

# Commissie rechtseenheid bestuursrecht

## Jaaroverzicht 2019

### Inleiding

In 2019 heeft de Commissie rechtseenheid bestuursrecht (Commissie) voor de eerste keer een jaaroverzicht uitgebracht, dat betrekking had op het jaar 2018. Met het jaaroverzicht beoogt de Commissie inzicht te bieden in haar werkwijze en in de kwesties die in het verslagjaar in het overleg aan de orde zijn geweest.

Het in de Commissie plaatsvindende rechtseenheidsoverleg heeft als doel het bevorderen van de rechtseenheid op het gebied van het bestuursrecht. Het overleg kan en wil die rechtseenheid echter niet opleggen. De rechters die een concrete zaak moeten beslissen zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor hun beslissing en de rechtsoordelen waarop die beslissing is gebaseerd. Het rechtseenheidsoverleg kan en wil slechts gezichtspunten aanreiken die bij de besluitvorming behulpzaam kunnen zijn. De opvattingen die in het rechtseenheidsoverleg worden ontwikkeld gelden als inhoudelijk gezaghebbend, maar hebben geen formele status. De notities waarin deze opvattingen zijn neergelegd zijn beschikbaar voor de vier rechtscolleges, maar worden daarbuiten niet verspreid.

De Commissie is in 2019 zes keer bijeengekomen. Uit elk college zijn in de regel vier personen afgevaardigd, twee rechters en twee juridisch ondersteuners. Ad hoc worden zij vergezeld van personen uit de colleges die expert zijn op een bepaald onderwerp. Daarnaast is uit de Hoge Raad één lid van de strafkamer en één lid van de civiele kamer beschikbaar om aan de vergadering deel te nemen voor onderwerpen die liggen op het werkkterrein van die kamers.

Het rechtseenheidsoverleg is één van de instrumenten ter bevordering van rechtseenheid. Andere instrumenten zijn onder andere het instellen van een grote kamer en het vragen van een conclusie aan een bestuursrechtelijke advocaat-generaal. Afstemming kan ook plaatsvinden door bij de samenstelling van zittingskamers gebruik te maken van bij de colleges over en weer benoemde (plaatsvervangende) leden. Het streven naar rechtseenheid is de laatste jaren ook in die zin verdiept dat verschillende informele overleggen tussen leden van de colleges zijn ingericht waarin actuele kwesties worden besproken, eventueel ter voorbereiding van verder overleg in de Commissie rechtseenheid. Meer in algemene zin valt op dat overleg tussen de colleges over onderwerpen die van belang zijn voor de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid is geïntensiveerd.

Het voorzitterschap van de Commissie wordt steeds voor een periode van twee jaar door één van de colleges vervuld. Van 1 juli 2017 tot 1 juli 2019 werd vanuit de Hoge Raad het voorzitterschap ingevuld door mr. R.J. Koopman. Vanaf 1 juli 2019 wordt het voorzitterschap vanuit het College van Beroep voor het bedrijfsleven ingevuld door mr. J.L.W. Aerts.

## Namen van de afgevaardigden en ondersteuners

Hoge Raad der Nederlanden

mr. R.J. Koopman (tot 1 juli 2019)

mr. P.M.F. van Loon

mr. M.A. Fierstra

mr. G. Snijders (civiele kamer)

mr. J. de Hullu (strafkamer)

mr. L.M. Holdert

Centrale Raad van Beroep

mr. H.C.P. Venema (tot 1 april 2019)

mr. H.G. Rottier

mr. A.B.J. van der Ham (vanaf 1 juli 2019)

mr. B.J. van de Griend (vanaf 1 juli 2019)

mr. J.E. Jansen

mr. D.T. van der Leek

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

mr. J.E.M. Polak

mr. B.J. Schueler

mr. R.P. Hoogenboom

mr. J.H. Roelfsema

mr. J. Verbeek

College van Beroep voor het bedrijfsleven

mr. J.L.W. Aerts

mr. E.R. Eggeraat

mr. R.W.L. Koopmans

mr. J.M.M. Bancken

mr. S.M.M. Bolt-Hulsen

## Overzicht van onderwerpen waarover in 2019 is gesproken

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de rechtsvragen die in 2019 in de Commissie zijn besproken en de uitspraken van de vier colleges waarin deze rechtsvragen aan de orde komen. In het overzicht zijn ook uitspraken opgenomen die betrekking hebben op onderwerpen waarover op meer informele wijze tussen de colleges overleg heeft plaatsgevonden.

### Exceptieve toetsing

Staatsraad advocaat-generaal Widdershoven nam op 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557, een conclusie in een zaak die aanhangig is bij de Afdeling bestuursrechtspraak waarin vragen spelen over het onderwerp exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften. De conclusie gaat onder meer in op de vraag hoe intensief de bestuursrechter een algemeen verbindend voorschrift moet toetsen, welke omstandigheden daarvoor bepalend zijn en of een voorschrift onverbindend kan worden verklaard wegens strijd met ongeschreven recht.

