

# Kroniek Bestuurs- procesrecht



kroniek  
2009-2010

## INHOUD

*Belanghebbende: Stichtingen, verenigingen en groeperingen, Procesbelang, Afgeleid belang, Belanghebbend/afstand en zicht, Belanghebbend/geluid, Belang/toerekening en overgang »*  
*Termijnperikelen » Bezwaar » Beroep » Vervolg Brummen-lijn en incidenteel hoger beroep »*  
*Schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn » Van beoordeling van een besluit naar beslechting van het geschil: Artt. 6:18, 19 en 24 Awb, Art. 6:22 Awb, Rechtsgevolgen in stand laten, Zelf in de zaak voorzien, Bestuurlijke lus » Slot*

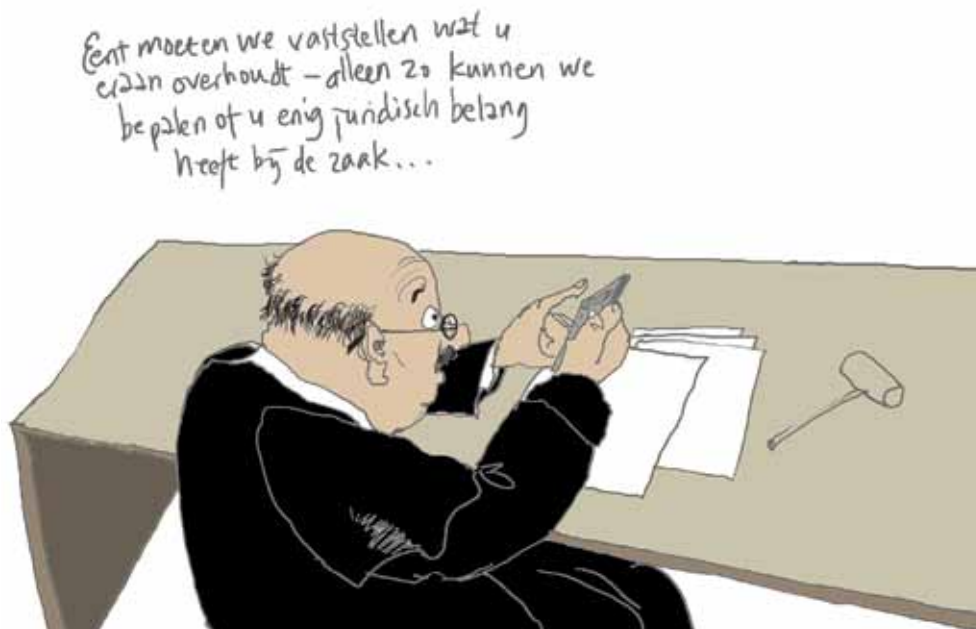
In het bestuursprocesrecht wordt het beeld van stroperige procedures een beetje opgefrist als gevolg van toegenomen mogelijkheden voor en neiging van de bestuursrechter tot finale geschillenbeslechting. Ook valt op een verdere verfijning van de rechtspraak inzake schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn.<sup>1</sup>

J.C. Binnerts en M.F.A. Dankbaar<sup>2</sup>  
advocaten te Haarlem

## Belanghebbende

### Stichtingen, verenigingen en groeperingen

In de befaamde uitspraken uit 2008 over ondermeer de Stichting Ruimte rekende de Afdeling af met loutere 'procedeeclubs' door te eisen dat ook feitelijke werkzaamheden, anders dan procederen, verricht moesten worden ter behartiging van het in de statuten beleden belang. Het was niet aanstonds duidelijk wat dit betekende voor lokale groeperingen, die juist plegen te worden opgericht naar aanleiding van een specifiek overheidsinitiatief en veelal nog weinig feitelijke werkzaamheden achter zich hebben op het moment dat zij 'de procedure in gaan'. Dat werd in deze kroniekperiode duidelijker. Als een echte *grassroots* beweging een groot aantal identieke individuele belangen bundelt, dan wordt die bundeling aangemerkt als de vereiste feitelijke werkzaamheden. Zo was op grond van die bundelingsgedachte een vereniging Buurtplatform Randwijk ontvankelijk ter zake van kapvergunning in die buurt (ABRS 24 juni 2009, JB 2009, 178 en AB 2009, 336), de vereniging Weg van de Snelweg ter zake van een besluit over de positionering van een buurtschool nabij een snelweg (ABRS 11 november 2009, JB 2009, 273) en ook de Stichting Rondom de Binding, die vocht tegen een oever-



verbinding in het Zaanse (23 juni 2010, JB 2010, 178 en AB 2010, 247). Erg feitelijk hoeven die werkzaamheden dan dus niet te zijn.

Of er daadwerkelijk sprake is van een bundeling wordt getoetst. Iemand die zelf geen procespositie had, kan geen stichting tegen detailhandel op bedrijventerreinen in Groningen oprichten, om die met succes als dekmantel te gebruiken (ABRS 7 oktober 2009, JB 2009, 251).

