:319).⁶⁸

De omstandigheid dat een van de behandelend staatsraden in een zaak in 'een ver verleden' (lees: tot 2016) werkzaam is geweest bij het advocatenkantoor dat recentelijk een opdracht voor de gemeente – de wederpartij van verzoeker – heeft uitgevoerd, is niet een uitzonderlijke omstandigheid op grond waarvan moet worden geoordeeld dat deze staatsraad de zaak niet onpartijdig behandelt (ABRvS 19 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:343).⁶⁹

SLOT

Tot zover de selectie die we dit jaar maakten. Het bestuursrecht is nog steeds volop in beweging, maar niet per se altijd op het procesrechtelijke vlak, waartoe onze Kronieken zich natuurlijk beperken. De conclusie van de staatsraad-A-G's over de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel (7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468) belooft voor een volgende Kroniek weer meer nieuwe inzichten, ook op het gebied van het procesrecht. De indringender toetsende bestuursrechter zal naar verwachting steeds meer sporen nalaten.

NOTEN

1 JB 2021, 102.
2 JB 2021, 40.
3 JB 2021, 148.
4 AB 2020, 420 en JB 2020, 166.
5 JB 2021, 117.
6 AB 2021, 103.
7 AB 2021, 141.
8 JB 2021, 101.
9 AB 2021, 59.
10 AB 2020, 411 en JB 2020, 152.
11 ABRvS van 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2258.
12 AB 2021, 5.
13 AB 2021, 270.
14 AB 2021, 106.
15 AB 2020, 412.
16 AB 2020, 358.
17 AB 2021, 41.
18 AB 2021, 194.
19 AB 2020, 425.
20 AB 2021, 200 en JB 2021, 28.
21 AB 2021, 201 en JB 2021, 87.
22 <https://www.raadvanstate.nl/@125301/niet-belanghebbende-toegang-beroep/>

23 AB 2021, 202 en JB 2021, 119.

24 <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@125301/niet-belanghebbende-toegang-beroep/#highlight=varkens%20in%20nood>.

25 AB 2021, 36 en JB 2020, 224.

26 AB 2021, 22.

27 JB 2021, 133.

28 JB 2021, 135.

29 JB 2021, 111.

30 AB 2021, 42 en JB 2021, 4.

31 AB 2020, 338 en JB 2020, 157.

32 JB 2021, 24.

33 AB 2021, 187.

34 AB 2021, 134.

35 AB 2021, 158.

36 JB 2021, 106.

37 JB 2021, 109.

38 JB 2020, 171.

39 AB 2021, 106.

40 AB 2020, 359.

41 AB 2021, 79.

42 AB 2021, 94 en JB 2021, 11.

43 JB 2020, 177.

44 JB 2021, 99.

45 JB 2020, 211.

46 JB 2021, 51.

47 JB 2021, 32.

48 JB 2021, 131.

49 AB 2021, 165.

50 JB 2020, 210.

51 AB 2021, 130.

52 JB 2021, 1.

53 JB 2021, 2.

54 JB 2021, 89.

55 AB 2021, 223.

56 ECLI:NL:RVS:2015:1621.

57 JB 2021, 150 en AB 2021, 237.

58 AB 2021, 243 en AB 2021, 269.

59 JB 2021, 126.

60 JB 2021, 137.

61 AB 2021, 30.

62 JB 2021, 41.

63 AB 2021, 178.

64 AB 2021, 215.

65 AB 2021, 270.

66 JB 2020, 194.

67 JB 2021, 53.

68 AB 2021, 100.

69 AB 2021, 225.