

# Kroniek Bestuurs- procesrecht

In de afgelopen kroniekperiode<sup>1</sup> kwam het thema misbruik van procesrecht tot wasdom; reden om er een afzonderlijk hoofdstuk in de kroniek aan te wijden. Verder ontwaarden wij onder meer bewegingen bij het belanghebbendenbegrip, verduidelijkingen bij de relativiteitsregel en rechtseenheid rond herziening. Daarnaast waren er natuurlijk de gebruikelijke verzendperikelen en het termijnleed, dat het bestuursprocesrecht nu eenmaal niet kwijtraakt, ook niet in dit digitale tijdperk.



Marieke Dankbaar en Jan Coen Binnerts<sup>2</sup>

**Belang:** *Procesbelang* » *Belanghebbend worden* » *Concurrentie* » *Afgeleid belang* » *Actueel belang* » *Objectief bepaalbaar belang* » *Collectieve belangen en belangen van bestuursorganen* » *Afstand, zicht en kleuring* » **Relativiteit** » **Bekendmaking, verzenden en ontvangen:** *Termijnen* » *Verzenden en ontvangen* » *Verschoonbaar* » **Bezwaarschriftprocedure** » **(Hoger) beroep en goede procesorde** » **Finale geschilbeslechting** » **Herziening** » **Misbruik van procesrecht**

<sup>1</sup> Voor deze kroniek namen wij de tussen 1 juli 2014 en 30 juni 2015 in *AB Rechtspraak Bestuursrecht* ('AB') en *Jurisprudentie Bestuursrecht* ('JB') gepubliceerde uitspraken als uitgangspunt.

<sup>2</sup> Advocaten bij Pot Jonker Advocaten in Haarlem.

## BELANG

### Procesbelang

Procesbelang vervalt als de bevoegdheid tot invordering van dwangsommen ingevolge art. 5:35 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is verjaard. In ABRvS 5 maart 2014 (AB 2014, 246) betekende dat dat aan het beroep, voor zover de staatssecretaris had bevestigd dat van verjaring sprake was, het procesbelang was ontvallen. De Afdeling (ABRvS 9 april 2014, AB 2014, 247) oordeelde anders (wel degelijk procesbelang) in een verjaringsgeval waarin zij nog een oordeel kon vellen over de vraag of het aan de bij het eerdere dwangsombesluit opgelegde last verbonden maximale dwangsombedrag nog niet was verbeurd. In dat geval zou die last namelijk nog niet zijn uitgewerkt, en zou het college niet de latere last hebben kunnen opleggen.

In zaken betreffende de WIA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) oordeelde de Centrale Raad van Beroep eerder dat geen procesbelang wordt aangenomen indien het (hoger) beroep er niet op is gericht wijziging in de toegekende uitkering aan te brengen en in die zin niet is gericht op een wijziging van de tussen het UWV en de betrokkene bestaande rechtsverhouding. In een uitspraak van 15 februari 2013 heeft de Raad dat kader enigszins verruimd: procesbelang wordt ook aangenomen bij betwisting van de vastgestelde mate van arbeidsongeschiktheid, in verband met de gevolgen die deze vaststelling heeft voor de bij de vervolguitering te stellen inkomenseis. Nu, op 9 januari 2015, heeft de CRvB nog een keer over het hart gestreken in die zin dat ook procesbelang zal worden aangenomen indien het bestreden besluit voor de eisende partij beslissende gevolgen in een rechtsverhouding tussen haar en een andere instantie dan het UWV heeft (CRvB 9 januari 2015, AB 2015, 122, JB 2015, 44).

De bestuursrechter beantwoordt alleen rechtsvragen in een geschil met betrekking tot een besluit. Bestaat het geschil niet meer, dan worden de al dan niet principiële nog openstaande vragen niet meer door de rechter besproken. Bij een door de rechtbank als ongegrond beoordeeld beroep, waarbij het besluit in stand werd gelaten, had de minister in beginsel dus geen belang bij een inhoudelijke beoordeling van zijn hoger beroep, waarin hij de niet-ontvankelijkheid van de oorspronkelijke appellanten bepleitte. Dat de minister een uitspraak wenste te verkrijgen vanwege toekomstige zaken maakte dit niet anders (ABRvS 25 juni 2014, AB 2014, 295). Zo ook in CRvB 28 januari 2015 (JB 2015, 59): procesbelang kan wel aan de orde zijn als in de toekomst vergelijkbare kwesties zullen spelen, maar die moeten dan wel gaan spelen tussen de appellant en het bestuursorgaan. Dat in de toekomst vergelijkbare zaken zullen spelen tussen lotgenoten van appellant en het bestuursorgaan is in de regel daarvoor onvoldoende. Maar de regel kent wel degelijk uitzonderingen, zo illustreert ABRvS 11 maart 2015, JB 2015, 74. De rechtbank had het beroep gegrond verklaard, maar de gevolgen van het besluit in stand gelaten. De Afdeling herhaalde de regel dat in zo'n geval de minister in beginsel geen procesbelang bij een hoger beroep heeft, maar aanvaardde hier een uitzondering. Als de minister de opvatting uit de uitspraak van de rechtbank zou moeten aanhouden, zou hij procedurevoorschriften bij het weigeren van toegang aan de grens moeten aanpassen. Op basis daarvan werd toch procesbelang aangenomen.

Bij meerpartijenverhoudingen lijkt de regel sowieso iets ruimer. Het belang bij een inhoudelijk oordeel over inmiddels geëxpireerde ontheffingen voor het laten stijgen en landen van helikopters of een luchtballon kan zijn gelegen in de omstandigheid dat de burgemeester het inhoudelijke oordeel

van de Afdeling kan betrekken bij procedures tegen toekomstige – jaarlijks te verlenen – ontheffingen. Gelet daarop had de burgemeester in dit geval dus wel belang bij een inhoudelijk oordeel (ABRvS 11 maart 2015, JB 2015, 74). Het feit dat een rechtsvraag in de toekomst toch wel terug zou komen, speelde ook een – zelfs bijzondere – rol in de roemruchte Zwarte Piet-zaak (ABRvS 12 november 2014, AB 2015, 55, JB 2014, 245). De Afdeling ‘betwijfelde’ namelijk of de oorspronkelijke eisers wel belanghebbenden waren; zij stapte daar echter overheen vanwege het grotere belang dat antwoord kwam op de eigenlijke vraag, te weten in hoeverre de burgemeester in het kader van de uitoefening van zijn bevoegdheden op het vlak van openbare orde en veiligheid de inhoud van uitingen en de mogelijke aantasting van grondrechten daardoor moest betrekken. Daarbij werd dus overwogen dat het hier ging om een jaarlijks terugkerende kwestie en eisers zich anders volgend jaar wel in een ontvankelijke groepering zouden hebben verenigd.

