



1

Introductie

- Terugblik
 - Tranches en kleinere aanvullingen op de Awb
 - Ontwikkelingen in algemene begrippen
 - Stroomlijning van rechtsbescherming
 - Conclusies en overzichtsuitspraken
 - Materieelrechtelijke vernieuwingen
- Vooruitblik
 - Digitalisering?
 - Integrale geschilbeslechting?
 - Bundel 25 jaar Awb
- De Voorjaarsstudiedag 2007 van 4 april 2007 over privaatrechtelijk overheidsoptreden als intro voor een kleine "toegift"

2

Disclaimer & bronvermelding

- Hoogstpersoonlijke selectie
- Soms deels ontleend aan lezingen voor de "Gemeentedagen" van AKD
- Soms mede gebaseerd op publicaties:
 - <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20160321-voorbereid-op-aansprakelijkheid-vng-overheidsaansprakelijkheid.pdf>
 - https://verenigingbestuursrecht.nl/wp-content/uploads/2012/01/VAR_150.pdf
 - <https://verenigingbestuursrecht.nl/2019/02/jubileumbundel-25-jaar-awb-in-eenheid-en-verscheidenheid/>
- Kronieken NTB Van Male/Oztürk/Van der Veen over bestuurshandelingen

3

Terugblik: tranches

- Eerste en tweede tranche 1994
- Derde tranche: in het bijzonder beleidsregels en subsidies 1998
- Vierde tranche: onder meer handhaving en geldschulden juli 2009

4

T: kleinere aanvullingen

- Diverse verfijningen, met name op het vlak van besluitvorming en procesrecht, zoals (willekeurige selectie)
 - Gecoördineerde besluitvorming
 - "Antwoordkaartmethode" bij horen
 - Verruiming artikel 6:22
 - Invoering artikel 8:75a
- Nader: wet dwangsom
- Nader: lex silencio positivo

5

T: kleinere aanvullingen

- Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen
 - Bij het beslissen op aanvragen: artikel 4:13 tot en met 4:15 Awb.
 - Beslist moet worden binnen (indien van toepassing) de gegeven wettelijke termijn (artikel 4:13 lid 1 Awb)
 - Bij ontstentenis van een wettelijke termijn moet worden beslist binnen een redelijke termijn (4:13 lid 1 en 2 jo. artikel 4:14 lid 3 Awb)
 - Bestuursorgaan is in gebreke twee weken na de dag waarop de termijn is verstreken en het bestuursorgaan van de aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen (artikel 4:17 lid 3 Awb)

6

T: kleinere aanvullingen



Lex silencio positivo

- Indien niet tijdig op de aanvraag tot het geven van een beschikking is beslist, is de gevraagde beschikking van rechtswege gegeven (4:20b)
- De beschikking treedt in werking op de derde dag na afloop van de beslistermijn (4:20b lid 3), dit in verband met verzendingen "echte" besluiten
- Bestuursorgaan moet beschikking bekendmaken binnen twee weken nadat zij van rechtswege is gegeven, en daarbij aangeven dat zij van rechtswege is ontstaan (4:20c)
- Belanghebbende kan beroep instellen indien de van rechtswege ontstane beschikking niet of niet tijdig wordt bekendgemaakt (8:55f)
- Belanghebbende kan bestuursorgaan in gebreke stellen (plus dwangsom)

7 | ABO

7

T: ontwikkelingen in algemene begrippen



Aanvraag en misbruik

Besluitbegrip

Belanghebbende

8 | ABO

8

T: ontwikkelingen in algemene begrippen



Aanvraag en misbruik

1. Het ruime uitgangspunt van de wetgever
2. Vaste regel, wisselende invulling: aanvraag van niet-belanghebbende > geen besluit (ABRvS 25 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2717)
3. Relatief nieuw optreden tegen twijfelgevallen en misbruikkwesties
 - Bij omgevingsvergunning: constructie "geen aanvraag" (ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:920)
 - Bij Wob: niet-ontvankelijkheid in bezwaar en beroep vanwege misbruik (ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2290)

