



Juridische 2-daagse
2019

11 en 12 november
Arnhem



Actualiteiten bestuursrecht – najaar 2019

Jean-Paul Heinrich (Pels Rijcken)
Juliette van der Jagt-Jobsen (VNG)

25 jaar Awb – Naar rechtsbescherming op maat



Thema's

- I. Algemene ontwikkelingen
- II. Basisbegrippen
(Bestuursorgaan-, Belanghebbende- en Besluitbegrip)
- III. Toetsing van formele rechtskracht en ketenbesluitvorming (4:6 Awb)
- IV. Zorgvuldige voorbereiding (4:8 en 4:12 Awb bij invordering)
- V. Bevoegdheidstoedeling (4:23 Awb)
- VI. Renaissance A.b.b.b.
(Ontwikkeling rechtspraak vertrouwensbeginsel/gelijkheidsbeginsel / willekeurtoets)
- VII. Ontwikkelingen toepassing artikel 6:22 Awb
- VIII. Varia procesrecht
 - VIIIa. Procesbesluiten
 - VIIIb. Op de zaak betrekking hebbende stukken
- IX. Ontwikkelingen wetgeving

Grote ontwikkelingen in het bestuursrecht

Versnelling van de besluitvorming

Stroomlijning van de rechtsbescherming

Door wetgever

Door rechter

Indringender toetsing van overheidsoptreden door de bestuursrechter

Responsieve rechtsstaat en bestuursrechter

Wens van een **responsieve rechtsstaat** in plaats van bureaucratische rechtsstaat

Oog voor de menselijke maat **in wetgeving**:

Toets wet- en regelgeving op doenbaarheid door doorsneeburger
Vertrouwen in wetgeving (jaarverslag Raad van State 2018)

En **in uitvoering**:

Discussie over a.b.b.b. en de i-Overheid
(Ongevraagd advies Afdeling advisering RvS 31 augustus 2018)

Maatwerk in bestuursrecht (VAR-jaarvergadering 29 mei 2020)
Awb-toolbox (TK 2019-2020, 26 643, nr. 644)



Responsiviteit van de rechter

Indringender toetsing

Herijking van algemene beginselen van behoorlijk bestuur
Discussie over formele rechtskracht (VAR-jaarvergadering 2019)

Aandacht voor rechtseenheid en rechtsontwikkeling:

Amicus Curiae / Commissie rechtseenheid / Conclusies



Naslag: algemene tendensen

A. Verburg, *Bestuursrechtspraak in balans. Bejegening, beslechting en bewijs*. Den Haag Boom Juridisch: 2019 (proefschrift).

Jaaroverzicht Commissie rechtseenheid voortaan openbaar, zie <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Nieuws/Paginas/Eerste-jaaroverzicht-Commissie-rechtseenheid-bestuursrecht.aspx>

J.E.M. Polak, T.N. Sanders, B.J.P.G. Roozendaal en A.M. Reneman, *De toekomst van de formele rechtskracht*, VAR-reeks 162, 2019 (VAR preadviezen).

Jaarverslagen Raad van State, zie <https://www.raadvanstate.nl/publicaties/jaarverslagen/>

R. Kegge, 'Indringende(re) toetsing door de bestuursrechter', *JBplus* 2018/4.

B.J. Schueler, 'De Awb-rechter na 25 jaar: een karakterschets', *Trema* 2019/1.

Naslag: belangrijkste grote kameruitspraken en conclusies (i)

Coffeeshops/besloten clubcriterium. Conclusie: ECLI:NL:RVS:2013:2532. Uitspraak: ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2181

Bestuursorgaan. Conclusie ECLI:NL:RVS:2014:2260. Uitspraak: ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379

Meldingenstelsels in APV's. Conclusie: ECLI:NL:RVS:2014:4116. Uitspraak: ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:36

Correctie op relativiteitsvereiste. Conclusie: ECLI:NL:RVS:2015:3680. Uitspraak: ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732

Schaarse vergunningen I. Conclusie: ECLI:NL:RVS:2016:1421. Uitspraak: ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927

Bewijs in boetezaken. Conclusie: ECLI:NL:RVS:2017:1034. Uitspraak: ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1818

Exceptieve toetsing A.v.v.'s. Conclusie: ECLI:NL:RVS:2017:3557. Uitspraak: ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:260 (Afdeling stelt prejudiciële vragen over formele rechtskracht van vergunningvoorschriften)

Naslag belangrijkste grote kameruitspraken en conclusies (ii)

