

– Kroniek

Bestuursprocesrecht 2023-2024

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

Ook dit jaar hebben we voor de Kroniek Bestuursprocesrecht gebruikgemaakt van de in de *AB* en *JB* gepubliceerde procesrechtelijke uitspraken (september 2023 tot en met september 2024). Vorig jaar concludeerden wij al dat in de bestuursrechtspraak steeds vaker wordt gezocht naar een burgervriendelijkere benadering. Ook dit jaar wordt deze ontwikkeling voortgezet. Bekende procesrechtelijke perikelen, zoals bekendmaking, relativiteit en belanghebbendheid blijven ook onverminderd relevant. Het besluitbegrip en de jurisprudentie over de kwalificatie als bestuursorgaan hebben we buiten het bereik van deze Kroniek gehouden.

BEKENDMAKEN, VERZENDEN EN ONTVANGEN

Het gaat kennelijk nog steeds mis bij de toepassing van artikel 2:14 lid 1 Awb. In dat artikel staat dat een bestuursorgaan een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht, elektronisch kan verzenden voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is. De aanvrager van een omgevingsvergunning had ondanks vermelding van een e-mailadres op een contactformulier en een eenmalige mailwisseling met het bestuursorgaan, niet impliciet, noch expliciet kenbaar gemaakt elektronisch bereikbaar te zijn. Dit leidde ertoe dat een verlengingsbesluit niet op de juiste wijze bekend was gemaakt en daarom ook niet in werking was getreden (ABRvS 18 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3781, *JB* 2023, 221).

Ook rechtbanken moeten bij het verzenden van mededelingen aan procespartijen opletten of ze wel het juiste adres hanteren. Er bestaat geen wettelijke grondslag voor de opvatting van de rechtbank dat deze gebruik mocht maken van het in haar eigen systeem opgenomen adres, met voor-

bijgaan aan het adres dat is vermeld in de brief waarbij het beroep was ingesteld. Indien een brief waarin een termijn wordt gesteld voor het herstellen van een verzuim onjuist is geadresseerd en deze onjuiste adressering niet is te wijten aan degene die het rechtsmiddel heeft ingesteld, kan niet worden aanvaard dat de voor herstel van het verzuim beschikbare termijn daardoor wordt verkort (HR 24 november 2023, ECLI:NL:HR:2023:1625, *JB* 2024, 13).

In het verlengde hiervan oordeelde de Hoge Raad dat de rechtbank fout zat door te oordelen dat de verzending van een poststuk aan de belanghebbende aannemelijk was, zonder dat het bestuursorgaan aannemelijk had gemaakt aan welk postvervoersbedrijf het betreffende poststuk was aangeboden (HR 19 januari 2024, ECLI:NL:HR:2024:59, *JB* 2024, 40).

Kan een oproep in de *Staatscourant* aan een belanghebbende om 'een of meerdere op zijn naam gestelde beschikking(en) of aanzeggingen af te halen bij de balie' worden aangemerkt als het op 'andere geschikte wijze bekendmaken' als bedoeld in artikel 3:41 lid 2 Awb? Dat is afhankelijk van de concrete feiten en omstandigheden van



het geval. Bekendmaking op reguliere wijze was niet mogelijk omdat het adres van appellant niet bekend was en hij niet stond ingeschreven in de Basisregistratie Personen. In het kader van de zorgplicht had het college moeten onderzoeken of appellant informatie aan het college had verstrekt over hoe hij bereikbaar was. In dit geval bleek dat het college beschikte over een recent e-mailadres van appellant. Door de besluiten niet naar dit e-mailadres te sturen, had het college de besluiten niet op de meest geschikte wijze bekendgemaakt, als bedoeld in artikel 3:41 lid 2 van de Awb (CRvB 9 januari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:159, *JB* 2024, 55 en *AB* 2024, 150).

Een dergelijke zorgplicht leidde tot een andere uitkomst in een situatie waarin een appellant naar het buitenland was verhuisd en had nagelaten zijn adreswijziging door te geven. In dat geval oordeelde de Centrale Raad van Beroep ('de Raad') dat verzending naar het laatst bekende adres van de betrokkene voldoende was voor het bekendmaken van het besluit (CRvB 2 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:626, *JB* 2024, 112 en *AB* 2024, 169).

