
Praktisch Bestuursprocesrecht

Mr. Y.M. Visscher

Eerste druk



Noordhoff Uitgevers

Praktisch Bestuursprocesrecht

In de serie Praktisch Recht zijn inmiddels verschenen:

Praktisch Arbeidsrecht
Praktisch Bedrijfsrecht
Praktisch Bestuursrecht
Praktisch Burgerlijk Procesrecht
Praktisch Fiscaalrecht
Praktisch Goederenrecht
Praktisch Gezondheidsrecht
Praktisch Socialezekerheidsrecht
Praktisch Staatsrecht
Praktisch Strafrecht
Praktisch Verbintenissenrecht

Praktisch Bestuursprocesrecht

Mr. Y.M. Visscher

Ontwerp omslag: G2K
Omslagillustratie: iStockphoto

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan:
Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13,
9700 VB Groningen, e-mail: info@noordhoff.nl

Met betrekking tot sommige teksten en/of illustratiemateriaal is het de uitgever, ondanks zorgvuldige inspanningen daartoe, niet gelukt eventuele rechthebbende(n) te achterhalen. Mocht u van mening zijn (auteurs)rechten te kunnen doen gelden op teksten en/of illustratiemateriaal in deze uitgave dan verzoeken wij u contact op te nemen met de uitgever.

0 1 2 3 4 5 / 14 13 12 11 10

© 2010 Noordhoff Uitgevers bv Groningen/Houten, The Netherlands.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/reprorecht). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

ISBN (ebook) 978-90-01-84430-1
ISBN 978-90-01-78004-3
NUR 820

Woord vooraf

Iedereen kan zonder procesvertegenwoordiging bezwaar maken bij een bestuursorgaan en procederen bij de bestuursrechter. De kans is groot dat hbo-studenten van juridische opleidingen hiermee te maken krijgen in hun beroepspraktijk. Dit was voor mij de reden om *Praktisch Bestuursprocesrecht* te schrijven. Dit boek beschrijft de voorbereiding van een voor beroep vatbaar besluit, de voorprocedures bezwaar en administratief beroep en de procedures in (hoger) beroep aan de hand van realistische procesdossiers. De student ziet de theorie en de praktijk terug in de processtukken en leert tevens hoe hij deze zelf kan opstellen. Mijn dank gaat uit naar mr. Sip Stulp, docent recht in het Domein Maatschappij en Recht aan de Hogeschool van Amsterdam, die de oorspronkelijke tekst van inhoudelijk commentaar heeft voorzien. Speciale dank ben ik verschuldigd aan mevrouw mr. Irma Leusen-kamp, hoofddocent en collega bij de Academie Bestuur en Recht van Saxion Hogeschool Enschede voor haar zeer waardevolle kritiek en suggesties. Ik ben ervan overtuigd dat het boek zal voldoen aan de verwachtingen van de gebruikers. Vanzelfsprekend zijn opmerkingen en aanbevelingen over de inhoud en opzet van het boek van harte welkom.

Mr. Y.M. Visscher

Juli 2009

Inhoud

Inleiding 11

Lijst met afkortingen 13

Casus 15

1 Bestuursprocesrecht in vogelvlucht 17

- 1.1 Wat is bestuursprocesrecht? 18
- 1.2 Een korte blik op de voorprocedures 21
- 1.3 Schets van de bestuursrechtspraak in Nederland 23
- 1.4 Andere rechters 26

2 Voorbereiding van een beschikking 29

- 2.1 Op aanvraag of ambtshalve 30
- 2.2 Beoordeling van de aanvraag 36
- 2.3 Zorgvuldige voorbereiding 39
- 2.4 Andere beginselen van behoorlijk bestuur 46
- 2.5 Bijzondere voorbereidingsprocedure 47
- 2.6 Beslistermijn 48

3 Beschikking 55

- 3.1 Soorten beschikkingen 56
- 3.2 Inhoud van de beschikking 60
- 3.3 Bekendmaking en mededeling 68
- 3.4 Intrekking en wijziging van een beschikking 70

4 Bezwaarschrift 77

- 4.1 Procedure van bezwaar 78
- 4.2 Ontvankelijkheid van het bezwaar 81
- 4.3 Belanghebbende 85
- 4.4 Niet behandelen 87
- 4.5 Time-out 89

5 Horen in de bezwaarprocedure 111

- 5.1 Hoorplicht 112
- 5.2 Hoor- en adviescommissie 116
- 5.3 Hoorzitting 117
- 5.4 Advies van de bezwaarcommissie 121

6	Beslissing op bezwaar	129
6.1	Toetsingskader	130
6.2	Besluit	136
6.3	Beslistermijn	143
6.4	Bekendmaking	144
7	Administratief beroep	151
7.1	Wanneer administratief beroep?	152
7.2	Procedure van administratief beroep	153
7.3	Beslissing op administratief beroep	158
7.4	Beslistermijnen en bekendmaking	160
8	Beroep	165
8.1	Toegang tot de bestuursrechter	166
8.2	Procedure in eerste aanleg	173
8.3	Beoordeling van het beroep	182
8.4	Uitspraken van de bestuursrechter	185
8.5	Vergoeding van kosten en schade	189
8.6	Voorlopige voorziening en mediation	192
9	Hoger beroep en andere rechtsgangen	201
9.1	Toegang tot de hogere bestuursrechter	202
9.2	Procedure in hoger beroep	204
9.3	Beoordeling van het hoger beroep	205
9.4	Uitspraak in hoger beroep	206
9.5	Voorlopige voorziening en cassatie	210
9.6	Rechtsbescherming door de burgerlijke rechter	210
9.7	De Europese rechter	217
9.8	Klachtrecht	219
	Dossier Uitwegvergunning	229
I	Aanvraag uitwegvergunning	231
II	Ontvangstbevestiging	233
III	Gelegenheid tot zienswijze	234
IV	Zienswijze	235
V	Beschikking	236
VI	Bezwaarschrift	238
VII	Uitnodiging hoorzitting	239
VIII	Verweerschrift	241
IX	Verslag hoorzitting	243
X	Advies commissie bezwaarschriften	245
XI	Beslissing op bezwaar	247
XII	Bekendmaking	250
XIII	Artikel 2.1.5.3 APV	251
XIV	Beleidsnota Uitwegvergunningen	252