9 |

9

T: ontwikkelingen in algemene begrippen



Besluitbegrip

1. Blijft de harde kern van de Awb en dus ook van het procesrecht, ondanks (bijvoorbeeld) VAR 2013 en de daarin geproclameerde "bestuursrechtelijke rechtsbetrekking"
2. Discussie en eventueel aanpassing van procesrecht wel op onderdelen, bijvoorbeeld:
 1. Sociaal domein > ook de private uitvoering onder de bestuursrechter? (*)
 2. Onteigening onder de omgevingswet > bekrachtiging van onteigeningsbesluit
 3. Schadevergoeding bij onrechtmatige daad > deels ook feitelijk handelen (*)
3. Conclusies A-G geregeld over besluitbegrip: reactie op melding, wettelijke en niet-wettelijke waarschuwing, (persoonsgebonden) gedoogverklaring

10 |

10

T: ontwikkelingen in algemene begrippen



Belanghebbende; artikel 1:2 Awb (1/2)

1. Steeds discussies in het omgevingsrecht inzake de "gevolgen van enige betekenis"
 - Met een nadere invulling van het criterium en een uitgebreide toelichting daarop in de uitspraak hoopt de Afdeling bestuursrechtspraak tegemoet te komen aan een behoefte in de rechtspraak (ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271 Datum uitspraak :23 augustus 2017)
2. Soms "dan maar" bij wet aanduiden wie belanghebbende is
 - Artikel 16.97 Omgevingswet (aanvullingswet grondeigendom; wettelijke aanwijzing van belanghebbenden)
 - Als belanghebbenden worden in ieder geval aangemerkt: a. eigenaren, b. erfpachters, (...)

11 |

11

T: ontwikkelingen in algemene begrippen



Belanghebbende; artikel 1:2 Awb (2/2)

1. Algemene en collectieve belangen
2. De "openbare ruimte"- uitspraken (o.a. ABRvS 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3912)
3. Effecten?
4. Vz. ABRvS 31 maart 2011, AB 2011/160 versus ABRvS 15 februari 2012, 201104809/1/T1/A3 (Hoeveel diersoorten in een statutaire doelstelling?)

12 |

12

T: stroomlijning van rechtsbescherming



Wet bestuurlijke lus
 Incidenteel hoger beroep
 Finale geschilbeslechting
 Nieuwe zaaksbehandeling
 Relativiteit en "recours subjectif"
 Afdronk stroomlijning

» |

13

T: stroomlijning van rechtsbescherming



Wet bestuurlijke lus (1/2)

1. Artikel 8:51a: 'de rechtbank kan het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen om een gebrek in het bestreden besluit te (laten) herstellen'
2. Bestuurlijke lus is een bevoegdheid (niet herstelbare gebreken vs. herstelbare gebreken; niet afhankelijk van de ernst van het gebrek; rol niet bij het geschil betrokken belanghebbenden; onwillig bestuursorgaan)
3. Bestuursorgaan dient de rechtbank zo spoedig mogelijk mede te delen of het gebruik zal maken van de mogelijkheid om het gebrek te herstellen en – in voorkomend geval – op welke wijze het gebrek is hersteld (artikel 8:51b lid 1 en 2)

» |

14

T: stroomlijning van rechtsbescherming



Wet bestuurlijke lus (2/2)

1. Toepassing van de bestuurlijke lus geschiedt bij tussenuitspraak (artikel 8:80a Awb)
2. Begrenzing van de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen (respecteren beleids- en beoordelingsvrijheid)
3. Bevoegdheid om afdeling 3.4 Awb geheel of gedeeltelijk buiten toepassing te laten (8:72 lid 4 Awb; kan ook buiten de bestuurlijke lus om; positie van belanghebbenden)

» |

15

T: stroomlijning van rechtsbescherming



Incidenteel hoger beroep (1/2)

1. Het instellen van hoger beroep bij de bestuursrechter was een vrij risicoloze aangelegenheid, omdat de insteller er niet slechter van kon worden.
2. De "winnaar" in eerste aanleg kon alleen maar verliezen bij een hoger beroep van een ander.
3. Tegen dat onevenwicht keert zich het incidenteel hoger beroep.

» |

16

T: stroomlijning van rechtsbescherming



Incidenteel hoger beroep (2/2)

1. Artikel 8:110 lid 1: Indien hoger beroep is ingesteld, kan degene die ook hoger beroep had kunnen instellen, incidenteel hoger beroep instellen.
2. Instellen binnen zes weken nadat de appelrechter de gronden van het hoger beroep heeft verzonden.
3. Twee soorten: incidenteel en voorwaardelijk incidenteel
 1. Artikel 8:111: Niet-ontvankelijkheid van het hoger beroep heeft doorgaans geen gevolgen voor de ontvankelijkheid van het incidenteel hoger beroep.
 2. Artikel 8:112: Voorwaardelijk incidenteel hoger beroep wordt alleen behandeld onder de voorwaarde dat het hoger beroep gegrond is.

