

— Kroniek

Bestuursprocesrecht 2022-2023

— door **Marieke Dankbaar, Melinda Gayir & Jurne Adrichem**
beeld **Floris Tilanus**

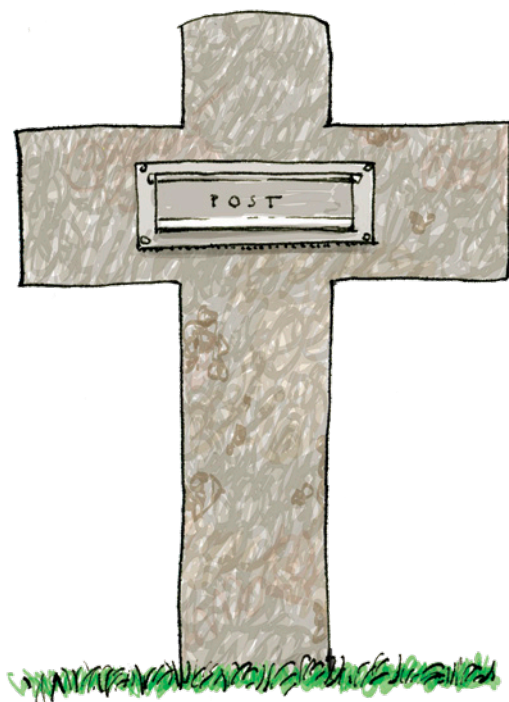
Ook dit jaar hebben we voor de Kroniek Bestuursprocesrecht de in de *AB* en *JB* gepubliceerde procesrechtelijke uitspraken vanaf september 2022 tot en met augustus 2023 geselecteerd en besproken. Het besluitbegrip en jurisprudentie over bestuursorganen hebben we buiten de scope van deze Kroniek gehouden. We hebben ons met name gericht op de nieuwe ontwikkelingen binnen het procesrecht. Oude bekenden, zoals de valkuilen bij het bekendmaken en verzenden van besluiten en het belanghebbende begrip, blijven echter relevant. De trend dat de bestuursrechter steeds indringender toetst en de overheid afrekent op vereiste zorgvuldigheid en burgervriendelijkheid wordt voortgezet en wij verwachten dat daar steeds meer interessante jurisprudentie uit zal ontstaan. Het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb zal daar zeker aan bijdragen.

BEKENDMAKEN, VERZENDEN EN ONTVANGEN

Uit artikel 2:1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) in samenhang met artikel 6:17 Awb volgt dat bij optreden van een gemachtigde het contact met een belanghebbende in beginsel via die gemachtigde loopt. Bekendmaking op de voorgeschreven wijze geschiedt door toezending van het besluit aan de bij het bestuursorgaan bekende gemachtigde. Dat ging mis in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling of ABRvS) van 9 november 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3225, *JB* 2023, 11). Een formulier van DUO was niet helemaal volledig ingevuld, maar meer dan duidelijk was dat de vader van de belanghebbende als gemachtigde optrad.

Een besluit is echter niet (op de juiste wijze) bekendgemaakt als het na het overlijden van de gemachtigde is genomen en uitsluitend naar die gemachtigde is gestuurd (rechtbank Den Haag 8 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:2327, *AB* 2023, 139). De gemachtigde was immers niet meer in staat om het besluit te ontvangen. In deze situatie was het besluit pas op de voorgeschreven wijze bekendgemaakt zodra het naar de belanghebbende was verzonden.

De gevolgen van het niet-afhalen van een aangetekend verzonden besluit op bezwaar komen in principe voor risico van de betrokkene. Dat gebeurde niet in ABRvS 11 januari 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:84, *JB* 2023, 37, *AB* 2023, 51) nu het gelet op de aangevoerde omstandigheden aannemelijk was



dat hij het besluit zou hebben afgehaald als hij het afhaalbericht zou hebben ontvangen. Het later dan twee weken na ontvangst van het besluit instellen van het beroep kon in dit geval ook niet worden aangerekend. De Afdeling overweegt daarbij dat rechtszekerheid over de formele rechtskracht van besluiten vooral van belang is als er derden in het spel zijn; die waren er in dit geval niet.

Ook de Belastingdienst moet zijn zaken op orde hebben. Als de verzending van een belastingaanslag door de belanghebbende wordt betwist, moet de inspecteur niet alleen aannemelijk maken dat de aanslag naar het juiste adres is gezonden, maar ook aangeven aan welk postvervoerbedrijf het ter verzending is aangeboden. In het geval van HR 20 januari 2023 (ECLI:NL:HR: 2023:41, *JB* 2023, 52) was uit de verzendrapporten niet duidelijk of het stuk aan PostNL of aan Sandd was aangeboden.

Bestuursorganen kunnen geen beroep doen op artikel 2:15 lid 1 Awb en verzoekers tegenwerpen dat een verzoek op papier had moeten worden ingediend als zij alleen de digitale weg hebben opengesteld. In een uitspraak van 11 oktober 2022 (ECLI:NL:CRVB:2022:2269, *AB* 2023, 216) legt de Centrale Raad van Beroep (Centrale Raad of CRvB) uit, dat het in persoon indienen van een aanvraag geen formeel vereiste is en een fysieke handtekening geen constitutief vereiste is voor een rechtsgeldige aanvraag.

VERSCHOONBAARHEID

Een (volgens de GGZ-instelling) erkende depressie en de onmogelijkheden voor het te hulp ingeroepen wijkteam

om zaken als het verzenden van een bezwaarschrift van een client over te nemen, leidden ertoe dat de termijnoverschrijding verschoonbaar was, aldus CRvB 21 maart 2023 (ECLI:NL:CRVB:2023:544, *JB* 2023, 135). Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB of het College) is strenger in CBB 4 april 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:179, *JB* 2023, 139) en oordeelt dat de regels over het tijdig indienen van bezwaar dwingend zijn. Persoonlijke omstandigheden van een betrokken ondernemer, zoals woningbrand, vechtscheiding en PTSS zijn geen omstandigheden die de termijnoverschrijding verschoonbaar maken.