### Belanghebbend worden

Procesbelang kun je gaandeweg verliezen. Het omgekeerde kan ook: belanghebbende kun je ook nog worden hangende een geding, zoals de uitspraak van de ABRvS van 15 oktober 2014 (JB 2014, 226, AB 2015, 11) illustreert. Een besluit tot instellen van een markt was met succes bij de rechtbank aangevochten. Na het besluit tot instelling hadden twee marktcooplui rechten verworven om op die markt te staan. Die rechten dreigden waardeloos te worden als gevolg van de uitspraak van de rechtbank, zodat zij daartegen in hoger beroep kwamen. Dat ging allemaal goed.

### Concurrentie

Een eigenaar van een pand dat als supermarkt werd verhuurd, werd belanghebbend geacht bij een besluit tot verlening van een omgevingsver-



gunning ten behoeve van de bouw van een nieuwe supermarkt op vijfhonderd meter afstand. De Afdeling hanteerde de marktsegmentbenadering, en stelde vast dat de verhuurbaarheid van het pand zou kunnen lijden onder de bouw van een nieuw pand. Dat het pand ook voor andere doeleinden geschikt was, deed daar niet aan af in (ABRvS 28 januari 2015, JB 2015, 52). Die omstandigheid kan overigens wel van grote invloed zijn op de materiële kansen in beroep van een dergelijke belanghebbende, zoals de uitspraak van de Afdeling van 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585 illustreert.

Op de valreep van de kroniekperiode, op 15 juli 2015, wees de Afdeling in dit kader nog een interessante uitspraak (ECLI:NL:RVS:2015:2258). Het betrof een subsidietender ter verdeling van een door een subsidieplafond gelimiteerde pot cultuurgeld. Nadat de aanvragen van de vijf als eerste 'gefinishte' podiumgezelschappen waren gehonoreerd, was de pot op. Opera Holland was als zesde geëindigd en dreigde achter het net te vissen. Zij

vond echter (naar vervolgens bleek: op goede gronden) dat haar aanvraag te negatief en die van nummer vijf te positief was gewaardeerd en dat zij als vijfde had moeten eindigen. Zij was zowel tegen haar eigen weigering als tegen de toekenning aan nummer vijf opgekomen. De Afdeling herhaalde dat concurrenten belang kunnen hebben bij het bestrijden van elkaars subsidiebesluiten, maar stelde vast dat het hier feitelijk niet om concurrenten ging. Opera Holland was niet tegen verlening van subsidie aan nummer vijf. Zij had daar uitsluitend moeite mee omdat daardoor de subsidiepot op was geraakt. Maar de Afdeling overwoog dat in een procedure tegen de afwijzing van de eigen aanvraag ook de beoordeling van hoger geëindigde aanvragen aan de orde kan worden gesteld en dat als zou blijken dat het standpunt van Holland Opera over de beoordeling juist zou zijn en zij eigenlijk als vijfde had moeten eindigen, dat er toe zou leiden dat het subsidieplafond haar niet kon worden tegengeworpen. Dat betekende dat zij niet langer als belanghebbende kon

gelden ten aanzien van de toekenning aan nummer vijf en in zoverre niet-ontvankelijk werd verklaard. Nummer vijf zal opgelucht adem hebben gehaald, want haar toekenning was niet langer afhankelijk van het welslagen van het beroep van Holland Opera en werd hierdoor definitief.

### Afgeleid belang

Een huurder van een gebouw is geen belanghebbende bij een besluit tot aanwijzing ervan als monument, ook niet als hij contractuele verplichtingen jegens de eigenaar heeft tot herstel ervan. Dat laatste heeft immers slechts te gelden als een afgeleid belang (ABRvS 19 november 2014, JB 2015, 7).

### Actueel belang

Het enkele feit dat het perceel nog niet het juridisch eigendom is van een partij, leidt op zichzelf niet tot het oordeel dat hij geen rechtstreeks bij een omgevingsbesluit betrokken belang heeft. Wel moet voldoende duidelijk zijn dat er op korte termijn – binnen de beroepstermijn – zal worden overgedra-

gen. In de zaak die leidde tot ABRvS 21 mei 2014 (AB 2014, 341) had de betrokkene volgens zijn eigen verklaring een mondelinge overeenkomst tot koop gesloten met de wederpartij. Daargelaten of een mondelinge overeenkomst bestond, overwoog de Afdeling dat een dergelijke overeenkomst, die eerst na afloop van de beroepstermijn op schrift is gesteld, onvoldoende is voor het oordeel dat de wederpartij reeds daarom als belanghebbende bij het besluit dient te worden aangemerkt.

### Objectief bepaalbaar belang

Van een popfestival, dat jaarlijks gedurende drie dagen in je omgeving plaatsvindt, kun je last hebben. Als je op 3,2 kilometer van het festivalterrein woont dan kun je – zo werd vastgesteld – afhankelijk van de windrichting, geluid horen dat van dit terrein afkomstig is. De Afdeling maakte evenwel uit de verklaring van een ambtenaar, die was gaan luisteren op het perceel van appellante, op dat het door hem waargenomen geluid ‘niet erg luid’ was. Het was naar het oordeel van de Afdeling daarom niet aannemelijk dat appellante, naar objectieve maatstaven gemeten, als gevolg van het popfestival hinder van enige betekenis ondervond. Appellante wordt dus niet geraakt in een objectief bepaalbaar belang dat rechtstreeks bij het besluit tot vergunningverlening is betrokken (ABRvS 22 oktober 2014, AB 2015, 32).

### Collectieve belangen en belangen van bestuursorganen

Door langere tijd geen feitelijke handelingen meer uit te voeren in het kader van je statutaire doelstelling, kun je een eerdere ‘erkenning’ als collectieve belangenbehartiger verliezen. Maar het moet dan bij de betreffende organisatie wel heel lang een dooie boel zijn gebleven. In ABRvS 19 december 2014 (AB 2015, 73, JB 2015, 25) werd geoordeeld dat werkzaamheden die meer



dan een jaar aan het bestreden besluit voorafgingen, mochten worden opgevoerd; zelfs werkzaamheden die na de bezwaartermijn waren verricht konden er aan bijdragen dat continuïteit van de werkzaamheden werd aangenomen en een eerder verworven status van belanghebbende werd behouden.