» |

17

T: stroomlijning van rechtsbescherming



Finale geschilbeslechting (1/3)

1. Artikel 8:41a: De bestuursrechter beslecht het hem voorgelegde geschil zoveel mogelijk definitief
2. Algemene gedachte: voortvarendheid staat voorop, zodat de uitvoering van besluiten niet (onnodig) verdere vertraging oploopt

» |

18

T: stroomlijning van rechtsbescherming



Finale geschilbeslechting (2/3)

1. Steeds wordt nagegaan of enigerlei vorm van finale geschilbeslechting mogelijk is
2. Voor advocaten en andere gemachtigden:
 1. Rol zitting verandert; meer voorbereiding door meer gebruik van nadere schriftelijke memorie, tijdig.
 2. Nadenken over zwakke plekken in het dossier
 3. Goed voorbereid zijn op vragen
 4. Nadenken over vervolg; vernietiging?

» |

19

T: stroomlijning van rechtsbescherming



Finale geschilbeslechting (3/3); instrumenten

1. Passeren gebrek 6:22 Awb > direct uitspraak, geen vernietiging, geen reparatie nodig
2. Zelf in de zaak voorzien > direct uitspraak, wel vernietiging, uitspraak is reparatie
3. Rechtsgevolgen in stand laten > direct uitspraak, wel vernietiging, geen reparatie nodig
4. Toepassing bestuurlijke lus > niet direct (eind)uitspraak, (nog) geen vernietiging, wel reparatie nodig

Finale geschilbeslechting in de praktijk via nieuwe zaaksbehandeling

» |

20

T: stroomlijning van rechtsbescherming



Nieuwe zaaksbehandeling (1/2)

1. poging van de bestuursrechters om behandeling ter zitting te verbeteren met een actieve(re) rechter om feiten en rechtsvragen (definitief) duidelijk te krijgen
2. kent organisatorische aspecten voor de bestuursrechter
 1. tijdig studie dossier tbv inhoud en beantwoording vraag "wat dan"
 2. zo mogelijk schriftelijke vragen voor zitting
 3. strakke regie op zitting

» |

21

T: stroomlijning van rechtsbescherming



Nieuwe zaaksbehandeling (2/2)

1. Kent organisatorische aspecten voor de advocaat/gemachtigde volgens dit model:
 1. Partijen krijgen op zitting vaak nog slechts gelegenheid kort (maximaal 5 minuten) een toelichting op het beroep of verweer te geven
 2. Vervolgens stelt de bestuursrechter vragen om onduidelijkheden opgehelderd te krijgen
 3. Tenslotte biedt de bestuursrechter de mogelijkheid om slotopmerkingen te maken
2. In de praktijk:
 1. Vaak weinig ruimte voor eigen betogen
 2. Vaak veel vrijheid, debat > dus alertheid gevraagd
 3. Ervaringen?

» |

22

T: stroomlijning van rechtsbescherming



Van 'recours objectief' (rechtmatigheidscontrole) naar 'recours subjectief' (rechtsbescherming)

- Weinig bepalingen van "openbare orde", eigenlijk alleen bepalingen over de toegang tot "het systeem" (de algemene begrippen) en de rechtsbescherming (termijnen, vormvereisten, absolute en relatieve competentie)
- Artikel 8:69 Awb: uitspraak op grond van het beroep
- Artikel 8:69a Awb: beperking van de met succes in te roepen beroepsgronden

» |

23

T: stroomlijning van rechtsbescherming



Relativiteitsvereiste (1/4)

Artikel 8:69a Awb: De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Onder oud recht hoefde geen verband te bestaan tussen een beroepsgrond en de achterliggende reden om een besluit in rechte aan te vechten

Geldt alleen in de beroepsfase en niet in voorfasen (zienswijzen/bezwaar); eerste filtering dus pas in beroep. Argument "besturen" versus "rechtspraak"

» |

24

T: stroomlijning van rechtsbescherming



Relativiteitsvereiste (2/4)

