

– Kroniek

Bestuurs- procesrecht 2021-2022

— door **Marieke Dankbaar & Lieke Feenstra**
beeld **Floris Tilanus**

In het Kroniekjaar 2021-2022 hebben we ons gericht op bestuursprocesrechtelijke uitspraken die enigszins nieuw of opvallend zijn en die zijn gepubliceerd in de *AB* en in de *JB* tussen september 2021 en september 2022. En dat waren er meer dan genoeg. Denk aan het (gedeeltelijk) loslaten van de grondenfuik in hoger beroep, of aan ontwikkelingen omtrent de toegang tot een procedure als gevolg van de ‘Varkens in Nood’-uitspraken uit 2021. Dat bepaalde uitspraken de selectie niet hebben gehaald, wil overigens niet zeggen dat zij niet de moeite waard zijn om te lezen, maar zoals met (bijna) alles in het leven moeten er nu eenmaal keuzes worden gemaakt.

BEKENDMAKEN, VERZENDEN EN ONTVANGEN Elektronische post

De strekking van artikel 2:14, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is om te waarborgen dat verzending van berichten niet uitsluitend elektronisch plaatsvindt, maar ook in bijvoorbeeld een (papieren) dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. Een bestuursorgaan kan enkel volstaan met elektronische verzending wanneer dat bij wettelijk voorschrift, waaruit volgt dat deze berichten uitsluitend elektronisch worden verzonden, is bepaald (ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:333, *AB* 2022/136).

Dat bij digitale bekendmaking en verzending ook wel eens iets fout gaat, is wel bekend. Maar het gaat zeker ook wel eens goed, zo leert de CRvB 9 september 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:2283, *JB* 2021/206). In die zaak was een besluit via de Berichtenbox bekendgemaakt. De SVB had via een schermafdruk van de Berichtenbox Leveranciersportaal laten zien dat een batch van 47 berichten aan Logius was verzonden. Deze batch, voorzien van briefcodes, was twee dagen later door Logius ontvangen en op dezelfde datum succesvol verwerkt. Via de betreffende briefcode was voorts duidelijk geworden dat betrokkene tijdig een notificatie had ontvangen van een bericht in de Berichtenbox, en dat daar-

op de terugkoppeling ‘goed verwerkt’ is gekomen. Daarmee was bewezen dat tijdig op een aanvraag was beslist. De notificatieplicht is in wezen een uitwerking van het procedurele zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb) en biedt een oplossing voor de gevallen waarin niet actief een notificatievinkje is geplaatst en de plaatsing in de Berichtenbox door een betrokkene wordt gemist (CRvB 9 september 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2174, *JB* 2021/207). Zie ook: CRvB 23 september 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:2374, *JB* 2021/210) waarin een beroep werd gedaan op de verschoonbare termijnoverschrijding bij het zonder notificatie plaatsen van een besluit in de Berichtenbox, maar vast kwam te staan dat appelland meerdere berichten in de Berichtenbox wel had gelezen.

En ‘gewone’ post

Ter herinnering: indien de geadresseerde stelt dat hij een niet-aangetekend verzonden poststuk niet heeft ontvangen, dan moet het bestuursorgaan aannemelijk maken dat het stuk wel op het adres van de geadresseerde is ontvangen. Indien een poststuk aangetekend is verzonden en de belanghebbende ontkent de ontvangst ervan, moet worden onderzocht of het stuk op regelmatige wijze aan het adres van de belanghebbende is aangeboden. In ABRvS 16 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:468, *AB* 2022/155) had het CBR geen gebruikgemaakt van een verzendadministratie en had het ook geen bewijs geleverd van verzending van een niet aangetekend verzonden brief. Verzending van die brief was daarmee niet aannemelijk gemaakt.

Wanneer een brief per aangetekende post is verzonden en uit de ‘track and trace’-gegevens blijkt dat die brief is afgeleverd bij een afhaalpunt, dan is het aan de geadresseerde die stelt de brief, noch een afhaalbericht te hebben ontvangen, om aannemelijk te maken dat redelijkerwijs kan worden betwijfeld dat een afhaalbericht is achtergelaten (ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:695, *AB* 2022/219).

VERSCHOONBAARHEID

Op grond van artikel 6:11 van de Awb blijft ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of (hoger)beroepschrift een niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege, indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest. Heel makkelijk worden termijnoverschrijdingen echter niet verschoonbaar geacht.

Zie bijvoorbeeld CRvB 7 januari 2022 (ECLI:NL:CRVB:2022:215, *AB* 2022/265): hoewel de Raad begrip heeft voor de door appelland geschetste medische situatie, blijkt hieruit niet dat appelland gedurende de termijn van zes weken in het geheel niet in staat is geweest zelf een bezwaar-

schrift in te dienen of daarvoor hulp in te roepen van derden om dit namens hem te doen. Ook in ABRvS 21 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1583, *AB* 2022/262) werd vrij rigide gereageerd: Appellante – die in 2015 naar Syrië was afgereisd – had buiten de termijn bezwaar gemaakt tegen een besluit. Appellante had er echter zelf, voordat ze afreisde, voor moeten zorgen dat haar belangen in Nederland werden behartigd. Door geen contactgegevens in Nederland achter te laten, had zij het risico genomen dat geen enkel besluit haar tijdig zou bereiken.