In de Commissie is aan de hand van deze conclusie van gedachten gewisseld over dit onderwerp. Inmiddels heeft de Centrale Raad van Beroep in de uitspraak van 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016, onder verwijzing naar de conclusie, een nieuw kader voor exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften uiteengezet. De Centrale Raad van Beroep overwoog: “Het betoog van appellanten in hoger beroep gaat over de exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften en de mate van indringendheid van die toetsing. Hierop wordt uitvoerig ingegaan in de conclusie van staatsraad-advocaat-generaal Widdershoven van 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557. Algemeen verbindende voorschriften, die geen wet in formele zin zijn, kunnen worden getoetst op rechtmatigheid, in het bijzonder op verenigbaarheid met hogere regelgeving. Daarnaast komt in de rechtspraak van de Raad, bijvoorbeeld in de uitspraak van 19 mei 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BD2441, tot uitdrukking dat aan de inhoud of de wijze van totstandkoming van een algemeen verbindend voorschrift zodanig ernstige gebreken kunnen kleven dat dit voorschrift om die reden niet als grondslag kan dienen voor daarop in concrete gevallen te baseren beslissingen. Dit betekent dat aan de rechter de bevoegdheid toekomt te bezien of het betreffende algemeen verbindend voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor het in geding betrokken besluit. Bij die, niet rechtstreekse, toetsing van het algemeen verbindende voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer. De intensiteit van die beoordeling is afhankelijk van onder meer de beslissingsruimte die het vaststellend orgaan heeft, gelet op de aard en inhoud van de vaststellingsbevoegdheid en de daarbij te betrekken belangen. Die beoordeling kan materieel terughoudend zijn als de beslissingsruimte voortvloeit uit de feitelijke of technische complexiteit van de materie, dan wel als bij het nemen van de beslissing politiek-bestuurlijke afwegingen kunnen worden of zijn gemaakt. In dat laatste geval heeft de rechter niet de taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen wordt toegekend naar eigen inzicht vast te stellen. Wat betreft de in acht te nemen belangen en de weging van die belangen geldt dat de beoordeling daarvan intensiever kan zijn naarmate het algemeen verbindend voorschrift meer ingrijpt in het leven van de belanghebbende(n) en daarbij fundamentele rechten aan de orde zijn.

[...] Bij de toetsing van de wijze waarop aan de beslissingsruimte inhoud is gegeven kunnen het beginsel van zorgvuldige besluitvorming (artikel 3:2 van de Awb) en het ongeschreven beginsel van een deugdelijke motivering een rol spelen. Anders dan de conclusie (zie 8.5 van de conclusie) is de Raad van oordeel, dat enkele strijd met de hiervoor genoemde formele beginselen niet kan leiden tot het onverbindend verklaren van een algemeen verbindend voorschrift. Dat laat onverlet dat, indien als gevolg van een gebrekkige motivering of onzorgvuldige voorbereiding door de rechter niet kan worden beoordeeld of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dit ertoe kan leiden dat de bestuursrechter een

algemeen verbindend voorschrift buiten toepassing laat en een daarop berustend uitvoeringsbesluit om die reden vernietigt. Als het vaststellende orgaan bij het voorbereiden en nemen van een algemeen verbindend voorschrift de negatieve gevolgen daarvan voor een bepaalde groep uitdrukkelijk heeft betrokken en de afweging deugdelijk heeft gemotiveerd, voldoet deze keuze aan het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel en beperkt de toetsing door de bestuursrechter zich tot de vraag of de regeling in strijd is met het beginsel van een niet-onevenredige belangenafweging”.

#### Vertrouwensbeginsel

Op 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, nam staatsraad advocaat-generaal Wattel, op verzoek van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, een conclusie over de rol van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht. Voor de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel moet de bestuursrechter volgens de conclusie drie stappen doorlopen. Het moet ten eerste gaan om een toezegging, of een uitlating die de burger mag opvatten als een toezegging. Ten tweede moet die zijn gedaan door het bestuursorgaan zelf, of door een persoon van wie de burger redelijkerwijs mocht aannemen dat die de opvattingen van het bevoegde overheidsorgaan weergaf. Als derde stap moet een afweging worden gemaakt tussen de belangen van de persoon aan wie de toezegging is gedaan, de belangen van derden (zoals omwonenden of concurrenten) en de belangen van de samenleving. Volgens de staatsraad advocaat-generaal zou in de rechtspraak makkelijker moeten worden aangenomen dat aan de eerste twee stappen is voldaan, en zou het zwaartepunt meer bij de belangenafweging moeten komen te liggen. Op die manier kan ook eerder worden toegekomen aan de vraag of de burger die gerechtvaardigd vertrouwd heeft, mogelijk een schadevergoeding toekomt.