Rechtspersoonlijkheid is geen vereiste, maar een los verband moet wel voldoen aan het wat wazige criterium dat het 'als een eenheid deelneemt aan het rechtsverkeer'. Daarop sneuvelde een beroep van Recycling Netwerk, dat een coalitie van milieuorganisaties stelde te zijn, maar niet herkenbaar was in het rechtsverkeer (ABRS 22 oktober 2008, JB 2009, 4). Datzelfde lot trof de Dorpsraad Durgerdam (ABRS 21 juli 2010, JB 2010, 200) omdat die dorpsraad slechts een onderdeel was van de Stichting Centrale Dorpenraad Landelijk Noord.

### Procesbelang

Procesbelang ontbreekt als een bestuursorgaan alleen opkomt tegen een proceskostenveroordeling (ABRS 15 april 2009, JB 2009, 141). Maar het is er nog wel als een uitspraak gevraagd wordt over een weigering van een ontheffing voor een project dat er toch niet meer komt, als gesteld wordt dat de uitspraak van belang is voor een latere schadevergoedingsclaim (ABRS 17 juni 2009, JB 2009, 175).

Belang kan ook worden behouden als het besluit waartegen opgekomen werd door tijdsverloop heeft opgehouden te gelden, maar als een oordeel voor latere jaren relevant kan zijn. Zie bijvoorbeeld CBB 19 juni 2009, AB 2009, 346.

Ook bij een rechterlijke beoordeling van tijdelijke verboden als een huis- of rijverbod houdt iemand belang – ook al zijn die verboden al lang uitgewerkt – in verband met het diffamerende karakter ervan (ABRS 19 mei 2010, zaaknr. 200907721/1/H3 en ABRS 21 juli 2010, JB 2010, 202).

<sup>1</sup> De kroniek is gebaseerd op in de JB en de AB gepubliceerde uitspraken. Deze aflevering begint waar de vorige Kroniek (*Advocatenblad* 2010-10/11) is geëindigd: halverwege 2009. De laatste uitspraken die zijn verwerkt, zijn van begin 2011.

<sup>2</sup> Beiden advocaat bij Pot Jonker Seunke Advocaten N.V. te Haarlem.



Dat gaat echter niet zo ver dat in beroep nog een oordeel kan worden verkregen over een in bezwaar ingetrokken ontslagbesluit, al zou het voor betrokkene met het oog op de toekomst nuttig zijn te weten hoe de rechter daarover zou hebben geoordeeld: CRvB 29 juli 2010, JB 2010, 260.

Een raadselachtige redenering volgde CRvB om erfgenamen die slechts beneficiair de nalatenschap van de oorspronkelijke appellant hadden aanvaard buitenspel te zetten in het door hen voortgezette beroep van de overledene tegen de vaststelling van een eigen bijdrage. Omdat de schulden de baten verre overtroffen – ook als het beroep gegrond was – zouden erfgenamen toch niets met de zaak opschieten en dus hadden zij geen procesbelang meer (CRvB 29 december 2009, JB 2010, 56).

### Afgeleid belang

De huurder van een voormalig vliegveld was geen belanghebbende bij een besluit tot gedeeltelijke weigering van een tijdelijke gebruiksvrijstelling, verzocht door en verleend aan de Staat, want zij had slechts een afgeleid belang daarbij, aldus ABRS 24 maart 2010, JB 2010, 118. De vraag is wat we daarmee opschieten. Immers, die huurder kan toch alsnog die vrijstelling, voor zover niet al verleend, zelf vragen en de weigering aanvechten, zo zou je denken.

Een huurder van een pand kwam op tegen intrekking van een gebruiksvergunning die was aangevraagd en verleend aan de eigenaar. De Afdeling oordeelde dat het belang van de huurder een afgeleid belang was, dat niet rechtstreeks bij het besluit was betrokken (ABRS 10 juni 2009, JB 2009, 173).

### Belanghebbend/afstand en zicht

De Voorzieningenrechter Utrecht deed een poging een algemene richtlijn uit te vaardigen ter beoordeling van belanghebbendheid bij een kapvergunning. Het belang was afwezig bij meer dan honderd meter afstand en geen zicht of anders bij meer dan tweehonderd meter, behoudens bijzondere omstandigheden zoals beeldbepalende bomen of grote aantallen (13 februari 2009, JB 2009, 106).

Iemand met een eigen sterrenwacht (ja, dat komt kennelijk voor) is niet belanghebbend bij de weigering van een handhavingsverzoek ter zake van een *skybeamer* op twaalf kilometer afstand, ook al hindert deze hem bij zijn hobby (ABRS 28 oktober 2009, JB 2009, 270).

### Belanghebbend/geluid

De Afdeling heeft de lijn verlaten dat alleen de aanvrager van een besluit hogere grenswaarde en de eigenaar dan wel bewoner van een woning, waarvoor die hogere waarde wordt vastgesteld, aan te merken zijn als belanghebbenden bij een dergelijk besluit. Dat kan ook een belangenstichting van omwonenden zijn (ABRS 27 mei 2009, AB 2009, 329) of een partij die ter plaatse nog woningen wil bouwen (ABRS 27 mei 2009, AB 2009, 330) of bewoners van woningen in de directe omgeving (ABRS 1 juli 2009, AB 2009, 331). De verruiming geldt ook voor vaststelling van saneringsmaatregelen (ABRS 25 november 2009, AB 2010, 111).