Ook in CBB 5 oktober 2021 (ECLI:NL:CBB:2021:907, *AB* 2022/263) was de termijnoverschrijding niet verschoonbaar. Nu de ene bestuurder van een vennootschap (de vader) in een verzorgingshuis was opgenomen, had het op de weg van de andere bestuurder (de zoon) gelegen om voorzieningen te treffen zodat tijdig op belangrijke post kon worden gereageerd. Dat het niet in de aard van de vader lag om werkzaamheden aan anderen over te laten, kan voor een professionele marktdeelnemer geen reden vormen om dit achterwege te laten. Ook de stelling dat de ziekte van de vader voor de zoon heel emotioneel was, maakt de termijnoverschrijding niet verschoonbaar. In een (verzet)uitspraak van 23 maart 2022 was de rechtbank Limburg een beetje coulanter (ECLI:NL:RBLIM:2022:2220, *AB* 2022/268). Er werd onder meer overwogen dat opposant niet (meer) over beroepsmatige rechtsbijstand beschikte, geen ervaring had met procedures bij de bestuursrechter, aanzienlijke gezondheidsklachten had en daarnaast met een aantal problemen in de familie- en sociale sfeer kampte. Mede op basis van deze omstandigheden achtte de rechtbank de termijnoverschrijding van een dag verschoonbaar.

De wettelijke bepalingen over de tijdigheid van een bezwaar zijn voorts dwingend van aard, en daarom moet het bestuursorgaan het bezwaar niet-ontvankelijk verklaren als het bezwaarschrift te laat is ontvangen en de termijnoverschrijding niet verschoonbaar is. Zie bijvoorbeeld CRvB 11 november 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:2826, *JB* 2022/18). Ambtshalve wordt dat echter niet meer getoetst in (hoger) beroep. In het geval van CRvB 21 juli 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:1846, *AB* 2022/68 en *JB* 2021/170) had de rechtbank wél ambtshalve geoordeeld dat pas na afloop van de bezwaartermijn duidelijk was geworden dat het bezwaar ook tegen andere besluiten gericht was en dat de minister het bezwaar, voor zover gericht tegen die besluiten, om die reden niet-ontvankelijk had moeten verklaren. De CRvB oordeelde dat, bij de huidige stand van het recht, buiten de omvang van het geding is getreden en dat de rechtbank het bezwaar niet alsnog niet-ontvankelijk had mogen verklaren. Zie ook HR 16 juli 2021 (ECLI:NL:HR:2021:1153, *JB* 2021/157).

BELANG**Procesbelang**

De hoofdregel is dat de gegrondverklaring van het (hoger) beroep een effect van feitelijk belang moet hebben voor degene die het heeft ingesteld en moet bijdragen aan het nagestreefde doel, dat tevens bereikbaar moet zijn. De Afdeling oordeelde in de uitspraak van 2 juni 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1181 (AB 2021/295) dat het enkele feit dat op het moment van de indiening van het hoger beroep maatregelen zijn getroffen en mogelijk geen (in dit geval) geluidhinder werd ondervonden niet betekent dat dit op een ander moment niet alsnog het geval kon zijn. Er kan nog steeds belang zijn bij een antwoord op de vraag of hiertegen (in de toekomst bij een vergelijkbaar geschil) handhavend kan worden opgetreden.

Volgens vaste rechtspraak kan de omstandigheid dat schade is geleden als gevolg van de bestuurlijke besluitvorming tot het oordeel leiden dat er nog sprake is van procesbelang. Daarvoor is vereist dat de stelling dat schade is geleden als gevolg van de bestuurlijke besluitvorming niet op voorhand onaannemelijk is. In geval van onrechtmatige opschorting van het recht op bijstand, waardoor de bijstand later wordt uitbetaald, is op voorhand niet onaannemelijk dat als gevolg daarvan renteschade wordt geleden en is daarom sprake van procesbelang (CRvB 9 maart 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:643, AB 2021/299).

De vraag of belang bestaat bij de beoordeling van een (hoger) beroep, wordt voorts beoordeeld naar de stand van zaken ten tijde van de uitspraak. Dat betekent dat omstandigheden van na het bestreden besluit bij de beoordeling van die vraag kunnen worden betrokken. Omdat het gebruiksrecht dat appellant had op de gronden en opstallen is komen te vervallen, kan hij de bij een natuurvergunning vergunde activiteit op die locatie niet meer uitoefenen. De behandeling van het beroep tegen het besluit tot wijziging van de tenaamstelling van de natuurvergunning brengt daar geen verandering in. Om die reden heeft appellant geen belang bij zijn beroep tegen dat besluit (ABRvS 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:234, AB 2022/137).

Rechtstreeks, eigen, afgeleid en objectief belang

Bij de beoordeling van de belanghebbendheid geldt de hoofdregel dat degene die een verzoek om vergunning indient in beginsel wordt verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op het verzoek. Dit kan anders zijn als het verzoek om het verlenen van een vergunning betrekking heeft op gronden die bij een ander in eigendom zijn of waarop een ander zakelijke rechten heeft (ABRvS 29 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2173, AB 2021/308).

Het besluit tot goedkeuring van een vervoersplan is, net als

het besluit tot concessieverlening aan een vervoerder, niet aan te vechten door een nabij een route van een van de buslijnen wonende derde. Deze derde heeft geen rechtstreeks belang dat zich in voldoende mate onderscheidt van de belangen van vele anderen die in de nabijheid van een route of halte in het concessiegebied wonen (CBB 19 oktober 2021, ECLI:NL:CBB:2021:959, JB 2021/214).