Antwoorden tussenvragen 255

Websites 263

Register 265

Inleiding

Stelt u zich de volgende situatie voor. Een studente meldt zich in mei aan voor een vervolgopleiding, waarbij zij nog twee jaar lang aanspraak kan maken op studiefinanciering. In augustus bericht de IB-Groep haar dat zij haar OV-studentenkaart had moeten inleveren. Het bedrag waarop zij in juli geen recht meer had wordt op haar studiefinanciering ingehouden. De studente komt hierdoor in financiële problemen en maakt bezwaar. Tot haar verbazing verklaart de IB-Groep het bezwaar ongegrond omdat zij niet voor de opleiding staat ingeschreven. Kan de studente naar de rechter stappen? Waarom kon haar bezwaarschrift de IB-Groep niet overtuigen van haar gelijk? Heeft de IB-Groep het besluit wel goed voorbereid? Had de studente niet gehoord moeten worden? Hoe zal de rechter oordelen en waarop is dit oordeel gebaseerd?

Over dit soort situaties gaat *Praktisch Bestuursprocesrecht*. Het boek beschrijft de praktijk van besluitvorming door bestuursorganen, rechtsbescherming voor belanghebbenden en oordeelsvorming door de (bestuurs)rechter. De student krijgt inzicht in de procedures en in de bestuurlijke en rechterlijke werkzaamheden. Tevens leert hij welke mogelijkheden de verschillende partijen hebben om voor hun eigen belangen op te komen en hoe zij die mogelijkheden kunnen toepassen. Studenten die een juridische opleiding hebben gevolgd vinden dikwijls werk bij de overheid maar ook bij juridische adviesorganen en bij de rechterlijke macht. Daar moet de student kunnen handelen in het belang van de organisatie of van een cliënt. De oefeningen in *Praktisch Bestuursprocesrecht* bieden hem volop die gelegenheid. De student leert onder andere om een aanvraag te beoordelen, een beschikking op te stellen, een bezwaarschrift te schrijven en te toetsen op ontvankelijkheid, een verweerschrift te schrijven, een hoorzitting te organiseren, een advies op te stellen, een beslissing op bezwaar te formuleren en een beroepschrift op te stellen.

Leeswijzer

De theorie van het bestuursprocesrecht wordt in *Praktisch Bestuursprocesrecht* toegelicht aan de hand van processtukken over een praktijkcasus. De casus vormt een rode draad in het boek. Achter in dit boek is het Dossier Uitwegvergunning opgenomen. Dit dossier bevat alle stukken uit de bezwaarprocedure naar aanleiding van de afwijzing van een verzoek om een uitrit te verbreden. Op www.praktischbestuursprocesrecht.noordhoff.nl zijn nog vier andere procesdossiers te vinden, namelijk het Dossier Vervoersvoorziening, het Dossier Bouwvergunning met ontheffing, het Dossier Bouwstop en het Dossier Verkeersboete. Het Dossier Vervoersvoorziening handelt over bezwaren tegen het opleggen van een bijdrage bij het verstrekken van een vervoermiddel. Het Dossier Bouwvergunning met ontheffing bevat de processtukken naar aanleiding van een aanvraag om een bouwvergunning voor een bouwplan dat in strijd is met het bestemmingsplan. Het Dossier Bouwstop bevat

processtukken over een verzoek om de verbouwing van een pand stil te leggen. Het Dossier Verkeersboete betreft het administratief beroep tegen een boete wegens een snelheidsovertreding. Elk procesdossier bestaat uit opeenvolgende documenten die behoren bij de verschillende procedurestappen van bezwaar of administratief beroep. De dossiers Vervoersvoorziening en Verkeersboete bevatten tevens processtukken over het beroep bij de bestuursrechter. De dossiers kunnen worden geprint zodat de student ze op elk gewenst moment kan raadplegen. In *Praktisch Bestuursprocesrecht* ziet de student hoe de theorie in de praktijk is toegepast in de diverse dossierstukken en toetst hij zijn kennis door zelf dossierstukken op te stellen. De opdrachten hiertoe zijn achter in de hoofdstukken opgenomen. Afhankelijk van zijn interesse voor het socialezekerheidsrecht, bouwrecht, gemeenterecht, handhaving of de bestuurlijke boete kan de student een keuze maken uit de opdrachten. Elk hoofdstuk van *Praktisch Bestuursprocesrecht* beschrijft een onderdeel van de procedure. De student verdiept zich actief in de verschillende handelingen die verricht moeten worden voor een bepaalde processtap. De theorie wordt verduidelijkt met praktijkvoorbeelden en overzichtelijke schema's. Tussenvragen laten de student stilstaan bij de opgedane kennis en vaardigheden. Met uitzondering van het eerste inleidende hoofdstuk bevat elk hoofdstuk een lijst met specifieke begrippen uit het bestuursprocesrecht die kunnen dienen als geheugensteun en als instrument om de theoretische kennis van het bestuursprocesrecht te toetsen. Ter verdere ondersteuning is achter in het boek een overzicht met relevante websites opgenomen. Wij gaan ervan uit dat de student enige basiskennis van het bestuursrecht bezit. Voor zover deze kennis ontbreekt raden we aan om de uitgave *Praktisch Bestuursrecht* (van dezelfde auteur) of een vergelijkbare inleiding in het bestuursrecht te bestuderen.

Praktisch Bestuursprocesrecht begint met een inleidend hoofdstuk dat in het kort de kern beschrijft van het bestuursprocesrecht. Daarna volgen feitelijk drie delen.

In het eerste deel (hoofdstuk 2 en 3) staat de praktijk van de besluitvorming door bestuursorganen centraal. In hoofdstuk 2 wordt de voorbereiding van een beschikking besproken. Hoofdstuk 3 beschrijft de inhoud en bekendmaking van de beschikking.