### Belang/toerekening en overgang

ABRS 19 augustus 2009, JB 2009, 215 betrefte een directeur van een bv die per ongeluk op eigen naam bezwaar had gemaakt tegen een besluit, waarbij niet hijzelf maar de vennootschap belang-

hebbende was. De Afdeling toonde zich mild en stond toe het bezwaarschrift toe te rekenen aan de vennootschap; iets dergelijks had de Afdeling al in 2004 aangenomen voor het geval het een beroepschrift betrof.

Hangende een beroepsprocedure tegen een WAV-boete werd een vof ontbonden en werden de activa en passiva overgedragen aan een nieuwe partij, die de boete betaalde en het beroep voortzette. Dat gaat goed, aldus ABRS 7 oktober 2009, JB 2009, 250 omdat de hoedanigheid van belanghebbende was overgegaan.

## Termijnperikelen

Bestuursorganen plegen tegenwoordig de aangetekende post te vermijden, ongetwijfeld ter besparing van bestuurslasten. Omdat in veel gevallen het moment van verzending van een besluit de aanvang van de bezwaartermijn bepaalt – deze vangt dan als regel de dag erna aan – is het niet voorhanden zijn van een verzendbewijs lastig als de ontvangst van het besluit wordt ontkend. Het begint er dan mee dat het bestuursorgaan de verzending aannemelijk moet maken aan de hand van een eigen postregistratiesysteem. De Afdeling stelt geen hoge eisen, maar een bestuursorgaan kan het te bont maken; zie ABRS 31 maart 2010, JB 2010, 124 en ABRS 18 augustus 2010, JB 2010, 216. In die laatste zaak werd bijvoorbeeld wel geregistreerd wanneer de brief de afdeling juridische zaken had verlaten, maar niet wat de postkamer er vervolgens mee deed.

Als de verzending van een besluit aannemelijk is gemaakt, wordt ook de ont-

vangst verondersteld. Wie die wil ontkennen, moet van goeden huize komen; hij moet *geloofwaardig* ontkennen. Dat lukt maar zelden. En wie dat probeert, maar vervolgens met de ogen knippert, kan zelfs om de oren krijgen dat er sprake is van ‘evidente *ongeloofwaardigheid*’ (CRvB 19 februari 2010, *JB* 2010, 130; zie ook CRvB 16 december 2008, *AB* 2009, 314; CRvB 8 mei 2009, *AB* 2009, 315 en ABRS 10 februari 2010, *AB* 2010, 121).

Vervolgens moet het bezwaarschrift tijdig worden verzonden. Dat kan per fax. Bewaar dan wel het verzendrapport, want ontkent het bestuursorgaan later de ontvangst, dan is er nog hoop op een goede afloop. Een faxjournaal met ‘OK’ bewijst verzending, behoudens tegenbewijs. De enkele stelling van het bestuursorgaan dat het bezwaarschrift niet is ontvangen, is dan onvoldoende om aan te nemen dat het niet is aangekomen (ABRS 27 januari 2010, *JB* 2010, 64).

Per post indienen kan ook, maar plak dan wel voldoende postzegels. Doe je dit niet en komt het toch op tijd aan, dan ben je ontsnapt aan een beroepsfout. Het plakken van onvoldoende postzegels is op zichzelf geen reden om aan te nemen dat niet-ontvankelijkheid moet volgen (CRvB 15 oktober 2010, *JB* 2010, 264). Maar adresseer het bezwaarschrift wel goed. Zelfs als het bestuursorgaan je de termijnoverschrijding wil vergeven die het gevolg is van een onjuiste adressering, ben je niet gered. De Afdeling vindt ontvankelijkheid nu eenmaal een zaak van openbare orde. Indien een termijnoverschrijding niet verschoonbaar is, laat art. 6:11 Awb geen ruimte voor een belangenafweging als gevolg waarvan buiten het kader van deze bepaling een uitzondering wordt toegestaan op een voor een belanghebbende fatale termijn. Het is niet aan de rechter om daar uitzonderingen op te maken, ook al zijn daarover in de literatuur andersluidende opvattingen geuit. Zie bijvoorbeeld ABRS 14 juli 2010, *AB* 2010, 294 en CRvB 16 juli 2010, *JB* 2010, 222.

En dan natuurlijk verzending per e-mail. Ook linke soep. Volgens de wet mag het, maar alleen als het bestuursorgaan uitdrukkelijk kenbaar heeft gemaakt dat deze weg openstaat. Dit geldt

sinds 1 juli 2010 ook voor de bestuursrechter (Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter, *Stb.* 2010, 173). De Afdeling houdt dat nog af: zij heeft die mogelijkheid niet opengesteld en op haar site zelfs uitdrukkelijk aangegeven dat beroepschriften niet gemaïld kunnen worden. Dat leidde in ABRS 23 juli 2010, *JB* 2010, 205 tot een niet-ontvankelijkheid.