Anders loopt het af voor appellanten in ABRvS 29 december 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:3004, JB 2022/42) waarin bezwaar was gemaakt tegen een verkeersbesluit waarmee vijf nieuwe bushaltes werden aangelegd (en er vijf zouden vervallen). De Afdeling vond – anders dan het college van B&W en de rechtbank hadden geoordeeld – dat wel degelijk aannemelijk was gemaakt dat betreffende appellanten directe gevolgen zouden ondervinden van het wijzigen van de locatie van de haltes, ondanks het feit dat ze lang niet allemaal in de directe nabijheid van die haltes woonden of werkten.

Volgens het CBB zijn de houders van (individuele) levensverzekeringen belanghebbenden bij een instemmingsbesluit van De Nederlandsche Bank (DNB) over een fusie tussen levensverzekeraars (CBB 14 december 2021, ECLI:NL:CBB:2021:1063, AB 2022/204). Een pensioenuitvoerder is daarentegen geen belanghebbende bij een besluit van een bedrijfstakpensioenfonds dat tot gevolg heeft dat zij de helft van haar aangesloten deelnemers verliest (CBB 14 december 2021, ECLI:NL:CBB:2021:1080, AB 2022/205).

Afstand/gevolgen van enige betekenis

Bij de beoordeling of iemand belanghebbende is bij een Wnb-vergunning (gebiedsbescherming) is niet de afstand tot het Natura 2000-gebied bepalend, maar of ter plaatse van de woning/het perceel feitelijke gevolgen kunnen worden ondervonden van de toegestane activiteit (ABRvS 29 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2175, AB 2021/314).

Voor eigenaren van gebouwen die op een afstand van meer dan 150 meter van de locatie van een beoogde coffeeshop liggen, en vanuit waar geen zicht bestaat op die locatie, geldt dat niet aannemelijk is dat zij rechtstreeks feitelijke gevolgen zullen ondervinden van de coffeeshop. Hun stelling dat een verband zou bestaan tussen een coffeeshop en criminaliteit, biedt onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat die gevolgen er wel zouden zijn (ABRvS 6 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1001, AB 2022/202).

BEZWAARSCHRIFTPROCEDURE

Is iets pas een bezwaarschrift als er bezwaarschrift op staat? Nee, die vlieger gaat niet op. Een reactie op een e-mail waarmee een last onder dwangsom aan betrokkene is toegestuurd, en waaruit duidelijk blijkt dat de aangeschrevene het niet eens is met dat besluit, dient opgevat te worden

als een bezwaarschrift en doorgezonden te worden naar het juiste (e-mail)adres voor het maken van bezwaar. Zie ABRvS 16 maart 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:767, *JB* 2022/87).

Het instellen van een externe adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13, eerste lid van de Awb, sluit ambtelijk horen in de zin van artikel 7:5, eerste lid van de Awb niet uit. De adviescommissie hoort en adviseert in het geval het bestuursorgaan het bezwaarschrift ter advisering in handen stelt van de commissie (CRvB 20 juni 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1384, *AB* 2022/269). Als de voorzitter van de bezwaarschriftencommissie advocaat is, bij het advocatenkantoor dat de gemeente in kwestie bijstond in een verjaringskwestie, en over die verjaringskwestie een Wob-verzoek was ingediend, dan moet het college zich over de samenstelling van de commissie bij een bezwaar over het betreffende Wob-besluit even goed achter de oren krabben. Zo besliste de Afdeling bestuursrechtspraak in ABRvS 17 november 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2561, *JB* 2022/7).

Van het horen in bezwaar mag slechts met toepassing van artikel 7:3, aanhef en onder a, van de Awb worden afgezien, indien er op voorhand redelijkerwijs geen twijfel over mogelijk is dat de bezwaren niet kunnen leiden tot een andersluidend besluit. Dat is het geval wanneer een termijnoverschrijding onverschoonbaar is (ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1583, *AB* 2022/262). Dat lag anders in rechtbank Amsterdam 31 augustus 2021 (ECLI:NL:RBAMS:2021:4896, *AB* 2022/170). In het licht van wat de Belastingdienst/Toeslagen in de diverse telefoongesprekken voorafgaande aan het primaire besluit – strekkende tot het stoppen van kinderopvangtoeslag – en hangende het bezwaar met eiseres had besproken, kon niet worden geconcludeerd dat het bezwaar kennelijk ongegrond was. De inschatting van verweerder dat het – ongewijzigd gebleven – juridische kader geen ruimte bood om eiseres tegemoet te komen, was daarvoor onvoldoende. Eiseres gaf met haar bezwaarschrift nadere informatie over haar feitelijke alleenstaande ouderschap en was eropuit verweerder te overtuigen van een onredelijke toepassing van de Wko in haar specifieke situatie. Dan is – zeker in het geval nadrukkelijk gevraagd wordt om te worden gehoord en er niet eerder was gehoord – afdoening van een bezwaar zonder hoorzitting, onjuist.

Het staat een bestuursorgaan vrij om in het kader van de volledige heroverweging in bezwaar de grondslag van een besluit in het kader van de Participatiewet te wijzigen, zie bijvoorbeeld CRvB 28 september 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:2377, *JB* 2021/211). Is die grondslag echter in een eerder stadium bewust en ondubbelzinnig prijsgegeven, dan is die wijziging in strijd met de goede procesorde (CRvB 6 juli 2021,

ECLI:NL:CRVB:2021:1651, *JB* 2021/184). In CRvB 7 december 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:3122, *JB* 2022/47) was geen sprake van een eerder bewust en ondubbelzinnig prijsgegeven grondslag.