In de Commissie is naar aanleiding van de conclusie gesproken over de wijze waarop de colleges (willen) omgaan met het vertrouwensbeginsel en over de betekenis die de conclusie kan hebben op andere terreinen dan het omgevingsrecht.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft op 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, uitspraak gedaan in de zaak waarin om de conclusie was verzocht. In de uitspraak is een driestappenplan voor de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel uiteengezet. De eerste stap is de juridische kwalificatie van de uitlating en/of gedraging waarop de betrokkene zich beroept: kan die uitlating en/of gedraging worden gekwalificeerd als een toezegging? Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, en er dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt de derde stap. In het kader van die derde stap zal de vraag moeten worden beantwoord wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheid. Dat kan een verplichting tot toekenning van schadevergoeding omvatten. De rechtspraak over het vertrouwensbeginsel is met deze uitspraak verruimd, in de zin dat bij de stappen 1 en 2 het burgerperspectief centraal staat. Bij stap één betekent dit dat meer de nadruk moet worden gelegd op hoe een uitlating bij een redelijk denkende burger overkomt en minder op wat het bestuursorgaan daarmee bedoelde. Bij stap twee betekent dit dat een toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend indien de betrokkene redelijkerwijs mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.

De Centrale Raad van Beroep is in de uitspraak van 31 december 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:4351, aangesloten bij deze rechtspraak. De stappen zijn in deze uitspraak als volgt omschreven. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden

redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en, zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen. Verder is vereist dat de toezegging, andere uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval indien de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Dat sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen betekent niet dat daaraan altijd moet worden voldaan. Zwaarder wegende belangen, zoals het algemeen belang of belangen van derden, kunnen daaraan in de weg staan. Bij deze belangenafweging kan ook een rol spelen of de betrokkene op basis van de gewekte verwachtingen handelingen heeft verricht of nagelaten als gevolg waarvan hij schade heeft geleden of nadeel heeft ondervonden.

#### Invordering van verbeurde dwangsommen of verhaal van kosten bestuursdwang

Op 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1152, nam staatsraad advocaat-generaal Wattel op verzoek van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak een conclusie over de vraag welke bijzondere omstandigheden bestuursorganen en de bestuursrechter bij de invordering van een dwangsom of het verhalen van kosten bij bestuursdwang dienen te betrekken. De conclusie strekt ertoe dat bij de invordering van verbeurde dwangsommen of bij het verhaal van kosten van bestuursdwang rekening moet worden gehouden met alle relevante omstandigheden. Dat zijn volgens de staatsraad advocaat-generaal ook omstandigheden die al bij de handhavingsbesluiten zelf aan de orde konden komen. Het gaat dan met name om de financiële draagkracht van de overtreder, de mate waarin de overtreding aan de overtreder te wijten is, de noodzaak van afschrikking en mogelijke samenloop van verschillende sancties. Het beroep in de zaak waarin de conclusie werd gevraagd is ingetrokken. Omdat de conclusie van belang kan zijn voor de ontwikkeling van de rechtspraak van – in het bijzonder – de Afdeling bestuursrechtspraak en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, is in overleg tussen die colleges gesproken over de vraag hoe beide colleges willen omgaan met de rechtsvragen die in de conclusie aan de orde zijn.

De conclusie heeft in 2019 geleid tot rechtspraak over de betekenis van de formele rechtskracht van het handhavingsbesluit in de procedure tegen het invorderingsbesluit of het kostenverhaalsbesluit en over de rol van de financiële draagkracht van de belanghebbende bij de invordering van een verbeurde dwangsom.

Over de eerste rechtsvraag hebben de Afdeling bestuursrechtspraak en het College van Beroep voor het bedrijfsleven geoordeeld dat een belanghebbende in de procedure tegen de invorderingsbeschikking of de kostenverhaalsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren kan brengen die hij tegen de last onder dwangsom of last onder bestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan slechts in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen indien evident is dat er geen overtreding is gepleegd en/of betrokkene geen overtreder is (ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:466 en CBb 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:190).

Over de rol die de financiële draagkracht van een belanghebbende kan spelen bij een invorderingsbeschikking hebben de Afdeling bestuursrechtspraak en het College van Beroep voor het bedrijfsleven geoordeeld dat het bestuursorgaan bij een besluit omtrent invordering van de verbeurde dwangsom in beginsel geen rekening hoeft te houden met de financiële draagkracht van de overtreder. De draagkracht van de overtreder kan immers in de regel pas in de executiefase ten volle worden gewogen en, indien hierover een geschil ontstaat, is de rechter die belast is met de beslechting daarvan bij uitstek in de positie hierover een oordeel te geven. Voor een uitzondering op dit beginsel bestaat slechts aanleiding, indien evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de verbeurde dwangsommen (volledig) te betalen. Op de overtreder rust de last aannemelijk te maken dat dit het geval is. Hij dient daartoe zodanige informatie te

verstrekken dat een betrouwbaar en volledig inzicht wordt verkregen in zijn financiële situatie en de gevolgen die het betalen van de verbeurde dwangsommen zou hebben (ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:333 en CbB 12 maart 2019, ECLI:NL:CBB:2019:99).