1. ABRvS 18 januari 2012, LJN: BV1190: zakelijke belangen van continuïteit in bedrijfsuitoefening en dergelijke
2. ABRvS 13 juli 2011, M en R 2011, 189: individuele belangen die parallel lopen met algemene belangen (onder de Natuurbeschermingswet 1998): concept van parallelle belangen
3. ABRvS 14 september 2011, LJN: BS8857: Bij algemeen belangenbehartigers kijken naar statutaire belangen en feitelijke werkzaamheden
4. ABRvS 31 augustus 2011, LJN: BR6316: Collectieve belangenbehartigers mogen opkomen voor belangen van de leden, als dat "eigen belangen" van de leden zijn; dus geen NIMBY-acties voor die leden met "oneigenlijke argumenten" toegestaan
5. ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1424: Beoordeling bij belanghebbende bestuursorganen

251

25

T: stroomlijning van rechtsbescherming



Relativiteitsvereiste (3/4); Correctie Langemeijer

Een handeling die in strijd is met een geschreven rechtsregel die niet de belangen van eiser beschermt, kan tevens in strijd zijn met een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm die wél de belangen van eiser beschermt

- ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732
 - VERTR: concrete verwachtingen gewekt dat appellat door de geschonden norm zou worden beschermd
 - door schending in nadeliger positie gekomen
- GEL: verkeren in voldoende vergelijkbare situatie, ook wettelijk
- verplichtingen opgelegd waaraan anderen niet hoeven te voldoen
- daardoor daadwerkelijk benadeeld

261

26

T: stroomlijning van rechtsbescherming



Relativiteitsvereiste (4/4); correctie Langemeijer

1. ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3451, ECLI:NL:RVS:2016:3453, ECLI:NL:RVS:2016:3454 (Slijtersunie)
 2. Casus: slijtersunie vraagt burgemeesters van drie gemeenten om handhaving op te treden tegen "borrelshops" in supermarkten
 - Artikel 24 Drank- en horecawet: er moet een leidinggevende zijn
 - Welke belangen beoogt dat artikel te beschermen?
 - Welk doel streeft de Slijtersunie na?
- Normschending draagt bij aan conclusie dat gelijkheidsbeginsel is geschonden

27

T: conclusies en overzichtsuitspraken



Conclusies

- Artikel 8:12a lid 1: De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de president van de Centrale Raad van Beroep en de president van het College van Beroep voor het bedrijfsleven kunnen in zaken die in hun college in behandeling zijn bij een meervoudige of grote kamer, een lid van het desbetreffende college verzoeken een conclusie te nemen.
- Lid 8: De conclusie bindt het college niet.
- Jaarverslag Raad van State 2016: "Omdat pas een verzoek om een conclusie wordt gedaan wanneer een fundamentele rechtsvraag aan de orde is, hebben de conclusies en de daarop volgende uitspraken grote betekenis."
- Onder meer driemaal besluitbegrip, relativiteit, exceptieve toetsing, schaarse rechten en verdeling, bewijs(vergaring in boetezaken)

281

28

T: conclusies en overzichtsuitspraken



Overzichtsuitspraken

- Niet wettelijk geregeld
- Niet zozeer wanneer fundamentele kwesties beslecht moeten worden (daarvoor is de conclusie)
- Wanneer veel afzonderlijke punten en puntjes "praktisch samengevat" kunnen worden
 - Voorbeelden:
 - Ladder voor duurzame verstedelijking (ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724)
 - Planschade (ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582)

291

29

T: afdronk stroomlijning



Binnen het vaste stramen van het bestuursproces diverse vernieuwingen, geen revoluties

Belangrijkste wellicht: de bestuurlijke lus

Zijn de doorlooptijden van procedures echt verkleind?

Ervaringen met relativiteit?

30 | AFD

30

T: materieelrechtelijke vernieuwingen



Bestuursrechtelijke geldschulden
Handhaving
Schadevergoeding
Afdronk materieelrechtelijke vernieuwingen

31 | Afd

31

T: materieelrechtelijke vernieuwingen



Vierde tranche Awb: bestuursrechtelijke geldschulden (1/2)

- Vermogensrechtelijke "toerekening" (1:1 lid 4)
- Onderscheid
 - betalingsbeschikking (4:85)
 - bijkomende beschikkingen
- besluit tot vaststelling wettelijke rente (4:1000)
- aanmaning (4:124)
- dwangbevel (4:114)
- verdere bijkomende besluiten

32 | Afd

32

T: materieelrechtelijke vernieuwingen



Vierde tranche Awb: bestuursrechtelijke geldschulden (2/2)