De volledige heroverweging vindt een beperking in het verbod op *reformatio in peius*. Daarvan is echter geen sprake indien een element van de besluitvorming in bezwaar in negatieve zin wordt bijgesteld, maar het eindresultaat in bezwaar niet nadelig uitpakt (CRvB 5 april 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:865, *JB* 2022/114). Ook mag een besluit na heroverweging in stand worden gelaten, onder aanvulling of wijziging van de motivering (CRvB 5 april 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:863, *JB* 2022/115).

Voor het toekennen van een proceskostenvergoeding in bezwaar, op basis van artikel 7:15 Awb, is een herroeping vereist wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Van herroepen in die zin is alleen sprake indien het primaire besluit ook wordt gewijzigd wat betreft het daarbij beoogde of geweigerde rechtsgevolg. Dat was niet aan de orde in het geval van CRvB 5 oktober 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:2439, *JB* 2021/212) waarbij het gewenste rechtsgevolg (toekenning dwangsom) in bezwaar maar ook in beroep ongewijzigd geweigerd bleef.

Als een besluit *in primo* in mandaat door – in dit geval – de gemeentesecretaris wordt genomen en de beslissing op bezwaar in mandaat door de directeur juridische zaken, dan verzet de aard van de bevoegdheid tot heroverweging zich daartegen. Door bekrachtiging ter zitting in hoger beroep wordt dit bevoegdheidsgebrek alsnog middels artikel 6:22 Awb gepasseerd. Fataal is het aldus niet, maar alertheid is wel geboden! (CRvB 12 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2060, *JB* 2021/174).

De beoordeling van de noodzaak om na het verstrijken van meer dan een jaar een pand alsnog te sluiten op grond van artikel 13b van de Opiumwet is een besluit in de zin artikel 1:3 van de Awb. In het geval dat er nog een procedure loopt tegen het oorspronkelijke bestuursdwangbesluit moet ex artikel 6:19 van de Awb dat nieuwe besluit van rechtswege worden meegenomen in die procedure. Als er geen procedure loopt, kan tegen dit laatste besluit apart bezwaar worden gemaakt, volgens ABRvS 8 december 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2756, *AB* 2022/181).

NIET-TIJDIG BESLISSEN

Het wachten met het indienen van een ingebrekestelling tot ruim negen weken na het verlopen van de beslistermijn, zoals in de uitspraak van de CRvB van 21 december 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:3303, *AB* 2022/40 en *JB* 2022/50) aan de orde was, is niet zo lang dat moet worden geoordeeld dat de



ingebrekestelling onredelijk laat is ingediend. Het pas vijf maanden na het verstrijken van de beslistermijn in gebreke stellen, is wel onredelijk laat. Er is geen dwangsom verschuldigd wegens niet-tijdig beslissen (CRvB 15 februari 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:189, *JB* 2022/77).

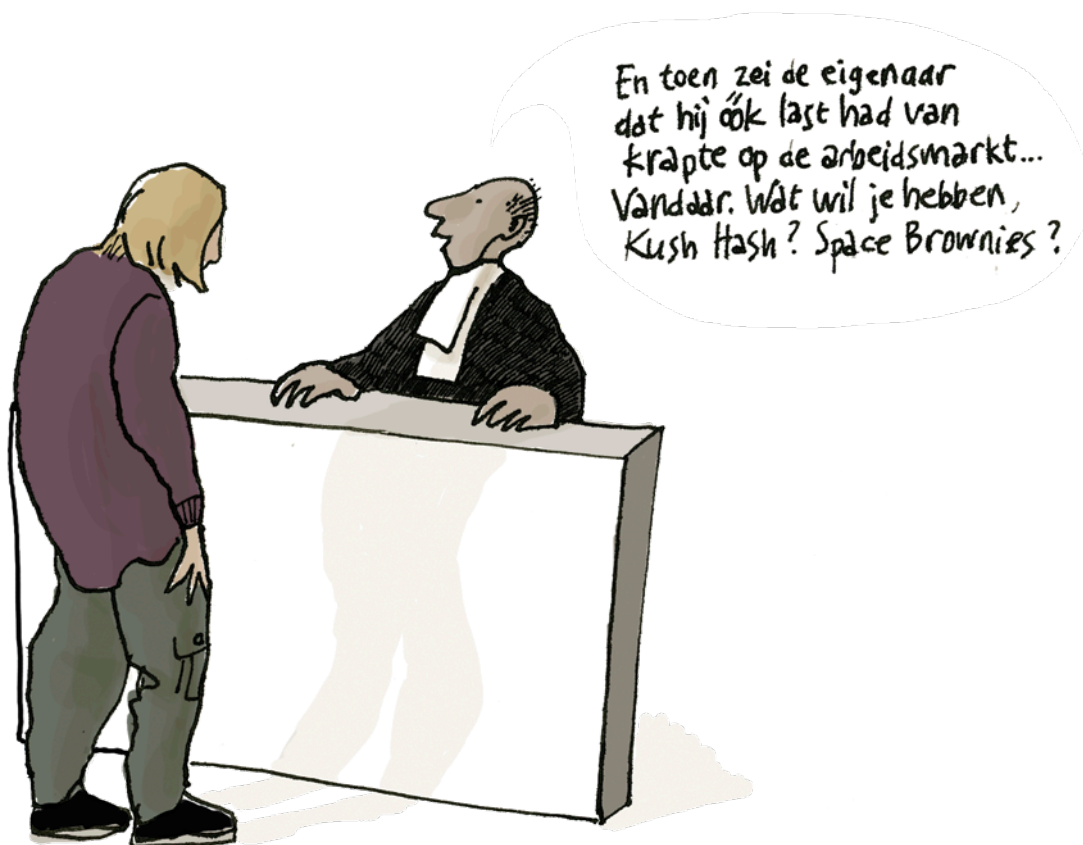
Indien een besluit ten onrechte niet aan de gemachtigde is toegestuurd, dan heeft dat mogelijk tot gevolg dat de bezwaar- of beroepstermijn niet is gaan lopen. Het heeft echter niet tot gevolg dat geconstateerd wordt dat het bestuursorgaan niet-tijdig heeft beslist (CRvB 12 januari 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:140, *JB* 2022/64).