Het tweede deel (hoofdstuk 4 tot en met 7) behandelt de gang van zaken tijdens de voorprocedures en de rechtsbescherming daarbij voor belanghebbenden. In hoofdstuk 4 wordt het bezwaarschrift besproken. Hoofdstuk 5 beschrijft het horen van belanghebbenden en de totstandkoming van een advies. De beslissing op bezwaar komt aan de orde in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 wordt het administratief beroep beschreven.

Het derde deel (hoofdstuk 8 en 9) gaat over de oordeelsvorming door de (bestuurs)rechter. Hoofdstuk 8 beschrijft de toetsing van het besluit in beroep door de bestuursrechter. In hoofdstuk 9 komt het hoger beroep aan de orde en de rechtsgangen bij de burgerlijke rechter en Europese rechters.

Lijst van afkortingen

abbb	algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Arbo	Arbidsomstandigheden
APV	algemene plaatselijke verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen
B&W	Burgemeester en Wethouders
BW	Burgerlijk Wetboek
CBB	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CRvB	Centrale Raad van Beroep
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Gw	Grondwet
HR	Hoge Raad
HvJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
IB-Groep	Informatie Beheergroep
kno	kennelijk niet ontvankelijk
kog	kennelijk ongegrond
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
og	ongegrond
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VW	Vreemdelingenwet
VWS	Verkeer en Waterstaat
WAHV	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
Wbbo	Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie
Wet RO	Wet op de rechterlijke organisatie
Wet RvS	Wet op de Raad van State
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wm	Wet milieubeheer
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wro	Wet ruimtelijke ordening
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand

Casus

Kort na hun studie zijn mevrouw Anet Bahrt en de heer Pelle Staarman gaan samenwonen in een herenhuis aan de Zwavelstraat in de (gefingerde) gemeente Laagheiden. De vorige bewoner was een man op leeftijd die in het huis allerlei voorzieningen had laten aanbrengen. Voor mevrouw Bahrt is dit ideaal want zij heeft na een duik in ondiep water een dwarslaesie opgelopen en kan zich alleen per rolstoel verplaatsen. Mevrouw Bahrt is zilversmid. De heer Staarman had een baan als softwaredesigner en is voor zichzelf een advies- en herstelbedrijf voor digitale apparatuur begonnen. Hij heeft een deel van de bovenverdieping van het huis ingericht als werkruimte en een bestelbus omgebouwd, zodat hij alles bij de hand heeft als hij een klant bezoekt. De eerste rit met de bestelbus heeft de heer Staarman een verkeersboete opgeleverd waarmee hij het absoluut niet eens is. Een ander probleem is dat de heer Staarman met de bestelbus moeilijk zijn smalle inrit kan opdraaien. Daarom heeft hij bij het college van burgemeester en wethouders (B&W) van de gemeente Laagheiden een vergunning aangevraagd om de inrit te verbreden. De aanvraag is echter afgewezen en tegen dit besluit heeft de heer Staarman bezwaar gemaakt. Mevrouw Bahrt wil graag een atelier aan huis waar ze kan werken en haar producten kan uitstellen. De grote garage naast de woning is hiervoor heel geschikt, maar moet worden verbouwd. Toen mevrouw Bahrt de bouwaanvraag indiende bij het college van B&W van de gemeente Laagheiden, kreeg zij te horen dat een atelier niet past binnen de bestemming 'wonen' en dat de verbouwing alleen kan worden toegestaan met ontheffing van de bepalingen in het bestemmingsplan. De bouwvergunning en ontheffing zijn verleend, maar hun buurman heeft bezwaren omdat hij vindt dat zijn privacy wordt aangetast. De procedure hiervoor loopt nog. Ondertussen zijn ze al begonnen met de verbouwing. De bouwstop die de buurman wenste is gelukkig niet opgelegd. Ten slotte is er nog de scootmobiel van mevrouw Bahrt. Toen deze vervoersvoorziening aan haar werd toegerekend verplichtte het college van B&W van de gemeente Laagheiden haar om een besparingsbijdrage te betalen. Mevrouw Bahrt vindt dit onbegrijpelijk en heeft bezwaar gemaakt en beroep ingesteld. Al met al zijn mevrouw Bahrt en de heer Staarman betrokken in diverse juridische procedures en deze kosten hen de nodige tijd en hoofdbrekens.

1

Bestuursprocesrecht in vogelvlucht

- 1.1** Wat is bestuursprocesrecht?
- 1.2** Een korte blik op de voorprocedures
- 1.3** Schets van de bestuursrechtspraak in Nederland
- 1.4** Andere rechters

Wanneer bestuursorganen gebruikmaken van hun bevoegdheden en besluiten nemen, dan kunnen rechten en belangen van personen en rechtspersonen in het geding zijn. In de casus aan het begin van het boek zien we hiervan een aantal voorbeelden. Met een uitwegvergunning hoopt de heer Staarman het recht te krijgen om zijn uitrit te verbreden. De verkeersboete die hem is opgelegd, verplicht hem om een bedrag aan de staat te betalen. Mevrouw Bahrt vraagt een vervoersvoorziening aan en wordt verplicht om een bijdrage te betalen aan de gemeente. Door het verlenen van een bouwvergunning en de ontheffing van de regels van het bestemmingsplan verkrijgt mevrouw Bahrt het recht om de garage om te bouwen tot atelier. Dit laatste kan overigens inbreuk maken op de rechten van degene die naast het vergunde bouwwerk woont, bijvoorbeeld als hierdoor inkijk in zijn tuin mogelijk wordt en zijn privacy wordt aangetast. Om de bouw te voorkomen wil de buurman de bouw door de gemeente laten stilleggen. Bij al deze besluiten moeten procedures worden doorlopen. Bij het nemen van besluiten moeten bestuursorganen de bijzondere belangen van individuele (rechts)personen en het algemeen belang tegen elkaar afwegen. Het bestuursrecht bevat waarborgen in de vorm van rechtsbescherming om te voorkomen dat bestuursorganen hun bevoegdheden onrechtmatig of ondoelmatig gebruiken. Geschillen tussen burgers en bestuursorganen of tussen bestuursorganen onderling kunnen doorgaans aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Voor studenten aan een juridische opleiding is het belangrijk dat zij inzicht verwerven in de praktijk van besluitvorming door bestuursorganen, de rechtsbescherming voor belanghebbenden en de oordeelsvorming door de (bestuurs)rechter. Tevens is het noodzakelijk om te weten welke juridische mogelijkheden de verschillende partijen tot hun beschikking hebben om voor hun eigen belangen op te komen en welke bestuurlijke en rechterlijke werkzaamheden dit in de praktijk