Het ontbreken van een rechtsmiddelenverwijzing leidt volgens de Hoge Raad zonder meer tot verschoonbaarheid van termijnoverschrijding, tenzij belanghebbende uit anderen hoofde geweten zou hebben van aanvang en lengte van de termijn (HR 19 maart 2010, *JB* 2010, 97). Anders en strenger zijn de CRvB en de ABRS, die het ontbreken van een verwijzing niet zonder meer grond van verschoonbaarheid achten, maar een verkeerde verwijzing wel. Dat bleek uit onder meer ABRS 6 oktober 2010, *JB* 2010, 251, waarin een foutieve rechtsmiddelenverwijzing de appelland op het verkeerde spoor zette. Ook het ontbreken van een dergelijk rechtsmiddelenverwijzing in combinatie met het feit dat het betreffende besluit er niet als een besluit uitzag – het was een factuur – leidde tot verschoonbaarheid (CRvB 12 januari 2010, *JB* 2010, 93).

De Crisis- en herstelwet dwingt in bepaalde gevallen de appelland om zijn beroep meteen te motiveren op straffe van niet-ontvankelijkheid. Daarop moet het bestuursorgaan wel wijzen; zo niet, dan wordt dit de appelland (nog) niet tegenwerpen in ABRS 23 februari 2011, *AB* 2011, 79.

## Bezwaar

Op grond van art. 7:9 Awb moeten nieuwe feiten die na het horen in bezwaar bekend worden en die voor de beslissing op bezwaar relevant zijn, met belanghebbenden worden besproken. Onder ‘nieuw feit’ moet niet worden verstaan een nader rapport dat een eerder uitgebracht rapport bevestigt of verduidelijkt, zo herhaalt de Afdeling in ABRS 19 augustus 2009, *JB* 2009, 217. Dat nieuwe rapport mag dus aan de beslissing op bezwaar ten grondslag worden gelegd zon-

der dat bezwaarde daarop heeft kunnen reageren. Een in bezwaar ingewonnen rapport dat een ruimtelijke onderbouwing aanvulde op een punt waar die nog geen informatie bevatte (te weten ‘verkeer’), werd niet als zo’n bevestiging of verduidelijking gezien en had dus aan bezwaarden ter reactie moeten worden voorgelegd, alvorens het aan de beslissing op bezwaar ten grondslag kon worden gelegd (ABRS 23 juni 2010, *JB* 2010, 179).

## Beroep

Bij het instellen van beroep bij de Afdeling kan niet worden volstaan met een herhaling van de eerder ingediende zienswijzen, zonder dat de beantwoording in het bestreden besluit van die zienswijzen bestreden wordt (ABRS 21 april 2010, *AB* 2010, 163). De Centrale Raad is soepeler. Een beroep was slechts gemotiveerd met een verwijzing naar het bezwaarschrift en dat was genoeg voor de Raad om aan te nemen dat art. 6:5 Awb was nageleefd, in een situatie waar duidelijk was wat het geschil was en de beslissing op bezwaar niet afweek van de beslissing *in primo* (CRvB 19 maart 2009, *JB* 2009, 137 en CRvB 23 juni 2009, *JB* 2009, 206).

Dan kan het ook nog zijn dat pas in de loop van de eerste aanleg het licht bij appelland aan gaat. Hij brengt ter zitting van de rechtbank alsnog een nieuwe beroepsgrond naar voren. Kan dat? In het algemeen geldt dat dit is toegestaan, mits de goede procesorde niet in het gedrang komt. Zie bijvoorbeeld ABRS 3 februari 2010, *JB* 2010, 67, waarin de Afdeling oordeelde dat gronden waarop bij de rechtbank pas ter zitting een beroep werd gedaan, toelaatbaar waren en niet door de rechtbank terzijde hadden mogen worden gelaten. Daarbij speelde een rol dat de goede procesorde niet in het gedrang kwam en dat de gronden al wel eerder in de zienswijzefase waren aangevoerd. Bij een punitieve sanctie is het zelfs een hard ‘recht’ van de appelland. Dan geldt dat ter zitting in eerste aanleg aangedragen gronden in het geheel niet met een beroep op de goede procesorde

Als we onze targets nog willen halen, zullen we de punitieve sancties 5% moeten verhogen, collega's



buiten beschouwing mogen worden gelaten. 'Het had op de weg van de rechtbank gelegen deze beroepsgrond bij haar beoordeling te betrekken en daartoe zo nodig het onderzoek ter zitting te schorsen, dan wel het onderzoek, na de sluiting ervan ter zitting, te heropenen,' zo blijkt uit ABRS 1 december 2010, AB 2011, 35 en 12 mei 2010, JB 2010, 161.

