



Juridische 2-daagse 2019

11 en 12 november
Arnhem



Bestuursprocesrecht

Hanna Tolsma

Marc Wever

Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht & Bestuurskunde
Rijksuniversiteit Groningen

A.T. MARSEILLE (RED.)
H.D. TOLSMA (RED.)

H.E. BRÖRING
L.J.A. DAMEN
K.J. DE GRAAF
A.J.G.M. VAN MONTFORT
A. OUTHUIJSE
M. WEVER

2

Bestuursrecht

Rechtsbescherming
tegen de overheid

Zevende druk



Programma Bestuursprocesrecht

1. Bestuursprocesrecht algemeen

- Belanghebbende: afgeleid belang
- Besluit: gedoogbeslissing
- Formele rechtskracht
- Goede procesorde

2. Bezwaarprocedure

- Formele vereisten
- De stukken
- Horen (o.a. 7:13 Awb)
- De volledige heroverweging

3. Vraag maar raak!

Afgeleid belang

1:2 lid 1 Awb “Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang **rechtstreeks** bij een besluit is betrokken”

Bestuursorgaan weigert innovatie subsidie aan een werkgever. De werknemer is in beginsel geen belanghebbende bij de weigering van het subsidiebesluit. Het belang van de werkgever is – via het arbeidscontract – enkel afgeleid van de werkgever.

Ratio leerstuk van het afgeleid belang

Vijf vuistregels toepassing afgeleid belang

CRvB 7-11-2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3474 (A-G)

Afgeleid belang moet derde niet worden tegengeworpen:

1. ... als derde (daarnaast) eigen zelfstandig belang heeft bij besluit
 - in andere hoedanigheid (bv. woonsituatie huurster wordt beïnvloed)
 - vanwege reële mogelijkheid aantasting zakelijk recht
 - vanwege reële mogelijkheid aantasting fundamenteel recht
2. ... als belang derde niet parallel loopt met eerstbetrokkene
3. ... als betrokkenheid rechts- of belangpositie derde bij besluit zelfstandige aanspraak op rechtsbescherming rechtvaardigt
4. Afgeleid belang: als belang derde parallel loopt aan eerstbetrokkene en uitsluitend via contractuele relatie met eerstbetrokkene bij het besluit betrokken is
5. Ipv toepassing verwevenheidscorrectie, beroep toerekenen aan bestuurder/enig aandeelhouder

Koerswijziging Centrale Raad van Beroep toepassing afgeleid belang

CRvB 6-3-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:655

Rechtspraak CRvB voor 5 maart: “Uit de hiervoor genoemde uitspraken blijkt klip en klaar dat de CRvB afgeleid belang, en dus geen belanghebbendheid in de zin van artikel 1:2, eerste lid, Awb, aanneemt als een betrokkene zijn belang ontleent aan een contractuele relatie met de direct-belanghebbende. Op dit punt is de CRvB helder, maar streng.” (conclusie A-G r.o. 6.5)

CRvB gaat om: “Het enkele feit dat sprake is van een contractuele relatie tussen degene tot wie een besluit is gericht en een derde, betekent niet dat het belang van die derde bij dat besluit reeds daarom als een afgeleid belang moet worden aangemerkt. Onderzocht moet worden of die derde los van die contractuele relatie ook een zelfstandig eigen belang heeft bij dat besluit” (r.o. 5.1.2)

Koerswijziging: Casus I

CRvB 6-3-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:655

UWV - uitkeringsbesluit - werkneemster

UWV - verhaalsbesluit - werkgeefster (failliet)

→ Is de garantsteller (bank/verzekeraar) belanghebbende bij het uitkeringsbesluit?

Rb: nee, bron financiële verplichting is garantstellingsovereenkomst met werkgeefster (en niet het uitkeringsbesluit) (r.o. 2)

Raad: Ja, betalingsverplichting garantsteller vloeit voort uit de wet Wia: UWV verhaalt ingeval faillissement uitkering op garantsteller (r.o. 5.2) Nb. van belang dat werkgeefster failliet was voor uitkeringsbesluit

Koerswijziging: Casus II

CRvB 6-3-2019; ECLI:NL:CRVB:2019:669

Een besluit gericht aan cliënt van zorgverlener bevat voorwaarde dat zij met haar pgb geen zorg meer mag inkopen bij zorgverlener omdat kwaliteit zorg daar onvoldoende is.