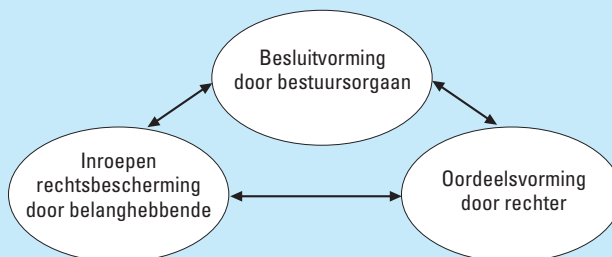
met zich meebrengt. Dit alles vraagt inzicht in het bestuursprocesrecht dat in dit hoofdstuk in vogelvlucht wordt beschreven. We beperken ons in dit inleidende hoofdstuk tot de hoofdlijnen. De juridische termen en begrippen worden in de volgende hoofdstukken uitgebreid in hun context toegelicht. De besluiten uit de casus aan het begin van het boek zijn opgenomen in vijf procesdossiers. Hiernaar zal telkens worden verwezen om de theorie van het bestuursprocesrecht te verduidelijken. Het dossier over de uitwegvergunning is achter in dit boek opgenomen. De procesdossiers over de verkeersboete, de bouwvergunning met ontheffing, de bouwstop en de vervoersvoorziening zijn te vinden op www.praktischbestuursprocesrecht.noordhoff.nl. Het verdient aanbeveling om deze uit te printen zodat ze telkens geraadpleegd kunnen worden. Paragraaf 1.1 gaat in op het karakter van het bestuursprocesrecht. Paragraaf 1.2 geeft een korte beschrijving van de procedures voorafgaand aan rechtspraak. In paragraaf 1.3 worden de kenmerken van de bestuursrechtspraak in Nederland besproken. Paragraaf 1.4 werpt een korte blik op andere dan de Nederlandse bestuursrechtshouders.

1.1 Wat is bestuursprocesrecht?

Geheel van procedure-regels

Doorgaans wordt onder bestuursprocesrecht verstaan het geheel van procedureregels in verband met de rechtsbescherming tegen besluiten van bestuursorganen. Een belangrijk onderwerp voor de bestuursrechter is echter de totstandkoming van het bestreden besluit en de bekendmaking daarvan. Voor dit boek gaan we daarom uit van het bestuursprocesrecht in brede zin. Het gaat dan om het proces van besluitvorming door het openbaar bestuur, de rechtsbescherming tegen die besluiten en de oordeelsvorming door de (bestuurs)rechter. Dit is schematisch weergegeven in figuur 1.1.

Figuur 1.1 Bestuursprocesrecht in brede zin



De regels die gelden binnen het bestuursprocesrecht zijn hoofdzakelijk vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die speciaal in het leven is

geroepen om uniformiteit in het bestuurs(proces)recht aan te brengen. Daarnaast vinden we regels van bestuursprocesrecht in de Grondwet en in bijzondere wet- en regelgeving, zoals de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Vreemdelingenwet (VW), maar ook in jurisprudentie en ongeschreven recht en ten slotte ook in het internationale recht. Het internationale recht regelt bijvoorbeeld de toegang tot de Europese rechter. De Grondwet regelt onder andere de rechtspraak in Nederland. De bronnen van het bestuursprocesrecht zijn hiërarchisch weergegeven in figuur 1.2.

Figuur 1.2 Bronnen van bestuursprocesrecht

Internationaal recht	Jurisprudentie
Grondwet	
Bijzondere wetten	
Algemene wet bestuursrecht	
Lagere regelgeving en ongeschreven recht	

De Awb is de belangrijkste wet voor het bestuursprocesrecht. De eerste vier hoofdstukken van de Awb hebben betrekking op de totstandkoming van besluiten. Art. 3:2 Awb stelt bijvoorbeeld dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. En art. 4:7 Awb verplicht een bestuursorgaan om een aanvrager te horen als het een afwijzende beschikking wil geven. Een beschikking is een besluit dat niet in het algemeen geldt maar gericht is op een individueel geval of individuele zaak (art. 1:3 lid 2 Awb). Hierop gaan we in hoofdstuk 3 nader in.

Beschikking

Tussenvraag 1.1

Kunt u inschatten bij welke besluiten in de casus aan het begin van het boek, art. 3:2 Awb van toepassing is?

De hoofdstukken 6 tot en met 8 van de Awb bevatten regels voor bezwaar en beroep, zoals de algemene regel dat eerst bezwaar moet worden gemaakt (of administratief beroep moet worden ingesteld) tegen een besluit voordat beroep kan worden ingesteld bij de rechter (art. 7:1 Awb) en dat voor de behandeling van dat beroep griffierecht moet worden betaald (art. 8:41 Awb). Centrale begrippen in het bestuursprocesrecht zijn besluit, bestuursorgaan en belanghebbende. Degene wiens belang rechtstreeks is betrokken bij een