In een principiële uitspraak van de rechtbank Amsterdam over de jurisprudentie over de verzendtheorie werd de vraag gesteld of – gelet op de nadelige gevolgen voor de rechtsbescherming van de rechtzoekende bij een falende postbezorging – de fictie van de verzendtheorie niet achterhaald is. Interessant is dat de rechtbank daarbij ook verwijst naar de recente ontwikkelingen binnen het bestuursrecht om een meer burgervriendelijkere benadering toe te passen bij de toetsing van overheidsbesluiten. De rechtbank vindt dat, net als inmiddels bij de vraag of er sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding, meer aandacht moet zijn voor het individuele geval en de bijzondere omstandigheden. Wordt wellicht vervolgd (ECLI:NL:RBAMS:2024:836, *AB* 2024, 188).

VERSCHOONBAARHEID

In de uitspraak van 9 juli 2021 (ECLI:NL:CRVB:2021:1500) was al vastgelegd dat bepalingen over tijdigheid van be-

zwaar en beroep weliswaar dwingend van aard zijn, maar niet van openbare orde. De bestuursrechter beoordeelde sindsdien niet langer ambtshalve de tijdigheid van een bezwaarschrift. Betekent dat ook dat een bestuursorgaan, nadat niet tijdig de gronden van een pro-formabezwaar waren aangeleverd, en na een niet-ontvankelijkverklaring op onjuiste gronden, nog een punt kan maken van de termijnoverschrijding? Uit de genoemde uitspraak volgt volgens het College van Beroep voor het bedrijfsleven ('het College') niet dat de rechtszekerheid vergt dat niet meer een andere grond kan worden aangevoerd voor het standpunt dat het bezwaar niet-ontvankelijk is. Dat de minister een termijn heeft gegeven om de gronden van bezwaar in te dienen – en deze termijn (ook) heeft verlengd – betekent nog niet dat de minister daarmee een toezegging heeft gedaan dat hij zou overgaan tot een inhoudelijke beoordeling van het (te late) bezwaar (Cbb 4 juli 2023, ECLI:NL:CBB:2023:343, *JB* 2023, 193). De uitspraak van 9 juli 2021 geldt ook in de situatie dat te vroeg bezwaar is gemaakt. Dit betekent dat de rechtbank een prematuur bij het bestuursorgaan ingediend bezwaarschrift niet ambtshalve alsnog niet-ontvankelijk mag verklaren (CRvB 17 oktober 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1933, *JB* 2023, 236).

Op 30 januari 2024 oordeelde de grote kamer in vervolg op de conclusie van raadsheer A-G Widdershoven van 7 september 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:476) over de verschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen als bedoeld in artikel 6:11 Awb. Het College is met de raadsheer A-G van mening dat bestuursorganen en bestuursrechters in bepaalde gevallen meer rekening moeten houden met bijzondere omstandigheden van de indiener. Persoonlijke factoren zoals psychische problemen, ziekte of overlijden van naasten, en externe omstandigheden zoals een natuurramp of brand, kunnen daarbij



een rol spelen. Dergelijke bijzondere omstandigheden kunnen de overschrijding van de termijn verschoonbaar maken. In zulke gevallen mag de indiener minder snel verweten worden dat hij de termijn had kunnen halen door bijvoorbeeld een gemachtigde in te schakelen of een pro forma bezwaar- of beroepschrift in te dienen (CBB 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31, *JB* 2024, 72 en *AB* 2024, 96).

Gelet op de term 'redelijkerwijs' in artikel 6:11 Awb hebben bestuursorganen en de bestuursrechter enige ruimte om, in gevallen waarin de verwijtbaarheid met betrekking tot de niet-tijdige indiening gering is, die termijnoverschrijding niet aan de indiener toe te rekenen. Daarbij kunnen factoren zoals de hoedanigheid en de mate van deskundigheid van de indiener een rol spelen, en kan ook betekenis toekomen aan andere factoren zoals de informatie die het bestuursorgaan aan de indiener heeft verstrekt en de voortvarendheid waarmee de betrokkene alsnog bezwaar of beroep heeft ingesteld. Geringe verwijtbaarheid van een te laat ingediend bezwaar- of beroepschrift kan dus niet zonder meer worden toegerekend aan een betrokkene (HR 19 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:625, *JB* 2024, 103).

Voorheen stelde de Hoge Raad dat met betrekking tot de vraag of een beroepschrift na het verstrijken van de termijn 'zo snel als mogelijk is ingediend' moest worden uitgegaan van veertien dagen. Door de hiervoor besproken nieuwe ontwikkelingen in de bestuursrechtspraak bepaalt de Hoge Raad nu dat deze termijn in beginsel zes weken bedraagt, nadat de belemmering voor het tijdig instellen van beroep is weggefallen (HR 5 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:515, *JB* 2024, 89 en *AB* 2024, 154).

