rijksuniversiteit groningen
faculteit rechtsgeleerdheid
vakgroep staatsrecht bestuursrecht en bestuurskunde

Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedure bij de bestuursrechter

A.T. Marseille
H.D. Tolsma
K.J. de Graaf
M. Wever

Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde
Rijksuniversiteit Groningen
2022

Voorwoord

Dit rapport is de neerslag van een onderzoek dat wij hebben uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken en Klimaat, naar de mogelijkheid om procedures bij de bestuursrechter te versnellen, ten behoeve van de realisatie van projecten in het omgevingsrecht (zoals ter realisering van woningbouw, energietransitie en energie-infrastructuur). Het onderzoek vormt een tweeluik met een vergelijkbaar onderzoek, maar dan naar de mogelijkheden van versnelling van de bezwaarprocedure.

We hebben het onderzoek met veel genoegen uitgevoerd. Dat was niet in de laatste plaats te danken aan het plezierige contact met de klankbordgroep die ons in de uitvoering van het onderzoek bijstond. De betrokkenheid bij het onderzoek en de open discussies die we met de klankbordgroep konden voeren, zijn zeer ten goede gekomen aan de inhoud van dit rapport.

Een woord van dank is ook op zijn plaats voor de student-assistenten, Claudia Dijkstra, Iris Lemmens en Luuk den Hertog, die ons bij het uitvoeren van het onderzoek hebben bijgestaan en ons veel werk uit handen hebben genomen.

Bert Marseille, Hanna Tolsma, Kars de Graaf en Marc Wever

Groningen, 15 juli 2022

Inhoudsopgave

Voorwoord 1
Inhoudsopgave 2
Hoofdstuk 1 Inleiding 4
1.1 Introductie 4
1.2 Achtergrond van het onderzoek 5
1.3 Vraagstelling en onderzoeksopzet 6
1.4 Indeling van het rapport 8
Hoofdstuk 2 Juridisch kader 10
2.1 Inleiding 10
2.2 Internationale randvoorwaarden 10
2.3 Termijnen voor de procedure bij de bestuursrechter 13
2.3.1 Het tijdsverloop van de beroepsprocedure volgens de Awb 13
2.3.2 Termijnen in het Procesreglement bestuursrecht 17
2.3.3 Conclusie 18
Hoofdstuk 3 Versnellen door een eerder oordeel van de rechter 20
3.1 Kortsluiten van verzoeken om voorlopige voorzieningen in bezwaar 20
3.2 Rechtsingang voorlopige voorziening voor vergunninghouder 23
3.3 Deelgeschil voorleggen aan de rechter 25
Hoofdstuk 4 Versnellen door beperken toegang beroep 29
4.1 Procesrisico vergroten 29
4.2 Verplichte procesvertegenwoordiging 34
4.3 Misbruik van procesrecht 36
4.4. Geen toegang voor niet-belanghebbenden 41
4.5 Geen pro-forma beroep en dus geen aanvulling gronden na einde beroepstermijn 48
Hoofdstuk 5 Versnellen door beperking van het aantal instanties 53
5.1 Beroep in eerste en hoogste instantie in aangewezen geschillen 53
5.2 Verlof voor hoger beroep 57
5.3 Verkorte motivering of cassatie in hoger beroep 60
Hoofdstuk 6 Versnelling door andere inrichting beroepsprocedure 64
6.1 Regiezitting 64
6.2 Informele afhandeling (schikking/mediation) 68

6.3 Versnelde behandeling (voor aangewezen geschillen) 71
6.4 Snel een adequaat verweerschrift 74
6.5 Afzien van de behandeling van het beroep op een zitting 78
6.6 Mondeling uitspraak doen 82
6.7 Kortsluiten verzoeken om voorlopige voorziening in eerste en enige aanleg en hoger beroep 85
6.8 Inschakeling Stichting Advisering Bestuursrechtspraak 87
6.9 Digitalisering 89
Hoofdstuk 7 Bevindingen 92

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Introductie

Het tot stand brengen van projecten in het omgevingsrecht (zoals ter realisering van woningbouw, energietransitie en energie-infrastructuur) kost tijd. In alle gevallen is tijd gemoeid met de voorbereiding van de besluiten die een project mogelijk moeten maken. Als een of meer belanghebbenden zich vervolgens niet kunnen vinden in die besluiten, kunnen procedures van bezwaar, beroep en hoger beroep ervoor zorgen dat het extra tijd kost voordat met de uitvoering van het project kan worden begonnen.