Een vereniging van Maastrichtse coffeeshophouders kwam op tegen een besluit van de burgemeester tot sluiting van een shop van één van haar leden. Zij werd niet-ontvankelijk verklaard, omdat het collectieve belang waarvoor zij stond door die enkele sluiting niet was geraakt. Het feit dat de vereniging langs deze weg – mede ten behoeve van haar leden – het achterliggende beleid aan de kaak wilde stellen, maakte dat niet anders; en dat gold ook voor het feit dat andere leden als gevolg van de sluiting extra toeloop en daardoor overlast stelden te zullen ondervinden. Die laatste belangen waren niet bovenindividueel en vormden dus om die reden geen collectief belang (ABRvS 18 juni 2014, JB 2014, 166).

Dezelfde sluiting gaf aanleiding tot verdere verwickelingen, ook op procesrechtelijk vlak. De eigenaar was zelf ook in beroep gekomen en met succes. Dat leidde tot hoger beroep van de burgemeester. De zaak kreeg een nationale

dimensie en de minister stelde eveneens hoger beroep in, en vroeg subsidiair voeging om als partij tot het geding in hoger beroep te worden toegelaten. Beide pogingen faalden. Dat de uitspraak gevolgen zou kunnen hebben voor het door de minister gevoerde drugsbeleid, betekende niet dat de minister rechtstreeks betrokken was bij het besluit. Toelating als partij werd ook geweigerd om die reden, waaraan de overweging werd toegevoegd dat de minister geen eigen belang had gesteld dat tegengesteld was aan dat van de burgemeester (ABRvS 18 juni 2014, AB 2014, 391, JB 2014, 211).

Belanghebbendheid van een bestuursorgaan stond ook centraal in ABRvS 12 november 2014 (JB 2015, 5). B&W vroegen de minister om op grond van het Asbestbesluit handhavend op te treden tegen een aannemer die bij het plaatsen van zonnepanelen door asbesthoudende dakplaten wilde boren. Daar had de minister natuurlijk helemaal geen zin in. Uiteindelijk besliste de Afdeling dat het college geen belanghebbende was. Het al dan niet optreden van de minister doorkruiste of belemmerde geen bevoegdheden van het college, dat zelf bevoegd was om op grond van de Wet milieubeheer of de Woningwet op te treden.

## Afstand, zicht en kleuring

De hiervóór al onder het kopje procesbelang genoemde uitspraak (ABRvS 25 juni 2014, AB 2014, 295) handelt ook over het belanghebbendebegrip in het kader van zicht en afstand. De minister betoogde dat de rechtbank het beroep, voor zover ingesteld door de personen die op meer dan tweehonderd meter van de te realiseren multifunctionele accommodatie (MFA) woonden, niet-ontvankelijk had moeten verklaren, omdat die personen geen belanghebbenden waren. De Afdeling overwoog (fijn leerstellig) dat om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, een natuurlijk persoon een voldoende objectief bepaalbaar, eigen, persoonlijk belang dient te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit. Daarbij was in dit geval niet doorslaggevend of appellanten vanuit hun woningen zicht hadden op de MFA en evenmin of die woningen op meer dan tweehonderd meter van de MFA waren gelegen. Gelet op de ligging van de woningen en op de aard en omvang van de werken was het aannemelijk dat het besluit gevolgen kon hebben in de vorm van wateroverlast bij hun woningen. Reeds hierom waren appellanten belanghebbenden bij dit waterbesluit.

## RELATIVITEIT

Dat relativiteit en het belanghebbendebegrip soms dicht tegen elkaar aan schurken, laat ABRvS 3 september 2014 (JB 2014, 200) zien: appellant klaagde dat elders in het plangebied een verkeersonveilige situatie bestond. Die klacht wilde de Afdeling niet behandelen. Vreemd genoeg werd dat opgelost via de relativiteit, waar het oordeel dat betrokkene geen belanghebbende was toch ook mogelijk (en duidelijker) was geweest.

Relativiteit en de ladder van duurzame verstedelijking; inmiddels zijn er

legio uitspraken over deze combinatie afgescheiden. Ingevolge art. 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of een ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. De Afdeling overwoog dat de 'ladder' van art. 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) beoogt om vanuit een oogpunt van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik planologisch ongewenste versnippering en leegstand te voorkomen. Het belang van appellant is het behoud van een goed woon- en leefklimaat. De genoemde artikelen strekken tot bescherming van deze belangen, nu het in het belang is van appellant dat het perceel dat voorheen was bestemd voor agrarische doeleinden niet onnodig wordt bebouwd (ABRvS 23 april 2014, AB 2014, 213).

Ook over de bepalingen uit de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), betreffende afwijken van het bestemmingsplan, heeft de Afdeling zich inmiddels in het kader van art. 8:69a uitgelaten: de regels van art. 2.1 lid 1 onder a en c, en 2.12 lid 1, a, ten 2<sup>e</sup> Wabo zijn geen procedurebepalingen, zoals verweerder stelde. Deze materiële rechtsregels strekken mede tot bescherming van het belang van appellant om te worden gevrijwaard van de door hem gestelde nadelige effecten op zijn woon- en leefklimaat (ABRvS 18 februari 2015, AB 2015, 118).

De Brabantse Verordening Ruimte was gericht op de zorg voor het behoud en de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit en op het principe van een zorgvuldig ruimtegebruik. Omwonenden van een bestemmingsplan-gebied konden voorschriften uit die verordening inroepen, nu die beogen bescherming te geven aan het belang van een goede kwaliteit van de directe leefomgeving van omwonenden. Het

algemene karakter van die voorschriften deed daar niet aan af, of droeg daar zelfs aan bij, omdat het daardoor minder snel viel te concluderen dat de ingeroepen norm niet zou zijn geschreven ter bescherming van de belangen van die omwonenden (ABRvS 28 mei 2014, JB 2014, 165).

Bij de toepassing van art. 8:69a Awb is niet het achterliggende motief van de appellant van belang, maar of de betrokken rechtsregel of het betrokken rechtsbeginsel strekt tot bescherming van zijn belangen (ABRvS 7 mei 2014, AB 2014, 274). De Buurtvereniging Mauritspark werd ervan 'beschuldigd' dat de reden voor het instellen van het beroep niet de bescherming van de leefbaarheid was, maar het verkrijgen van een zo hoog mogelijke financiële vergoeding. Dat verweer leidde dus niet tot toepassing van art. 8:69a Awb.