Besluit, bestuursorgaan en belanghebbende

besluit van een bestuursorgaan kan daartegen in de meeste gevallen opkomen en hierover een oordeel vragen van de rechter. Het bestuursprocesrecht is onder andere gericht op de rechtsbescherming van degene die beroep instelt. Het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen kan zich tegen het beroep van de belanghebbende verweren voor de bestuursrechter. Voordat de bestuursrechter echter om een oordeel kan worden gevraagd moet het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, of een ander bestuursorgaan zoals we in paragraaf 1.2 zullen zien, eerst het zogenoemde primaire besluit heroverwegen. Het bestuursorgaan moet daarbij in beginsel nieuwe feiten en omstandigheden betrekken die na de totstandkoming van het primaire besluit bekend zijn geworden en moet de besluitvorming dus geheel overdoen. Het is de taak van de bestuursrechter om een onafhankelijk oordeel te geven over de rechtmatigheid van het besluit dat het bestuursorgaan na de heroverweging heeft genomen. De bestuursrechter toetst dus of de beslissing op bezwaar of administratief beroep (zie paragraaf 1.2) in strijd is met het recht. Over de doelmatigheid mag de bestuursrechter niet oordelen, aangezien hij zich dan met het beleid van het bestuursorgaan zou bemoeien. De bestuursrechter zou daarmee op de stoel van het bestuursorgaan gaan zitten en dat is in strijd met de trias politica, de scheiding tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht in Nederland. De bestuursrechter toetst de rechtmatigheid van een besluit *ex tunc*, dat wil zeggen op het moment dat het werd genomen; het bestuursorgaan heroverweegt de rechtmatigheid en doelmatigheid van het besluit in beginsel *ex nunc*, dat wil zeggen naar het huidige moment.

Trias politica

Ex tunc

Ex nunc

Voorbeeld 1.1

Het college van B&W van 's Hertogenbosch trekt de bijstandsuitkering van mevrouw X in, omdat zij samenwoont met de heer Y op een ander adres dan zij heeft opgegeven, en vordert ruim €30.000 van haar terug. Tegen dit besluit maakt mevrouw X bezwaar omdat er volgens haar helemaal geen sprake is van samenwonen. Het college van B&W verklaart het bezwaarschrift ongegrond, aangezien onder andere uit het geringe waterverbruik blijkt dat mevrouw X op het opgegeven adres niet haar hoofdverblijf had. Het college van B&W stelt verder dat volgens vast beleid van terugvordering wordt afgezien indien hiervoor dringende redenen aanwezig zijn, maar dat dit hier niet het geval is. Nadat mevrouw X tegen de beslissing op bezwaar tijdig beroep heeft ingesteld, oordeelt de bestuursrechter dat het college van B&W terecht de bijstandsuitkering mocht intrekken en heeft gehandeld in overeenstemming met het beleid en daarmee voldoet aan art. 4:84 Awb.

Bron: CRvB, 16 oktober 2007, 06/4992 WWB, LJN: BB6244

In twee instanties

Uitgangspunt in het bestuursprocesrecht is rechtspraak in twee instanties. Dat wil zeggen dat een belanghebbende in beroep een oordeel van de rechter kan vragen en daarna, in hoger beroep, opnieuw een oordeel van een

Reformatio in peius

andere, hogere rechter. In het bestuursprocesrecht geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging. Een belanghebbende kan dus zonder advocaat procederen, maar hij kan zich desgewenst laten bijstaan door een rechtsbijstandsverlener. Een belangrijk gegeven in het bestuursprocesrecht is verder het verbod van reformatio in peius waarmee in beginsel wordt voorkomen dat degene die opkomt tegen een besluit van een bestuursorgaan door zijn actie nadeliger uit zal zijn. Alle hiervoor genoemde kenmerken van het bestuursprocesrecht en de genoemde begrippen zullen in de volgende hoofdstukken nader aan de orde komen. Om de (bestuurs)rechter te ontlasten en omdat rechtspraak niet altijd even effectief is zoekt men sinds enkele jaren naar andere vormen van geschilbeslechting. Een methode is mediation, waarbij een mediator partijen begeleidt en stimuleert om zelf een oplossing te zoeken voor het geschil. Ook die methode zal in de volgende hoofdstukken ter sprake komen.

Mediation

1.2 Een korte blik op de voorprocedures

Bezwaarprocedure

Procedure van het administratief beroep

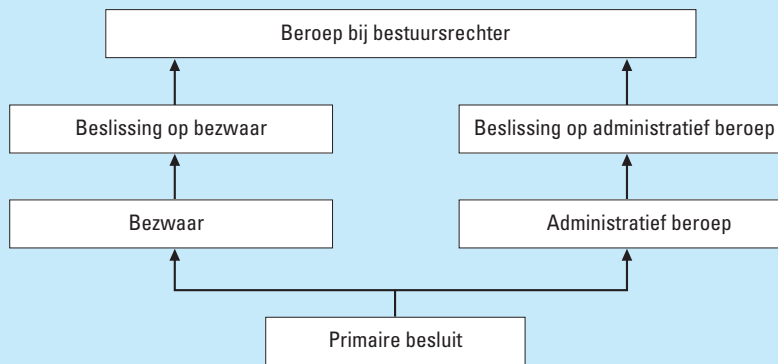
Voorprocedures

Voordat een belanghebbende beroep kan instellen bij een rechter moet een bestuursorgaan het besluit in beginsel heroverwegen. De Awb bevat hiervoor twee procedures: de bezwaarprocedure en de procedure van het administratief beroep. De laatste term is verwarrend omdat het suggereert dat het gaat om beroep bij de rechter. Dit is echter geenszins het geval. Bij administratief beroep doet een belanghebbende een beroep op de 'administratie'. Dit is een oud woord voor openbaar bestuur. Bezwaar en administratief beroep zijn beide voorzieningen bij het openbaar bestuur, waarbij een bestuursorgaan door de belanghebbende wordt gedwongen tot heroverweging van het besluit. Een van deze twee voorprocedures moet worden doorlopen voordat een oordeel van de rechter kan worden gevraagd. De bezwaarprocedure is in de meeste gevallen voorgeschreven. Mevrouw Bahrt en de heer Staarman in de casus aan het begin van het boek moeten de bezwaarprocedure volgen bij hun bezwaren tegen de afwijzing van de uitwegvergunning en tegen het opleggen van de verplichte besparingsbijdrage bij de vervoersvoorziening. Administratief beroep komt (nog) maar weinig voor. De heer Staarman zal administratief beroep moeten instellen als hij zich wil verweren tegen de verkeersboete. Bezwaar wordt ingediend bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, administratief beroep wordt ingesteld bij een ander, meestal hoger bestuursorgaan. De bezwaarprocedure biedt het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen een herkansing. In de procedure van administratief beroep beoordeelt een ander bestuursorgaan de zaak en neemt daarop een besluit. Beide procedures bieden rechtsbescherming aan belanghebbende(n), bevorderen dat standpunten duidelijk worden en dat misverstanden worden opgehelderd. Door deze zogenoemde zeeffunctie kan een onnodig beroep op de rechter worden voorkomen. Bovendien krijgt de rechter in beroep een goed uitge-