Waarschuwing besluit? Conclusie: ECLI:NL:RVS:2018:249. Uitspraak: ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449 (uitspraak grote kamer over bestuurlijke waarschuwing)

Invordering en kostenverhaal. Conclusie: ECLI:NL:RVS:2018:1152. Geen einduitspraak. Wel aangehaald in ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2562

Schaarse rechten II. Conclusie: ECLI:NL:RVS:2018:1847. Uitspraak: ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4198

Afgeleid belang. Conclusie: ECLI:NL:CRVB:2018:3474. Uitspraak: CRvB 5 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:655 en 699

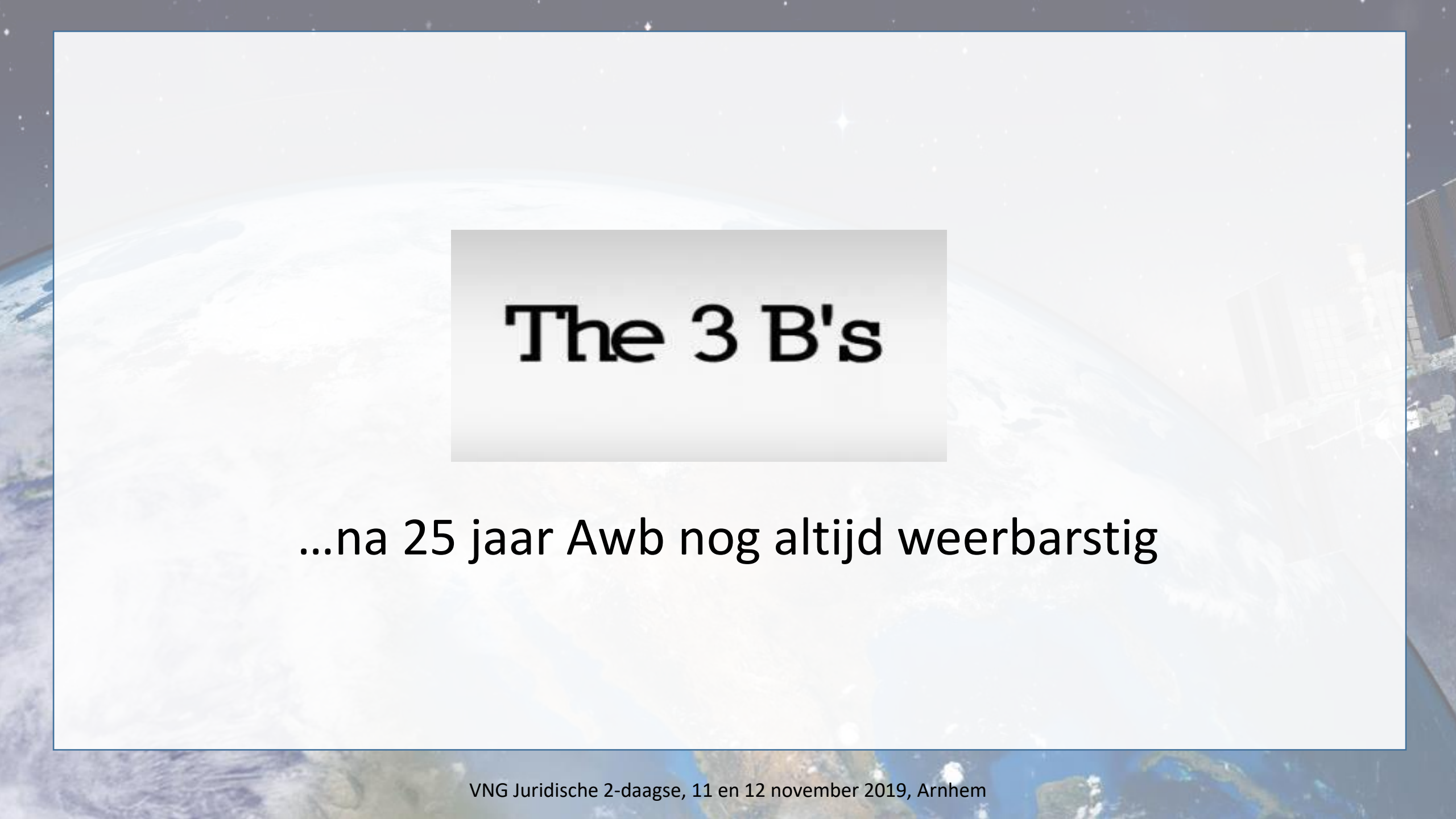
Gedoogbeslissing. Conclusie: ECLI:NL:RVS:2019:86. Uitspraak: ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1356