Artikel 6:20 van de Awb is niet van toepassing wanneer een partij beroep heeft ingesteld op grond van artikel 6:12 van de Awb, terwijl er op dat moment al een reëel besluit is genomen en dat ook op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt (CRvB 12 april 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:877, *AB* 2022/234).

RELATIVITEIT

Een appellante uit Heerlen die opkwam tegen een aan Greenpeace verleende vergunning voor het verrichten van activiteiten in Antarctisch gebied was weliswaar toegelaten tot de procedure, maar zag een deel van zijn beroepsgronden sneuvelen op grond van artikel 8:69a van de Awb. Niet werd aangenomen dat de bescherming van Antarctica nauw is verweven met de bescherming van het woon- en leefklimaat van appellante. Weliswaar zou via – bijvoorbeeld – de band van de bescherming van het klimaat kunnen worden geredeneerd dat de Wet bescherming Antarctica (mede) strekt tot de bescherming van het mondiale woon- en leefklimaat, maar de Afdeling zag geen aanknopingspunten voor een dergelijke zeer ruime interpretatie van de aan de orde zijnde wettelijke bepalingen voor de toepassing van het relativiteitsvereiste (ABRvS 29 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:3020, *AB* 2022/167 en *JB* 2022/4).

In een procedure over de wijziging van voorschriften van



een omgevingsvergunning voor milieu oordeelde de Afdeling dat de voorwaarden dat (i) de grondslag van de aanvraag van een onderliggende vergunning niet mag worden verlaten en (ii) de wijziging van de vergunningvoorschriften in het belang van de bescherming van het milieu moet zijn, strekken tot bescherming van de belangen van omwonenden (ABRvS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:799, AB 2022/197).

VERZOEKSCRIFTPROCEDURE

Titel 8.4 van de Awb is niet van toepassing op schade veroorzaakt door besluiten of andere handelingen van de Belastingdienst/Toeslagen of van andere bestuursorganen voor zover genomen of verricht in het kader van aan de Belastingdienst opgedragen taken. In die gevallen is het recht van toepassing dat gold voor de inwerkingtreding van titel 8.4. Een verzoek om schadevergoeding dient dan beoordeeld te worden aan de hand van artikel 8:73 van de Awb, zo-

als dit artikel luidde voor 1 juli 2013 (ABRvS 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:628, AB 2022/112).

De kosten voor een verzoek om schadevergoeding aan een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 8:90, tweede lid, van de Awb blijven in de regel voor rekening van de verzoeker. Dat kan slechts anders zijn indien het bestuursorgaan tegen beter weten in een onrechtmatig besluit heeft genomen (CRvB 21 april 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1006, AB 2022/256.)

BEWIJSRECHT

Het rechtstreeks opvragen van bankafschriften door UWV zonder dat de belanghebbende daarvan op de hoogte is gesteld, is in strijd met het subsidiariteitsbeginsel en leidt tot bewijsuitsluiting (CRvB 14 juli 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1705, JB 2021/185).

De enkele omstandigheid dat aangetroffen afvalstoffen in een verkeerd aangeboden vuilniszak tot iemand te herleiden zijn, is in eerste instantie voldoende om diegene als

overtreder aan te merken. Daarna wordt de bewijslast omgekeerd. Het is dan aan de (vermeende) overtreder om het bewijsvermoeden te weerleggen en het tegendeel aannemelijk te maken. Voor dat laatste is geen onomstotelijk tegenbewijs nodig (ABRvS 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1550, AB 2022/209).

FUIKEN

Appellant had een zienswijze gegeven op een deel van een ontwerpbestemmingsplan waarbij hij belanghebbende was. Na vaststelling van het bestemmingsplan kwam appellant in beroep echter op tegen een ander plandeel, waarbij hij geen belanghebbende was. Het arrest van het Hof van Justitie over Varkens in Nood (HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7, AB 2021/20) laat volgens de Afdeling onverlet dat het ontbreken van belanghebbendheid bij dit plandeel aan appellant mag worden tegengeworpen (ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1604, AB 2022/6).

De bestuursrechter komt slechts in uitzonderlijke gevallen terug op een bij een tussenuitspraak gegeven oordeel. Het verschijnen van de Varkens in Nood-uitspraken is echter zo'n geval. De Afdeling kwam terug op het eerder gegeven oordeel dat het beroep van appellant niet-ontvankelijk was vanwege het niet-geven van een zienswijze op een ontwerpbestemmingsplan (ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2598, AB 2022/43). De huidige ruimere toegang tot omgevingsrechtelijke procedures als gevolg van Varkens in Nood geldt ook voor bestuursorganen; ook zij kunnen deel uitmaken van 'het publiek' als bedoeld in artikel 2, punt 4 van het Verdrag van Aarhus (ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2390, AB 2022/186).