En wat als appellant pas na de rechtbankuitspraak de juiste beroepsgrond ontdekt? Mag hij die dan in hoger beroep alsnog aanvoeren? Bij de Afdeling in beginsel niet, maar als het een punitieve sanctie betreft lijkt er weer wel ruimte te zijn, zeker als de grond in verband kan worden gebracht met bevoegdheidsaspecten (ABRS 30 september 2009, JB 2009, 234). Maar als het al mag bij de Afdeling, dan toch niet pas ter zitting (ABRS 28 april 2010, AB 2011, 34). De Centrale Raad laat meer ruimte voor nieuwe gronden in hoger beroep, maar ter zitting in hoger beroep aan de orde gestelde ingewikkelde verweren laat ook zij met een beroep op de goede procesorde buiten beschouwing. Het betrof overigens geen punitieve sanctie (CRvB 9 november 2010, JB 2011, 34).

Bij dit alles past dan nog de kanttekening dat de Crisis- en herstelwet uitdrukkelijk eist dat de beroepsgronden binnen de beroepstermijn worden aangevoerd. Wie spreekt er nog van een uniform bestuursprocesrecht?

## Vervolg Brummenlijn en incidenteel hoger beroep

Een uitdrukkelijk verworpen grond waartegen geen beroep is ingesteld kan bij uitzondering alsnog aan de orde komen in een vervolgprocedure, indien sprake is van een nauwe verwevenheid tussen een of meer beroepsgronden die in de tweede procedure zijn aangevoerd

en wel door de rechter moeten worden beoordeeld en de eerder verworpen grond (zie CRvB 13 januari 2009, AB 2009, 242).

Een uitdrukkelijk verworpen grond waartegen geen beroep is ingesteld kan in beginsel niet met een incidenteel appel alsnog worden bestreden. Ook hier geldt echter een uitzondering bij nauwe verwevenheid of als van betrokkene redelijkerwijs niet kon worden gevergd dat hij zelf hoger beroep instelde (CRvB 22 oktober 2008, JB 2009, 43). In het inmiddels ingediende wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht (TK 2011, 32450) wordt overigens wel voorzien in een mogelijkheid van incidenteel appel.

## Schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn

In onze vorige kroniek wezen wij reeds op deze nieuwe tak van sport. De bestuursrechtlers hebben termijnen waarbinnen een bestuursrechtelijk geding moet worden afgewikkeld. Bij overschrijding daarvan heeft de betrokken appellant, of hij nu gelijk had of niet, recht op een schadevergoeding van 500 euro per halfjaar van de overschrijding of deel daarvan. Dat heeft geleid tot een groot aantal uitspraken die met name in de JB zijn gepubliceerd. Voor de rechtzoekende en zijn adviseur is vooral het volgende van belang.

Het leerstuk mag niet ambtshalve worden toegepast, zo leert ABRS 16 december 2009, JB 2010, 32. Op de termijnoverschrijding moet dus een beroep worden gedaan (tenzij op de laatste zitting er nog geen overschrijding was te voorzien, maar deze pas daarna aan het licht trad, ABRS 10 februari 2010, JB 2010, 98).

De termijn bedraagt voor een geschil met bezwaar, beroep en hoger beroep bij de Afdeling maximaal vijf jaar en bij de Centrale Raad vier jaar. Bij een geschil dat na bezwaar in eerste en enige aanleg bij de Centrale Raad komt, is dit tweehalf jaar (CRvB 9 april 2009, JB 2009, 150), bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven is dit dan drie jaar (CBB 25 juni 2009, JB 2009, 210) en bij een geschil dat in eerste en enige aanleg bij de Afdeling komt twee jaar (ABRS 7 april 2010, zaaknr. 200904891/1/H2).

De termijn vangt in de regel aan op het moment dat bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit, maar dat kan anders liggen bij een punitieve sanctie; dan begint deze als jegens betrokkene concrete handelingen worden verricht waaraan hij de redelijke verwachting kan ontlenen dat hem een boete zal worden opgelegd. Als regel zal dit zijn als de kennisgeving van de boete wordt gedaan, maar dat kan anders – eerder – liggen (ABRS 9 december 2009, JB 2010, 28). Erg scheutig is de Afdeling daarmee overigens niet: noch een brief waarin nog 'slechts' de mogelijkheid van een boete werd besproken, noch het horen na het geven van een cautie was in ABRS 16 februari 2011, JB 2011, 87 voldoende om die redelijke verwachting te wekken.

In ABRS 3 november 2010, *JB* 2010, 273 oordeelde de Afdeling dat het feit dat verschillende gezinsleden gezamenlijk procedeerden over hun individuele asielaanvragen, niet maakt dat zij ook de schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn zouden moeten delen. Ieder gezinslid kreeg zelf de standaardvergoeding. Het gezamenlijk procederen werd geacht geen matigende invloed te hebben op de veronderstelde mate van spanning en onzekerheid per individu. Maar in ABRS 9 februari 2011, *JB* 2011, 82 (een milieukwestie) gold weldegelijk het adagium ‘gedeelde smart is halve smart’. Tien appellanten kregen elk een tiende van de gebruikelijke vergoeding, omdat zij bij elkaar hadden kunnen uithuilen.