## BEKENDMAKING, VERZENDEN EN ONTVANGEN

### Termijnen

Een bezwaar- of beroepstermijn gaat lopen als het besluit op de juiste wijze bekend is gemaakt. Dat blijft in de praktijk een lastige regel, die termijnleed in de hand werkt. In ABRvS 14 mei 2014 (AB 2014, 244, JB 2014, 137) had het bestuursorgaan een vergunning verleend en toegezonden aan de aanvrager op 11 augustus, en vervolgens in een publicatie aan de buitenwereld laten weten dat zo'n vergunning was verleend en dat deze tot en met 28 september ter inzage lag. De publicatie vermeldde dat bezwaar mogelijk was binnen zes weken na de dag van verzending van het besluit en daar was geen woord aan geklopt. De termijn was dus gaan lopen op 12 augustus. Deze eindigde dus op 23 september en niet bij het einde van de tervisielegging, zoals appellanten dachten. Het bestuursorgaan (!) en rechtbank hadden de termijnoverschrijding nog verschoonbaar

gevonden maar de Afdeling was onverbiddelijk: de informatie in de publicatie was feitelijk juist en dus was de termijnoverschrijding niet verschoonbaar. Verkijk je dus niet op de inzagetermijn!

Het op de juiste wijze bekendmaken betekent dat als er een gemachtigde in het spel is, het besluit aan hem moet worden toegezonden. Dat gaat ver, zoals CRvB 3 december 2014 (AB 2015, 78, JB 2015, 30) illustreert: een zoon had zijn vader als gemachtigde aangesteld. Zij hadden hetzelfde adres opgegeven, maar de zoon was inmiddels voor studie naar het buitenland vertrokken. Het besluit werd naar het ouderlijk huis gezonden, maar gericht aan de zoon. Vader stuurde de enveloppe volgens zeggen ongeopend door. Zoon las een tijd later de post en alarmeerde pa, die weliswaar vrijwel onmiddellijk, maar inmiddels meer dan zes weken na oorspronkelijke toezending aan de zoon in het geweer komt. Geen centje pijn: de bezwaartermijn is pas gaan lopen toen de gemachtigde vader via de zoon van het besluit kennisnam en het bezwaar was dus gewoon op tijd. Wij zouden zelfs menen: te vroeg, want het besluit was nog steeds niet door het bestuursorgaan op de juiste wijze bekendgemaakt. Maar vooruit, wel verschoonbaar te vroeg.

Een gemachtigde kan echter ook weer uit beeld raken, waarna toezending aan de belanghebbende zelf wel weer volstaat. Als bij samenhangende besluiten de gemachtigde al bekend is in verband met zijn optreden tegen het ene besluit, dan moet volgens vaste rechtspraak van de CRvB het tweede besluit ook aan de gemachtigde worden gezonden en is het niet op de voorgeschreven wijze bekendgemaakt, als dat niet gebeurt. Maar dan moet de eerste zaak nog wel 'lopende' zijn. In het op 11 februari 2015 (JB 2015, 63) berechte geval was het bezwaar ter zake van besluit 1 ongegrond verklaard en de beroepstermijn ongebruikt verstreken, toen besluit 2 tot stand kwam. Dat hoefde



Kunt u met feiten  
aannemelijk maken dat u niet  
heeft gemerkt dat u ooit eens  
helemaal niets bijzonders  
is overkomen?

nee,  
u moet mij  
geloven!



toen dus niet meer aan de gemachtigde te worden toegezonden, want die was uit beeld; toezending aan belanghebbende zelf was dus weer de juiste wijze van bekendmaken geworden en deed de bezwaartermijn aanvangen.

Bij besluiten die met toepassing van afdeling 3.4 Awb (de uitgebreide voorbereidingsprocedure) zijn voorbereid, is de juiste wijze van bekendmaken nog niet eenvoudig vast te stellen. Art. 3:44 juncto 3:12 Awb schrijft dan voor dat gepubliceerd wordt op een 'geschikte wijze'. Dat kan, al dan niet in combinatie met publicatie op een website, gebeuren in een plaatselijk sifferdje. Maar dat moet dan wel een geschikt sifferdje zijn, dat wil zeggen één dat wordt verspreid waar belanghebbenden naar verwachting kunnen wonen. Een besluit om aan de ene zijde van het Hartelkanaal een windmolenpark te vergunnen, werd gepubliceerd in een weekblad dat niet werd verspreid in de gemeente aan de overzijde, waar belanghebbende burgers woonden. Het bleef aanvankelijk stil aan de overkant, maar na enkele maanden kwam er toch een verzet. Omdat het besluit niet op geschikte wijze bekend was gemaakt, was de beroepstermijn nog niet begonnen, laat staan verlopen, aldus ABRvS 4 maart 2015 (JB 2015, 69). Zou dit windmolenpark voorwerp van een bestemmingsplan zijn geweest, dan was de

uitkomst echter anders zijn geweest. Dan zou publicatie in een krantje dat wordt verspreid in de betrokken buurgemeente niet per se nodig zijn geweest, zoals de Afdeling onder verwijzing naar haar uitspraak van 23 april 2014 in zaak nr. 201304503/1/R1 ook onderkende en uitlegde. Het verschil in benadering wordt gerechtvaardigd door het verschil in de aard van de besluiten en het belang van de rechtszekerheid die vereist dat vaststaat op welk tijdstip een bestemmingsplan in werking is getreden.

### Verzenden en ontvangen

Indien een besluit of uitspraak aangekend is verzonden en de belanghebbende de ontvangst ervan ontkent, dient te worden onderzocht of het stuk door PostNL (voorheen: TNT Post) op regelmatige wijze aan het adres van de belanghebbende is aangeboden. Wanneer PostNL bij aanbieding van het stuk niemand thuis treft en daarom een afhaalbericht achterlaat, komt het niet-ophalen van dat stuk bij het kantoor van PostNL voor rekening en risico van de belanghebbende. Stelt de belanghebbende geen afhaalbericht te hebben ontvangen, dan ligt het op zijn weg *feiten aannemelijk te maken op grond waarvan redelijkerwijs kan worden betwijfeld* dat een afhaalbericht is achtergelaten. De appellant in ABRvS

23 juli 2014 (AB 2014, 302) kwam niet verder dan dat zijn verklaring dat hij geen afhaalbericht heeft aangetroffen *niet ongeloofwaardig* zou zijn. Maar dat is niet relevant. De niet-ongeloofwaardige ontkenning wordt als criterium gehanteerd als iemand de ontvangst ontkent van een per gewone post verzonden brief. Overigens is ook zo'n niet-ongeloofwaardige ontkenning van de ontvangst van een gewone brief nog geen sinecure, zoals de uitspraak van de Afdeling van 7 mei 2014 (AB 2014, 264) illustreert, ook niet als een advocaat de ontvangst ontkent. Dat het een feit van algemene bekendheid is dat de postbezorging gebreken vertoont was onvoldoende. Ook de overgelegde verklaringen van postbushouders in het bedrijfsverzamelgebouw waar ook de advocaat gevestigd was, welke verklaringen bevestigden dat de bezorging aldaar van tijd tot tijd gebrekkig was, waren onvoldoende. Hieruit kon namelijk niet worden afgeleid dat zich op of omstreeks de datum van verzending van het bestreden besluit daar problemen hadden voorgedaan met de bezorging van poststukken.