Het CBB was ook streng in de zaak waarin een appellante een (financieel) adviseur had ingeschakeld voor de behandeling van haar TVL-aanvraag. Deze adviseur was vijf dagen voor het einde van de bezwaartermijn betrokken bij een fietsongeval, waarbij hij onder andere zijn kaak op twee plaatsen brak. Als gevolg van deze blessures heeft hij het bezwaarschrift te laat ingediend. Het CBB oordeelde in dit geval dat de termijnoverschrijding niet verschoonbaar was. Het was de verantwoordelijkheid van de adviseur om maatregelen te nemen en omdat de adviseur bij een relatief groot kantoor werkt, had van zijn collega's mogen worden verwacht dat zij tijdig (*pro forma*) bezwaar zouden indienen (CBB 18 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:708, *AB* 2023, 72).

Datzelfde lot trof een appellant wiens gemachtigde vervelende privéomstandigheden ondervond (CBB 21 februari 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:80, *AB* 2023, 125). Door te wachten tot het einde van de bezwaartermijn had de gemachtigde een onnodig risico genomen. Ook is niet vast komen te

staan dat de gemachtigde van appellant en appellant zelf gedurende de bezwaartermijn niet in staat waren om bezwaar te maken.

BELANG

Procesbelang

In procedures die zien op de Wet open overheid (Woo) komt het regelmatig voor dat derde-belanghebbenden bezwaar- of beroepsprocedures starten tegen de openbaarmaking van documenten. Wanneer een derde-belanghebbende in zo'n situatie geen verzoek om een voorlopige voorziening indient, worden de documenten – weliswaar met inachtneming van de tweewekentermijn uit artikel 4.4 lid 5 Woo – openbaar gemaakt. Een bezwaar- of beroepsprocedure heeft immers geen schorsende werking. De Afdeling oordeelde in deze uitspraak (ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:152, AB 2023, 212) dat het achterwege laten van een verzoek om voorlopige voorziening niet in de weg staat aan het aannemen van procesbelang. Als een openbaarmakingsbesluit wordt vernietigd, zal de betreffende informatie namelijk niet (meer) openbaar zijn. Daarnaast kan het verstrekken van de documenten in bepaalde gevallen leiden tot schade. Dit betekent dat derde-belanghebbenden nog steeds belang hebben bij het voeren van een bezwaar- of beroepsprocedure, zelfs als in zo'n geval de documenten al openbaar zijn gemaakt.

Het hebben van een louter formeel of principieel belang is niet genoeg om procesbelang aan te nemen. Van een principieel belang is bijvoorbeeld sprake als het bestuursorgaan alleen procedeert omdat de rechtsvraag van belang is voor andere lopende zaken (CRvB 8 december 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2869, AB 2023, 147).

Afstand/gevolgen van enige betekenis

Bij besluiten die worden genomen op grond van de Wabo wordt belanghebbendheid in beginsel aangenomen bij bewoners, eigenaren of anderszins zakelijk of persoonlijk gerechtigden van een perceel dat grenst aan het perceel waarop het betrokken besluit betrekking heeft, of dat gelijk te stellen is met een aangrenzend perceel (ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1671). Bij dergelijke percelen wordt dus aangenomen dat de feitelijke gevolgen in beginsel enige betekenis hebben. Volgens de Afdeling is deze jurisprudentie van overeenkomstige toepassing op besluiten krachtens de Waterwet (ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3757, AB 2023, 45).

Rechtstreeks, eigen, afgeleid en objectief belang

De stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) was niet de geadresseerde van een subsidieweigeringbesluit; dat was Stichting Humanitas Huisvesting (SHH). Maar WSW zou als borgsteller wel het zwaarst worden

getroffen als SHH door het weigeringsbesluit onderuit zou gaan. Om die reden had WSW een zelfstandige aanspraak op rechtsbescherming en werd het afgeleid belangcriterium haar niet tegengeworpen (ABRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2264, JB 2022, 176, AB 2023, 57).

Anders liep het bij de situatie waarin een coöperatie, die een overeenkomst had gesloten met de gemeente om zorg te bieden in de vorm van beschermd wonen op grond van de Wmo, zelf wenste op te komen tegen een aan de door de coöperatie ingeschakelde zorgaanbieder opgelegde last onder dwangsom wegens strijdig gebruik. Omdat de zorgaanbieder overtreder is, heeft de coöperatie slechts een afgeleid belang (ABRvS 31 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2525, JB 2022, 179).