Verder is er dan nog zeer fijnzinnige jurisprudentie over onder andere wie onder welke omstandigheden de schadevergoeding moet betalen (de Staat, als de vertraging in de rechterlijke fase optreedt, of het openbaar lichaam waaronder het betreffende bestuursorgaan ressorteert wanneer het in bezwaar te lang duurt), over compensatiemogelijkheden (waardoor bijvoorbeeld overschrijding in bezwaar in de rechterlijke fase wordt goedge maakt) en over eventuele aanvaardbare excuses voor de overschrijding. Bij punitieve sancties vertaalt de overschrijding zich overigens niet in schadevergoeding maar in een reductie van de boete met vijf procent bij een overschrijding van minder dan zes maanden (ABRS 17 maart 2010, *JB* 2010, 108), daarbij aansluitend op vergelijkbare jurisprudentie van de Hoge Raad in strafzaken (HR 19 december 2008, *AB* 2009, 230).

## Van beoordeling van een besluit naar beslechting van het geschil

Het bestuursprocesrecht heeft zich ook in deze kroniekperiode meer ontwikkeld van beoordeling van een los besluit in de

richting van beslechting van het onderliggende geschil. Twee wettelijke wijzigingen dragen daar aan bij, te weten de introductie van de bestuurlijke lus per 1 januari 2010 en – voor situaties waar de Crisis- en herstelwet van toepassing is – de verruimde mogelijkheid van het passeren van gebreken. Daarnaast is de rechter ook ruimhartiger in het toepassen van al bekende middelen ter bevordering van de finale geschilbeslechting.

### Artt. 6:18, 19 en 24 Awb

In zekere zin begint dat er al mee dat, waar mogelijk, vervolgbesluiten die voortbouwen op het bestreden besluit van rechtswege worden meegenomen bij de behandeling en beslissing, zodat partijen daarna ook in één keer weten waar zij aan toe zijn. De artt. 6:18, 19 en 24 Awb zijn daarbij het instrument.

Zie bijvoorbeeld CRvB 12 augustus 2010, *JB* 2010, 225, waarbij hangende beroep tegen de weigering van een uitkering op de ene grond een tweede besluit werd genomen waarbij een geheel andere feitelijke grond werd aangevoerd, die mede de weigering moest dragen, onder handhaving van de eerste grond. Dat tweede besluit werd aangemerkt als een 6:18 Awb-besluit en de rechtbank, die dit niet mee had genomen in zijn beoordeling, werd op de vingers getikt. Enigszins vergelijkbaar: CRvB 14 oktober 2008, *JB* 2009, 18, waarin na bezwaar beroep was ingesteld tegen een besluit tot intrekking van bijstand en waarin vervolgens, hangende beroep, een tweede besluit was genomen dat gedeeltelijk wijziging bracht in het bestreden besluit en daarnaast een beslissing tot terugvordering inhield. De rechtbank had dit laatste besluit op grond van artt. 6:18 en 6:19 Awb moeten betrekken in het beroep, hoewel het geen wijziging bracht in het intrekkingbesluit.

Als het nieuwe besluit het bestreden besluit materieel wijzigt, kan dat zelfs leiden tot verwisseling van hoedanigheden van procespartijen, zie CRvB 10 juni 2010, *JB* 2010, 208. Het UWV had aan appellante een WW-uitkering toegekend. De werkgever heeft tegen dat besluit bezwaar gemaakt. Het UWV heeft het bezwaar van de werkgever gegrond ver-

klaard en daarbij tevens vastgesteld dat appellante verwijtbaar werkloos was en niet in aanmerking kwam voor een WW-uitkering. Het beroep van appellante tegen dat laatste besluit werd door de rechtbank ongegrond verklaard, waarna appellante hoger beroep instelde. De werkgever is derdebelanghebbende partij in dit geding. Hangende hoger beroep kende het UWV alsnog aan appellante een WW-uitkering toe, waarmee appellante zich kon verenigen. Het hoger beroep van appellante wordt niet-ontvankelijk verklaard wegens het ontbreken van procesbelang. Gelet op de zienswijze van de werkgever op het nadere besluit van het UWV heeft de Raad onder overeenkomstige toepassing van artt. 6:19 lid 1 en 6:24 Awb het nadere besluit in het geding betrokken en de stellingen van de werkgever aangemerkt als gronden van beroep.

Een vergelijkbare rolwisseling is te vinden in ABRS 2 juni 2010, *JB* 2010, 229, waarin derden een beslissing op bezwaar tot handhaving van een besluit tot verlening van een vergunning met succes hadden bestreden bij de rechtbank. Alleen de vergunninghouder stelt hoger beroep in. Het college neemt hangende de hoger beroepsprocedure een nieuwe beslissing op bezwaar en handhaaft opnieuw de vergunning. Op grond van artt. 6:18, 6:19 en 6:24 Awb wordt de nieuwe beslissing op bezwaar onderwerp van het geding in hoger beroep. Ongeacht de vraag of X en Y daartegen een rechtsmiddel instellen, neemt de Afdeling op grond van dezelfde artikelen een beroep van rechtswege aan van X en Y. Dat de nieuwe beslissing op bezwaar voor vergunninghouder aanleiding is om het hoger beroep in te trekken, staat niet in de weg aan behandeling van de beroepen van rechtswege die daarop meeliften, zodat de Afdeling alles in één keer kan afdoen.