De grondentrichter tussen beroep en hoger beroep is in zaken buiten het omgevingsrecht losgelaten. Dat geldt ook voor zaken over besluiten waarbij belangen van derden betrokken (kunnen) zijn. Het verlaten van de grondentrichter door de Afdeling betekent overigens niet dat in hoger beroep onbeperkt nieuwe gronden naar voren kunnen worden gebracht. De goede procesorde kan hieraan in de weg staan (ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:363, AB 2022/102 en JB 2022/46). De grondentrichter blijft in omgevingsrechtelijke zaken wel bestaan. Dat is vooral om recht te doen aan de positie van derdenbelanghebbenden bij omgevingsrechtelijke besluiten en de rechtszekerheid (ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:362, AB 2022/143 en JB 2022/45). De grondentrichter is dan weer niet van toepassing in planshade- en nadeelcompensatiezaken in het omgevingsrecht (ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:693, AB 2022/144). De onderdelentrichter geldt nog wel, zo bleek uit CRvB 24 februari 2022 (ECLI:NL:CRVB:2022:360, JB 2022/81) waarin een appellant geen bezwaar had gemaakt tegen de ingangsdatum van zijn aanspraak op de Algemene Oorlogsongevallenregeling. Hij kon die datum niet alsnog aanvechten in beroep.

FINALE GESCHILBESLECHTING

Op grond van artikel 6:22 van de Awb kan een besluit waarvan een gebrek kleeft in stand blijven indien aannemelijk is dat belanghebbenden door dat gebrek niet zijn benadeeld. Aan een besluit tot intrekking van een toestemming om werkzaamheden te verrichten als particuliere beveiliging op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) had de korpschef in eerste instantie onder meer ten grondslag gelegd dat appellant een vernieling zou hebben gepleegd. Dit bleek later ten onrechte. Omdat de vernieling kennelijk niet van betekenis was voor het bestreden besluit en er over de overige feiten die aan de intrekking ten grondslag lagen – een mishandeling en een bedreiging – geen discussie bestond, is het aannemelijk dat appellant door het gebrek niet is benadeeld (ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:564, AB 2022/273).

Het gedurende een procedure inwinnen van een (nader) GGD-advies was in ABRvS 9 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:416, AB 2022/119) redenen om de afwijzing van een woonurgentieverklaring alsnog voldoende gemotiveerd te achten en de rechtsgevolgen in stand te laten van het vernietigde besluit ex artikel 8:72, derde lid, onder a, van de Awb. In een zaak over de vaststelling van een persoonsgebonden budget (pgb) bestond daarentegen geen aanleiding om de rechtsgevolgen in stand te laten dan wel om zelf in de zaak te voorzien als bedoeld in artikel 8:72, derde lid, onder b, van de Awb vanwege het ontbreken van voldoende gegevens. Gelet op de aard en omvang van een nog te verrichten onderzoek naar het verlenen van zorg, zag de Raad evenmin een mogelijkheid om op grond van artikel 8:51a van de Awb een bestuurlijke lus toe te passen (CRvB 16 februari 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:250, AB 2022/203). In een procedure over de sluiting van een pand op grond van artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet zag de rechtbank wel aanleiding om zelf in de zaak te voorzien (Rb. Den Haag 21 maart 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:2304, AB 2022/213). Aan die beslissing lag mede ten grondslag dat zowel het bestuursorgaan als de rechtspraak volgens de rechtbank te maken heeft met krapte op de arbeidsmarkt. De rechtbank oordeelde vervolgens dat het pand in kwestie voor de duur van drie maanden zou worden gesloten.

In CRvB 14 juli 2022 (ECLI:NL:CRVB:2022:1653, AB 2022/255) droeg de Raad UWV via een bestuurlijke lus op om een motiveringsgebrek te herstellen. Daarbij gaf de Raad mee dat het, gelet op de voorgeschiedenis van de zaak, de voorkeur zou hebben om een afspraak op het spreekuur van een geregistreerde verzekeringsarts bezwaar en beroep te laten plaatsvinden. Andersom kan ook: de rechtbank Midden-Nederland hanteerde een zogeheten 'burgerlus'. Eiseres werd bij een tussenuitspraak in de gelegenheid gesteld om zelf psychiatrisch onderzoek te laten verrichten ter onderbouwing van haar beroepsgronden in een procedure tegen een uitkeringsbesluit genomen door UWV (Rb. Midden-Nederland 3 mei 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1721, AB 2022/194).



Wij verzoeken om wraking van deze staatsraad, die, zoals wij na uitvoerig onderzoek met zekerheid hebben vastgesteld, nog nooit enig spoor in de maatschappij heeft achtergelaten...
Dat kán geen capabel jurist zijn.

EVENREDIGHEID EN DE INDRINGENDHEID VAN DE RECHTERLIJKE TOETSING

In de vorige Kroniek gaven we al aan dat we verwachten in de volgende Kroniekperiode veel uitspraken te zullen tegenkomen naar aanleiding van de conclusie van de staatsraden A-G Widdershoven en Wattel (7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468) over de evenredigheidstoets. Het wachten was toen nog op de uitspraken van de Afdeling in de onderliggende hogerberoepszaken. Deze uitspraken volgden op 2 februari 2022 (o.a. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, *JB* 2022/44 en *AB* 2022/120). Over evenredigheid en de indringendheid van de rechterlijke toetsing daarvan is inmiddels heel wat geschreven; er kan een aparte Kroniek aan worden gewijd. Voor deze Kroniek beperken we ons tot de hoofdlijnen uit de 2 februari-uitspraken.