- Voorwaarde heeft directe financiële gevolgen voor zorgverlener die niet uitsluitend voortvloeien uit contract (r.o. 5.3)

CRvB 22-8-2019, ECLI:NL:CRVB:2802

Is een aanbieder maatschappelijke zorg belanghebbende bij een weigering van een maatwerkvoorziening aan haar cliënte?

- Geen eigen zelfstandig (vermogens)belang dat los staat van het contractuele belang (r.o. 4.4.1)
- Aan weigering maatwerkvoorziening ligt geen negatief oordeel ten grondslag over door appellant geleverde zorg (4.4.2)

Voorbeeld toepassing vuistregel 1

ABRvS 26-6-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1984



Minister besluit tot subsidieverlening aan Stichting Metropole orkest

Rechtsvraag: Kunnen medewerkers + Kunstenbond aangemerkt worden als belanghebbende?

→ Zelfstandig eigen belang vanwege reële aantasting fundamenteel recht op arbeid?

Rb: Nee, geen rechtstreeks en onlosmakelijk verband tussen besluitvorming subsidie aan Metropole orkest en arbeidsovereenkomsten (r.o. 4)

Afdeling: Ja, begroting 70% personeelskosten + kan tot vermindering van fte leiden, reële mogelijkheid dat medewerkers worden geraakt in aan een fundamenteel recht op arbeid ontleend belang (r.o. 5.4)

Gedoogbeslissing: nieuwe lijn Afdeling bestuursrechtspraak

ABRvS 24-04-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1356

Is een gedoogbeslissing een besluit in de zin van art. 1:3 Awb? Staat rechtsbescherming open?

Jurisprudentie voorheen (zie conclusie AG:RVS:2019:860)

- Voor derden omwille van rechtsbescherming gelijkgesteld met een besluit
- Voor verzoeker gedoogbeslissing geen besluit → handhavingsbesluit afwachten
- Toch (voor overtreder) gelijkgesteld met Awb-besluit als de alternatieve route om een rechterlijk oordeel krijgen onevenredig bezwarend zou zijn

En na de grote-kamer-uitspraak van 29 april 2019?

- Een gedoogbeslissing is geen Awb-besluit en wordt in beginsel daaraan ook niet gelijkgesteld
- Zeer uitzonderlijk geval: risico op vrijheidsbenemende maatregel (dan gedoogbeslissing wel appellabel)

Nuancering formele rechtskracht ketenbesluitvorming

ABRvS 27-2-2019, ECLI:NL:RVS:2019:466 (r.o. 2.2)

Uitgangspunt: een belanghebbende kan in beginsel in de procedure tegen invorderings /kostenverhaalsbeschikking niet met succes gronden naar voren brengen die hij tegen de last onder dwangsom/bestuursdwang naar voren kon brengen

Nuancering: slechts anders in uitzonderlijke gevallen:

- Indien evident is dat geen overtreding is gepleegd;
- En/of betrokkene geen overtreder is

[in navolging van AG Wattel RVS:2018:1152 en gevolgd door CBB:2019:190]

→ In casu geen uitzonderlijk geval (zie r.o. 2.3)

Nb: invorderingsbeschikking altijd hoorplicht 4:8 Awb (ABRvS 21-11-2018, ECLI:NL:RVS:2018:3806)

Reikwijdte formele rechtskracht

ABRvS 31-7-2019, ECLI:NL:RVS:2648

- Last onder dwangsom uitbreiding mestplaat zonder vergunning. Is sprake van een overtreding?
- Rb: Ja, eerder ook dwangsom opgelegd.
- Afdeling: Opnieuw aan de hand van feiten en omstandigheden beoordelen of sprake is van overtreding! (r.o. 10)



Goede procesorde (in ruime zin)

CRvB 19-6-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1979

Rb eerste aanleg: laat beroepsgronden aangevoerd ter zitting buiten beschouwing → GPO (in enge zin)

- Kunnen die beroepsgronden in hoger beroep wel worden meegenomen?