De nieuwe ontwikkeling met betrekking tot de verschoonbare termijnoverschrijding leidde in het volgende geval niet tot een positieve uitkomst voor de appelland. De rechter was

van oordeel dat onvoldoende was aangetoond dat -hoewel een ingrijpende gebeurtenis- een miskraam in combinatie met de nieuwe zwangerschap tijdens de bezwaartermijn, gelet op het tijdsverloop, niet tot een zodanige ontregeling heeft geleid dat de termijnoverschrijding niet aan appellanden kon worden toegerekend (ABRvS 17 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1600, *JB* 2024, 95).

De termijnoverschrijding werd vanwege de persoonlijke omstandigheden van de appelland in een tweepartijengeschil door de Raad wel verschoonbaar geacht. De appelland had lange tijd te kampen met psychische en sociale problemen. Daarnaast maakte hij gebruik van een gedeelde brievenbus, was hij na het overlijden van zijn moeder naar het buitenland vertrokken en had hij te maken gehad met een brand in zijn pand (CRvB 8 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:932, *JB* 2024, 128).

BELANG

Belanghebbendebegrip

In principe wordt de aanvrager van een vergunning beschouwd als belanghebbende bij de beslissing op zijn verzoek. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('de Afdeling') heeft in haar jurisprudentie echter een uitzondering geformuleerd voor situaties waarin het aannemelijk is dat de voorgenomen activiteit niet kan worden gerealiseerd. Het is in zo'n geval aan de appelland om aannemelijk te maken dat privaatrechtelijke, publiekrechtelijke of financiële belemmeringen dan wel een combinatie van omstandigheden aan verwezenlijking van de voorgenomen activiteit in de weg staan. Als dit aannemelijk wordt gemaakt, dan wordt de aanvrager niet als belanghebbende gezien en wordt zijn verzoek om een vergunning niet aangemerkt als een aanvraag in de zin van artikel 1:3 lid 3 Awb (ABRvS 24 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1704, *JB* 2024, 107).

Afgeleid belang

In een uitspraak van 13 december 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:4635, *AB* 2024, 29) oordeelde de Afdeling dat de molenaars geen belanghebbenden waren bij een verleende omgevingsvergunning voor de bouw van een appartementencomplex. Het gestelde belang was namelijk afgeleid van dat



van de eigenaar van de molen. De betrokkenheid van de molenaars, hoe sterk ook, om de molen als vrijwilligers te onderhouden en periodiek draaiende te houden, was onvoldoende om een objectief, actueel, eigen en persoonlijk belang aan te nemen.

Procesbelang

Het college van B&W had 67 documenten openbaar gemaakt. De rechtbank had in beroep geoordeeld dat er geen procesbelang meer bestond nu de documenten reeds openbaar waren gemaakt en dat ook niet meer ongedaan gemaakt kon worden. De Afdeling overwoog dat een openbaarmaking wel degelijk ongedaan gemaakt kan worden, maar dat dat voor deze procedure niet relevant was. Appellant – dat was de burgemeester zelf – had namelijk te kennen gegeven dat hij helemaal geen bezwaar had tegen de openbaarmaking van de documenten, maar tegen de wijze waarop tot die openbaarmaking tot stand was gekomen. Een procesbelang ten aanzien van de openbaarmaking ontbrak dus, maar vervolgens was het nog de vraag of de burgemeester een procesbelang kon hebben wegens gestelde schade als gevolg van het besluit tot openbaarmaking of vanwege zogenoemde herhaalde besluitvorming. Beide opties hielpen hem overigens niet (ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4059, *JB* 2023, 231).

Concurrentiebelang

Van het uitgangspunt dat een concurrentiebelang in beginsel rechtstreeks is betrokken bij het besluit als de concurrent werkzaam is in hetzelfde marktsegment en binnen hetzelfde verzorgingsgebied, kan alleen worden afgeweken als het uitgesloten is dat feitelijke gevolgen aanwezig zijn. Bij een verleende omgevingsvergunning voor bouwen, als gevolg waarvan de bedrijfsverbouwing van de concurrent met 14 m² werd uitgebreid ten opzichte van een totale oppervlakte van meer dan 15.000 m², oordeelde de Afdeling

dat was uitgesloten dat appellante feitelijke gevolgen zou ondervinden van het besluit, waarmee geen sprake was van belanghebbendheid (ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1392, *JB* 2024, 93).