De Afdeling volgt de drietrapstoets uit de conclusie van Widdershoven en Wattel: er wordt in het kader van de evenredigheid gekeken naar geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van het betreffende besluit (i.c. een herstelsanctie, gebaseerd op artikel 13b Opiumwet). De intensiteit van de rechterlijke toetsing aan het evenredigheidsbeginsel hangt van zoveel factoren af dat het om een

glijdende schaal gaat waarop alle intensiteiten tussen vol en terughoudend toegepast moeten kunnen worden. De intensiteit wordt bepaald door onder meer de aard en de mate van de beleidsruimte van het bestuursorgaan, de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze door het besluit worden geraakt. Naarmate die belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn, of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, zal de toetsing intensiever zijn. Als de (on)evenredigheid van het bestreden besluit tussen partijen in geschil is en dat besluit in zoverre (mede) op een beleidsregel berust, dan toetst de bestuursrechter, al dan niet uitdrukkelijk, ook de evenredigheid van de beleidsregel. Als de beleidsregel zelf niet onrechtmatig is, toetst de bestuursrechter het bestreden besluit aan de norm van artikel 4:84 (slot) van de Awb.

OVERIGE (HOGER)BEROEPSPERIKELEN

Het door de rechter op basis van artikel 8:54 van de Awb afzien van een zitting is niet in strijd met het Unierecht of het EVRM (HR 18 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:966, *AB* 2022/81 en *JB* 2021/156).

Een gemachtigde kan op basis van artikel 8:25, tweede lid, van de Awb door de rechter worden geweigerd. Als zo'n gemachtigde zich van zodanig onbetamelijk taalgebruik bedient dat – in casu – het hof besluit hem te weren, dan heeft dat niet automatisch ook te gelden voor andere natuurlijke personen die voor dezelfde rechtspersoon werken en/of onder feitelijke leiding staan van de geweigerde gemachtigde (HR 15 oktober 2021, ECLI:NL:HR:2021:1512, *JB* 2021/216).

Een appellant heeft geen recht op een proces-verbaal van de zitting in eerste aanleg. Niet het proces-verbaal, maar het verzoek, het bezwaarschrift en het beroepschrift bepalen

de omvang van het geding. Ook niet op de zitting besproken punten mogen in de uitspraak staan. De appellante die betoogde dat de uitspraak zonder proces-verbaal nietig was, ving daarom bot bij de Afdeling (ABRvS 10 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2510, *JB* 2022/5).

Aan de motivering van bezwaar- en beroepschriften worden geen hoge eisen gesteld. Dat neemt niet weg dat een beroepschrift, hoe summier ook verwoord, een concrete beroepsgrond dient te bevatten. Een feitelijke grond behelst dat een standpunt ten aanzien van de overwegingen van het bestreden besluit wordt gegeven waaruit duidelijk wordt waarom de indiener het niet eens is met dat besluit (CRvB 5 januari 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:35, *JB* 2022/52). De zinsneden: ‘Eiseres kan zich met de bestreden beschikking niet verenigen. Deze berust op een feitelijke onjuiste grondslag en is onvoldoende gemotiveerd.’ zijn bijvoorbeeld onvoldoende om als concrete beroepsgrond aangemerkt te worden (CRvB 1 maart 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:480, *JB* 2022/92).

Vergissen is menselijk, maar kan soms fatale gevolgen hebben. De secretaresse van de gemachtigde trok – naar zeggen per abuis – het beroep in. Een griffiemedewerker nam een dag later contact op met de gemachtigde en daarbij zou zijn besproken dat de intrekking ongedaan gemaakt zou worden. Het beroep werd toch niet-ontvankelijk verklaard en de Raad sanctioneerde dat: een bevoegdlijk gedane intrekking van een beroep kan op grond van het rechtszekerheidsbeginsel na het verstrijken van de beroepstermijn niet meer ongedaan worden gemaakt. Dat is slechts anders bij wilsgebreken: dwaling, dwang of bedrog. Een vergissing kan niet als zodanig worden aangemerkt, ook niet als de griffie de indruk zou hebben gewekt dat het nog ongedaan gemaakt kon worden (CRvB 25 januari 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:158, *JB* 2022/63). Zie ook CBB 18 januari 2022 (ECLI:NL:CBB:2022:35, *JB* 2022/67) waarin evenmin sprake was van dwaling, dwang of bedrog.

Wanneer wordt verzocht om uitstel van een zitting kan de rechter in zijn beslissing op dat verzoek niet volstaan met het vermelden van bezwaren tegen uitstel in het algemeen. Toegelicht moet worden waarom die bezwaren in het specifieke geval zwaarder wegen dan de gronden die de belanghebbende aan zijn uitstelverzoek ten grondslag heeft gelegd (HR 16 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1154, *AB* 2022/110).

Een uitnodiging voor een zitting moet op grond van artikel 8:56 van de Awb meer dan drie weken voor de zitting zijn verstuurd. Die termijn wordt strikt gehandhaafd; verzending van de uitnodiging precies drie weken voor de zitting is niet toegestaan, ook als er eerder al een vooraankondiging is verzonden (ABRvS 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2817, *AB* 2022/21). Een uitnodiging voor een zitting moet daarnaast de datum, de plaats en het tijdstip daarvan vermelden. In het geval dat na verzending het tijdstip wijzigt, en de zitting bovendien wordt omgezet van een videozitting in een

fysieke zitting, zonder dat (tijdig) aan partijen door te geven, wordt niet voldaan aan artikel 8:56 van de Awb (ABRvS 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:628, *AB* 2022/112).

In ABRvS 23 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:582, *AB* 2022/230) had het college geanonimiseerde handhavingsbesluiten in het geding gebracht om aan te tonen dat ook in gevallen die vergelijkbaar zijn met dat van appellante handhavend werd opgetreden. Volgens de Afdeling was het niet nodig om voor deze stukken om toepassing van artikel 8:29 van de Awb te verzoeken. Daartoe werd overwogen dat de rechtbank evenmin kennis heeft kunnen nemen van de persoonsgegevens van derden die in de besluiten zijn weggelakt.