### Het horen van getuigen

In 2016 is aan de hand van een notitie in het rechtseenheidsoverleg gesproken over de uitleg en toepassing van de bepalingen in de Awb over het oproepen en horen van getuigen. Dat onderwerp is in 2019 opnieuw aan de orde geweest. De Hoge Raad heeft in het arrest van 15 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1786, de uitleg van enkele bepalingen over het oproepen en horen van getuigen op een rij gezet, waarbij voorop wordt gesteld dat onderscheid moet worden gemaakt tussen het geval waarin de rechter ambtshalve aanleiding ziet getuigen te horen en het geval waarin een partij aanleiding ziet voor het horen van getuigen.

De rechter in feitelijke instantie die ambtshalve aanleiding ziet getuigen te horen, kan met toepassing van artikel 8:60, eerste lid, van de Awb getuigen oproepen. Het is overgelaten aan de rechter in feitelijke instantie of hij gebruik wil maken van zijn bevoegdheid ambtshalve getuigen te horen. Het staat de rechter dus vrij alleen dan van deze bevoegdheid gebruik te maken indien hem dit in het kader van de op hem rustende taak zinvol voorkomt. Dit geldt evenzeer indien aan de rechter is verzocht gebruik te maken van zijn bevoegdheid om ambtshalve getuigen op te roepen (vgl. HR 13 maart 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH5559).

Een partij die aanleiding ziet voor het horen van getuigen, kan getuigen meebrengen naar de zitting of bij aangetekende brief of deurwaardersexploot oproepen, mits daarvan uiterlijk tien dagen voor de dag van de zitting aan de rechter en aan de andere partijen mededeling is gedaan, met vermelding van namen en woonplaatsen (artikel 8:60, lid 4, Awb). De getuigen die met inachtneming van dit voorschrift door een partij zijn meegebracht, respectievelijk door een partij zijn opgeroepen en zijn verschenen, worden in beginsel als getuigen gehoord, tenzij de rechter van het horen afziet. De rechter kan van het horen afzien indien hij van oordeel is dat het horen redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak (artikel 8:63, lid 2, Awb). In zijn uitspraak dient de rechter melding te maken van zijn beslissing ter zake en van de grond(en) waarop die beslissing berust, waarbij de mate waarin de beslissing motivering behoeft, afhankelijk is van de omstandigheden van het geval (vgl. HR 25 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2798).

Een partij die aanleiding ziet voor het horen van getuigen die niet ter zitting zijn verschenen, kan de rechter verzoeken de getuigen op te roepen (artikel 8:63, lid 3, Awb). Op dat verzoek dient de rechter te beslissen, voor zover hij geen aanleiding ziet gebruik te maken van zijn bevoegdheid de desbetreffende getuigen ambtshalve op te roepen. Bij de beoordeling van het verzoek mag de rechter in aanmerking nemen of de verzoekende partij aan de voorschriften van artikel 8:60, vierde lid, van de Awb heeft voldaan (vgl. HR 23 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1194). Dit is niet anders indien de desbetreffende partij stelt pogingen de getuigen mee te brengen dan wel hun oproeping achterwege te hebben gelaten in de verwachting dat zij niet zullen verschijnen.

Indien de verzoekende partij aan de eisen van artikel 8:60, vierde lid, van de Awb heeft voldaan - hetgeen erop neer komt dat die partij uiterlijk tien dagen voor de zitting aan de rechter en de wederpartij heeft laten weten getuigen te hebben opgeroepen - en die getuigen, hoewel behoorlijk opgeroepen, niet ter zitting zijn verschenen, kan het verzoek van die partij aan de rechter om de niet ter zitting verschenen getuigen op te roepen, in beginsel alleen worden afgewezen als de rechter van oordeel is dat het horen redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. De rechter kan oordelen dat het horen redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak ingeval het verzoek geen betrekking heeft op feiten die in geschil zijn en tot de beslissing van de zaak kunnen leiden. Heeft het verzoek betrekking op het horen van personen die in de vorige instantie als getuigen zijn gehoord of van wie zich schriftelijke verklaringen in de gedingstukken

bevinden, dan kan het verzoek worden afgewezen als daarin niet nader is vermeld in hoeverre de getuigen meer of anders kunnen verklaren dan zij al hebben gedaan. In zijn uitspraak dient de rechter melding te maken van het verzoek, de beslissing en de gronden van de beslissing. De mate waarin de beslissing motivering behoeft, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

De ambtshalve of op verzoek van een partij door de rechter opgeroepen getuigen zijn verplicht te verschijnen (artikel 8:33, lid 1, Awb en artikel 8:60, lid 2, Awb).