Rechtspersonen

Of een bewonersvereniging belanghebbende is, hangt af van haar statutaire doelstelling en de feitelijke werkzaamheden. Daarbij moet worden uitgegaan van de feitelijke werkzaamheden die deze rechtspersoon heeft verricht tot uiterlijk de dag voor het einde van de beroepstermijn. Het feit dat een bewonersvereniging pas tien weken voor het verstrijken van de beroepstermijn is opgericht, betekent niet dat niet aan haar verweten kan worden dat zij geen feitelijke werkzaamheden heeft verricht. Gelet op de statuten had ook het 'bundelen van individuele belangen van haar leden' kunnen worden beschouwd als een feitelijke werkzaamheid, maar daarvoor is dan wel vereist dat het belang van één van de leden rechtstreeks bij het besluit is betrokken. Dat was in dit geval niet aan de orde, waardoor de bewonersvereniging niet als belanghebbende werd aangemerkt (ABRvS 13 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:373, *JB* 2024, 47).

Indien een collectief, bovenindividueel belang wordt behartigd, blijft een rechtspersoon belanghebbend, ook als de belangen van de leden niet (meer) in het geding zijn. Artikel 1:2 lid 3 Awb verzekert dat rechtspersonen als belanghebbenden tegen een besluit kunnen opkomen, mits een algemeen of collectief belang dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, rechtstreeks bij dat besluit is betrokken (CBb 19 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:517, *JB* 2023, 208).

BEZWAARSCHRIFTPROCEDURE

Een bestuursorgaan, in dit geval de Sociale Verzekeringsbank, moet op een bezwaar beslissen na een volledige heroverweging van het primaire besluit. Hieruit vloeit voort dat

een bestuursorgaan moet beslissen met inachtneming van alle feiten en omstandigheden die op het moment van die beslissing op bezwaar bekend en van belang zijn. De hoofdregel geldt niet als de toepasselijke regeling zich daartegen verzet. In een zaak van de Raad van 31 oktober 2023, waarin een formulier niet tijdig was ingediend en verrekening had plaatsgevonden zonder rekening te houden met de beslagvrije voet, deed deze uitzondering zich niet voor, gold de hoofdregel onverkort en moest het alsnog beschikbaar gestelde formulier worden meegenomen (ECLI:NL:CRVB:2023:2167, *JB* 2024, 23). Als na buitenbehandelingstelling van een aanvraag in bezwaar alsnog de gevraagde gegevens worden overgelegd, heeft het bestuursorgaan de ruimte om alsnog te beslissen op de aanvraag (zie ECLI:NL:CRVB:2022:2793). Dat uitgangspunt geldt echter niet als de benodigde stukken pas in beroep of hoger beroep worden overgelegd (CRvB 8 augustus 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1531, *JB* 2023, 190).

Over de omvang van de volledige heroverweging in bezwaar, nadat een eerdere beslissing op bezwaar is vernietigd, gaat de uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2023. De Afdeling had in de eerdere uitspraak de beslissing op bezwaar waarin een omgevingsvergunning alsnog werd geweigerd, vernietigd, voor zover het college van B&W daarbij niet had beslist over de vergoeding van eventuele als gevolg van een toezegging door de wethouder geleden schade. In de tweede beslissing op bezwaar oordeelde het college van B&W alleen nog maar over de gestelde toezegging en de vermeende schade. Aan die nieuwe beslissing op bezwaar hoefde, gelet op de reikwijdte van de eerdere vernietiging, geen volledige heroverweging ten grondslag te worden gelegd (ECLI:NL:RVS:2023:3220, *JB* 2023, 183).

Is het een bezwaarschrift of een verzoek om terug te komen van eerdere – kennelijk onjuiste – besluiten? De minister had een brief aangemerkt als een te laat ingediend bezwaarschrift, maar de Raad oordeelde dat dat ten onrechte zo was geïd. Het is vaste rechtspraak dat geschriften moeten worden beoordeeld naar hun juridische strekking. Gelet op wat in de brief naar voren was gebracht, had het in de rede gelegen dat de minister die brief zou hebben opgevat als verzoek om terug te komen van de besluiten, juist ook omdat dat sinds het in 2016 verruimde toetsingskader bij (analoge toepassing van) artikel 4:6 Awb meer mogelijkheden bood om het geschil tussen partijen materieel te beoordelen. Dat de brief vermeldde dat daarin een bezwaar was vervat, maakte dat niet anders (CRvB 12 juli 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1422, *JB* 2023, 184).

Wanneer in een pro forma bezwaarschrift één besluit wordt genoemd, en in het aanvullend bezwaarschrift gronden tegen nog een ander besluit worden ingebracht, is de indiener voor dat tweede besluit te laat en kan hij niet worden ontvangen in zijn bezwaar (ABRvS 27 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3619, *JB* 2023, 215).