Aandachtspunten rechtsmacht

- Geen beroep tegen de aanmaning en het dwangbevel (Onderdeel J): vermelding in 8:4
- Bezwaar op beroep tegen de betalingsbeschikking richt zich ook tegen een bijkomende beschikking, voorzover deze door de belanghebbende wordt betwist (4:125)

33 | Afd

33

T: materieelrechtelijke vernieuwingen



Vierde tranche Awb: handhaving (1/3)

- Algemene bepalingen
 - overtrederbegrip
 - legaliteitsbeginsel
 - ne bis in idem
- Nieuwe beschikkingen
 - "last onder bestuursdwang" (5:21)
 - invorderingsbeschikking van een verbeurde last (5:37)

34 | Afd

34

T: materieelrechtelijke vernieuwingen



Vierde tranche Awb: handhaving (2/3)

Aandachtspunten rechtsmacht

- 5:31c: Indien tegen een last onder bestuursdwang bezwaar of beroep aanhangig is, wordt dat bezwaar of beroep ook geacht te zijn gericht tegen een beschikking tot toepassing van bestuursdwang en/of een kostenbeschikking.
- 5:39: De invorderingsbeschikking van de last onder dwangsom 'lift mee' op een aanhangig bezwaar of beroep tegen de last onder dwangsom.

35 | Afd

35

T: materieelrechtelijke vernieuwingen



Vierde tranche Awb: handhaving (3/3)

- Versterking positie derden bij handhaving
 - verplichting voor bestuursorgaan om na oplegging last op verzoek van een belanghebbende beschikking te geven over de toepassing van bestuursdwang (art. 5:31a) of de invordering van een verschuldigde dwangsom (art. 5:37 lid 2)

36 | Afd

36

T: materieelrechtelijke vernieuwingen



Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, Stb. 2013, 50 (1/4)

1. Is voor nadeelcompensatie nog niet in werking getreden
2. Aandacht daarom gericht op onrechtmatige daad
3. Wet beoogt enige orde in de verschillende rechtsgangen te bieden, maar behoudt dubbelrol burgerlijke rechter en bestuursrechter

37 |

37

T: materieelrechtelijke vernieuwingen



(2/4) Artikel 8:88 lid 1 Awb

De bestuursrechter is bevoegd op verzoek van een belanghebbende een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade die de belanghebbende lijdt of zal lijden als gevolg van:

- a. een onrechtmatig besluit;
- b. een andere onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit;
- c. het niet tijdig nemen van een besluit;
- d. een andere onrechtmatige handeling van een bestuursorgaan waarbij een persoon als bedoeld in artikel 8:2, eerste lid, onder a, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkrigenden belanghebbende zijn.

38 |

38

T: materieelrechtelijke vernieuwingen



Artikel 8:89 Awb

1. CRvB en HR belastingkamer bevoegd over schadeveroorzakend besluit > die bestuursrechter bevoegd om over schade te oordelen
2. Bij de andere zaken: bestuursrechter alleen bevoegd bij vorderingen < 25.000 euro
3. Bij de andere zaken: burgerlijke rechter exclusief competent bij zaken > 25.000 en ook competent bij zaken < 25.000

Niet zo principiële keuze ten aanzien van de rechtsmachtverdeling

39 |

39

T: materieelrechtelijke vernieuwingen



(3/4) Verzoekschriftprocedure

•Artikel 8:90 Awb

1. Verzoekschriftprocedure
2. Belanghebbende kan verzoek indienen in lopende beroepsprocedure of daarna

•Artikel 8:95 Awb

1. Uitspraakbevoegdheid
2. Bestuursrechter "wijst het verzoek geheel of gedeeltelijk toe en veroordeelt"
3. Dus geen vernietigingen van besluiten; geen beroepen

40 |

40

T: materieelrechtelijke vernieuwingen



(4/4) Exit zuiver schadebesluit

1. Mag nog wel als reactie op verzoek ex artikel 8:90, maar is niet meer appellabel
2. Wordt gezien als onnodige en verhullende tussenstap van het bestuur, dat met zo'n besluit aan aansprakelijkheid wil ontkomen, steeds andere gronden aan weigering ten grondslag wil leggen en dergelijke
3. Dus in wezen: weg ermee!