#### Hoofdelijke aansprakelijkheid bij bestuurlijke boetes

In de Commissie is aan de hand van een notitie van het College van het Beroep voor het bedrijfsleven gesproken over de vraag of er een wettelijke grondslag is om een (natuurlijke) persoon hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor (een deel van) een boete die aan een rechtspersoon is opgelegd, dan wel om deze personen gedeeltelijk gezamenlijk te beboeten in die zin dat een deel van de boete alternatief bij twee of meer personen geïncasseerd kan worden.

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft over deze rechtsvragen uitspraak gedaan op 5 februari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:47. Het College overweegt dat de Awb geen grondslag biedt voor het hoofdelijk aansprakelijk stellen van een persoon voor (een deel van) een boete die aan een andere persoon is opgelegd. Het systeem van de bestuurlijke boete gaat uit van het individueel beboeten van elke overtreder, waarbij voor elke overtreder afzonderlijk dient te worden beoordeeld in welke mate hem de overtreding kan worden verweten en wat de draagkracht van de overtreder is. De aansprakelijkheid voor de betaling van een opgelegde boete ligt gelet op artikel 4:85, eerste lid, onder b, van de Awb, bij degene aan wie de boete is opgelegd. De Awb biedt, aldus het College, geen grondslag om, naast de aansprakelijkheidsregelingen in het Burgerlijk Wetboek voor betaling van schulden, andere (rechts-) personen dan de overtreder bij beschikking aansprakelijk te stellen voor betaling van (een deel van) een boete die aan die overtreder is opgelegd. Ook de door de rechtbank vastgestelde boetes, waarbij ervoor gekozen is dat een deel daarvan door meerdere personen gezamenlijk dient te worden voldaan, passen niet in het systeem van de Awb.

#### Cautie

In de Commissie is stilgestaan bij de uitleg van artikel 8:28a, tweede lid, van de Awb, waarin staat dat de bestuursrechter voor hij een partij verhoort aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd, mededeelt dat die partij niet verplicht is tot antwoorden. De vraag die de bepaling gelet op het woord 'verhoort' en de plaats in artikel 8:28a oproept, is of deze slechts van toepassing is als een rechter een partij heeft opgeroepen om inlichtingen te verstrekken of dat deze ook in andere gevallen geldt. De Hoge Raad is in het arrest van 15 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1786, op de betekenis van de bepaling ingegaan. De mededeling dat antwoorden niet verplicht is moet volgens de Hoge Raad worden gedaan in alle gevallen waarin anders dan schriftelijk vragen aan de belanghebbende worden gesteld die betrekking hebben op een bestuurlijke boete.

In het arrest is bovendien ingegaan op de gevolgen als de mededeling ten onrechte niet is gedaan. De Hoge Raad sluit in fiscale gedingen waarin een boete aan de orde is aan bij de maatstaf die voortvloeit uit de rechtspraak in strafzaken. Die rechtspraak erkent dat het verzuim de cautie (tijdig) te geven zonder gevolgen kan blijven indien de rechter kan vaststellen dat de verdachte daardoor niet in zijn belangen is geschaad. Dat kan het geval zijn indien de na dat verzuim afgelegde verklaring niet van belang is voor de in de bestreden uitspraak gegeven (eind)beslissingen (vgl. HR 15 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3198 en HR 27 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2193). Het oordeel dat de betrokkene door het cautieverzuim niet in zijn belangen is geschaad, kan ook worden ontleend aan de omstandigheden waaronder de verklaring is afgelegd en de processuele houding van de betrokkene en/of degene die hem ter zitting rechtsbijstand verleent (vgl. HR 16 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY5706).