Vertrouwensbeginsel. Conclusie: ECLI:NL:RVS:2019:896. Uitspraak: ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694

In aantocht:

Conclusie over herstelsancties (persbericht 11 juli 2019). Zitting (Grote Kamer): 28 januari 2020 => Conclusie 10 maart 2020

Tip: abonnement op procesverloop (zaaknummer: 201903064/1)



The 3 B's

...na 25 jaar Awb nog altijd weerbarstig

Bestuursorgaan

Wanneer is een privaatrechtelijke rechtspersoon een b-orgaan?

Van belang voor:

- toepasselijkheid Awb en Wob
- keuze voor inrichting van (op afstand geplaatste) subsidieverstrekking en netwerkfinanciering

ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413: bestuur van Stichting Cultuur Eindhoven (SCE) is bestuursorgaan, ondanks ontbreken wettelijke grondslag voor uitoefening openbaar gezag. SCE verstrekt geldelijke uitkeringen aan derden, waarbij het gemeentebestuur de uitoefening van deze taak bepaalt en betaalt.

Bestuursorgaan

Aansluiting bij ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379
(publieke taak jurisprudentie)

Taxi Centrale Schiphol is geen b-orgaan als het aansluiting taxichauffeur schorst:

- geen wettelijk voorschrift waaruit publiekrechtelijke gezagsuitoefening volgt
- buitenwettelijk openbaar gezag toegestaan? Publieke taakjurisprudentie geldt voor 'presterend bestuur', niet voor 'belastend bestuur': legaliteitsbeginsel staat daaraan in de weg.

CBb 27 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:634



Belanghebbende – afgeleid belang

Conclusie AG Widdershoven over afgeleid belang (sociaal domein)

CRvB 7 november 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3474

2 normatieve ankerpunten en 5 vuistregels

Kern: contractuele relatie diskwalificeert niet per definitie

- zakelijk of fundamenteel recht (concurrentie)
o.a. ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:590
- niet-parallelle belangen: tegenstrijdige of sterkere belangen (huurder vs. eigenaar)
- vereenzelvigen bestuurder/enig aandeelhouder en vennootschap



Belanghebbende – afgeleid belang

CRvB volgt in 5 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:655 (exploitant zorgcentrum) en ECLI:NL:CRVB:2019:669 (verzekeraar WIA-uitkering)

En eerder al: Afdeling in ABRvS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3884 (exploitant bungalowpark)

Geen afgeleid belang in ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1984 en ECLI:NL:RVS:2019:2022

Belanghebbende - varia

Strengere beoordeling of concurrenten belanghebbende zijn:

Van meer abstracte....

ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1568

naar meer concrete benadering

ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2208



Over ontbreken algemeen of collectief belang: ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4286 (vergoeding contributie vereniging PPG)

Besluit



méér rechtsbescherming tegen bestuurlijke waarschuwing
versus
gedoogbeslissing niet meer appellabel

Besluit – bestuurlijke waarschuwing

Een waarschuwing is alleen een besluit als die is gebaseerd op een wettelijk voorschrift én een voorwaarde is om bij een volgende overtreding een bestuurlijke sanctie te kunnen opleggen

Rechtsgevolg: een sanctiebevoegdheid ontstaat

Formele rechtskracht

Conclusie AG 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:249 en ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449