41 |

41

T: materieelrechtelijke vernieuwingen



Afdronk

• Diverse geldzaken onder het bestuurs(proces)recht gebracht

Geldschulden
Procederen over schadevergoeding (gedeeltelijk)

• Ook hier geen revoluties

Procederen over schadevergoeding (slechts gedeeltelijk onder de bestuursrechter)
Overheidsvereenkomsten in het geheel niet geregeld
Geen vooruitgang met opname algemene beginselen van behoorlijk bestuur

42 |

42

Vooruitblik

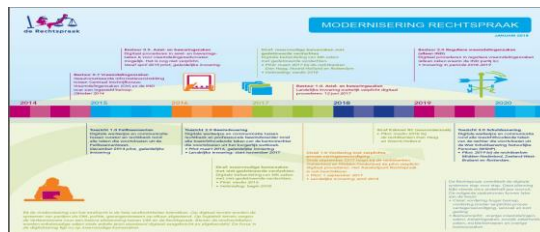
- Digitalisering?
- Integrale geschilbeslechting?
- Boek 25 jaar Awb

43 |

43



V: digitalisering van bestuursrechtelijke procedures?



44 |

44

V: digitalisering van bestuursrechtelijke procedures?



- Hoofregel zou worden: elektronisch beroep/hoger beroep bij bestuursrechter
1. Artikel 8:36a lid 1 Awb: Beroep wordt langs elektronische weg ingesteld
 2. Lid 2: Partijen en andere betrokkenen dienen ook de overige stukken langs elektronische weg in (tenzij).

45 |

45

V: digitalisering van bestuursrechtelijke procedures?



Inwerkingtreding

1. Wet: Stb. 2016, 288
2. Inwerkingtreding gedeelte bestuursprocesrecht Stb 2017, 174 (deel van de vreemdelingszaken, namelijk asiel- en bewaringszaken bij alle rechtbanken)
3. Rest bestuursprocesrecht staat nog open > re: schema Rechtspraak
4. Voortgangsrapportage RvR december 2017: "dat het programma veel meer tijd kost dan was voorzien."

46 |

46

V: integrale geschilbeslechting in het sociaal domein?



1. CRvB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1491.
2. De bestuursrechter grijpt in door te bepalen dat het collegebesluit zelf de duidelijkheid moet verschaffen over de concrete zorg die de burger wordt geboden; er mag niet worden volstaan met een overzicht van de zorgaanbieder met een budget, want dat is in strijd met de rechtszekerheid.
3. Scheltema 30 mei 2017: noodzaak van integrale geschilbeslechting; Awb-rechtsbescherming voldoet niet, want gaat alleen over besluit ("schoon huis" en niet over de invulling daarvan door private hulp-organisaties).
4. Conclusie Scheltema: aanpassing Awb is nodig en urgent!

47 |

47

V: integrale geschilbeslechting in het sociaal domein?



1. Themanummer NTB januari 2018:
2. Hernieuwd aandacht voor de problematiek; voorstellen tot aanpassing Awb.
3. Prof. Marseille (met name inzake Wmo 2015):
4. Doel is aanpassing van de Awb zodat geschillen over de uitvoering van de Wmo 2015 door en onder verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid aan de bestuursrechter kunnen worden voorgelegd.

48 |

48

V: boek 25 jaar Awb



1. "25 jaar Awb In eenheid en verscheidenheid

2. 75 bijdragen in zes thema's:

- I Ambities en doelstellingen van de Awb
- II Grondslagen en basiskeuzes in de Awb
- III Coherentie en concurrentie met de Awb
- IV Internationale invloed op de rol van de Awb
- V Gebruikersperspectieven op de Awb
- VI Invloed van innovatie en digitalisering op de Awb

» |

49

V: boek 25 jaar Awb



Enkele onderwerpen van algemeen belang

1. De Awb als (min of meer) gebleken rolmodel ook voor bijzonder bestuursrecht

1. R. Stijnen: De Algemene wet bestuursrecht en het strafrecht
2. M. Feteris: Het belastingrecht: coherentie en divergentie na 25 jaar Awb
3. A. Collignon, A. ten Veen en B. Schmidt: Het complexe omgevingsrecht: laat de Awb het eenvoudiger maken
4. H. Battjes en M. Reneman: Het vreemdelingenrecht en de Awb

2. Moedig weerstand bieden?

1. J. Sluysmans: Onteigeningsrecht en bestuursrecht

» |

50

V: boek 25 jaar Awb



Thema VI: Invloed van innovatie en digitalisering op de Awb

1. Uit het voorwoord: "De Awb zal de komende jaren meer 'digiproof' moeten worden gemaakt, zowel wat betreft het besluitvormingsrecht als wat betreft het rechtsbeschermingsrecht."