Onder omstandigheden kan een schriftelijke weergave van telefonisch kenbaar gemaakte bezwaren worden aangemerkt als een (voorlopig) bezwaarschrift. Persoonlijke omstandigheden van de bezwaarmaker lijken daarbij een rol te spelen. Een bezwaarmaker die telefonisch bezwaar had gemaakt, had tijdens het gesprek opgemerkt depressief te zijn, waarbij de ambtenaar niet had doorgevraagd of had gewezen op de mogelijkheid om schriftelijk bezwaar te maken. In dit geval oordeelde de Raad dat inderdaad sprake was van een bezwaarschrift (CRvB 23 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:814, *JB* 2024, 127).

RELATIVITEIT

Op 20 maart 2024 bracht de Afdeling een nuancering aan op de Varkens in Nood-jurisprudentie. In de uitspraak van 1 februari 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:425) had de Afdeling eerder geoordeeld dat het voor de toepassing van het relativiteitsvereiste niet relevant is of een belangenorganisatie feitelijke werkzaamheden heeft verricht in lijn met haar statutaire doelstellingen in de periode tussen haar oprichting en het einde van de beroepstermijn. De Afdeling nuanceert deze rechtspraak als volgt. Als een beroep van een belangenorganisatie, die volgens haar statuten één of meer algemene belangen behartigt, ontvankelijk is omdat zij een zienswijze heeft ingediend, dan moet naast de statutaire doelstellingen nu ook worden meegewogen of de organisatie feitelijke werkzaamheden heeft verricht die bijdragen aan de behartiging van één of meer van deze belangen. Dit betekent dat een belangenorganisatie geen beroep kan doen op de algemene belangen die zij volgens haar statuten behartigt als zij in het geheel geen feitelijke werkzaamheden heeft verricht. Dit houdt echter niet in dat zij enkel kan opkomen voor een specifiek belang als zij voor dat belang feitelijke activiteiten heeft verricht (ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1139, *JB* 2024, 79).

BEWIJSRECHT

In een uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2023 wordt de hoofdregel ‘wie stelt, moet bewijzen’ bevestigd; ook voor artikel 8:88 Awb-verzoeken. De belanghebbende die in een verzoek om toepassing van artikel 8:88 Awb stelt dat hij voor vergoeding in aanmerking komende schade heeft geleden als gevolg een onrechtmatige gedraging van een bestuursorgaan, moet, bij gemotiveerde betwisting daarvan door het bestuursorgaan, het gestelde oorzakelijk verband bewijzen. Dit betekent dat ook het bewijsrisico voor het ontbreken van het oorzakelijk verband bij de belanghebbende ligt als hij er niet in slaagt te bewijzen dat de gestelde schade het gevolg is van de veronderstelde oorzaak van de schade. Dat geldt ook bij bewijsnood! (ECLI:NL:RVS:2023:2506, *JB* 2023, 175). Onrechtmatig verkregen bewijsmiddelen mogen alleen niet worden gebruikt ter onderbouwing van een besluit, als ze zijn verkregen op een manier die zo indruist tegen wat van

een behoorlijk handelende overheid verwacht mag worden, dat het gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar is. Zelfs als informatie uit een strafdossier in strijd met de Wet politiegegevens (Wpg) aan een bestuursorgaan is verstrekt, is het gebruik daarvan alleen onrechtmatig als aan het strenge ‘zozeer-indruist-criterium’ wordt voldaan. In de zaak bij de Raad van 3 oktober 2023 was relevant dat de politie en de gemeente samenwerken via het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) om georganiseerde criminaliteit effectief aan te pakken. In dat kader was er een convenant tussen het college van B&W en het RIEC gesloten over gegevensuitwisseling. Op basis daarvan en met toestemming van het Openbaar Ministerie had het College processen-verbaal ontvangen. Het College verkreeg bovendien niet het volledige strafdossier, maar slechts een beperkt gedeelte, waaronder de verhoren van Y. Er was daarom geen sprake van onrechtmatig verkregen bewijsmiddelen (ECLI:NL:CRVB:2023:1910, *JB* 2023, 234).

Bij een bestuursrechtelijk boetebesluit geldt als uitgangspunt dat het bestuursorgaan het dragend bewijs van een overtreding moet leveren op het moment van de voltooiing van de bestuurlijke besluitvorming. Het inbrengen van bewijsstukken in een gerechtelijke procedure die het bestuursorgaan al tijdens de besluitvorming had kunnen overleggen, is in strijd met de goede procesorde (ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2240, *JB* 2024, 126).