Besluit – bestuurlijke waarschuwing

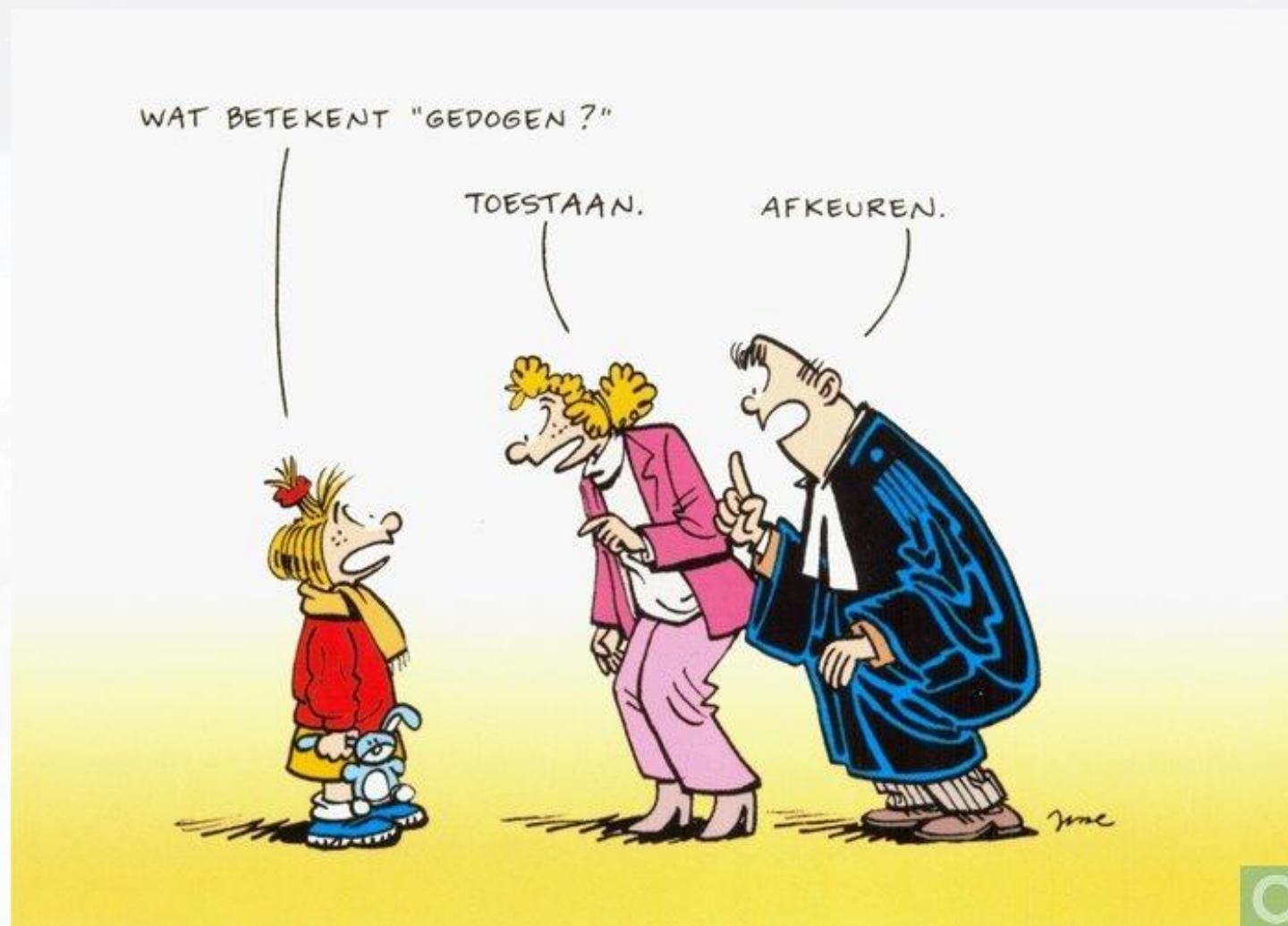
Geen besluit: een waarschuwing gebaseerd op een beleidsregel die geen gevolgen heeft voor eventuele toekomstige vergelijkbare gedragingen

CBb 10 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:374, ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3484, CBb 22 januari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:30

Afwachten is onevenredig bezwarend als de waarschuwing

- een wettelijke norm concretiseert, of
- leidt tot uitsluiting van een aanbestedingsprocedure, of
- langer dan 2 jaar kan leiden tot een opvolgend sanctiebesluit

ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3946



Besluit - gedoogbeslissing

Oude lijn: soms een besluit

Voor overtreder: geen besluit, maar uitzonderingen

Voor derde-belanghebbende: aanmerken als besluit (strategisch besluitbegrip)

Weigering en (ambtshalve) intrekking gedoogverklaring: geen besluit voor de overtreder

Intrekking n.a.v. bezwaar van derde: wel een besluit voor de overtreder

Besluit - gedoogbeslissing

Conclusie AG Widdershoven:

Vertrekpunt: gedoogverklaring is geen besluit

Voor derde-belanghebbende wél appellabel (“gelijkstellen met Awb-besluit”)

Voor overtreder: alleen appellabel als afwachten van handhaving onevenredig bezwarend is

ABRvS 16 januari 2019, ECLIL:NL:RVS:2019:86

Besluit - gedoogbeslissing

Nieuwe lijn, in afwijking van Conclusie AG:

Geen besluit of met een Awb-besluit gelijk te stellen besluit, niet appellabel

Wel rechtsbescherming voor overtreder en derde-belanghebbende

Afwijken van nieuwe regel in 'zeer uitzonderlijke gevallen'

ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1356. Toepassing in ABRvS 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2354 (gedoogverklaring scheepswerf)

Besluit - varia

Vaststelling evenementenkalender op grond van APV = besluit

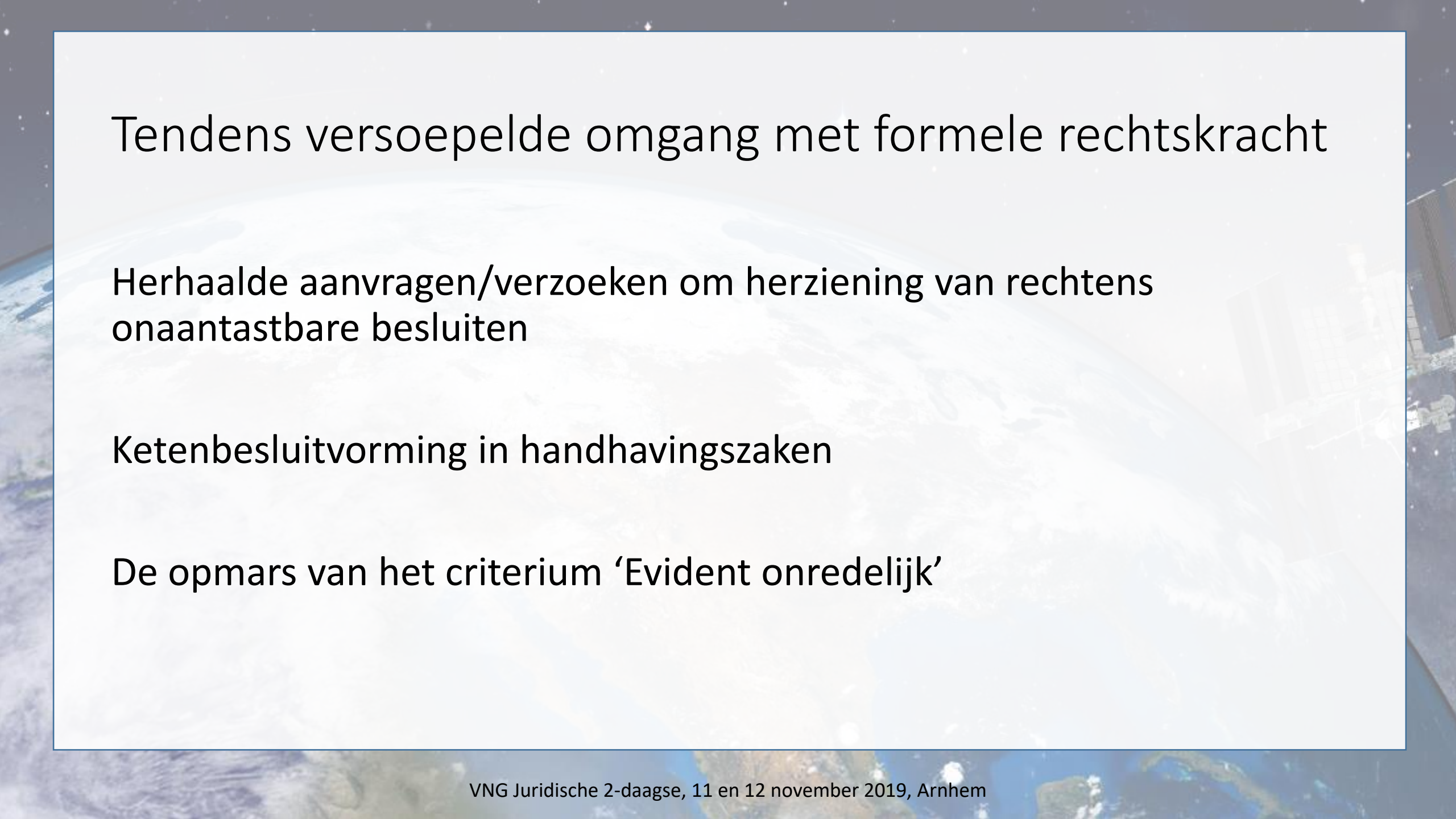
ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3822

Brief opname persoon in “treiteraangepak” ≠ besluit

ABRvS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3866

Mededeling met oordeel over veronderstelde bevoegdheid = besluit

ABRvS 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:98



Tendens versoepelde omgang met formele rechtskracht

Herhaalde aanvragen/verzoeken om herziening van rechtens onaantastbare besluiten

Ketenbesluitvorming in handhavingszaken

De opmars van het criterium 'Evident onredelijk'

Herziening en herhaalde aanvragen - terugkomen van rechtens onaantastbare besluiten

Bestuursorgaan hoeft zonder 'nova' niet terug te komen van een rechtens onaantastbaar besluit, tenzij dat evident onredelijk is.