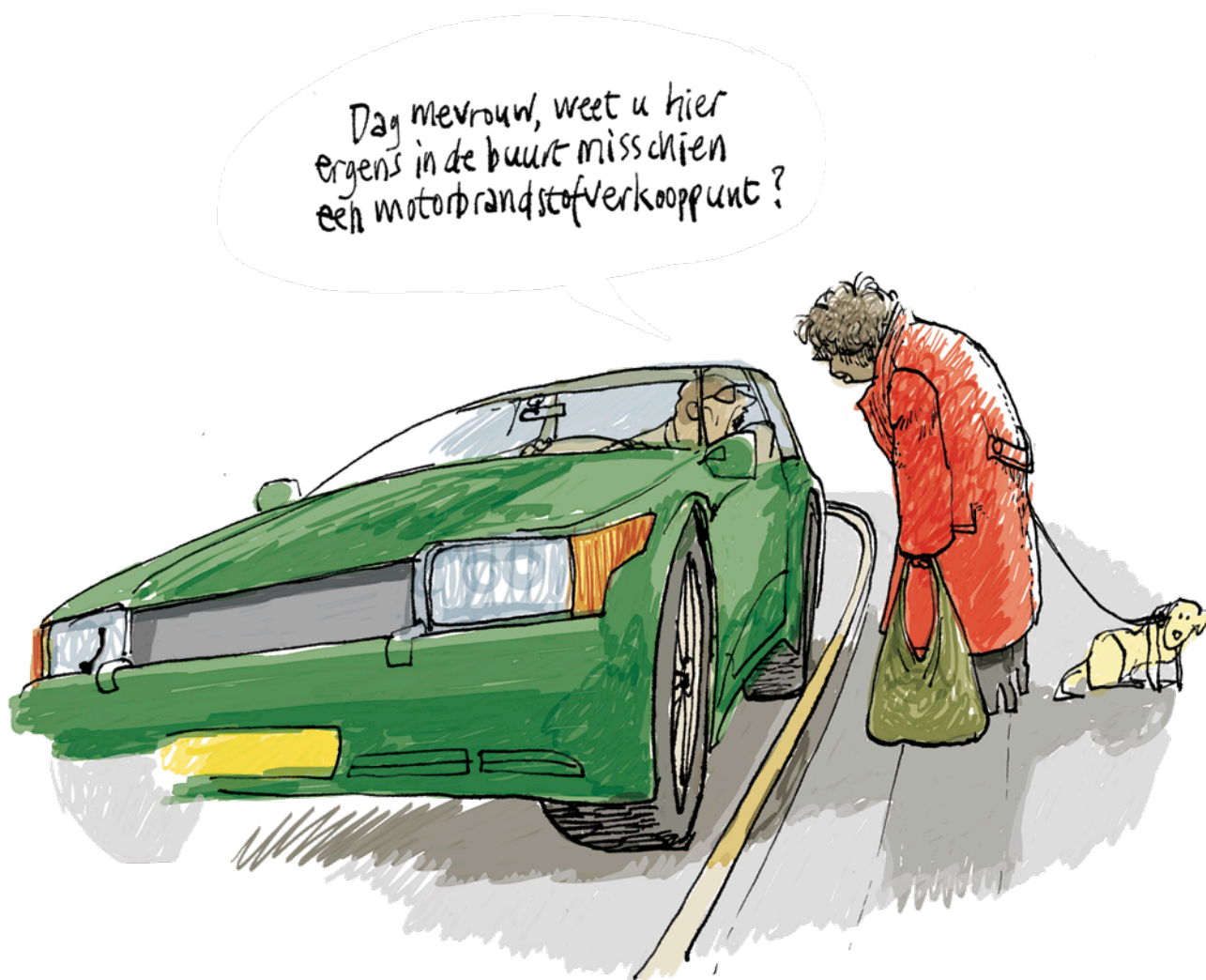
Een zelfstandig adviseur van pluimveehouders had een afgeleid belang bij een besluit tot algemeen verbindend verklaren van voorschriften over onderzoek en innovatie van de brancheorganisatie. Hij was volgens het CBB daarom geen belanghebbende (CBB 25 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:723, AB 2023, 56). Het belang van de adviseur liep namelijk parallel aan dat van de pluimveehouders en het bestreden besluit had enkel gevolgen voor de adviseur via de met de pluimveehouders gesloten adviseringsovereenkomsten.

Hetzelfde lot trof de zorgleveranciers die het niet eens waren met de terugvordering van pgb's bij hun cliënt (CRvB 3 november 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2461, AB 2023, 55). Voor zover de zorgverleners financiële gevolgen (zullen) ondervinden, vloeien die niet rechtstreeks voort uit het bestreden besluit. Dit bleek ook uit de omstandigheid dat het zorgkantoor de vordering op de budgethouder wilde verhalen op de zorgleveranciers, alsmede de omstandigheid dat de budgethouder zijn eventuele civiele vordering op de zorgverleners aan het zorgkantoor heeft gecedeerd. Kortom: van een rechtsreeks belang was geen sprake.

In CRvB 13 december 2022 was de appellant werknemer en in die hoedanigheid belanghebbende bij de loonwaardevaststelling die gericht was aan de werkgever. Het ging niet om een afgeleid belang, nu de positie van de betrokkene op de arbeidsmarkt door de loonwaardevaststelling rechtstreeks in het geding was (ECLI:NL:CRVB:2022:2824, JB 2023, 44).

Ook een bedrijf dat op basis van een (onder)huurovereenkomst een motorbrandstofverkooppunt exploiteert, heeft een zelfstanding te verdedigen belang en was daarom belanghebbende bij een besluit tot intrekken van een aan een andere persoon verleende vergunning op basis van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:596, JB 2023, 61).

Het enkele feit dat sprake is van een contractuele relatie tussen degene tot wie een besluit is gericht en een derde betekent dus niet dat dat het belang van die derde reeds



daarom als afgeleid belang moet worden aangemerkt. Onderzocht moet worden of die derde los van die contractuele relatie een zelfstandig eigen belang heeft bij het bestreden besluit. Voor een schadeverzekeraar betekende dat uitgangspunt dat zijn rechtspositie los van het bestreden besluit niet werd geraakt. Daarom werd het afgeleid belang hem tegengeworpen (CRvB 25 april 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:909, *JB* 2023, 152).

Bij een verkeersbesluit geldt dat iemand alleen dan belanghebbende is indien hij of zij een bijzonder individueel belang heeft bij dat besluit, welk belang zich in voldoende mate onderscheidt van dat van andere weggebruikers. Daarbij is dan weer niet relevant of de belangen een relatie hebben met het doel van het verkeersbesluit en of artikel 2 WVV 1994 al dan niet strekt ter bescherming van de belangen van de betreffende personen (ABRvS 23 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3392, *JB* 2023, 22).

Concurrenten

Concurrenten kunnen belanghebbend zijn bij een besluit indien zij feitelijke gevolgen (zoals omzetverlies) ondervinden en zij werkzaam zijn in hetzelfde marktsegment

en hetzelfde verzorgingsgebied als de activiteit waarop het besluit betrekking heeft. Het is daarbij niet relevant dat deze concurrenten zelf ook in strijd met wet- en regelgeving woningen verhuren voor recreatief nachtverblijf. Zo oordeelde de Afdeling op 13 juli 2022 (ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1979, *JB* 2022, 153).

Degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit is belanghebbende. Of dat het geval is, hangt af van de aard van het besluit en de gevolgen die de concurrent daarvan ondervindt. Van een rechtstreeks betrokken belang is in ieder geval geen sprake als de concurrentiepositie niet nadelig wordt beïnvloed (ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:924, *AB* 2023, 156). Het ging in dit concrete geval om een supermarkt, Lidl, die opereert in hetzelfde marktsegment en hetzelfde verzorgingsgebied als de supermarkten waarin het besluit tot het vaststellen van het bestemmingsplan voorziet. De maximale brutovloeroppervlakte aan supermarkten in het plangebied, waar Lidl zelf niet is gevestigd, wordt verder beperkt dan in de bestaande situatie. Daar ondervindt Lidl zelf dus geen nadelige gevolgen van. Verder is sprake van een toevoeging van woningen en daarmee van potentiële klanten van Lidl. Niet is gebleken

dat Lidl hier nadelige gevolgen van ondervindt.

In ABRvS 25 januari 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:131, AB 2023, 245) oordeelde de Afdeling over de concurrentiepositie van een vastgoedeigenaar in verband met het besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning. Volgens de Afdeling kan een vastgoedeigenaar vanwege een concurrentiebelang als belanghebbende worden aangemerkt als deze panden verhuurt in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als dat waarbinnen de vergunde bedrijvigheid is voorzien. Echter, als sprake is van een zogenaamd 'leegstaand multifunctioneel pand', is uitsluitend sprake van een rechtstreeks belang als er bijkomende omstandigheden zijn waaruit blijkt dat zijn belang rechtstreeks wordt geraakt.

Collectieve en algemene belangen

De criteria om belanghebbendheid vast te stellen, verschillen al naargelang het gaat om een collectief belang of een algemeenbelangactie. Territoriale begrenzing kan daarbij relevant zijn, maar dat hoeft niet indien het gaat om een vereniging die collectieve belangen behartigt. Dat gold voor de Vereniging Glastuinbouw Nederland die – zoals de Afdeling concludeerde – opkomt voor het collectieve belang van haar leden, en niet voor een algemeen belang (ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2142, JB 2022, 155).

BEZWAARSCHRIFTPROCEDURE

Of een schrijven een bezwaarschrift is in de zin van artikel 6:4 en 7:1 Awb, is onder meer afhankelijk van de bewoordingen en de strekking daarvan. De aantekening 'Laat mijn met rust' op de envelop van het besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom kwalificeert in ieder geval niet als een bezwaarschrift (CBB 21 maart 2023, ECLI:NL:CBB:2023:141, AB 2023, 224). Het is erg kort en gaat niet inhoudelijk in op het besluit in de envelop. Het CBB vindt dat uit deze woorden niet kan worden afgeleid dat de adressant het niet eens was met de last onder dwangsom en daartegen bezwaar wilde maken.

Indien de gemeente een adviescommissie heeft ingesteld, betekent dat niet dat deze commissie ook moet horen en adviseren. Dat is alleen aan de orde indien het college van B&W het bezwaarschrift in handen heeft gesteld van de betreffende commissie. Gebeurt dat niet, dan kan ook een persoon als bedoeld in artikel 7:5 lid 1 Awb horen en adviseren (CRvB 20 juni 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1384, JB 2022, 160). Er is geen rechtsregel die inhoudt dat een adviseur die bij het horen in bezwaar is betrokken niet betrokken mag zijn bij de inhoudelijke beoordeling van het bezwaar (CBB 26 juli 2022, ECLI:NL:CBB:2022:431, AB 2023, 217).

In eerdere uitspraken oordeelde de Afdeling al dat de heroverweging van herstelsanctiebesluiten in beginsel een tweeslag bevat. Het bestuursorgaan moet in eerste instantie nagaan of het op basis van de feiten en omstandigheden ten tijde van het nemen van de beslissing *in primo* een

terecht besluit heeft genomen (*ex tunc*). Nieuwe ontwikkelingen moeten vervolgens door het bestuursorgaan worden meegenomen voor zover het doel en de strekking van de te handhaven norm of fundamentele rechtsbeginselen zich daar niet tegen verzetten (*ex nunc*), (ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2571). Volgens het CBB geldt deze benadering ook voor een aanwijzing van De Nederlandsche Bank (DNB) aan een bank wegens het overtreden van de Wwft. Opvallend aan deze uitspraak is dat deze aanwijzing volgens artikel 5:2 lid 2 Awb niet wordt aangemerkt als een herstelsanctie (CBB 18 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:707, AB 2022, 344).

In bezwaar kan een primair besluit op een andere dan de oorspronkelijke grond in stand worden gelaten; het karakter van de bezwaarschriftprocedure verzet zich daar niet tegen. Onder omstandigheden kan dat wel betekenen dat een partij in de gelegenheid moet worden gesteld om voorafgaand aan het nieuwe besluit op het gewijzigde standpunt te reageren (CRvB 13 december 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2743, JB 2023, 46).

Het verbod van *reformatio in peius* verzet zich niet tegen een intrekking of herziening van een WAO-uitkering indien het UWV ook los van het ingediende bezwaar bevoegd is om de uitkering per toekomstige datum in te trekken of te verlagen, zo leert CRvB 10 mei 2023 (ECLI:NL:CRVB:2023:865, JB 2023, 155).

Bij niet-ontvankelijke bezwaarschriften moet worden beoordeeld of uit de tekst kan worden afgeleid dat (ook) een verzoek om terug te komen van een onaantastbaar geworden besluit is bedoeld (CBB 7 maart 2023, ECLI:NL:CBB:2023:117, AB 2023, 111).