De tijd die ligt tussen de start van de planvorming en de start van de uitvoering van een project wordt door allerlei factoren beïnvloed. De complexiteit van het project, de kwaliteit van de besluitvorming, de mate waarin een project steun of tegenstand ondervindt van direct betrokkenen en/of van de samenleving als geheel, zijn medebepalend voor de snelheid waarmee met de uitvoering ervan kan worden begonnen.

Een factor van belang is daarnaast de wijze waarop procedures van besluitvorming en geschilbeslechting zijn ingericht en verlopen.

De ministeries van Economische Zaken en Klimaat en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen gevraagd te onderzoeken welke maatregelen eraan kunnen bijdragen dat procedures van bezwaar en beroep sneller verlopen, zodat projecten in het omgevingsrecht sneller kunnen worden gerealiseerd.

Dit rapport doet verslag van het onderzoek dat wij hebben gedaan naar de mogelijkheden om de procedure bij de bestuursrechter te versnellen. Tegen besluiten ter realisering van projecten in het omgevingsrecht is altijd beroep bij de bestuursrechter mogelijk. In een aantal gevallen betreft het beroep in twee instanties (beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State), in een aantal gevallen in een instantie (beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).

De meeste van de versnellingsinstrumenten die in het rapport aan de orde zijn, zien zowel op procedures van beroep (bij de rechtbank, of – in eerste en enige aanleg – bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) als op procedures van hoger beroep (bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de raad van State). Mocht de reikwijdte van de behandelde versnellingsinstrument beperkter zijn, dan wordt dat bij de bespreking ervan vermeld.

Een belangrijke randvoorwaarde voor een tijdige afhandeling van procedures van bezwaar en beroep is dat voldoende menskracht beschikbaar is. Zo is op dit moment een gebrek aan vol-

doende gekwalificeerde medewerkers bij zowel (decentrale) overheden als de rechterlijke instanties een reden waarom doorlooptijden oplopen. Het gebrek aan menskracht is niet (altijd) een kwestie van te weinig geld, maar ook zeker op dit moment krapte op de arbeidsmarkt.

Het rapport vormt een tweeluik met het rapport waarin vraag naar versnelling van procedures van geschilbeslechting over projecten in het omgevingsrecht aan de orde is, maar dan toegespitst op de bezwaarprocedure.

In dit hoofdstuk gaan we kort in op de achtergrond van het onderzoek (par. 1.2), op de opzet van het onderzoek (par. 1.3) en op de indeling van dit onderzoeksrapport (par. 1.4).

1.2 Achtergrond van het onderzoek

De besluitvorming en uitvoering van projecten in het omgevingsrecht wordt gekenmerkt doordat een veelheid van (deels tegenstrijdige) belangen aan de orde is. Er is bijna altijd sprake van belangen die pleiten voor het realiseren van een bepaald project en belangen die zich verzetten tegen het (op de voorziene wijze) uitvoeren van het project. Daarnaast kan sprake zijn van een spanning tussen de noodzaak van snelle en zorgvuldige besluitvorming.

Als sprake is van conflicterende belangen bij een bepaald project, is de kans reëel dat de procedure van voorbereiding van een besluit wordt gevolgd door procedures van bezwaar en/of (hoger) beroep.[1] Het belang van snelheid pleit ervoor dat het aantal procedures (relatief) beperkt is, evenals de toegang tot die procedures en de reikwijdte van de discussie over de juistheid van besluiten die worden genomen ter uitvoering van een bepaald project. Het belang van zorgvuldigheid pleit juist voor (relatief) ruime mogelijkheden van heroverweging en het beoordelen van de juistheid van de ter realisatie van projecten in het omgevingsrecht genomen besluiten.