Zeeffunctie

kristalliseerd besluit ter beoordeling voorgelegd. In de bezwaarprocedure c.q. de procedure van administratief beroep toetst het bestuursorgaan het bestreden besluit in beginsel ex nunc op grondslag van het bezwaar of beroep, waarbij zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid van het primaire besluit wordt herbeoordeeld. Het bestuursorgaan c.q. het administratief beroepsorgaan kan het bezwaarschrift c.q. beroepschrift (kennelijk) niet-ontvankelijk, (kennelijk) ongegrond of gegrond verklaren. Tegen de beslissing op bezwaar c.q. de beslissing in administratief beroep kan vervolgens beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Hiervoor beschreven voorprocedures zijn schematisch weergegeven in figuur 1.3 en worden in de volgende hoofdstukken nader besproken.

Figuur 1.3 Voorprocedures in het bestuursprocesrecht



Het Dossier Uitwegvergunning achter in dit boek bevat processtukken uit de bezwaarprocedure naar aanleiding van de aanvraag om een uitwegvergunning. Het college van B&W van de gemeente Laagheiden heeft de aanvraag van de heer Staarman afgewezen (document V) en tegen dit besluit heeft hij een bezwaarschrift ingediend (document VI).

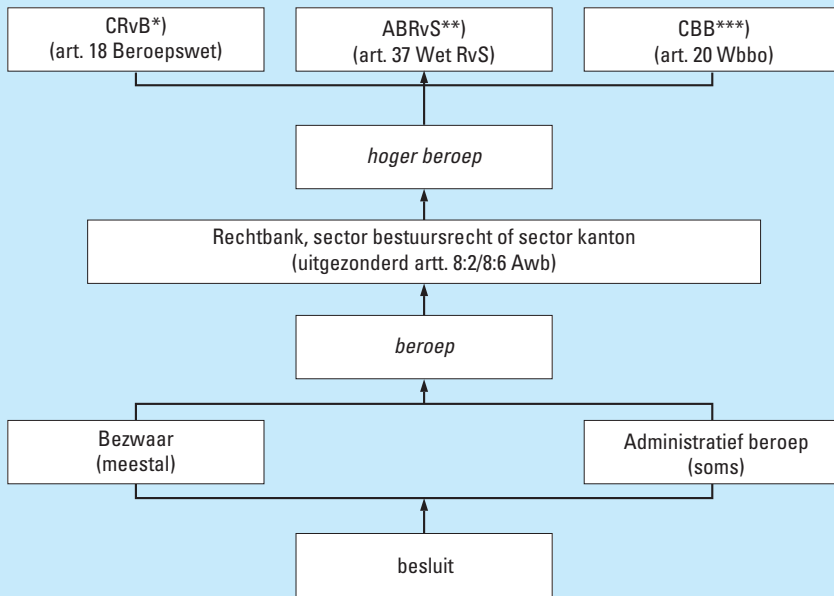
Tussenvraag 1.2

Waarom is te zien dat het hier om een bezwaarschrift gaat en niet om administratief beroep?

1.3 Schets van de bestuursrechtspraak in Nederland

Het bestuursprocesrecht bevat regels voor de toetsing door de bestuursrechter van de rechtmatigheid van besluiten van bestuursorganen. Bestuursrechtspraak vindt meestal plaats in twee instanties: beroep (eerste aanleg) en hoger beroep. In Afdeling 8.1.1 van de Awb is bepaald dat de rechtbank rechter in eerste aanleg is voor geschillen over besluiten, met uitzondering van de besluiten die in de artt. 8:2 tot en met 8:6 Awb worden genoemd. Elke van de negentien rechtbanken in Nederland heeft een sector bestuursrecht waar alleen geschillen op het gebied van het bestuursrecht worden behandeld. Zo is de sector bestuursrecht van de rechtbank bevoegd om in eerste aanleg te oordelen over geschillen uit de casus aan het begin van het boek met betrekking tot de uitwegvergunning, de bouwstop en de vervoersvoorziening. Als de heer Staarman echter het geschil over de verkeersboete aan de rechter wil voorleggen, dan moet hij zich wenden tot de sector kanton van de rechtbank (zie art. 9 Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften). Er zijn ook nog bestuursrechters buiten de rechterlijke macht die bepaalde soorten geschillen behandelen. Het vergt enig zoekwerk om de juiste rechter te vinden voor een bepaald geschil. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) is rechter in eerste aanleg voor besluiten over milieuzaken (zie art. 20.1 lid 1 Wet milieubeheer (Wm)) en voor besluiten over ruimtelijke plannen zoals een bestemmingsplan (zie art. 8.2 Wro). Daarnaast is de ABRvS volgens art. 37 Wet op de Raad van State (Wet RvS) de algemene bestuursrechter voor het hoger beroep, tenzij een andere rechter bevoegd is. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) is rechter in eerste aanleg voor besluiten ten aanzien van oorlogsslachtoffers. Volgens art. 18 Beroepswet kunnen een belanghebbende en het bestuursorgaan bij de CRvB (onder andere) hoger beroep instellen tegen uitspraken van de rechtbank over geschillen op het gebied van ambtenarenzaken, sociale zekerheid en studiefinanciering. Het geschil over de vervoersvoorziening in de casus aan het begin van het boek is een geschil op het gebied van de sociale zekerheid. Daarover zal de CRvB in hoger beroep dus een oordeel kunnen vellen. Voor geschillen over onder andere mededinging, telecommunicatie en het effectenverkeer wijst art. 20 Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie (Wbbo) het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) aan als competente rechter voor het hoger beroep. Omdat noch de CRvB, noch het CBB bevoegd is om te oordelen over geschillen rond vergunningen op grond van een algemene plaatselijke verordening (APV), zoals de uitwegvergunning, en geschillen over een bouwvergunning, een bouwstop of een verkeersboete, is de ABRvS de rechter in hoger beroep voor deze vier geschillen in de casus aan het begin van het boek. De absolute competentie van de diverse bestuursrechters is globaal weergegeven in figuur 1.4 en wordt verder besproken in hoofdstuk 8 en 9.