FUIKEN EN TRECHTERS

De Afdeling bevestigde in ABRvS 13 maart 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:1042, *JB* 2024, 76) dat een belanghebbende in een procedure tegen een kostenverhaalsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren kan brengen als hij deze gronden tegen de last onder bestuursdwang naar voren had kunnen brengen. Dit is alleen anders als bijvoorbeeld evident is dat betrokkene geen overtreder is.

De Afdeling oordeelde op 22 mei 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:2136, *JB* 2024, 123) dat voortaan als uitgangspunt wordt gehanteerd dat een derde-belanghebbende, als bedoeld in artikel 8:26 Awb, de tijdigheid van een bezwaar- of beroepschrift uit een eerdere fase kan aanvoeren zonder zelf (hoger) beroep te hoeven instellen. Deze aanpak biedt een praktische oplossing en voorkomt dat er alleen hoger beroep wordt ingesteld om die tijdigheid aan de kaak te kunnen stellen.

FINALE GESCHILBESLECHTING

Een al te actieve bestuursrechter had in zijn uitspraak zelf een vergunningvoorschrift aan een omgevingsvergunning voor een moskee verbonden en zo zelf in de zaak voorzien. De Afdeling achtte dit in strijd met het verbod op *reformatio in peius* omdat de coöperatie die het beroep had ingesteld door die uitspraak in een nadeliger positie was komen te verkeren (ABRvS 7 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2213, *JB* 2023, 172).

De Afdeling kan alleen in uitzonderlijke gevallen terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel.

Vanwege de rechtszekerheid en efficiënte en finale geschilbeslechting is het in principe niet de bedoeling dat reeds verworpen beroepsgronden later opnieuw worden beoordeeld. Het gezag van de tussenuitspraak wordt dan immers miskend en het doel van de bestuurlijke lus wordt ondermijnd (ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:135, *JB* 2024, 33 en *AB* 2024, 61).

OVERIGE (HOGER)BEROEPSPERIKELEN

De wetgever heeft, anders dan bij het indienen van een beroepschrift, niet voorzien in een wettelijke regeling voor het indienen van andere stukken in een vreemde taal. De vraag in hoeverre de rechter acht dient te slaan op zulke stukken moet dan worden beantwoord aan de hand van de eisen van een behoorlijke rechtspleging. Bij de beoordeling van het geschil dient de bestuursrechter acht te slaan op behoorlijk in het geding gebrachte stukken die in een vreemde taal zijn gesteld en waarop door een partij een beroep is gedaan als de rechter en de wederpartij een vertaling niet nodig hebben voor een goede beoordeling van de inhoud van die stukken. In gevallen waarin een vertaling ontbreekt, maar deze naar het oordeel van de bestuursrechter noodzakelijk of wenselijk is, behoort de partij die het stuk heeft overgelegd gelegenheid te krijgen een vertaling daarvan bij te voegen, tenzij de eisen van een goede procesorde zich daartegen verzetten (HR 13 oktober 2023, ECLI:NL:HR:2023:1433, *JB* 2023, 211).

Het heeft al eerder tot niet-ontvankelijkheidsjurisprudentie geleid, maar als een besluit van het college van B&W onderwerp van het geschil is, is de burgemeester niet het bestuursorgaan dat in hoger beroep kan komen. In de procedure die tot ABRvS 4 oktober 2023 leidde (ECLI:NL:RVS:2023:3697, *JB* 2023, 217 en *AB* 2023, 309), ging het om een besluit tot kostenverhaal na bestuursdwang. De burgemeester was geen partij in het geding bij de rechtbank en kon ook niet als belanghebbende in de zin van artikel 8:104 lid 1 en artikel 1:2 Awb worden aangemerkt. Het College kon het hoger beroep ook niet (meer) van de burgemeester overnemen; de hogerberoepstermijn was al verstreken.

Het Besluit proceskosten bestuursrecht regelt de tarifiering en weging van de door de rechter te bepalen vergoeding van proceskosten. Artikel 2 lid 3 van dat besluit bepaalt dat in bijzondere omstandigheden de rechter van de standaard kan afwijken. Meestal gaat dat om een afwijking naar boven, maar een afwijking naar beneden kan net zo goed. Sterker nog: de rechter kan bepalen dat in het geheel geen proceskostenvergoeding wordt toegekend. Dat laatste gebeurde in HR 17 november 2023 (ECLI:NL:HR:2023:1370, *JB* 2024, 1) vanwege door een professionele rechtsbijstandsverlener gebezigd grievend en beledigend taalgebruik in een processtuk. In de uitspraak zelf zijn de als grievend bestempelde teksten te lezen; ze liegen er niet om, maar het gaat voor deze Kroniek te ver om ze hier ook nog eens te herhalen.