NIET-TIJDIG BESLISSEN

De dwangsomregeling van artikel 4:17 Awb is voortaan via artikel 12 lid 2 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) ook van toepassing op het herzieningsbesluit van een definitieve tegemoetkoming. Dit geldt ook voor de besluiten op bezwaar, zo blijkt uit de uitspraak van 22 februari 2023 van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2023:724, AB 2023, 91). Volgens de Afdeling moet het herzieningsbesluit van een definitieve tegemoetkoming worden gezien als een herzieningsbesluit van een besluit op aanvraag en daarmee als een nieuw besluit op die aanvraag. Dit geldt ook als het herzieningsbesluit ambtshalve wordt genomen. Het gaat bij een ambtshalve te nemen besluit op verzoek immers ook om een besluit op aanvraag (HR 3 februari 2023, ECLI:NL:HR:2023:134, JB 2023, 53).

RELATIVITEIT

De gevolgen van het Varkens in Nood-arrest zijn ook voelbaar in de jurisprudentie over relativiteit, althans in omgevingsrechtelijke zaken. In ABRvS 15 februari 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:606, JB 2023, 59, AB 2023, 199) oordeelde de

Afdeling dat voortaan bij de toepassing van het relativiteitsvereiste aan de procedurele normen over het recht op inspraak zelfstandige betekenis toekomt. Dat betekent dat voor het kunnen inroepen van een schending van een procedurele norm over het recht op inspraak het beschermingsbereik van de onderliggende materiële norm niet langer bepalend is en de Afdeling niet langer aan een belanghebbende en een niet-belanghebbende het relativiteitsvereiste zal tegenwerpen ten aanzien van een door hem ingeroepen, aan het nationale recht ontleende procedurele norm over het recht op inspraak.

GOEDE PROCESORDE

Het indienen van nieuwe stukken is in strijd met de goede procesorde als de ingediende argumenten, gegevens, of stukken verwijtbaar zo laat worden ingediend dat de andere partij(en) wordt/worden belemmerd om daarop voldoende te reageren of als de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd. Dat geldt volgens de Afdeling ook voor inhoudelijke en complexe stukken die in het verlengde liggen van eerder aangevoerde beroepsgronden waarop het bestuursorgaan reeds heeft kunnen reageren. De nadere stukken werden tien en elf dagen voor de zitting ingediend en werden door de Afdeling onder deze omstandigheden wegens strijd met de procesorde buiten beschouwing gelaten (ABRvS 28 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3970, AB 2023, 34).

Ook als je heel kort voor de zitting onder aanvoering van gewichtige redenen om uitstel vraagt, dan moet de rechter dat verzoek inwilligen tenzij deze oordeelt dat zwaarder wegende belangen aan het uitstel in de weg staan. Dit oordeel zal de rechter dan in zijn uitspraak moeten motiveren. Dat alles gebeurde niet in de zaak die leidde tot het arrest van de Hoge Raad van 9 juni 2023 (ECLI:NL:HR:2023:891, JB 2023, 158). Daarbij overwoog de Hoge Raad dat, naast dat de bestreden uitspraak geen motivering van de afwijzing tot uitstel bevatte, het tevens onbegrijpelijk was dat de rechtbank in de uitspraak vaststelde dat belanghebbende zonder bericht van verhindering niet ter zitting was verschenen.

FINALE GESCHILBESLECHTING

In de zaak over het bestemmingsplan Feyenoord City van de gemeente Rotterdam (ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3090, AB 2023, 54) heeft de gemeenteraad aan de Afdeling verzocht om zelf in de zaak te voorzien en de planregels – al dan niet gewijzigd – ten dele in stand te laten. Volgens de raad zouden de verschillende planonderdelen moeten worden aangemerkt als (dan wel gelijk worden gesteld met) opzichzelfstaande bestemmingsplannen. De Afdeling oordeelt echter dat het niet mogelijk is om zelf in de zaak te voorzien omdat het plan in onderlinge samenhang en in relatie tot de overige plandelen is

afgestemd, onderzocht en onderbouwd.

De stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen had een teeltverbod opgelegd wegens besmetting met een knolziekte. Het CBB had in een tussenuitspraak geconcludeerd dat het bestreden besluit onvoldoende was gemotiveerd en de stichting middels de bestuurlijke lus in de gelegenheid gesteld dat gebrek te herstellen. Dat dat herstel in de gegeven periode onmogelijk bleek, omdat nader onderzoek in die teeltperiode niet mogelijk was, komt voor rekening en risico van de stichting; als het bij het besluit *in primo* op de juiste wijze was onderzocht en gemotiveerd, was de stichting immers niet tegen deze onmacht aangelopen. Om die reden wordt het beroep gegrond verklaard (CBB 5 juli 2022, ECLI:NL:CBB:2022:360, JB 2022, 167).

De 'burgerlijke lus' (ook wel burgerlus genoemd) is in 2022 in de rechtspraak geïntroduceerd en zal hoogstwaarschijnlijk in de wet worden verankerd met de inwerkingtreding van de Wet versterking waarborgfunctie Awb. Op 10 augustus 2022 heeft de rechtbank Oost-Brabant in een procedure inzake de afwijzing van een aanvraag voor een uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) bij mondelinge tussenuitspraak een burgerlus gecombineerd met de reeds bestaande bestuurlijke lus. Eiseres is door de rechtbank in de gelegenheid gesteld om haar standpunten nader te onderbouwen en eventuele aanvullende medische informatie aan te leveren (ECLI:NL:RBOBR:2022:3360, AB 2022, 38). Inmiddels zijn al meer informele burgerlussen van ook de hoogste bestuursrechter 'gesignaleerd' (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2022:2857).

In de zaak van 18 januari 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:163, AB 2023, 123) had appellant beroep ingesteld tegen het tweemaal weigeren van een omgevingsvergunning en tegen een invorderingsbesluit van verbeurde dwangsommen, maar had vervolgens uitsluitend een voorlopige voorziening gevraagd met betrekking tot het invorderingsbesluit. Op grond van artikel 8:86 kan een voorzieningenrechter, als zij van oordeel is dat nader onderzoek na de zitting redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de zaak, onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak. De voorzieningenrechter had echter uitspraak gedaan in beide bodemzaken, terwijl slechts ter zake van het invorderingsbesluit een voorlopige voorziening was verzocht. In de zaken waar geen voorlopige voorziening is gevraagd, mist de voorzieningenrechter de bevoegdheid om kortsluitend uitspraak te doen, aldus de Afdeling.