### Herhaalde aanvragen/verzoeken terug te komen van een besluit, artikel 4:6 Awb

Sinds 2016 luidt de standaardoverweging van de Afdeling bestuursrechtspraak en de Centrale Raad van Beroep over de toetsing door de bestuursrechter van besluiten op een herhaalde aanvraag of een verzoek om terug te komen van een besluit: “Uitgangspunt is dat een bestuursorgaan in het algemeen bevoegd is om naar aanleiding van een verzoek om terug te komen van een besluit het oorspronkelijke besluit in volle omvang te heroverwegen. Het bestuursorgaan kan zo'n verzoek inwilligen of afwijzen, ook als de rechtzoekende aan zijn verzoek geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden ten grondslag heeft gelegd. Het bestuursorgaan kan er ingevolge artikel 4:6, tweede lid, van de Awb ook nog steeds voor kiezen om, als er volgens hem geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn, het verzoek om terug te komen van een besluit af te wijzen onder verwijzing naar dat eerdere besluit. Als het bestuursorgaan aldus – overeenkomstige – toepassing geeft aan artikel 4:6, tweede lid, van de Awb, dan toetst de bestuursrechter aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden en eventueel door het bestuursorgaan gevoerd beleid, of het bestuursorgaan zich terecht, en zorgvuldig voorbereid en deugdelijk gemotiveerd, op het standpunt heeft gesteld dat er geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn. Als de bestuursrechter tot het oordeel komt dat het bestuursorgaan zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn, dan kan dat de afwijzing van het verzoek om terug te komen van een besluit in beginsel dragen. De bestuursrechter kan aan de hand van wat de rechtzoekende heeft aangevoerd evenwel tot het oordeel komen dat het besluit op het verzoek om terug te komen van een eerder besluit evident onredelijk is. Als het bestuursorgaan beleid voert, toetst de bestuursrechter in de eerste plaats of het bestuursorgaan een juiste toepassing heeft gegeven aan zijn beleid”.

In 2019 is in het rechtseenheidsoverleg gesproken over de vraag welke omstandigheden ertoe zouden kunnen leiden dat geoordeeld moet worden dat een besluit op het verzoek om terug te komen van een eerder boetebesluit evident onredelijk is.

De Centrale Raad van Beroep heeft onder meer in de uitspraak van 7 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:659, uiteengezet dat de omstandigheid dat de boetebesluiten waarvan herziening is verzocht zijn gebaseerd op een strafregime waaraan fundamentele gebreken kleven, welke gebreken ook door de (materiële) wetgever zijn onderkend en die inmiddels hebben geleid tot een lichter strafregime dat deze gebreken ondervangt, zonder dat voorzien is in een overgangsregeling, en de omstandigheid dat handhaving van deze boetebesluiten voor betrokkenen kan leiden tot verstrekende gevolgen, maken dat het in beginsel afwijzen van verzoeken om herziening van deze besluiten, zonder met deze omstandigheden rekening te houden, evident onredelijk is.

### Digitaal procederen

Op 12 juni 2017 is afdeling 8.1.6a van de Awb in werking getreden. Deze afdeling bevat bepalingen over digitaal procederen en is vooralsnog alleen van toepassing in asiel- en bewaringszaken. Met het oog op de toekomst waarin het digitaal procederen ook voor andere rechtsgebieden zal gaan gelden, is in het rechtseenheidsoverleg een aantal malen gesproken over rechtsvragen die voortvloeien uit het digitaal procederen op basis van afdeling 8.1.6a van de Awb. Te denken valt aan de vraag of de werkwijze die door de rechtspraak wordt gehanteerd bij het digitaal ondertekenen van uitspraken voldoet aan de eisen die de Awb daaraan stelt. Inmiddels heeft de Afdeling bestuursrechtspraak op 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1400, uitspraak gedaan over deze vraag en geoordeeld dat die werkwijze in sommige gevallen niet voldoet aan de wettelijke eisen.

Verder is in het rechtseenheidsoverleg van gedachten gewisseld over de vraag of een digitaal register zoals het zaakverloopregister dat door de rechtspraak wordt aangeboden op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl) en waarin in hoofdzaak een zaaknummer en de stand van de procedure worden geregistreerd, voldoet

aan de in artikel 8:78 van de Awb en de uit artikel 6 van het EVRM voortvloeiende eis dat een uitspraak in het openbaar geschiedt. Over deze kwestie oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak in de uitspraken van 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1390, dat het zaakverloopregister voor anderen dan partijen niet kan worden aangemerkt als toereikende wijze van openbaarmaking van uitspraken van de bestuursrechter. De Afdeling bestuursrechtspraak acht een werkwijze aangewezen die ook recht doet aan de externe functie van de openbaarheid van uitspraken en waarmee ook belangstellenden die niet over het zaaknummer beschikken, eenvoudig de tekst van een specifieke uitspraak kunnen verkrijgen. Een gelijkloidend oordeel volgde in de uitspraak van 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3410, over het uitsprakenregister asiel & bewaring dat de rechtbank Den Haag gebruikt.

#### Dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

In het rechtseenheidsoverleg zijn enkele nieuwe rechtsvragen over beroepen tegen het niet tijdig nemen van een besluit besproken. Zo is van gedachten gewisseld over de vraag in welke gevallen een ingebrekestelling is vereist voordat een belanghebbende beroep kan instellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 8 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:673, zijn de gevallen op een rij gezet. Hierin is vermeld dat een ingebrekestelling is vereist in de gevallen dat tegen het niet tijdig nemen van een besluit (voor de eerste maal) beroep wordt ingesteld bij de bestuursrechter, en wanneer de bestuursrechter het bestuursorgaan heeft opgedragen een nieuw besluit te nemen maar geen termijn heeft bepaald waarbinnen dat besluit moet worden genomen. Een ingebrekestelling is niet vereist als de bestuursrechter een termijn heeft gesteld en het bestuursorgaan zich, in weerwil van het gezag van deze rechterlijke uitspraak, daaraan niet houdt.