Evident onredelijk: zal niet snel aan de orde zijn.

Rb. Oost-Brabant 21 december 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:6434 (onjuist dwangsbesluit)

CRvB 7 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:659. Vuistregels evident onredelijk. Boetebesluit

CRvB 26 juni 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2076, rov. 4.5: *“Ter beoordeling ligt nog de vraag voor of wat appellante heeft aangevoerd, aanleiding geeft voor het oordeel dat het bestreden besluit evident onredelijk is. Deze vraag wordt ontkennend beantwoord. Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat er buitengewone omstandigheden bestaan waarin zeer zwaarwegende belangen op het spel staan.”*

ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3164 (niet evident onredelijk: afbetalingsregeling getroffen)

Formele rechtskracht en ketenbesluitvorming (handhaving)

Langzame koersverandering(en). Beginselplicht tot invordering; tenzij evidente onredelijkheid

Pleidooi voor meer ontspannen uitleg van leer formele rechtskracht in handhavingszaken

Conclusie AG Wattel 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1152

In gevallen waarin evident is dat het handhavingsbesluit onjuist is, zou van invordering van dwangsommen/verhaalde kosten moeten worden afgezien.

ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466/623/624

Financiële draagkracht *in beginsel* geen bijzondere omstandigheid tenzij evident zou zijn dat overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de verbeurde dwangsommen (volledig) te betalen

ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:321/333

Zorgvuldige voorbereiding

Zienswijzeplicht bij invorderingsbesluiten:

Vóór invorderingsbeschikking zienswijzemogelijkheid geven (artikel 4:12 Awb niet van toepassing)

ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2956

Herstel niet vooraf horen in bezwaar mogelijk

ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:380

Niet alsnog gehoord: vernietiging besluit

ABRvS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1441

Bevoegdheidstoedeling

Subsidieverlening op afstand: nogmaals
ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413

- SCE is een b-bestuursorgaan
- Wettelijke grondslag nodig voor subsidieverstrekking (4:23 Awb)
- Uitkeringsreglement van bestuur SCE biedt die grondslag niet
- Oplossing: bij gemeentelijke verordening wettelijke grondslag voor bevoegdheid subsidieverstrekking creëren
- Maar: gesloten stelsel van bevoegdheidstoedeling?!



Verscherpte aandacht voor algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Toepassing evenredigheidsvereiste vanuit burgerperspectief

Ketenbesluiten

Subsidies: ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2768 en 2547

Handhaving: ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1152

Evenredigheidsvereiste en terugvordering

ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3601, ECLI:NL:RVS:2019:3535

Vertrouwensbeginsel: meer burgerperspectief

ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, AB 2017/425 (Overbetuwse Paardenbak)

Conclusie Staatsraad AG Wattel ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896

Uitspraak: ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (Amsterdam) en ECLI:NL:RVS:2019:1778 (Zoetermeer)

Stap 1 toezegging

Stap 2 toerekening aan bestuursorgaan

Stap 3 belangenafweging

(evt. overgangsregeling of financiële compensatie)

Naslag: Afdelingsjurisprudentie na 29 mei 2019

ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1838

ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2563

ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949

ABRvS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3011

ABRvS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3031

ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3168

ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3161

ABRvS 2 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3326

Naslag: literatuur over vertrouwensbeginsel

C.L.G.F.H. Albers, 'Een frisse blik op het vertrouwensbeginsel. Meer aandacht voor het burgerperspectief?' *Gst.* 2019/153

T. Groot en L.J.A. Damen, 'Bij het vertrouwensbeginsel van de uitzendleer naar de aankomstleer, *JB-Plus* 2019, nr. 3 (14-32)

Gelijkheidsbeginsel

Materiële gelijkheidsbeginsel

ABRvS 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:694 (handhaving)

Formele gelijkheidsbeginsel (i) schaarse rechten algemeen

Formele gelijkheidsbeginsel (ii) verdeling subsidies

ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310 (Stimulus)

ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595 (Fryske Marren)



Schaarse rechten (i): verdeling van vergunningen algemeen

Verdeling schaarse exploitatievergunning

Rechtbank Noord-Holland 18 december 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:11609

Schaarste vanwege beleidsregel: maximum van 69 werkruimte

Voldoet niet aan eis van passende mate van openbaarheid, in strijd met gelijkheidsbeginsel en transparantiebeginsel, want:

- Verdeelregels niet duidelijk, precies en ondubbelzinnig
- Verdelingscriteria niet gelijkelijk toegepast
- Schaarse exploitatievergunningen worden in de praktijk voor onbepaalde tijd verleend

Schaarse rechten (ii): verdeling van subsidies

Stimulus (ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310)

De Fryske Marren (ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595)

Herformulering uitgangspunten artikel 6:22 Awb

Passeren als aannemelijk is dat belanghebbende door het gebrek in het besluit niet is benadeeld

ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:921

Passeren kan niet als een gebrek herstel behoeft. Als actie is vereist, kan er niet zonder meer van worden uitgegaan dat er geen benadeling was. Na herstel volgt vernietiging met instandlating rechtsgevolgen.

ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4271, ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:244.

Eerste Jaaroverzicht van de Commissie rechtseenheid bestuursrecht (2018), ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:694

Wat procesrechtelijke varia

Procesbesluit en proceshandeling: wie is de bevoegde entiteit?

Hoe zit het ook al weer met procesbesluiten?

Op de zaak betrekking hebbende stukken

Procesbesluit en proceshandeling

ABRvS 12 juni 2019: “(...) Weliswaar is het college ingevolge artikel 160, eerste lid, aanhef en onder f, van de Gemeentewet bevoegd te besluiten om namens de gemeente bezwaarprocedures te voeren, maar de gemeente moet bij het voeren van die procedure ingevolge artikel 171, eerste lid, van de Gemeentewet worden vertegenwoordigd door de burgemeester. Het college heeft ter zitting ook erkend dat niet het college, maar de burgemeester het bezwaarschrift had moeten indienen. Nu het bezwaarschrift niet door de burgemeester is ondertekend, maar door het college, heeft de rechtbank niet onderkend dat het bezwaar van de gemeente niet-ontvankelijk is (...)”.(ECLI:NL:RVS:2019:1894)

Procesbesluiten (i)

Artikel 160, 1 sub f Gemeentewet: *“Het college is in ieder geval bevoegd: [...] te besluiten namens de gemeente, het college of de raad rechtsgedingen , bezwaarprocedures of administratieve beroepsprocedures te voeren (...)”*

Zie:

ABRvS 20 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9929 (ontbreken rechtsgeldig procesbesluit):

ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4590 (ontbreken rechtsgeldig procesbesluit)

ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2374 (ontbrekende fysieke handtekening)

ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVSL2014:737 (mandatering besluit instellen appel goed geregeld)

HR 28 februari 2014; ECLI:NL:HR:2014:442 (ondermandatering)

Procesbesluiten (ii)

ABRvS 6 mei 2015, ECLI:RVS:2015:1424 (advocaat-gemachtigde wordt op zijn woord geloofd)

ABRvS 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:547 (herstel bevoegdheidsgebruik voor einde beroepstermijn)

ABRvS 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1894 (check of het bestuursorgaan of de rechtspersoon acteert!)

ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2619 (college mag ook namens raad beroepsprocedure voeren)

Op de zaak betrekking hebbende stukken

Even terug: de vuistregels van HR 4 mei 2018 en HR 17 augustus 2018

Kern: stukken die het bestuursorgaan ter raadpleging ter beschikking (hebben) (ge)staan en die van belang kunnen zijn voor de beslechting van (nog) openstaande geschilpunten

Bij discussie moet appellant aannemelijk maken dat en waarom het stuk relevant is voor beslechting van het geschil

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 6 mei 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:3899

Gerechtshof Den Haag 22 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1292