Vanwege het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van andere partijen wordt door de rechter

niet aanvaard dat tegen een herstelbesluit, dat hangende de procedure wordt genomen, beroep wordt ingesteld door een belanghebbende die geen beroep heeft ingesteld tegen het eerdere besluit. Als een entiteit pas wordt opgericht ná het eerdere besluit, dan is dat in beginsel geen omstandigheid waardoor redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij geen beroep heeft ingesteld tegen het eerdere besluit. Het ‘overdragen’ van een beroepsprocedure aan een andere partij is in dat kader ook niet mogelijk (ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:146, *JB* 2024, 42).

Als een bestuursorgaan beslist op een gewijzigde aanvraag voor een (Wabo) omgevingsvergunning, die is aangevuld met een nieuwe activiteit, dan is de wijziging niet ondergeschikt van aard en kan het besluit niet worden aange-merkt als een besluit als bedoeld in artikel 6:19 lid 1 Awb. Dit oordeelde de Afdeling (ambtshalve) in ABRvS 13 maart 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:1039, *JB* 2024, 67). Gelet daarop was niet de Afdeling, maar de rechtbank bevoegd om kennis te nemen van de beroepen die tegen dat besluit waren ingesteld.

HERZIENING

In principe acht de Afdeling zich uit het oogpunt van rechtsbescherming en rechtseenheid bevoegd kennis te nemen van een hoger beroep dat is ingesteld tegen een uitspraak van de rechtbank op een herzieningsverzoek. Dat geldt ongeacht of de rechtbank al dan niet afwijzend op het herzieningsverzoek heeft beslist. Dat geldt echter niet voor een beslissing van de rechtbank op een herzieningsverzoek als dat betrekking heeft op een uitspraak als bedoeld in artikel 8:104 lid 2 en 4 Awb (dat zijn uitspraken die van hoger beroep zijn uitgesloten). Tegen deze beslissingen is geen hoger beroep mogelijk, omdat dit zou leiden tot het doorbreken van de door de wetgever vastgestelde beperkingen op de mogelijkheid tot hoger beroep (ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1302, *JB* 2024, 86).

De Raad bevestigde opnieuw dat de onmiskenbare onjuistheid van een besluit kan meewegen bij de beoordeling of de afwijzing van een herzieningsverzoek evident onredelijk is. Echter, met het oog op de rechtszekerheid is ook het tijdstip van indiening van het herzieningsverzoek van belang. In dit geval had de appellante meer dan vijfenhalf jaar gewacht voordat hij het verzoek indiende, en dat is ruim te laat (CRvB 9 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:695, *JB* 2024, 99).

PROCESKOSTEN

De Raad heeft zijn eerdere standpunt gewijzigd en oordeelde dat het enkel niet-toekennen van een proceskostenvergoeding in bezwaar geen zelfstandig procesbelang meer oplevert. Een uitzondering geldt echter als een bestuursorgaan zijn besluit in bezwaar herroept zonder de gevraagde

bezwaarkosten te vergoeden, of als er discussie is over de hoogte van de vergoeding. In die gevallen blijft de rechter zich beperken tot de beoordeling van de bezwaarkosten (CRvB 2 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:635, *JB* 2024, 88 en *AB* 2024, 139). Ook het College hanteert voortaan deze benadering (CBb 4 juni 2024, ECLI:NL:CBB:2024:378, *JB* 2024, 141 en *AB* 2024, 179). Zie verder ook: HR 24 mei 2024, ECLI:NL:HR:2024:748, *JB* 2024, 115.

REDELIJKE TERMIJN

Het toekennen van een vergoeding voor immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn wordt niet verhinderd als de belanghebbende ermee instemt dat deze vergoeding aan de rechtsbijstandsverlener wordt uitbetaald. Het feit dat de belanghebbende vooraf instemt met verrekening van de schadevergoeding met de kosten voor rechtsbijstand betekent niet dat hij zijn recht op vergoeding heeft prijsgegeven (HR 31 mei 2024, ECLI:NL:HR:2024:775, *JB* 2024, 132). Volgens de Hoge Raad bestaat er echter geen recht op vergoeding van griffierechten bij het enkel toekennen van immateriële schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn (HR 31 mei 2024, ECLI:NL:HR:2024:567, *JB* 2024, 131).