Tot de op grond van artikel 8:42, eerste lid, van de Awb over te leggen stukken behoren alle stukken die het bestuursorgaan ter beschikking staan of hebben gestaan en die van belang kunnen zijn voor de beslechting van de (nog) bestaande geschilpunten. Daarbij is niet van belang of de stukken zijn gebruikt ter onderbouwing van het besluit, als deze stukken gelet op de omvang van het geschil relevant kunnen zijn voor de beoordeling van het besluit. Camerabeelden die (mede) ten grondslag liggen aan een proces-verbaal, kunnen relevant zijn voor de beoordeling van een besluit wanneer de juistheid van dat proces-verbaal wordt bestreden (ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:564, *AB* 2022/273).

Weliswaar niet nieuw, maar goed om weer even onder de aandacht te brengen, is dat de in artikel 8:1, gelezen in verbinding met artikel 6:7 van de Awb neergelegde regeling voor het instellen van beroep met zich brengt dat de identiteit van degene die beroep heeft ingesteld kenbaar moet zijn voor het einde van de beroepstermijn. Is dat niet het geval, dan is het beroep niet-ontvankelijk (ABRvS 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:258, *AB* 2022/163).

Wanneer een bestuursorgaan verweer voert in een bestuursrechtelijke procedure is een procesbesluit als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, van de Gemeentewet niet vereist (ABRvS 6 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1007, *AB* 2022/281).

MISBRUIK VAN (PROCES)RECHT

Een vijfde verzoek om herziening, terwijl er geen nieuwe feiten of omstandigheden aan de orde zijn, leidt tot kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht, alsook – ongevraagd – tot een veroordeling van verzoeker in de proceskosten (CRvB 5 augustus 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1994, *JB* 2021/173).

Je kunt het nog gortiger maken: een appellante verzette zich tegen de afwijzing van een verzoek om bijzondere bijstand, die hij nodig had om de griffierechten voor verschillende Wob-beroepen te betalen. Vast was komen te staan dat in de Wob-procedures sprake was van kwade trouw en misbruik van recht. Datzelfde lot trof het hoger beroep in de bijzondere bijstandszaken (CRvB 12 april 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:873, *JB* 2022/116; CRvB 12 april 2022,

ECLI:NL:CRVB:2022:877, AB 2022/234 en CRvB 12 april 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:878, AB 2022/235).

Een min of meer overmatig beroep op door de overheid geboden faciliteiten levert in het algemeen op zichzelf geen misbruik van recht op. Wel kan het aantal malen dat een bepaald recht of een bepaalde bevoegdheid wordt aangevend, in combinatie met andere omstandigheden, bijdragen aan de conclusie dat misbruik van recht heeft plaatsgevonden. In ABRvS 13 juli 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1984, AB 2022/240) was door de minister van Justitie en Veiligheid niet aannemelijk gemaakt dat appelland de bevoegdheid om een Wob-verzoek in te dienen voor een ander doel had gebruikt dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. Appelland heeft te kennen gegeven dat hij heeft verzocht om openbaarmaking van de documenten omdat hij, beroepsmatig als journalist, en als slachtoffer van de vuurwerkramp in Enschede, al meer dan twintig jaar onderzoek naar de zaak doet. Het gestelde doel was daarmee in overeenstemming met de doelen van de Wob.

Wanneer uit de feiten en omstandigheden duidelijk blijkt dat een Wob-verzoek bedoeld is als drukmiddel om een schadevergoeding te krijgen, kan dat misbruik van recht opleveren, aangezien de Wob daar niet voor bedoeld is (ABRvS 16 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:762, AB 2022/135).

MEDIATION

In een uitspraak in hoger beroep over handhaving en persoonsgebonden overgangsrecht, doet de Afdeling een bijzondere zet: naar aanleiding van het verhandelde ter zitting roept zij partijen op om in overleg of via mediation een einde te maken aan het geschil, waarbij het college geacht

wordt een initiërende en regisserende rol op zich te nemen. Daarbij doet de Afdeling ook een vrij dwingende voorzet over de reikwijdte van de te maken afspraken in dat kader (ABRvS 20 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1152, JB 2022/109).

WRAGING

Staatsraden hebben bijna altijd in een 'eerder leven' een andere functie gehad, zoals advocaat of (i.c.) wetgevingsjurist. Het enkele feit dat van die functies sprake is geweest, is onvoldoende om de betreffende staatsraden te wraken. Ook als een van de staatsraden zich in publicaties in vakliteratuur heeft geuit, is dat geen reden om aan de onpartijdigheid te twijfelen (ABRvS 6 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:46, JB 2022/59).

TOT SLOT

Tot zover de bespreking van de uitspraken die wij dit jaar voor de Kroniek hebben geselecteerd. Wij zijn zeer benieuwd wat het volgende jaar gaat brengen qua jurisprudentie op het gebied van het bestuursprocesrecht. Zo kijken wij onder meer uit naar ontwikkelingen omtrent het aanpassen van artikel 6:13 van de Awb, waarvoor in april van dit jaar een concept-wetsvoorstel in consultatie is gebracht (<https://www.interconsultatie.nl/awbvarkensinnood/b1>).

– De auteurs zijn beiden advocaat bij Pot Jonker Advocaten in Haarlem. Zij danken hun voormalig kantoorgenoot Laurien Mulder voor haar hulp bij de totstandkoming van deze Kroniek.