Faxen die niet aankomen, ooit zullen zij tot het verleden behoren, maar in het bestuursrecht zijn zij nog niet uitgestorven. In CRvB 4 maart 2015 (JB 2015, 93) kon de verzender een verzendbewijs met oké tonen en zo een vermoeden van tijdige verzending vestigen. De gemeente legde omstandig uit hoe binnenkomende faxen werden geregistreerd en ingevoerd en dat ondanks dat van deze fax nooit een spoor was teruggevonden. De rechtbank had dat een blote ontkenning genoemd en appellante het voordeel van de twijfel gegeven. De CRvB ziet er geen blote ontkenning maar een gemotiveerde betwisting in, waardoor aannemelijk is gemaakt dat het bericht niet is ontvangen. Dan valt het risico van het gebruik van de fax weer terug naar de bezwaarmaker en volgt niet-ontvankelijkverklaring.

De relatief nieuwe regel van de Afdeling over beroepschriften die binnen een week na afloop van de beroepstermijn worden ontvangen, werd nog wat verduidelijkt in een uitspraak van 3 september 2014 (AB 2014, 410). De beroepstermijn verstreek op 1 augustus 2012. Op 7 augustus werd per gewone post een beroepschrift ontvangen, dat was gedateerd op 27 juli. Zoals de Afdeling eerder had overwogen (uitspraak van 30 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1552) is het uitgangspunt dat een via PostNL verzonden brief in elk geval geacht wordt tijdig ter post te zijn bezorgd als het de eerste of tweede werkdag na de laatste dag van de bezwaar- of beroepstermijn is ontvangen, tenzij aannemelijk is dat het pas na de termijn is gepost. Nu dit stuk niet binnen die tweewerkdagen-termijn was ontvangen, was het aan appellante om aannemelijk te maken dat hij het beroepschrift tijdig ter post heeft bezorgd. Ook daarvoor ligt de lat hoog. Appellante stelde dat hij het beroepschrift op 27 juli 2012 ter post had bezorgd, waarna hij met zijn moeder naar Londen was vertrokken om de Olympische Spelen bij te wonen. Zijn moeder zou desgewenst kunnen bevestigen dat hij het beroepschrift op 27 juli 2012, op weg naar de boot naar Londen, ter post had bezorgd. Zijn eigen verklaring en ook een eventuele gelijkkluidende verklaring van zijn moeder waren echter niet voldoende, reeds omdat deze verklaringen niet door objectieve gegevens werden ondersteund.

Genoemde tweewerkdagentermijn helpt je bovendien niet als je de pech hebt dat PostNL op je brief een leesbaar datumstempel zet, met een datum gelegen binnen die termijn. Dan is het aan belanghebbende aannemelijk te maken dat de brief op een eerdere datum dan het poststempel aangeeft en wel uiterlijk op de laatste dag van de termijn ter post is bezorgd. In CRvB 19 mei 2015 (AB 2015, 220) deed de gemachtigde daartoe een vermakelijke maar vergeefse

poging: 'Voorts heeft de gemachtigde van appellante wel een beschrijving gegeven van zijn activiteiten aan het begin van de avond van 28 augustus 2014, te weten dat hij samen met zijn vrouw heeft deelgenomen aan een vijf-kilometerloop die omstreeks 19.30 uur startte en die hij in 22.33 minuten heeft afgelegd (hetgeen best snel is), maar een precieze beschrijving van het verdere verloop van die avond ontbreekt. Zo is niet duidelijk geworden wat de tijdstippen waren waarop gemachtigde het e-mailbericht van appellante heeft gelezen, het voorlopig beroepschrift heeft opgesteld, zich naar de brievenbus heeft begeven en de brief in de brievenbus heeft gedeponereerd (...).' Misschien was de gemachtigde die avond toch erg moe en op de bank in slaap gevallen; we zullen het nooit weten.

### Verschoonbaar

Een termijnoverschrijding wordt niet minder verschoonbaar als je tot het einde daarvan wacht en er zich dan plotseling een overmachtssituatie voordoet. Een plots gewijzigde medische situatie vlak voor het einde van de bezwaartermijn noopt tot begrip voor het te laat indienen van het bezwaarschrift: terecht ging de primaire aandacht in die periode uit naar appellante, en niet naar de lopende termijn, aldus CRvB 16 april 2014 (AB 2014, 307, JB 2014, 128). Dat het beroep ook eerder had kunnen worden ingesteld, doet er niet toe.

Een van rechtswege ontstane vergunning was netjes gepubliceerd, met correcte vermelding van de bezwaartermijn, die was aangevangen de dag na de schriftelijke mededeling van het ontstaan van de vergunning aan de aanvrager. De publicatie had echter alleen plaatsgevonden in een elektronisch medium, hoewel de aanvraag voor de vergunning zowel in het sufferdje als elektronisch bekend was gemaakt. De te late bezwaarmaker die kennelijk stelde alleen de krant in de gaten te hebben

gehouden, werd gered: de termijnoverschrijding was verschoonbaar (ABRvS 25 juni 2014, JB 2014, 167).

Maar als de overschrijding verschoonbaar is, moet je wel binnen twee weken 'na ontdekking' alsnog in het geweer komen. Op dat punt is de Afdeling streng. Ter zitting bij de rechtbank had de betreffende eiser verklaard dat hij begin september 2012 van de inhoud van het besluit op de hoogte was geraakt. Door aldus te verklaren, had hij in hoger beroep niet aannemelijk gemaakt dat hij daarvan ten hoogste veertien dagen voorafgaand aan het door hem op 19 september 2012 ingestelde beroep, dus op of na 5 september, op de hoogte was geraakt. De termijnoverschrijding was daarom niet verschoonbaar (ABRvS 28 mei 2014, AB 2014, 315).

## BEZWAARSCHRIFT-PROCEDURE

Ook al vindt de Nationale ombudsman het onmiddellijk zonder reden verdagen van een beslissing na ontvangst van een bezwaarschrift onbehoorlijk, onrechtmatig is die praktijk toch niet. In art. 7:10 Awb is over het moment waarop de verdagingsbeslissing wordt gegeven geen bepaling opgenomen (CRvB 15 april 2014, AB 2014, 323, JB 2014, 141).