### Art. 6.22 Awb

Art. 6:22 Awb stond altijd al toe om formele gebreken te passeren, als die geen nadeel hadden berokkend; feitelijk is dit ook een vorm van finale geschillenbeslechting. Deze mogelijkheid is dus voor Crisis- en herstelwet-gevallen verruimd tot ook niet-formele gebreken. Gelet

op het proeftuinkarakter van het eerste hoofdstuk van deze wet moeten we rekening mee houden dat deze verruiming te zijner tijd voor het gehele bestuursprocesrecht gaat gelden.

### Rechtsgevolgen in stand laten

Als de geconstateerde gebreken toch tot vernietiging leiden, dan moet de rechter bezien of de gevolgen van het bestreden besluit niet alsnog in stand kunnen blijven. Daarvoor is niet meer vereist dat rechtens nog maar één besluit mogelijk is. Indien het bestuursorgaan vasthoudt aan zijn besluit, het besluit alsnog motiveert en de andere partij zich daarover kan uitlaten, kan het aangewezen zijn de rechtsgevolgen in stand te laten. Daarbij is beslissend of de inhoud van het vernietigde besluit na de nieuwe motivering de rechterlijke toets kan doorstaan (ABRS 12 augustus 2009, AB 2009, 368). Bij toepassing van het instrument van het in stand laten van rechtsgevolgen komt de rechter beoordelingsvrijheid toe. Daarbij mag de rechter gebruikmaken van nieuwe stukken – daterend van na het vernietigde besluit – op voorwaarde dat partijen voldoende in de gelegenheid zijn gesteld zich daarover uit te laten. In dit geval deugde het aanvankelijke welstandadvies niet, maar een nader uitgebracht advies wel en daarom konden de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven (ABRS 27 januari 2010, JB 2010, 77).

Maar er gelden grenzen: de rechtbank constateerde dat een bouwplan in strijd was met het bestemmingsplan, maar liet de rechtsgevolgen van de zonder vrijstelling verleende bouwvergunning in stand. Daarmee was evenwel geen vrijstelling verleend. De rechtsgevolgen waren ten onrechte in stand gelaten (ABRS 30 september 2009, AB 2009, 388). De rechtsgevolgen van een vernietigde bouwvergunning kunnen evenmin in stand worden gelaten als voor reguliere afgifte nog een ontheffing van de bouwverordening nodig zou zijn en deze niet voorhanden is, ook al lag er een rapport dat een dergelijke ontheffing prima verleend kon worden. Hier had een lus uitkomst kunnen bieden (ABRS 23 juni 2010, JB 2010, 179).

### Zelf in de zaak voorzien

Als het bestreden besluit vernietigd wordt en ook de gevolgen ervan niet in stand worden gelaten, rijst de vraag of de rechter zelf in de zaak kan voorzien door middel van zijn uitspraak. Vaak is dat weinig spectaculair, omdat bijvoorbeeld in het dictum alsnog een bezwaar ongegrond wordt verklaard, een aanvraag wordt geweigerd of iets wordt ontzegd aan de appellant. Stuk voor stuk situaties waarin rechtens maar één besluit mogelijk is.

Het kan echter ook een positief besluit betreffen. Zie bijvoorbeeld CRvB 24 september 2008, AB 2009, 281, waarin het een besluit betrof om geen vergoeding te verstrekken voor een bepaald medicijn. De raad oordeelt dat er geen ruimte bestaat voor een ander besluit dan honoreren van het verzoek, herroept zelf het primaire besluit en bepaalt dat de kosten voor het medicijn moeten worden vergoed.

Maar het zelf in de zaak voorzien is uitdrukkelijk niet meer beperkt tot de situatie waarin rechtens slechts één besluit mogelijk is, aldus de voorzitter in ABRS 14 april 2010, JB 2010, 139, waarin de rechtbank zelf een begunstigingstermijn vaststelde. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB 26 mei 2009, AB 2009, 303), dat kampte met een eigenwijs bestuursorgaan dat zijn beslissing op bezwaar ten tweeden male zag sneuvelen, voorzag ook zelf in de zaak. Een aardig voorbeeld vormt ook ABRS 11 maart 2009, AB 2010, 30, waarin de rechter concludeerde dat ten onrechte een bouwvergunning was geweigerd en zelf in de zaak voorzag door haar uitspraak in de plaats te laten treden van het vernietigde besluit. Wij zijn benieuwd of de rechtbank daarbij gedacht heeft aan het heffen van leges, of het stellen van gebruikelijke voorwaarden.

De rechtbank kan ook te ver gaan in de wens tot finale geschilbeslechting te komen, zo illustreert ABRS 8 december 2010, AB 2011, 27. Noch over het besluit *in primo*, noch ten tijde van bezwaar bleek appellant te zijn gehoord. De rechtbank passeerde dit gebrek door het horen op de zitting in de plaats te stellen van het horen in bezwaar en vervolgens zelf in de zaak te voorzien. Dat kon echter niet

volgens de Afdeling. Daarbij achtte de Afdeling in dit geval van belang dat de leden van het college ter beoordeling van geneesmiddelen (die betrokken hadden moeten worden bij het horen van appellant, voorafgaand aan de beslissing *in primo*), anders dan de rechters, over specifieke op de materie betrekking hebbende medische deskundigheid beschikken, zodat de standpunten over en weer alleen bij die gelegenheid ten volle hadden kunnen worden besproken.