» |

51

V: boek 25 jaar Awb



Digitalisering

1. B.-J. van Etkhoven, Digitaal procederen bij de bestuursrechter
2. G.A. van der Veen, Digitalisering in het omgevingsrecht en mogelijke invloed op de Awb
3. A.G.A. Tonny Nijmeijer, Elektronisch besluiten in het ruimtelijke domein
4. R. Uylenburg, Rechterlijke toetsing van digitale besluiten in het omgevingsrecht

» |

52

V: boek 25 jaar Awb



Digitalisering

1. Aandachtspunten besluitvorming, bekendmaking, rechterlijke toetsing
2. Volstaan bij de rechterlijke toetsing de "bekende kaders" met de algemene begrippen?
3. Zie onder meer ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 en de bijdrage van R. Uylenburg

» |

53

V: boek 25 jaar Awb



Vervolg digitalisering; Awb-kronkels

Telt digitaal besluit of de schriftelijke versie; hoe dus met het schriftelijkheidsvereiste?

Zelf in de zaak voorzien door de bestuursrechter; hoe moet dat met digitale besluiten?

» |

54

Re: Voorjaarsstudiedag 2007 van 4 april 2007



1. Ging over privaatrechtelijk overheidsoptreden
2. Intussen verschenen: P.J. Huisman & F.J. van Ommeren, Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen, Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2019.

55 |

55



56

De vlammen van Scheveningen



- "Stevige afspraken"
- Wat waren die stevige afspraken?
- Volgens het boekje: Vergunning en ontheffing
- Rechtskarakter convenant?
- Handhavingsmogelijkheden?
- Wat nu?

57 |

57

"Stevige afspraken"



- In een evaluatie van de gebeurtenissen zal volgens de gemeente 'uiteraard aandacht zijn voor de vraag of het traject zoals dat ieder jaar is gevolgd op basis van **afspraken en convenanten** adequaat is geweest.
- De gemeente ziet in de gebeurtenissen van dit jaar sterk de noodzaak om die werkwijze **kritisch tegen het licht te houden**.
- Bron: Omroep west

58 |

58

Wat waren die stevige afspraken?



- **Doel:**
Dit convenant heeft tot doel om eenduidige afspraken te maken ten behoeve van de veiligheid tijdens de opbouw en ontbranding van de vreugdevuren op Scheveningen voor bouwers, omstanders, omwonenden en omgeving.
- **Enkele bepalingen:**
Bij overschrijding van afgesproken omvang en/of de hoogte wordt het teveel door de organisaties verwijderd en afgevoerd.

Het niet naleven van de afspraken volgens dit convenant kan leiden tot het niet doorgaan, dan wel beëindigen van het vuur.

59 |

59

Volgens het boekje: vergunningplicht voor evenement



- Artikel 2:24 APV Den Haag: Begripsomschrijving evenement
 1. In deze afdeling wordt onder evenement verstaan: elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, met uitzondering van (...)
 2. Onder evenement wordt mede verstaan:
 - a. een herdenkingsplechtigheid;
 - (...)
- Artikel 2:25 Vergunningplicht evenement
 1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een evenement te houden.
 2. Het verbod genoemd in lid 1 geldt niet voor ééndaagse evenementen, mits:
 - (...) b. het aantal bezoekers niet meer bedraagt dan 250; (...)

60 |

60

Volgens het boekje: ontheffingsplicht voor vuur stoken



Artikel 5:34 APV Den Haag

Het is verboden in de openlucht afvalstoffen te verbranden buiten inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer of anderszins vuur aan te leggen, te stoken of te hebben.

(...)

De burgemeester kan van dit verbod ontheffing verlenen.

De ontheffing kan worden geweigerd:

- a. in het belang van de openbare orde en veiligheid;
- b. ter bescherming van de woon- en leefomgeving;

61 | ABO

61

Rechtskarakter afspraken: bevoegdheidsovereenkomst?



Definitie (HR 24 maart 2017, AB 2017/339 (Ruimte voor ruimte II)):

‘Een bevoegdheidsovereenkomst is een overeenkomst waarbij een bestuursorgaan, of het overheidslichaam waartoe dat orgaan behoort, zich bindt met betrekking tot de uitoefening van hem toekomende publiekrechtelijke bevoegdheden.’