Het is riskant voor het bestuursorgaan om te rekenen met uitstel van beslissingen op bezwaar met instemming van de bezwaarmaker. Lukt het al om die instemming te krijgen, dan is het van belang dat goed te formuleren. Dat ondervond de Sociale Verzekeringsbank (SVB), die uitstel overeenkwam was gekomen, dat zou duren totdat de bezwaarmaker zou laten weten toch een beslissing op bezwaar te willen ontvangen. Toen de bezwaarmaker het lang genoeg vond duren en alsnog aandrang op een beslissing, was de beslistermijn meteen verstreken, verkeerde de SVB

in verzuim en verbeurde zij, toen zij niet binnen veertien dagen na ingebrekestelling een beslissing klaar had, een dwangsom (HR 26 september 2014, AB 2014, 398, JB 2014, 210). De denkfout van de SVB was dat er nog een stukje beslistermijn van vóór het uitstel bewaard zou zijn gebleven. Maar dat werkt alleen zo bij opschorting van de beslistermijn, niet bij uitstel van de beslissing op grond van art. 7:10 lid 4 Awb.

In ABRvS 14 januari 2015 (AB 2015, 110) had het bestuursorgaan aan de bezwaarmaker de tijd gegund om het bezwaar nader te onderbouwen. Hierdoor was de beslistermijn voor het beslissen op bezwaar voor het grootste deel ongebruikt verstreken. Overschrijding van die beslistermijn kan in zo'n geval echter niet aan reclamant worden toegerekend, zoals bedoeld in art. 4:15 Awb. Nu het bestuursorgaan zelf de mogelijkheid had gehad om de gegunde tijd in te perken, dan wel de beslissing te verdagen of met instemming van reclamant uit te stellen, bestond daarvoor geen grond. De rechtbank had terecht geoordeeld dat het college in verzuim was en dat dwangsommen waren verbeurd.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, dient een besluit op bezwaar te worden genomen met inachtneming van alle feiten en omstandigheden zoals die zich voordoen op het tijdstip van de heroverweging. Maar dat besluit moet nog wel te beschouwen zijn als het resultaat van de heroverweging van het besluit waartegen bezwaar is gemaakt. Gebreken in de aanvraag kunnen in bezwaar nog wel hersteld worden, maar de feiten kunnen niet zodanig anders komen te liggen dat geen sprake meer is van heroverweging van het oorspronkelijke besluit. Dat ging mis in de volgende kwestie: Arabica Lounge had een verlenging van haar exploitatievergunning aangevraagd, die werd geweigerd. Hangende de bezwaarschriftprocedure werd de bedrijfsvoering van Arabica Lounge overgenomen door een geheel

andere bestuurder van een andere bv. Deze had vervolgens alle leidinggevenden die ten tijde van de aanvraag leidinggaven aan het horecabedrijf vervangen door anderen. Alle voor de beoordeling van de aanvraag relevante personen waren dus inmiddels gewijzigd. Hierdoor was de afweging die de burgemeester in het besluit in primo had gemaakt zonder betekenis geworden; het hiertegen gerichte bezwaar had dus ook geen grond meer. Arabica Lounge moest een nieuwe aanvraag indienen (ABRvS 5 november 2014, AB 2015, 199).

## (HOGER) BEROEP EN GOEDE PROCESORDE

De Centrale Raad van Beroep sloot zich aan bij de andere bestuursrechters en oordeelde dat als iemand een inkomen heeft van minder dan negentig procent van de voor een alleenstaande geldende bijstandsnorm, het niet-betalen van griffierecht niet als verzuim kan gelden en niet aan ontvankelijkheid in de weg staat (CRvB 13 februari 2015, AB 2015, 103, JB 2015, 64). Je moet dan wel gemotiveerd stellen dat je betalingsonmachtig bent en daar gegevens over verschaffen, omdat zonder die gegevens niet kan worden vastgesteld dat je niet in verzuim bent, zo leert ABRvS 4 maart 2015 (JB 2015, 68).

Een beroepschrift of hogerberoepschrift mag niet louter bestaan uit het herhalen van bezwaren respectievelijk in eerste aanleg aangevoerde beroepsgronden. Dergelijke loutere herhalingen denkt de rechter weg en dan blijft over een ongemotiveerd (hoger)beroepschrift; daarop moet dan de mogelijkheid van herstel worden geboden. Daarop geldt echter een uitzondering, zo leert een uitspraak van de ABRvS van 3 september 2014 (JB 2014, 199, AB 2015, 25), als oorspronkelijk een proformaberoepschrift was ingediend en bij het aanvullen van de gronden met





Als er geen ruzie is,  
is er geen gelijk –  
zo principieel is  
bestuursrecht in  
het poldermodel...

een loutere herhaling wordt volstaan. Dan volgt niet-ontvankelijkheid, omdat er nu eenmaal maar één herstelmogelijkheid geboden wordt.

Soepeler lijkt de CRvB: het college had betoogd dat het hoger beroep van appelland (kennelijk) ongegrond was, omdat appelland door te verwijzen naar wat in bezwaar en beroep is aangevoerd, niet had toegelicht waarom hij zich niet in de aangevallen uitspraak kon vinden. De Raad verwierp dit betoog. Met de verwijzing naar in een eerdere procesuele fase aangevoerde gronden had appelland in elk geval gronden aangevoerd. Appelland had zelf in het bezwaar- en beroepschrift en zijn gemachtigde in de pleitnotitie bij de rechtbank het standpunt van appelland uitgebreid uiteengezet. Het was daardoor duidelijk om welke redenen appelland zich niet in de aangevallen uitspraak kon vinden (CRvB 6 november 2014, AB 2015, 28).

De goede procesorde is uitgegroeid tot een echte open norm. Ook als een nader stuk elf dagen voor de zitting is overgelegd, kan de Afdeling besluiten het buiten beschouwing te laten. In ABRvS 7 mei 2014 (AB 2014, 274) speelde dat. De Afdeling sloeg acht op de aanzienlijke omvang van het stuk, het

groot aantal nieuwe gronden en nadere argumenten dat daarin was opgenomen, het feit dat niet duidelijk was waarom dit niet eerder had gekund en de omstandigheid dat de late indiening van het stuk het college en vergunninghoudster, zoals zij ter zitting te kennen hadden gegeven, had belemmerd in hun mogelijkheden om daarop adequaat te reageren. Dat alles maakte dat het stuk wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing werd gelaten.

In een gewone handhavingzaak was de Afdeling onverminderd streng over laat gebrachte argumenten. Een pas ter zitting in hoger beroep naar voren gebrachte grond werd buiten beschouwing gelaten wegens strijd met de goede procesorde (ABRvS 18 februari 2015, AB 2015, 171). Maar bij punitieve sancties kan het anders uitpakken: een beroepsgrond die eerst ter zitting werd aangevoerd, achtte de Afdeling toelaatbaar, gelet op het punitieve karakter van het geschil en omdat de grond strekte tot het betoog dat geen overtreding was begaan (ABRvS 1 oktober 2014, AB 2014, 405).