In de uitspraak van de Afdeling van 8 maart 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:913, *AB* 2024, 38) was een boete gematigd omdat de redelijke termijn met één jaar en zeven maanden was overschreden. Voor die verlaging sloot de Afdeling, anders dan bij eerdere gevallen waarin de redelijke termijn met meer dan een jaar was overschreden, aan bij het arrest van de Hoge Raad van 19 december 2008. Daarin was bepaald dat in de gevallen waarin de redelijke termijn met meer dan een jaar is overschreden, de rechter naar bevind van zaken zal handelen. De Afdeling matigde de boete uiteindelijk met 25%. Bij het matigen hield de Afdeling ook rekening met de onwenselijk lange tijd tussen het uitbrengen van het boeterapport en het boetebesluit.

MISBRUIK VAN (PROCES)RECHT

Artikel 3:13 BW bepaalt dat een bevoegdheid niet kan worden ingeroepen indien deze wordt misbruikt, bijvoorbeeld met als enige doel een ander te schaden, voor een ander doel dan waarvoor zij is verleend, of wanneer de gevolgen bij een weging van belangen onevenredig zijn. Artikel 3:15 BW breidt de toepassing van het artikel uit naar het bestuursrecht, voor zover de aard van de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet. Voor het niet-ontvankelijk verklaren van een rechtsmiddel wegens misbruik van recht zijn zwaarwichtige gronden vereist, omdat dit het recht op toegang tot de rechter beperkt. Dit geldt des te meer in zaken waarin burgers tegen de overheid procederen, gelet op



de – soms zeer verstrekkende – bevoegdheden waarover de overheid beschikt. Misbruik van recht wordt aangenomen wanneer een bevoegdheid evident zonder redelijk doel of te kwader trouw wordt gebruikt. Een overmatig beroep op door de overheid geboden faciliteiten is op zichzelf geen misbruik, maar kan dat wel worden als het in combinatie met andere omstandigheden gebeurt. Omdat de rechtbank al eerder in een onherroepelijke uitspraak had geoordeeld dat een uitkeringsspecificatie die niet verschilt van een eerdere specificatie geen besluit in de zin van de Awb is, oordeelde de Raad dat doorprocederen tegen beter weten in misbruik van recht opleverde (CRvB 1 augustus 2023, ECLI: NL:CRVB:2023:1523, JB 2023, 222).

Ook in verzet kan sprake zijn van misbruik van recht. De rechtbank verklaarde een beroep wegens niet tijdig beslissen op bezwaar niet-ontvankelijk en handelde dit zonder zitting af. Het verzet hier tegen werd, eveneens zonder zitting, opnieuw niet-ontvankelijk verklaard, ditmaal wegens misbruik van recht. In hoger beroep oordeelde de Afdeling dat zij wegens het appelverbod onbevoegd was. Doorbreking van het appelverbod kan alleen als er sprake is van ernstige schendingen van fundamentele rechtsbeginselen, wat in deze zaak niet het geval was. De Afdeling stelde dat het recht op toegang tot de rechter beperkt kan worden, zolang dit een gerechtvaardigd doel dient en proportioneel is (artikel 6 EVRM). Misbruik van recht rechtvaardigt een niet-ontvankelijkverklaring, en afzien van horen kan alleen leiden

tot doorbreking van het appelverbod als het verzet inhoudelijk behandeld had moeten worden op een zitting (ECLI: NL:RVS:2023:4063, JB 2023, 232).

SLOT

Bestuursrechters zoeken vaker naar een burgervriendelijkere uitkomst, maar zien zich tegelijkertijd (nog steeds) gehinderd door strikte lijnen in de jurisprudentie van de hoogste rechtscolleges, getuige onder meer een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 28 augustus 2024, waarin de rechter in een ‘persoonlijke noot’ de harde lijn van de Afdeling over de uitleg van de Wet hersteloperatie toeslagen bekritiseert. Toch proberen ook de hoogste bestuursrechters, waar mogelijk, hun steentje bij te dragen aan een burgervriendelijker bestuursrecht, waarbij met name de nieuwe lijn van de verschoonbare termijnoverschrijding in het oog springt. De zoektocht naar het vinden van de juiste balans tussen enerzijds individuele rechtsbescherming en anderzijds rechtszekerheid en rechtseenheid in het bestuursrecht blijft onderwerp van discussie. Onze verwachting is dat ook komend jaar deze zoektocht zal worden voortgezet. De Wet versterking waarborgfunctie Awb zal daar ongetwijfeld aan bijdragen.

**De auteurs zijn allen advocaat bij Pot Jonker
Advocaten N.V. te Haarlem.**