Gemengd karakter (HR 8 juli 2011, AB 2011/298 (Etam/Zoetermeer)):

Overeenkomst zelf = privaatrechtelijk

Uitvoering = publiekrechtelijk (besluit, art. 1:3 lid 1 Awb)

Vereist dus alsnog een besluit > bijvoorbeeld een besluit tot vergunningverlening

62 | ABO

62

Rechtskarakter afspraken: gedoogovereenkomst?



ABRVs 16 november 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AN5085, AB 1996/288:

‘Vooropgesteld dient te worden dat het bestreden besluit is genomen ter uitvoering van verweerders publiekrechtelijke taak tot handhaving van de wettelijke voorschriften, in het bijzonder de WRO. **Gelet op het karakter van deze taak, past het niet dat een beslissing omtrent het gedogen afhankelijk wordt gesteld van het sluiten van een overeenkomst waarin de voorwaarden tot gedogen zijn vervat. Deze voorwaarden kunnen en dienen te worden uitgewerkt in een gedoogbeschikking.**’

Ook hier is de eis alsnog een besluit > bijvoorbeeld een besluit tot gedogen

63 | ABO

63

Conclusie rechtskarakter afspraken



Als het convenant een bevoegdheidsovereenkomst of een gedoogovereenkomst was geweest, dan had een besluit (of hadden besluiten) moeten volgen:

- vergunning en ontheffing, of
- een gedoogbesluit

64 | ABO

64

Handhavingsmogelijkheden: Onaanvaardbare doorkruising?



Antwoord cursist bij “Contracteren” van de Beroepsopleiding Gemeentjuristen (SBG) op 11 maart 2019:

‘Er is m.i. echter sprake van een onaanvaardbare doorkruising omdat er een publiekrechtelijke regeling voorhanden is, namelijk de APV c.o. het evenementenvergunningstelsel, die dezelfde motieven heeft en aldus beoogt dezelfde belangen te dienen als de burgemeester met de civielrechtelijke afspraken beoogt te regelen, namelijk de openbare orde handhaven, overlaster voorkomen of beperken, de verkeersveiligheid en veiligheid van personen en goederen en de gezondheid waarborgen.’

De doorkruisingsformule: ruimte voor privaatrechtelijk handelen?

- Inhoud en strekking van de wet > zoals uitgelegd door uitspraak ABRV 1995?
- Bescherming van de belangen van burgers > voldoende bij “stevige afspraken”?
- Vergelijkbaar resultaat halen > wellicht beter (handhavings)resultaat via publiekrecht

65 | ABO

65

Handhavingsmogelijkheden?



Via het privaatrecht?

Niet als sprake is van onaanvaardbare doorkruising, dan is het convenant waarschijnlijk nietig in de zin van artikel 3:40 BW

Dan geen binding organisatie en privaatrechtelijke handhaving door gemeente van de al genoemde bepalingen:

“Bij overschrijding van afspraken omvang en/of de hoogte wordt het teveel door de organisaties verwijderd en afgevoerd.”

en

“Het niet naleven van de afspraken volgens dit convenant kan leiden tot het niet doorgaan, dan wel beëindigen van het vuur.”

66 | ABO

66

Handhavingmogelijkheden?



Via het publiekrecht?

Er is niet afgesproken, dat er een vergunning verleend zou worden, en dus staat het verbod van de APV op handelen zonder vergunning nog

Bovendien is (zonder besluit) gedoogd onder voorwaarden, maar die lijken overtreden

Dus vermoedelijk geen binding van de gemeentelijke overheid aan het convenant en is vermoedelijk nog steeds gewoon publiekrechtelijke handhaving van de bepalingen uit de APV denkbaar

67 | AKD

67

Wat nu?



1. Afwachten onderzoek

(<https://denhaag.raadsinformatie.nl/modules/13/Overige%20bestuurlijke%20stukken/490014>)

2. Convenant in rook op?

Geen privaatrechtelijke binding van organisatie?

Geen publiekrechtelijke binding van gemeentebestuur?

68 | AKD

68



Bedankt voor uw aandacht.

Prof. drs. D.A. (Daphne) van der Veen
 Advocaat-generaal
 3072 AP Rotterdam
 Postbus 4302
 3006 AH Rotterdam
 T: +31 88 253 4956
 F: +31 88 253 5447
 M: +31 6 41 67 07 77
 E: qvanderv@akd.nl

akd.nl

69