Kennisneming van intern beraadstukken en artikel 8:29 Awb

CBb 11 juli 2019, ECLI:NL:CBB:2019:311

Ontwikkelingen wetgeving

Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer

Wet elektronische publicaties

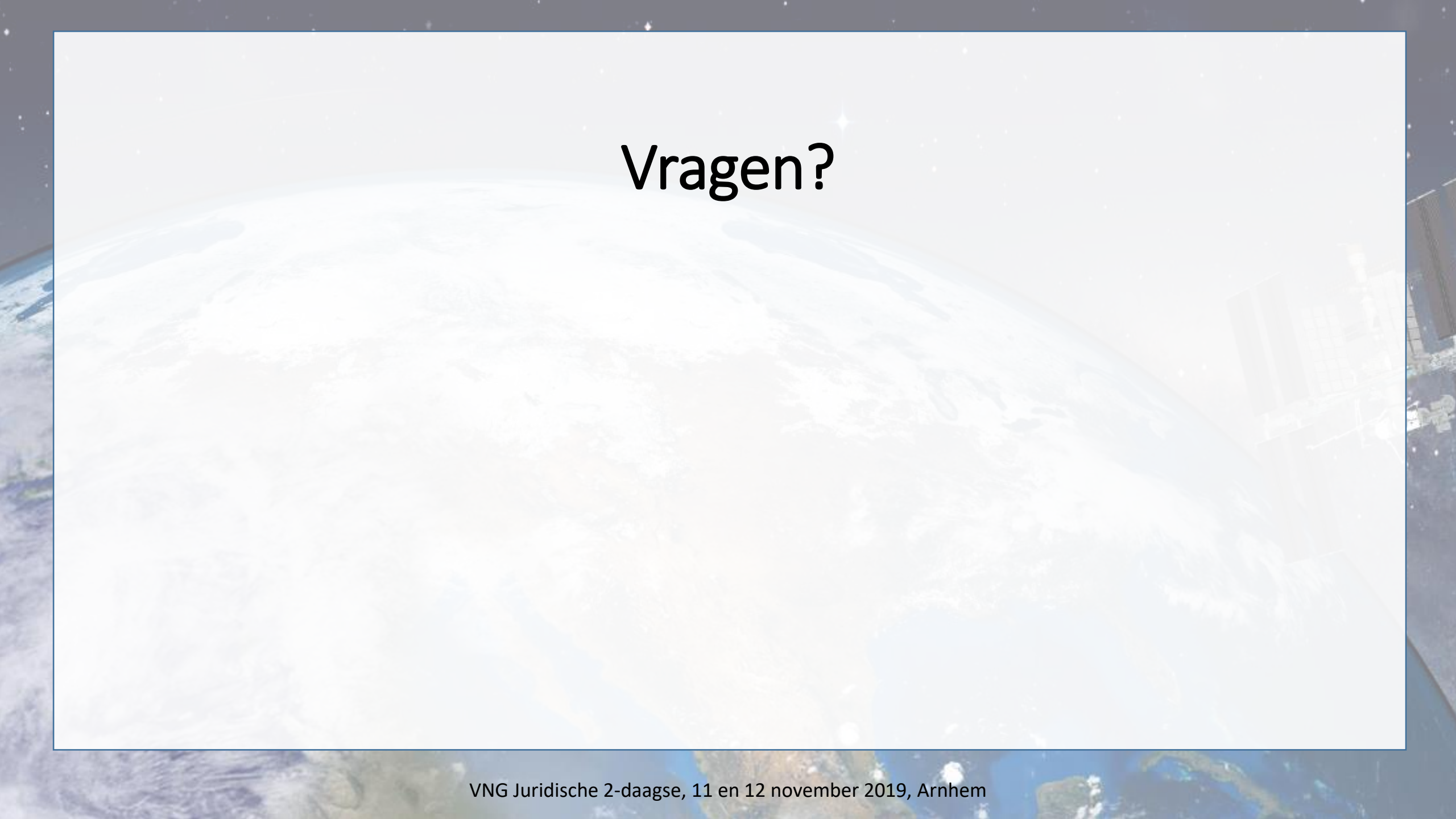
Wijziging Awb en enkele andere wetten i.v.m. het nieuwe omgevingsrecht en het nieuwe nadeelcompensatierecht

Evaluatiewet bestuurlijke geldschulden

Wijziging Besluit proceskosten bestuursrecht

Wetsvoorstel amicus curiae bij ABRvS, CBb, CRvB

Wetsvoorstel bevordering mediation

The background of the slide is a high-resolution image of Earth as seen from space, showing swirling white clouds over a blue ocean and brownish-green landmasses. A large, semi-transparent white rectangle is centered on the slide, serving as a backdrop for the text.

Vragen?



Jean-Paul Heinrich

T: +31 70 515 3897

E: jean-paul.heinrich@pelsrijcken.nl



Juliette van der Jagt-Jobsen

T: +31 6 208 978 91

E: juliette.vanderjagt@vng.nl