MISBRUIK VAN (PROCES)RECHT

Indien je in meerdere opvolgende jaren bezwaar en beroep instelt tegen vergelijkbare besluiten, leidt dat niet zomaar tot het oordeel dat misbruik van recht wordt gemaakt. De rechtbank had wel als zodanig geoordeeld, maar de Centrale Raad overwoog dat als appellante geen beroep had

ingesteld tegen een later besluit en zij in de eerdere procedures gelijk zou hebben gekregen, zij niet alsnog beroep had kunnen instellen tegen het nieuwste besluit. Om die reden kan niet worden gezegd dat appellante haar rechten of bevoegdheden zodanig evident heeft aangewend zonder redelijk doel, of voor een ander doel dan waartoe zij gegeven zijn, dat het aanwenden van die bevoegdheden of rechten blijkt geeft van kwade trouw (CRvB 14 juni 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1381, *JB* 2022, 157).

Anders liep het af in CRvB 14 juni 2022, ECLI:NL:HR:2022:1427, *JB* 2022, 158, waarin werd geoordeeld dat het appellante niet te doen was om duidelijkheid te verkrijgen over haar rechtspositie. Kwade trouw werd aangenomen en appellante had daarmee misbruik gemaakt van haar bevoegdheid om beroep in te stellen tegen verschillende bestreden besluiten.

REDELIJKE TERMIJN

Een opvallende uitspraak die gaat over de vraag of bij het opleggen van een bestuurlijke boete ambtshalve moet worden getoetst of de redelijke termijn is overschreden als bedoeld in artikel 6 lid 1 EVRM. Eerder oordeelden verschillende (hogere) bestuursrechters namelijk dat in beginsel – behoudens specifieke omstandigheden – geen ruimte meer is voor een dergelijke ambtshalve toetsing (zie bijvoorbeeld CRvB 11 december 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:4120). In dit geval oordeelde de Centrale Raad (onder verwijzing naar de uitspraak van 23 augustus 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1957) echter dat bij het opleggen van een boete ambtshalve wordt getoetst aan artikel 6 lid 1 EVRM (CRvB 17 januari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:92, *AB* 2023, 104).

EVENREDIGHEID

In vervolg op alle evenredigheidsuitspraken en de wijze van toetsing door de bestuursrechter, oordeelde de Afdeling in twee uitspraken van 1 maart 2023 dat wetten in formele zin die dwingend geformuleerd zijn niet aan artikel 3:4 lid 2 Awb (evenredigheidsbeginsel) kunnen worden getoetst. Evenmin kunnen deze wetten aan het evenredigheidsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel worden getoetst. De Afdeling overweegt dan ook als volgt: ‘Bij de huidige stand van de rechtsontwikkeling staat het toetsingsverbod eraan in de weg dat een wet in formele zin wordt getoetst aan algemene rechtsbeginselen en (ander) ongeschreven recht.’ Als sprake is van bijzondere omstandigheden die niet of niet (volledig) zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever, kan wel aanleiding bestaan om tot een andere uitkomst te komen dan waartoe toepassing van de wettelijke bepaling leidt. Dat is aan de orde als de niet verdisconteerde bijzondere omstandigheden de toepassing van de wettelijke bepaling dusdanig in strijd doen zijn met algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht, dat die

toepassing achterwege moet blijven. Ten eerste kunnen die omstandigheden volgens de Afdeling gelegen zijn in het handelen van het bestuursorgaan bij de uitvoering of de toepassing van de wettelijke bepaling. Ten tweede kan het gaan om gevolgen van de toepassing van de wettelijke bepaling die niet stroken met wat de wetgever heeft bedoeld en/of voorzien. Met de twee uitspraken handhaaft de Afdeling het Harmonisatiewet-arrest (ECLI:NL:RVS:2023:772, *AB* 2023, 128 en ECLI:NL:RVS:2023:852, *AB* 2023, 129).