Figuur 1.4 **Beroep en hoger beroep in het bestuursprocesrecht**



*) Tevens rechter in eerste aanleg voor besluiten ten aanzien van oorlogsslachtoffers!

**) Tevens rechter in eerste aanleg voor besluiten op het gebied van het milieu en ruimtelijke plannen!

***) Tevens rechter in eerste aanleg voor besluiten en handelingen van openbare lichamen voor bedrijf en beroep!

De algemene regels voor bestuursrechtspraak zijn te vinden in hoofdstuk 6 en 8 Awb, bijzondere wetten bevatten hier en daar afwijkende regels. De bestuursrechter toetst de rechtmatigheid van besluiten *ex tunc*, dus zonder rekening te houden met feiten en omstandigheden die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen. De Vreemdelingenwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de ruimtelijke ordening kennen bijzondere bepalingen die bij specifieke geschillen van toepassing zijn.

Voorbeeld 1.2

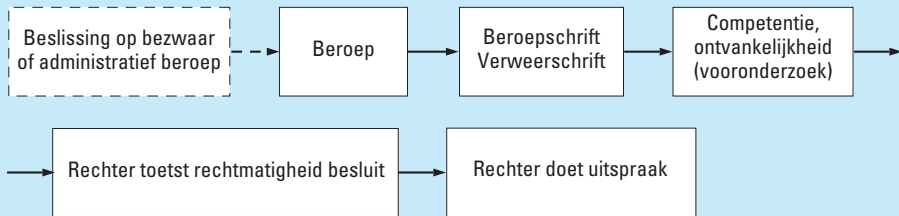
Art. 83 lid 1 Vreemdelingenwet verplicht de rechtbank om *ex nunc* te toetsen 'tenzij de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd.'

De bestuursrechter leidt actief het rechtsproces en toetst het bestreden besluit op basis van het beroepschrift, verweerschrift en andere stukken die door een belanghebbende of het bestuursorgaan zijn aangedragen. Voordat de rechter het beroep inhoudelijk beoordeelt gaat hij na of hij absoluut en relatief competent is en of het beroep ontvankelijk is. Betaling van griffierecht

Absoluut en relatief competent

en het doorlopen van een verplichte voorprocedure zijn extra ontvankelijkheidseisen. Vervolgens oordeelt de rechter, eventueel na verhoor van getuigen of deskundigen of het beroep gegrond is. Soms bezichtigt de rechter eerst zelf de situatie waarop het bestreden besluit betrekking heeft, waardoor hij zich een beter beeld kan vormen van de standpunten van partijen. Figuur 1.5 geeft globaal de procedure bij de bestuursrechter weer.

Figuur 1.5 De procedure bij de bestuursrechter



De bestuursrechter kan een besluit van het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk vernietigen en de rechtsgevolgen ervan geheel of gedeeltelijk in stand laten. Doorgaans draagt de bestuursrechter het bestuursorgaan op om een nieuw besluit te nemen, maar de rechter kan ook zelf in de zaak voorzien. Hij neemt dan een nieuw besluit in plaats van het bestuursorgaan.

Tussenvraag 1.3

In welke gevallen zou een bestuursrechter zelf in de zaak kunnen voorzien?

Voorlopige voorziening

De bestuursrechter veroordeelt vrijwel altijd het bestuursorgaan tot betaling van de kosten van het griffierecht en de proceskosten. Daarnaast kan de bestuursrechter op verzoek van de indiener van het beroep, in dezelfde of in een aparte procedure, het bestuursorgaan veroordelen tot schadevergoeding. De bestuursrechter kan het beroep ook versneld of vereenvoudigd behandelen. Ten slotte kan de bestuursrechter lopende de procedure, op verzoek van een partij, een voorlopige voorziening treffen. Hij doet dan als voorzieningenrechter een voorlopige uitspraak ten aanzien van het bestreden besluit. Dit kan de voorzieningenrechter ook doen tijdens een voorprocedure. Daarmee kan enerzijds worden voorkomen dat een besluit wordt uitgevoerd met onherroepelijke gevolgen, anderzijds kan ook het nemen van een besluit hiermee worden afgedwongen.

Voorbeeld 1.3

Begin november 2006 vraagt een horecaondernemer een exploitatievergunning aan voor zijn café-restaurant. Het college van B&W moet zijn integriteit laten beoordelen door een adviesbureau, maar doet dit pas vijf maanden later. Ondertussen wacht de ondernemer tevergeefs op zijn vergunning. In april 2007 vraagt hij de voorzieningenrechter om het college van B&W een beslistermijn op te dragen. De voorzieningenrechter stelt vast dat het college van B&W veel te laat is met zijn besluit en wijst de voorlopige voorziening toe. Het college van B&W moet binnen zes weken na de uitspraak een beslissing nemen.

Bron: Rechtbank Amsterdam, 25 juni 2007, AWB 07/1843 HOREC, LJN: BB4191

De procedure bij de bestuursrechter komt uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 8 en 9.