Soms is het echter verweerder die op de zitting nog met nieuwe stukken komt. In een dergelijk geval had

de rechtbank een leespauze ingelast en daarna de zaak hervat. Zij besliste de zaak vervolgens door weliswaar het beroep gegrond te verklaren, maar de gevolgen ervan op basis van het nieuwe stuk in stand te laten. Dat kon niet door de beugel, vond de Afdeling, want daarvoor was appelland belemmerd in een adequate procesvoering (19 november 2014, JB 2015, 6).

Het komt voor dat een bestuursorgaan goede gronden heeft om gedingstukken wel aan de rechter te kunnen tonen maar niet ter kennis van de wederpartij te brengen, zoals bijvoorbeeld in Wob-zaken vaak gebeurt. Daarvoor is een keurige procedure, te vinden in art. 8:29 Awb, die ertoe kan leiden dat de rechter en het bestuursorgaan die stukken wel hebben, maar de appelland niet. Als de rechter dan vragen over die stukken wil stellen aan het bestuursorgaan, dan kan het lastig zijn om dat zo te doen, dat de inhoud ervan niet alsnog prijs wordt gegeven. Maar de rechter kan dat niet oplossen door dan de appelland maar te vragen om even de zaal te verlaten, zodat hij die stukken met verweerder kan doornemen. Deze praktische aanpak viel verkeerd bij de Afdeling (ABRvS 1 oktober 2014, AB 2015, 89, JB 2014, 212). Het beginsel van *equality of arms* was geschonden, hetgeen van openbare orde is en daarom leidde tot ambtshalve overwegingen.

## FINALE GESCHILBESLECHTING

Als de bestuurlijke lus leidt tot een nieuw besluit waarmee het gebrek is hersteld, kan de verleiding bij de rechtbank om dan maar meteen – zonder zitting – uitspraak te doen groot zijn. Maar als in eerste omloop de inhoud van dat besluit eigenlijk nog niet aan de orde is geweest, bijvoorbeeld omdat het gebrek een formeel gebrek was en de behandeling daarop was blijven

steken, dan mag de rechtbank daar niet zelfstandig toe besluiten, maar heeft zij daar de toestemming van partijen voor nodig. Alle partijen dienen zich desgewenst mondeling te kunnen uitlaten over alle relevante aspecten van de zaak en de stukken die zijn overgelegd (CRvB 23 april 2014, AB 2014, 281 en JB 2014, 142).

De hoogste bestuursrechter kon het geschil niet definitief beslechten door instandlating van de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit, of door in de zaak te voorzien, noch door een bestuurlijke lus toe te passen, nu het geschil van partijen in drie opeenvolgende procedures hoofdzakelijk gericht was geweest op de ontvankelijkheid van het bezwaar. Dit betekende dat de inhoudelijke gronden van het bezwaar nog nauwelijks aan de orde waren geweest en het bestuur alsnog op bezwaar moest beslissen (ABRvS 11 juni 2014, AB 2014, 353). Idem: CRvB 3 december 2014 (AB 2015, 78, JB 2015, 30).

De rechtbank mocht het niet, maar de Centrale Raad deed het vervolgens zelf wel: zelf voorzien. Het bestuursorgaan had een ambtenaar wegens twee vergrijpen een straf opgelegd. De rechtbank achtte één vergrijp niet aangetoond, vernietigde het besluit en legde zelf de lagere straf van een voorwaardelijke berisping op. Uit de aangevallen uitspraak en het proces-verbaal van de zitting van de rechtbank bleek echter niet dat het dagelijks bestuur zich had uitgelaten over de straf die het zou opleggen als alleen een van de twee ten laste gelegde feiten als plichtsverzuim werd aangemerkt. Er bestond voor het bestuursorgaan dus nog een zekere mate van vrijheid in de totstandbrenging van nieuwe besluitvorming, die de rechtbank ten onrechte zelf had ingevuld. In hoger beroep gaf het dagelijks bestuur echter toestemming aan de CRvB om zelf in de zaak te voorzien door een straf op te leggen die paste bij het door de Raad vastgestelde plichtsverzuim. Op grond van de aard en ernst



van het plichtsverzuim legde de Raad vervolgens een (onvoorwaardelijke) berisping op (CRvB 25 september 2014, AB 2015, 106).

Tegen een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet was bezwaar gemaakt. Ook na lange tijd en vier (!) pogingen daartoe, lukte het de staatssecretaris niet om daarop een beslissing op bezwaar te nemen die bij de rechter stand kon houden. Dat bracht de Afdeling ertoe om op het ontheftingsverzoek zelf maar te beslissen en dit af te wijzen. In het ook aan de orde zijnde handhavingsverzoek, dat strekte tot ongedaanmaking van hetgeen met de geweigerde ontheffing was verricht, wilde de Afdeling echter niet voorzien, gelet op het discretionaire karakter van de handhavingsbevoegdheid van de staatssecretaris. Om toch wat vaart te zetten stelde de Afdeling dan maar een termijn voor een nieuw te nemen besluit en werd bepaald dat slechts beroep bij de Afdeling openstond tegen dat nieuwe besluit (ABRvS 18 februari 2015, AB 2015, 164).

## HERZIENING

In de vorige kroniek vermeldden wij al dat Afdeling en Centrale Raad het erover eens waren dat de mogelijkheid

van een herzieningsverzoek aan een termijn was gebonden, maar dat zij verschillende termijnen hanteerden. Nu heeft ook de Hoge Raad zich in de discussie gemengd en lijkt er consensus te zijn bereikt tussen de hoogste bestuursrechtters. Een verzoek om herziening wordt als regel als onredelijk laat aangemerkt, indien het verzoek is ingediend meer dan een jaar nadat de indiener bekend is geworden met de daarin gestelde nova dan wel, indien geen nova zijn gesteld, na de datum van openbaarmaking van de uitspraak waarvan herziening wordt verzocht, zo oordeelden Afdeling, Hoge Raad en Centrale Raad in koor (ABRvS 28 januari 2015, AB 2015, 108; HR 20 februari 2015, AB 2015, 107; CRvB 20 maart 2015, JB 2015, 108). De Afdeling hield nog wel een slag om de arm voor die uitzonderlijke gevallen waarin het belang van de rechtszekerheid van andere belanghebbenden en bestuursorganen dermate betrokken is dat het hanteren van een zo lange termijn niet aanvaardbaar zou zijn. Dit laatste kan zich eerder in meerpartijengeschillen dan in tweepartijengeschillen voordoen, en eerder indien bij de uitspraak waarvan herziening wordt verzocht, een besluit in stand is gebleven waarbij aan een of meer belanghebbenden toestemming is verleend om bepaalde activiteiten te verrichten. In die gevallen zal een termijn gelden van drie maal zes weken.