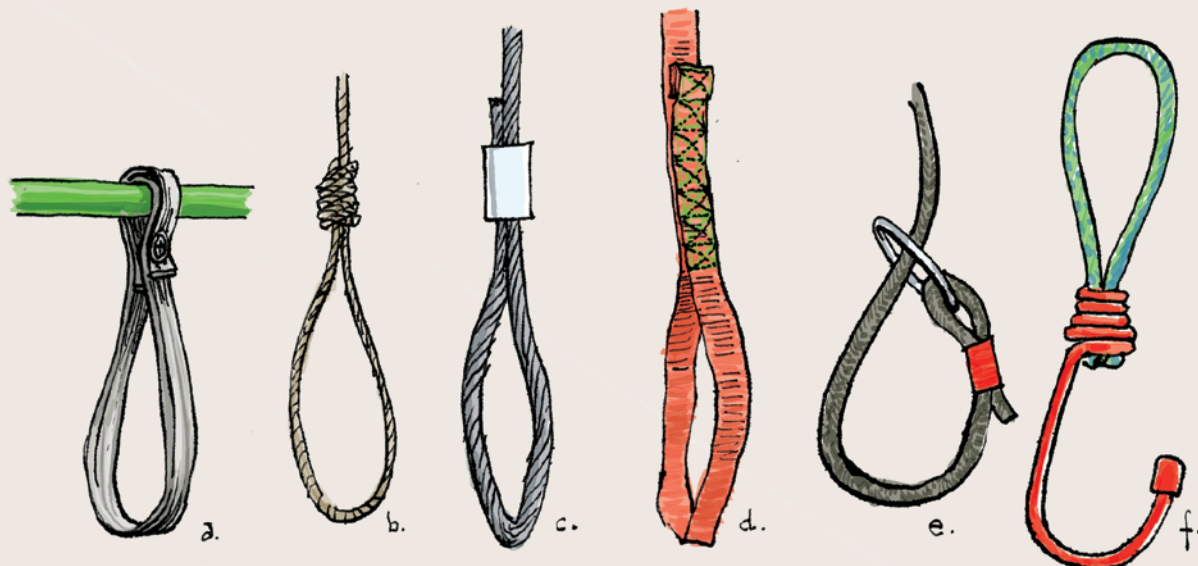
INCIDENTEEL HOGER BEROEP

Incidenteel hoger beroep kan worden ingesteld binnen zes weken nadat de hogerberoepsrechter de gronden van het hoger beroep aan de betrokken partijen heeft verzonden (artikel 8:110 lid 2 Awb). Indien wel beroep wordt ingesteld maar geen gronden worden ingebracht (ook niet nadat daarvoor een termijn is gegeven), is het niet mogelijk om incidenteel beroep in te stellen (ABRvS 6 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1019, *AB* 2023, 103).

Een belanghebbende (de eigenaar van een pand dat aan een sportschool was verhuurd) had geen bezwaar, noch beroep ingesteld tegen een besluit tot weigering van een omgevingsvergunning voor de sportschool, maar stelde wel hoger beroep in bij de Afdeling tegen de uitspraak van de rechtbank. Dat hoger beroep werd niet-ontvankelijk verklaard omdat niet was gebleken dat de eigenaar pas in een ongunstiger positie was komen te verkeren als gevolg van de aangevallen uitspraak. Tegelijkertijd stelde de sportschooleigenaar incidenteel hoger beroep in. Ook dat liep verkeerd af omdat het incidenteel hoger beroep als principaal hoger beroep moest worden geëindigd, maar daarvoor te laat was ingediend (ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2015, *JB* 2023, 159).

HERZIENING

Alleen onherroepelijke uitspraken kunnen voor herziening in aanmerking komen. Uitspraken waarin met toepassing van artikel 8:83 Awb bij wijze van ordemaatregel een voorlopige voorziening is getroffen, vallen daar niet onder (ABRvS 23 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:239, *JB* 2023, 43). Een verzoek om herziening mag niet onredelijk laat worden ingediend en moet bovendien worden ingediend bij het gerecht dat de uitspraak deed. Dat ging op beide fronten mis in CRvB 4 mei 2023 (ECLI:NL:CRVB:2023:854, *JB* 2023, 163). Appellante had bij de rechtbank een verzoek om herziening ingediend tegen een rechtbankuitspraak uit 2008. Tegen de uitspraak daarop kwam zij in hoger beroep. De Centrale Raad overwoog dat tegen de uitspraak uit 2008 ook hoger beroep was ingesteld en dat het herzieningsverzoek dus gericht was tegen de uitspraak van de Centrale Raad. De rechtbank had het verzoek daarom moeten doorsturen. Tegelijkertijd werd geoordeeld dat het verzoek onredelijk laat was en ook om die reden het verzoek niet-ontvankelijk



OPGAVE 16.: ZET DE LUSSEN IN DE JUISTE VOLGORDE, VAN BESTUURLIJK TOT BURGERLIJK.

was. Ook werd overwogen dat in het kader van een herzieningsverzoek geen ruimte bestaat om te beslissen over een verzoek om veroordeling tot schadevergoeding (de achterliggende reden voor het herzieningsverzoek) en dus ook om die reden het verzoek niet kon worden toegewezen.

OVERIGE (HOGER)BEROEPSPERIKELEN

Indien een gemachtigde (niet zijnde een advocaat) namens een procespartij zegt op te treden, kan de rechtbank een schriftelijke machtiging verlangen. In de zaak waarin een gemachtigde in bezwaar geen machtiging had overgelegd en in beroep met een drie jaar oude machtiging kwam (en niet reageerde op het verzoek een recentere machtiging te overleggen) mocht de rechtbank het beroep niet-ontvankelijk verklaren (HR 5 juli 2022, ECLI:NL:HR:2022:1558, *JB* 2022, 209).

Uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 24 maart 2022 (ECLI:EU:C:2022:216) volgt dat de AVG ook van toepassing is op verwerkingen door rechterlijke autoriteiten. Dat heeft effect op de procedure voor het inzenden van de op de zaak betrekking hebbende stukken op grond van artikel 8:42 lid 1 Awb, en op het doorzenden van deze stukken op grond van artikel 8:39 lid 1 Awb. Daarmee is voor zover het persoonsgegevens betreft sprake van verwerking in de zin van de AVG. Het gaat evenwel

om wettelijke verplichtingen die aan een doelstelling van algemeen belang voldoen en evenredig zijn met het nastreefde gerechtvaardigde doel (Cbb 8 december 2022, ECLI:NL:CBB:2022:794, *JB* 2023, 34).

Aan belanghebbenden wordt niet langer ambtshalve door de bestuursrechter tegengeworpen dat een bezwaar niet-tijdig was ingediend; dat leerden we al in 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1730). Dat betekent evenwel niet dat een belanghebbende niet langer door de bestuursrechter wordt tegengeworpen dat voorafgaand aan het beroep geen bezwaar is gemaakt. Een appellante die geen bezwaar had gemaakt en vervolgens wel beroep instelde en zich beriep op genoemde rechtspraak kreeg daarom nul op het rekest en werd niet-ontvankelijk verklaard (ABRvS 11 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:76, *JB* 2023, 38, *AB* 2023, 86).

En als je verwijtbaar geen bezwaar hebt gemaakt en dus niet in beroep kunt komen tegen een beslissing op bezwaar, kun je ook niet worden toegelaten als partij (CRvB 16 maart 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:463, *JB* 2023, 101).