Verder is stilgestaan bij de vraag welk moment bepalend is voor het antwoord op de vraag of een bestuursorgaan op tijd heeft beslist op een bezwaar als het bestuursorgaan in strijd met artikel 7:11 van de Awb een zogenoemde gesplitste beslissing op bezwaar neemt. Uit de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 2 april 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1234, volgt dat als sprake is van een gefaseerde wijze van besluitvorming op het bezwaar, het laatste besluit op bezwaar bepalend is voor de vraag of tijdig op het bezwaar is beslist.

Tot slot is van gedachten gewisseld over de vraag wanneer een schriftelijke mededeling van de inspecteur die hangende de behandeling van een bezwaar tegen een aanslag wordt genomen kwalificeert als uitspraak op bezwaar in het fiscale recht. De Hoge Raad heeft daarover in het arrest van 11 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1574, overwogen dat het erop aan komt of de schriftelijke mededeling van de Inspecteur duidelijk maakt dat de inspecteur op het bezwaarschrift heeft beslist en dat daardoor een einde is gekomen aan de bezwaarfase.

#### Proceskosten en griffierecht

##### *Proceskosten in verzet, rechtsmiddelen mogelijk?*

De rechtbank kan de beslissing over de proceskosten van een gegrond verzet in de verzetuitspraak zelf opnemen, tegen welke uitspraak geen hoger beroep open staat, of in de bodemuitspraak opnemen, waartegen wel hoger beroep mogelijk is. Het gevoelen in de Commissie is dat het onwenselijk is dat de keuze van de rechtbank bepalend zou zijn voor de mogelijkheid om al dan niet in hoger beroep de proceskostenbeslissing van de verzetprocedure aan te vechten.

De Hoge Raad heeft zich in het arrest van 15 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:363, op het standpunt gesteld dat in gevallen waarin de rechtbank het verzet gegrond verklaart en in diezelfde uitspraak beslist over de kosten van het verzet, die beslissing voor de toepassing van de regeling voor het hoger beroep wordt geacht deel uit te maken van de uitspraak van de rechtbank waarin na het verzet op het beroep wordt beslist. Daardoor kan ook in die gevallen de beslissing over de kosten van

het verzet ter discussie worden gesteld door hoger beroep tegen die uitspraak in te stellen.

#### *Proceskosten rechtsbijstand door een derde*

Voor de vergoeding van de kosten van rechtsbijstand is vereist dat sprake is van door een *derde* beroepsmatig verleende rechtsbijstand. In het rechtseenheidsoverleg is gesproken of daarvan sprake kan zijn als een werknemer rechtsbijstand verleent aan zijn werkgever.

De Hoge Raad overwoog in het arrest van 13 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1319, dat een werknemer die rechtsbijstand aan zijn werkgever verleent, daarbij ten opzichte van die werkgever in de regel niet kan worden aangemerkt als een derde in de zin van artikel 1, letter a, van het Besluit proceskosten bestuursrecht (vgl. HR 13 februari 2009, ECLI:NL:HR:2009:BC6458, rechtsoverweging 3.6). Dit is, aldus de Hoge Raad, niet anders als die werknemer advocaat is.

#### *Heffing en hoogte griffierechten in zaken met gering financieel belang niet in strijd met Unierecht*

Gesproken is over de vraag of het nationale stelsel van het heffen van griffierechten in overeenstemming is met het Unierecht. In het arrest van 11 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1579 heeft de Hoge Raad deze vraag bevestigend beantwoord. De Hoge Raad overwoog: “Of het griffierecht de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie aan particulieren toegekende rechten praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maakt en daarom in strijd is met het Unierechtelijke beginsel van doeltreffendheid, is afhankelijk van het antwoord op de vraag of de hoogte van het verschuldigde recht al dan niet een onoverkomelijk obstakel voor de toegang tot de rechter vormt en of er ontheffingsmogelijkheden bestaan (vgl. punten 134 en 135 van het arrest Kantarev). In het algemeen kan worden aangenomen dat de in Nederland bestaande regeling in het bestuursrecht over heffing van griffierecht van dien aard is dat rechtzoekenden daarmee de toegang tot de rechter niet wordt ontnomen. Verder kan een rechtzoekende bij de rechter een beroep op betalingsonmacht doen indien heffing van het ingevolge de wet verschuldigde bedrag aan griffierecht het voor hem onmogelijk, althans uiterst moeilijk, maakt om gebruik te maken van een door de wet opengestelde bestuursrechtelijke rechtsgang (vgl. HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:699). Het is niet voor redelijke twijfel vatbaar dat met deze voorziening wordt voldaan aan het in het arrest Kantarev bedoelde Unierechtelijke doeltreffendheidsbeginsel. Belanghebbende heeft de naar Nederlands recht verschuldigde griffierechten voldaan en geen beroep gedaan op betalingsonmacht. Gelet op het voorgaande zijn deze griffierechten niet in strijd met het Unierecht geheven”.