### Bestuurlijke lus

Als het zelf afdoen niet in één keer lukt, is er ten slotte tegenwoordig dus ook de bestuurlijke lus. De rechtbank stelt in een tussenuitspraak een gebrek vast en stelt het bestuursorgaan in de gelegenheid om dit in een nieuw besluit binnen een bepaalde termijn te herstellen, waarna dit nieuwe besluit de inzet van het geding wordt. Deze lus wordt in allerhande situaties toegepast:

- voor het herstel van een bevoegdheidsgebrek: ABRS 17 maart 2010, JB 2010, 109;
- voor het herstel van een motiveringsgebrek, zodat nader onderzoek zou worden uitgevoerd en er dan al dan niet een ander besluit zou komen: ABRS 17 maart 2010, JB 2010, 110;
- voor het alsnog beoordelen door het bestuursorgaan van het verzoek op basis van de juiste wettelijke grondslag: ABRS 14 april 2010, AB 2010, 166;
- voor nader onderzoek door een na overleg met appellant aan te zoeken deskundige en de Afdeling mee te delen wat de uitkomsten van dit onderzoek zijn en tot welke bevindingen of nader besluit de commissie naar aanleiding van die uitkomsten is gekomen: ABRS 8 september 2010, JB 2010, 232;
- bij een weigering van een bouwvergunning wegens strijd met het bestemmingsplan zonder dat was onderzocht of de Raad bereid was via een projectbesluit tot afwijking daarvan te beslissen: ABRS 2 februari 2011, JB 2011, 62;
- om het in de overwegingen van de Raad vastgestelde gebrek te herstellen en daartoe de medische grondslag van het bestreden besluit in overeenstem-

Heeft een van jullie  
een bestuurlijke lus bij  
zich?



ming te brengen met het oordeel van de deskundige: CRvB 29 april 2010, AB 2010, 208.

- om specifieke keuzes in een bestemmingsplan, die door de Afdeling niet juist zijn bevonden, ongedaan te maken door aanpassing van planregels en -kaarten, of om die keuzes nader te motiveren: ABRS 18 mei 2011, zaaknr.

200904066/1/T1/R1 en 200906800/1/T1/R1 en ABRS 27 april 2011, zaaknr. 201002954/1/T1/M3;

- om alsnog een inhoudelijk besluit te nemen op een aanvraag, die ten onrechte op formele gronden was afgedaan, waardoor de Raad niet zelf in de zaak kon voorzien: CRvB 3 november 2010, AB 2010, 341.

## Slot

Het bestuursprocesrecht blijft driftig in beweging. Desondanks viel op dat we in de beschreven periode maar weinig gepubliceerde 'nieuwe jurisprudentie' aantreffen over al die veranderde bestuursrechtwetgeving. Kennelijk moet die nog op gang komen. Er zijn daarnaast overigens ook al weer verschillende nieuwe wetswijzigingen in voorbereiding. We denken daarbij aan de hiervoor al gememoreerde Wet aanpassing bestuursprocesrecht (TK 2011, 32 450), de Wet na-deelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (TK 2011, 32 621) en – niet in de laatste plaats – aan de aangekondigde verhogingen van het griffierecht. Die maatregel zal ongetwijfeld ook in het bestuursrecht tot aanmerkelijk minder jurisprudentie leiden.

(advertenties)

De Keizersgracht Juristen

**In Heerlen centrum bieden wij een representatieve, statige kantoorvilla aan, gelegen aan de Akerstraat 146-148.**

(A-locatie)



- Oppervlakte ca. 220 m<sup>2</sup>
- 7 parkeerplaatsen op eigen terrein
- afwerking met parketvloer, vloerbedekking, plafondverlichting, keuken, patch-ruimte
- huurprijs € 33.000,- per jaar
- aanvaarding in overleg

De Keizersgracht Juristen  
T.a.v. Mw. Iris Engels  
Akerstraat 140  
6417 BV HEERLEN  
Tel: 0031-45-5740303



Snee, Nuijten en Van Dijk Advocaten te Bergen op Zoom

zoekt

ervaren

**ADVOCAAT / ADVOCATEN**

Alle vormen van samenwerking zijn bespreekbaar (op huurbasis; op basis van kostendeling c.q. kostenmaatschap c.a.) De huidige praktijk is ondernemingsgericht. Het kantoor is gevestigd in een monumentaal pand vlakbij het centrum en station. Alle voorzieningen zijn aanwezig.

Snee, Nuijten en Van Dijk  
Postbus 700  
4600 AS Bergen op Zoom  
Tel. 0164 25 90 90  
Fax 0164 25 55 68  
Email: snd@home.nl

Graag reactie t.a.v. Mr J.C.M. Nuijten  
(die ook bereikbaar is voor telefonische informatie)