De hiervóór geformuleerde regel geldt niet voor het indienen van een verzoek om herziening van een uitspraak over een bestuurlijke boete. Een dergelijk verzoek is niet aan deze termijn gebonden. Aan te nemen is dat de Centrale Raad zich aansluit.

Een bijzonder procesverloop tekende zich af in ABRvS 4 december 2014 (JB 2015, 14). Een bestemmingsplan was vastgesteld met een voor de betrokken perceelseigenaar aanvaardbare regeling. Een derde kwam daartegen op en om een of andere reden raakte de eigenaar daar niet van op de hoogte. De Afde-

ling verzuimde de eigenaar zelfstandig als belanghebbende te identificeren, vernietigde de planregeling en verzag zelf in de zaak. De eigenaar kreeg daar lucht van en verzocht om herziening. De drempel daarvoor haalde hij niet. Maar de Afdeling verklaarde wel ambtshalve haar eerdere uitspraak als vervallen, omdat zij had nagelaten de eigenaar indertijd de kans te geven aan het geding deel te nemen, en deed de zaak alsnog over.

## MISBRUIK VAN PROCESRECHT

Veelschrijvers, probleemburgers en dwangsomjagers; als het bestuurprocesrecht al eens de landelijke actualiteit haalt, is het veelal met dat soort gevallen. In de kroniekperiode zijn er veel uitspraken geweest, waarin het bestuur misbruik van procesrecht door de burger aan de orde stelde.

Heel direct, maar alleen geschikt voor extreme gevallen, is de civielrechtelijke vordering van de overheid tegen de burger strekkende tot een verbod op straffe van een dwangsom om nog brieven en verzoeken tot de overheid te richten. Een op 21 maart 2013 daartoe uitgesproken veroordeling werd door de voorzieningenrechter Rotterdam zelfs met lijfswang versterkt (Vzr. Rotterdam, 25 september 2014, AB 2014, 415). Een dergelijk verbod werd ook toegewezen door de voorzieningenrechter in Den Haag (7 oktober 2014, AB 2014, 416).

Een meer bestuursrechtelijke insteek introduceerde de Afdeling in de inmiddels beroemde uitspraken van 19 november 2014 (AB 2015, 93, JB 2014, 246), die nadien vele malen is gevolgd. De bevoegdheid om bij de bestuursrechter beroep in te stellen mag niet worden misbruikt. Van misbruik daarvan is sprake als het bestreden besluit tot stand is gekomen als gevolg van misbruik door appellant van een hem toe-

komende wettelijke bevoegdheid, in dit geval het doen van een Wet openbaarheid van bestuur (Wob)-verzoek. Dat leidt dan tot niet-ontvankelijkheid van het beroep bij de rechter. Bijzonder was de transplantatie van het civiele leerstuk van misbruik van recht uit het Burgerlijk Wetboek naar het bestuurs(proces)recht, die de Afdeling daartoe verrichtte. De drempel om van misbruik te kunnen spreken, ligt overigens betrekkelijk hoog. Het enkele feit dat iemand veel Wob-verzoeken doet, is daarvoor niet voldoende. Aangetoond moet worden dat de bevoegdheid om een verzoek te doen evident zonder redelijk doel wordt aangewend. In ABRvS 18 februari 2015 (AB 2015, 119, JB 2015, 56) stelde de verzoeker dat hij een boek over een bepaald onderwerp wilde schrijven en met het oog daarop informatie had gevraagd. Dat volstond. Wanneer het boek uitkomt, weten wij niet.

Nog weer iets verder ging de korpschef van politie, die een bezwaarschrift simpelweg buiten behandeling liet, omdat het in strijd met duidelijke aanwijzingen om het te richten aan een postbusnummer, was geadresseerd aan een antwoordnummer dat voor andere doeleinden werd gebruikt. De bezwaarmaker kwam op tegen het uitblijven van een beslissing op zijn bezwaar, maar dat beroep werd in twee instanties ongegrond verklaard. De Afdeling aanvaardde dat hier sprake was van een misbruiker (ABRvS 27 mei 2015, AB 2015, 232). Twee dingen vallen op. De keuze van het opzettelijk 'verkeerd' adresseren (vermoedelijk in de hoop dat daarmee de behandeling zou vertragen en de dwangsom in beeld zou komen) was gemaakt door de gemachtigde, die volgens de Afdeling beter moest weten. Maar diens kwade trouw wordt aan de verzoeker toegerekend. En over het betoog dat de Awb de figuur van het buiten behandeling stellen helemaal niet kent, walst de Afdeling heen met de overweging dat de korpschef geen herstelbaarheid had hoeven te bieden.

Maar er zijn nog andere trucs, met name gericht op dwangsomjagers. Zo is er de regel dat je alleen aanspraak hebt op een dwangsom wegens het niet tijdig beslissen op een bezwaarschrift, als je belanghebbend bent bij het primaire besluit. Zonder belang een bezwaarschrift indienen en hopen dat er niet tijdig op wordt beslist met het oog op een dwangsom, werkt dus niet (ABRvS 19 december 2014, AB 2015, 73, JB 2015, 25).

Weer een andere oplossing is het 'omlabelen' van een verzoek. Wob-verzoeken, ook verzoeken die uitdrukkelijk als zodanig zijn benoemd, worden soms door het bestuursorgaan of een behulpzame rechter opgevat als een minder schadelijk verzoek. Iemand die bijvoorbeeld hangende een bezwaarprocedure stukken met betrekking tot dezelfde materie opvraagt bij het betreffende bestuursorgaan, wordt geacht dat niet te doen op grond van de Wob, ook al zegt hij van wel. Het wordt opgevat als een verzoek om stukken, hangende een procedure (die overigens in dit geval nota bene al tot een beslissing op bezwaar had geleid en alleen nog maar 'bestond', omdat er nog een beroepstermijn liep). En dat is, zo leert de Afdeling (20 augustus 2014, JB 2014, 185), geen aanvraag om een nieuw besluit, zodat de dwangsomregeling buiten de deur werd gehouden.

Maar bestuursorganen kunnen ook over de schreef gaan in hun aanpak van misbruik: de constatering dat de handtekening op een machtiging niet overeenkomt met de handtekening op het Wob-verzoek, rechtvaardigt niet het aanstonds niet-ontvankelijk verklaren van een bezwaar: er moet een herstelbaarheid worden gegeven (ABRvS 11 juni 2014, AB 2014, 243, JB 2014, 158 en 24 september 2014, AB 2014, 390).

Kortom, het thema misbruik van bestuurs(proces)recht staat op de agenda van de rechtspraak en dat zal nog wel even zo blijven, zeker als oplossingen van de wetgever, zoals aanpassing van de Wob, uitblijven. <<