Uit de uitspraak van 4 juli 2023 (CRvB 4 juli 2023, ECLI:NL:CBB:2023:343, *AB* 2023, 223) blijkt dat het bestuursorgaan na het niet-ontvankelijk verklaren van het bezwaar, tijdens de beroepsfase nog wel een punt mag maken van de termijnoverschrijding in bezwaar. Het niet-ontvankelijkheidsargument van het bestuursorgaan wijzigt dan welis-

waar, maar omdat al sprake was van niet-ontvankelijkheid raakt dit niet aan de rechtszekerheid. Opvallend verder is de uitspraak van de Afdeling van 14 december 2022 (ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3737, *AB* 2023, 74). De Belastingdienst/Toeslagen heeft eerst in het verweerschrift bij de rechtbank een punt gemaakt van een te laat gemaakt bezwaar. Volgens de Afdeling is de rechtbank daar ten onrechte in meegegaan. Artikel 8:69 lid 1 Awb brengt immers mee dat de rechter uitspraak moet doen op grondslag van het beroepschrift. Door het verweer van de Belastingdienst/Toeslagen in het oordeel te betrekken, is de rechtbank buiten de omvang van het geding getreden.

In HR 14 april 2023 (ECLI:NL:HR:2023:560, *JB* 2023, 106) geeft de Hoge Raad een uiteenzetting over de verschillen tussen de regeling van voeging van zaken, ingevolge artikel 8:14 Awb, en de regeling ter zake van samenhangende besluiten met betrekking tot het heffen van griffierecht (artikel 8:41 Awb). Voeging van zaken is een discretionaire bevoegdheid; het beperken van het griffierecht is dat niet. Indien sprake is van samenhangende zaken in de zin van artikel 8:41 lid 3 Awb (inhoudelijke samenhang en samenhang in tijd) dient de griffier te volstaan met het heffen van slechts eenmaal griffierecht.

Vervallenverklaring van een uitspraak in hoger beroep komt niet vaak voor. Een voorbeeld waarin dat wel gebeurde, biedt CRvB 30 mei 2023 (ECLI:NL:CRVB:2023:1014, *JB* 2023, 167), waarbij de uitspraak van de Centrale Raad van 7 maart 2023 vervallen werd verklaard omdat de kennisgeving voor de zitting waarin zowel het hoger beroep als het verzoek om voorlopige voorzieningen werd behandeld aan het onjuiste e-mailadres was verstuurd en derhalve appellant niet had bereikt. Bij de totstandkoming van de uitspraak was dus een fundamenteel voorschrift geschonden waardoor de uitspraak niet rechtsgeldig tot stand was gekomen.

Volgens vaste rechtspraak komen kosten van een deskundige voor vergoeding in aanmerking als het inroepen van die deskundige redelijk was en de deskundigenkosten redelijk zijn. Volgens de Afdeling is niet vereist dat een deskundigenrapport uiteindelijk heeft bijgedragen aan de rechterlijke beslissing, maar onder bepaalde omstandigheden bestaat aanleiding om hierop een uitzondering te maken.

De Afdeling benadrukt in de uitspraak van 28 december 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3970, *AB* 2023, 34) dat dergelijke uitzonderingen zich in het bijzonder voordoen in omgevingsrechtelijke zaken. In beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning kunnen namelijk diverse gronden worden aangevoerd. Denk hierbij aan aspecten zoals geluid, geur, luchtkwaliteit, natuur, veiligheid en/of volksgezondheid. De kosten van deskundigenrapporten ter

onderbouwing van dergelijke beroepsgronden komen niet voor vergoeding in aanmerking als de beroepsgrond niet slaagt, en ook niet wanneer het bestreden besluit om andere redenen voor vernietiging in aanmerking komt.

WRAKING

De Awb voorziet niet in de mogelijkheid tot het doen van een voorwaardelijk wrakingsverzoek. In CRvB 29 maart 2023 (ECLI:NL:CRVB:2023:577, *JB* 2023, 103) oordeelde de Centrale Raad dat het voorwaardelijke wrakingsverzoek niet in behandeling kon worden genomen. In een eerdere beslissing van de wrakingskamer had deze geoordeeld dat de beslissing van de behandelend rechter om R. niet te horen niet tot wraking kon leiden. Omdat verzoeker had aangekondigd opnieuw te zullen wraken als R. wederom niet gehoord zou worden, vond de wrakingskamer dat misbruik werd gemaakt van het wrakingsmiddel en oordeelde de Raad dat een volgend wrakingsverzoek in de betrokken zaken niet in behandeling zou worden genomen.

Ook misbruik van het wrakingsmiddel werd aangenomen in een zaak waarin verzoekster de wrakingskamer had verzocht om uitstel van de zitting, zodat zij haar wrakingsgronden kon aanvullen en dat uitstel werd afgewezen. Daarop wraakte verzoekster de wrakingskamer, hetgeen leidde tot het genoemde misbruikoordeel. Het wrakingsmiddel is niet bedoeld om behandeling van het eerste wrakingsverzoek ter zitting te verhinderen (CRvB 30 mei 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1031, *JB* 2023, 168).

SLOT

Tot zover onze Kroniek 2022-2023; een aantal 'usual suspects', maar toch ook weer wat nieuwe accenten in het bestuursprocesrecht. Zoals al aangegeven in de inleiding en bij het onderwerp 'burgerlus' (finale geschilbeslechting) is een wetswijziging Awb in voorbereiding betreffende de versterking van de waarborgfunctie Awb (dossier-nummer 29 279). Op het moment van schrijven van deze Kroniek is er nog geen zicht op de inwerkingtreding van deze wet, maar verwacht wordt dat niet alleen ten aanzien van de burgerlus, maar ook op andere onderwerpen uit het wetsvoorstel de bestuursrechter vooruit zal lopen op de voorgestane ontwikkelingen, die met name gericht zijn op een wat burgervriendelijker overheid. Hoe dat precies vorm zal krijgen, is voer voor een volgende Kroniek.

Marieke Dankbaar, Melinda Gayir & Jurne Adrichem zijn advocaat bij Pot Jonker Advocaten N.V. te Haarlem.