CRVB: Ja!

“staat geen (...) rechtsregel eraan in de weg dat in hoger beroep alsnog een inhoudelijke beoordeling plaatsvindt van gronden die door de rechtbank wegens strijd met goede procesorde buiten beschouwing zijn gelaten...” (r.o. 4.1)

Hoe zou de Afdeling deze vraag beantwoorden? Maakt het uit of het gaat om nieuwe beroepsgronden, argumenten, feiten?

Geen recht overleggen pleitnota

CRvB 28-6-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2002

“Dat appellante ter zitting van de rechtbank haar pleitnota niet heeft mogen overleggen, betekent niet dat sprake is van schending van het recht op een eerlijk proces. Niet is gebleken dat zij onvoldoende in de gelegenheid is gesteld haar standpunt mondeling toe te lichten. Uit het proces-verbaal van de zitting van 7 december 2017 blijkt dat appellante en haar gemachtigde in de gelegenheid zijn gesteld hun standpunten mondeling toe te lichten en dat ze van die gelegenheid ook uitgebreid gebruik hebben gemaakt.” (r.o. 5.1)

Formele vereisten bezwaarschrift

- Handtekening bezwaarmaker nodig?
 - CRvB 10 januari 2018, AB 2018/90; CBb 21 december 2017)
- Eisen aan kwaliteit van bezwaargronden?
 - CBb 26-06-2018, [ECLI:NL:CBB:2018:307](#)
- Communicatie met bezwaarmakers over gebreken?
 - E-mail?
- Onderzoeksplicht verschoonbare termijnoverschrijding?
 - HR 18-10-2019, [ECLI:NL:HR:2019:1595](#)

De op de zaak betrekking hebbende stukken?

- Welke stukken zijn dat?
 - o.a. HR 4 mei 2018, [ECLI:NL:HR:2018:672](#)
- Tot wanneer kunnen nieuwe stukken worden ingediend door bezwaarmaker?
 - ABRvS 21-11-2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3787](#)
- Wanneer is geheimhouding stukken toegestaan?
 - Verstrekking of openbaarmaking?
 - ABRvS 13-02-2019, [ECLI:NL:RVS:2019:440](#)

Horen van bezwaarmakers

- Horen na onsuccesvolle informele aanpak?
 - ABRvS 01-08-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2481

Slaagt de informele aanpak niet, dan heeft bezwaarmaker recht op een behandeling van zijn bezwaar in overeenstemming met de Awb

De externe bezwaarcommissie?

- Wie moeten onafhankelijk zijn?
 - ABRvS 13 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:342](#)
- Te laat mededelen aan belanghebbenden?
 - CRvB 30 april 2019, [AB 2019/277](#)
- Horen door 2 van de 3 leden?
 - ABRvS 15 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1551](#)
 - CRvB 8 maart 2018, [ECLI:NL:CRVB:2018:680](#)
- Niet uitnodigen vertegenwoordiger bestuursorgaan?
 - ABRvS 1 augustus 2018, [AB 2019/46](#)

Volledige heroverweging? (1)

7:11 Awb: heroverweging van rechtmatigheid en doelmatigheid, daarbij niet gebonden aan gronden bezwaarmaker (m.u.v. besluitonderdelen)

- Wijziging grondslag (handhavings)besluit?
 - CBb 29-1-2019, ECLI:NL:CBB:2019:39
- Aanvraag alsnog intrekken in bezwaar?
 - ABRvS 6-6-2018, ECLI:NL:RVS:2018:1821
- Nieuw primair besluit of besluit op bezwaar?
 - ABRvS 3-07-2019, ECLI:NL:RVS:2019:2147

Volledige heroverweging? (2)

Beperking?

- Na toepassing art. 4:5 Awb?
 - CRvB 9 april 2019, [ECLI:NL:CRVB:2019:1428](#)
- Na wijziging beleidsregels?
 - ABRvS 13 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:433](#)
- Na vernietiging eerder besluit op bezwaar?
 - 'Uitspelen' van weigeringsgronden?
 - ABRvS 28-11-2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3901](#)