#### Overschrijding redelijke termijn

In de Commissie is gesproken over de vraag of een verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn mag worden behandeld door dezelfde rechters als die de hoofdzaak behandelen. Dat is bij de colleges de gangbare praktijk als hangende de behandeling van een (hoger) beroep een verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn wordt gedaan.

In het arrest van 19 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:623, heeft de Hoge Raad overwogen dat artikel 6 van het EVRM en artikel 47 van het Handvest zich er niet tegen verzetten dat in belastinggeschillen over de (hoogte van de) compensatie wordt geoordeeld door dezelfde rechters die de beslissing over het belastinggeschil moeten nemen in een proces dat onredelijk lang heeft geduurd.

Voorts is gesproken over de vraag hoe de totale duur van de procedure moet worden berekend als een beroep te laat wordt ingesteld. De Hoge Raad heeft in het arrest van 4 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1516, deze vraag als volgt beantwoord: “Bij de beoordeling van dit tijdsverloop moet de omstandigheid dat het beroep te laat is ingesteld, worden aangemerkt als een bijzondere omstandigheid zoals bedoeld in rechtsoverweging 3.5.1, onder b, van het overzichtsarrest van 19 februari 2016. De termijn van twee jaar die als uitgangspunt dient voor de redelijke termijn in de fase

van bezwaar en beroep, moet daarom in deze gevallen worden verlengd met het tijdsverloop tussen het einde van de beroepstermijn en het tijdstip waarop het beroep is ingesteld”.

#### Afzien horen in bezwaar

In artikel 7:3 van de Awb is bepaald onder welke omstandigheden afgezien kan worden van het horen in de bezwaarfase. Dat kan onder meer als aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad (art. 7:3, aanhef en onder e, van de Awb). In de Commissie is gesproken over de vraag wanneer sprake is van het volledig tegemoet komen aan het bezwaar als het bezwaarschrift ook nevenvorderingen, zoals een verzoek om tegemoetkoming in de kosten van bezwaar of een schadevergoeding, bevat.

De Hoge Raad heeft in het arrest van 25 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1619, uitleg gegeven aan artikel 7:3, aanhef en onder e, van de Awb. De Hoge Raad leidt uit de omstandigheid dat de behandeling van het bezwaar strekt tot heroverweging van het primaire besluit af dat moet worden aangenomen dat de in artikel 7:3, aanhef en onder e, van de Awb opgenomen uitzondering op de hoorplicht ziet op gevallen waarin het bestuursorgaan volledig tegemoet komt aan het bezwaar dat tegen het primaire besluit is gemaakt. In het kader van dat bezwaar gedane bijkomende verzoeken, zoals een verzoek om vergoeding van kosten die in verband met de behandeling van het bezwaar zijn gemaakt of een verzoek om vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn, behoren niet tot de grondslag van het bezwaar tegen het primaire besluit. Als het bestuursorgaan het voornemen heeft om niet of niet volledig te voldoen aan dergelijke in het kader van het bezwaar gedane verzoeken, is het dan ook niet op grond van artikel 7:2 van de Awb verplicht de belanghebbende in de gelegenheid te stellen daarover te worden gehoord.

#### Aanvulling Wrakingsregeling

Het arrest van de Hoge Raad van 25 september 2018, ECLI:NL:HR:2018:1770, waarin werd geoordeeld dat de wrakingskamer een verzoek om wraking wegens misbruik van recht buiten behandeling kan laten zonder dat daartoe een zitting is gehouden, vormde aanleiding om in de Commissie te bespreken of de andere colleges hierbij willen aansluiten. Deze bespreking heeft ertoe geleid dat aan de presidenten van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven en aan de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak een voorstel is gedaan tot aanvulling van de Wrakingsregeling bestuursrechterlijke colleges 2013. De presidenten en de voorzitter hebben het voorstel overgenomen. De Wrakingsregeling bestuursrechterlijke colleges 2013 is op 1 juli 2019 aangepast in de zin dat daarin in artikel 3, tweede lid, onder f, is opgenomen dat de wrakingskamer zonder daartoe een zitting te houden kan beslissen een verzoek om wraking niet in behandeling te nemen indien het verzoek evident blijkt geeft van misbruik van het wrakingsmiddel.