1.4 Andere rechters**Vangnetfunctie**

De burgerlijke rechter heeft in het bestuursprocesrecht een zogenoemde vangnetfunctie voor de gevallen waarin de bestuursrechter geen of onvoldoende rechtsbescherming biedt, omdat de Awb of een bijzondere wet geen bestuursrechtelijke voorziening bevat. Een aantal bestuurshandelingen, zoals feitelijke handelingen en uitgezonderde besluiten, valt namelijk niet onder de rechtsbescherming van de Awb. Daarnaast kan een belanghebbende er ook voor kiezen om van het openbaar bestuur schadevergoeding te eisen op grond van een onrechtmatige overheidsdaad en dit besluit door de burgerlijke rechter te laten toetsen. Ten slotte kan een (rechts)persoon in een civielrechtelijk kort geding snel een oordeel van de burgerlijke rechter vragen als er geen procedure bij de bestuursrechter loopt.

Tussenvraag 1.4

Welk kenmerkende verschil blijkt uit het voorgaande tussen het verzoek om een voorlopige voorziening en het civielrechtelijk kort geding?

Ook bij de burgerlijke rechter aan wie een bestuursrechtelijk geschil wordt voorgelegd speelt de vraag naar de competentie, ontvankelijkheid en gegrondheid van het ingestelde beroep. Ten slotte heeft de burgerlijke rechter een taak bij geschillen over de uitvoering van een bestuurstaak, zoals het via een dwangbevel opeisen van onterecht verleende bijstand of van de kosten van toegepaste bestuursdwang. De rol van de burgerlijke rechter komt verder aan de orde in hoofdstuk 9.

Prejudiciële beslissing

Op Europees niveau zijn voor het bestuursprocesrecht van belang het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Europees Hof van Justitie (HvJ EG). Besluiten of bestuurshandelingen kunnen in strijd zijn met grondrechten van burgers die zijn vastgelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM). Slachtoffers van schending van een bepaling uit dit verdrag door de Nederlandse overheid kunnen, als zij in Nederland zijn uitgeprocedeerd, van het EHRM een oordeel vragen over de schending. Indien voor een geschil de eenduidige uitleg van het Europese recht noodzakelijk is, dan kan de Nederlandse rechter het Europees Hof van Justitie verzoeken om een zogenoemde prejudiciële beslissing over de uitleg van het gemeenschapsrecht. De nationale rechter is aan deze uitleg gebonden bij zijn uitspraak in het geschil. Ook de rol van de Europese rechter komt verder aan de orde in hoofdstuk 9.

Ten slotte kunnen we ons nog afvragen welk belang de strafrechter heeft in het verband van het bestuursprocesrecht. In de Wet op de economische delicten zijn overtredingen van bestuursrechtelijke normen zoals in de milieuwetgeving strafbaar gesteld. Behalve met bestuursrechtelijke sancties kunnen verdachten van dergelijke feiten dus ook door de strafrechter worden bestraft. De opsporing en de vervolging van strafbare feiten zijn echter in handen van het Openbaar Ministerie dat hierin een monopolie bezit. Bestuursorganen en belanghebbenden kunnen niet zelf de strafrechter verzoeken om een schending van een bestuursrechtelijke norm te veroordelen. De strafrechter laten we in dit boek daarom verder buiten beschouwing.

Samenvatting

Bestuursprocesrecht in brede zin betreft de regels die gelden voor het proces van besluitvorming door het openbaar bestuur, de rechtsbescherming tegen die besluiten en de oordeelsvorming door de (bestuurs)rechter. De regels van bestuursprocesrecht zijn te vinden in het internationale recht, in de Grondwet, in bijzondere wet- en regelgeving, in de Algemene wet bestuursrecht, in jurisprudentie en in het ongeschreven recht. De bestuursrechter oordeelt in (hoger) beroep *ex tunc* over de rechtmatigheid van een besluit. Aan het beroep bij de rechtbank gaat ofwel een bezwaarprocedure vooraf, waarin het bestuursorgaan zijn besluit heroverweegt, ofwel een procedure van administratief beroep, waarin een ander bestuursorgaan een nieuw besluit neemt. Beide procedures bieden rechtsbescherming aan belanghebbende(n) en hebben een zeeffunctie. In hoger beroep oordeelt de ABRvS, de CRvB of het CBB over het geschil. Het bezwaar, administratief beroep, beroep of hoger beroep kan (niet-)ontvankelijk, ongegrond of gegrond worden verklaard. De burgerlijke rechter fungeert als restrechter. Op Europees niveau oordeelt het EHRM over vermeende schending van mensenrechten. Het HvJ EG geeft in een prejudiciële beslissing uitleg over het gemeenschapsrecht.

Studie-eindvragen

- 1.1** Bekijk de stukken in het Dossier Uitwegvergunning achter in dit boek en probeert u zich een globaal beeld te vormen van de gevoerde procedure en de rol die alle betrokkenen hierin spelen.
- 1.2** Print het Dossier Vervoersvoorziening op www.praktischbestuursprocesrecht.noordhoff.nl uit en probeert u zich een globaal beeld te vormen van de inhoud. Ga aan de hand van de dossierstukken III en IV na of hier sprake is van een bezwaarprocedure of van administratief beroep.
- 1.3** Print het Dossier Verkeersboete op www.praktischbestuursprocesrecht.noordhoff.nl uit en probeert u zich een globaal beeld te vormen van de inhoud. Ga aan de hand van de dossierstukken I en II na of hier sprake is van een bezwaarprocedure of van administratief beroep.
Studeeraanwijzing: de overtreding van het verkeersvoorschrift is vastgesteld door de Centrale Verkeersboetes N.O. Gelderland. Dit bureau handelt in opdracht van de politie Gelderland die in dit geval dus als het bevoegde bestuursorgaan is aan te merken. Met de beschikking wordt een administratieve sanctie, namelijk een boete, opgelegd.
- 1.4** Print het Dossier Bouwvergunning met ontheffing op www.praktischbestuursprocesrecht.noordhoff.nl uit en probeert u zich een globaal beeld te vormen van de inhoud.
- 1.5** Print het Dossier Bouwstop op www.praktischbestuursprocesrecht.noordhoff.nl uit en probeert u zich een globaal beeld te vormen van de inhoud. Ga aan de hand van de dossierstukken VI en VII na of hier sprake is van een bezwaarprocedure of van administratief beroep.