De spanning tussen al die verschillende belangen is in de loop van het afgelopen decennium niet minder geworden, al was het maar vanwege beperkingen van (het gebruik van) de in Nederland schaars aanwezige ruimte en vanwege de noodzaak allerlei maatschappelijke problemen (waarvan de behoefte aan meer woningen en de noodzaak vaart te zetten achter de energietransitie) het meest in het oog springen.

Al langer dan vandaag wordt nagedacht over een zodanige vormgeving van procedures ter realisatie van projecten in het omgevingsrecht, dat voldoende recht wordt gedaan aan de belangen van zorgvuldige en snelle totstandkoming van besluitvorming over projecten in het omgevingsrecht.

[1] Betreft het besluiten die zijn voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb, dan staat daartegen direct beroep bij de bestuursrechter open.

Van groot belang is met name het reeds in 2008 verschenen rapport van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (de Commissie Elverding).[2] Voorstellen van de Commissie Elverding die relevant zijn voor de procedure bij de bestuursrechter zijn de introductie van de bestuurlijke lus, de uitbreiding van de mogelijkheid van de bestuursrechter de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit in stand te laten, de introductie van de mogelijkheid om in plaats van een besluit te vernietigen de belanghebbende schadevergoeding toe te kennen, het beperken van de mogelijkheid van bestuursorganen om tegen elkaars besluiten op te komen, het inkorten van termijn voor de behandeling van beroepen bij de Afdeling bestuursrechtspraak en een marginalere toetsing van door de bestuursrechter van onderzoeken en adviezen.

Een deel van deze voorstellen heeft zijn weg gevonden naar de Awb (bestuurlijke lus, verruiming van de mogelijkheid voor de rechter om gebreken in een besluit door de vingers te zien) en geldt inmiddels over de volle breedte van het bestuursrecht, een deel is in de Crisis- en herstelwet terecht gekomen[3] (het beperken van de mogelijkheid van bestuursorganen om tegen elkaars besluiten op te komen, termijn voor de rechter), een deel van de voorstellen heeft de regering niet overgenomen (de introductie van de mogelijkheid om in plaats van een besluit te vernietigen de belanghebbende schadevergoeding toe te kennen, een marginalere toetsing door de bestuursrechter van onderzoeken en adviezen).

De Commissie Elverding toonde zich geen tegenstander van invoering van het relativiteitsvereiste, maar achtte het versnellingseffect gering. Inmiddels geldt het relativiteitsvereiste over de volle breedte van het bestuursrecht, zij het alleen in de beroepsprocedure en niet in de bezwaarprocedure. Het rapport van de Commissie Elverding bevat niet een uitputtende inventarisatie van de mogelijkheden om procedures van bezwaar en beroep te versnellen. Daarnaast geldt dat de voorstellen van die commissie zich met name richtten op maatregelen ter versnelling van procedures waarvoor wetswijzigingen nodig zijn. Versnelling van procedures kan daarnaast ook worden gerealiseerd door een gewijzigde werkwijze door de rechter bij de behandeling van (hoger)beroepszaken.

1.3 Vraagstelling en onderzoeksopzet

Centrale vraag van het onderzoek

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Hoe kan worden bereikt dat procedures bij de bestuursrechter in het omgevingsrecht (in het bijzonder over woningbouw, energietransitie en energie-infrastructuur) sneller verlopen?

[2] Sneller en beter, rapport van de Adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (commissie Elverding), Den Haag: 2008.

[3] En wordt gedeeltelijk voortgezet onder de Omgevingswet.

Onderzoeksopzet

Om een antwoord op deze onderzoeksvraag te vinden, inventariseren we factoren die van invloed kunnen zijn op de lengte van procedures bij de bestuursrechter, gaan we vervolgens na aan welke 'knoppen' er 'gedraaid' kan worden om procedures te versnellen en analyseren we wat het te verwachten effect daarvan is op de snelheid van het verloop van die procedures, en welke mogelijke neveneffecten zijn te verwachten.

Bij de factoren die van invloed kunnen zijn op de snelheid van het verloop van de procedure bij de bestuursrechter kan worden gedacht aan:

- wettelijke termijnen waaraan de bestuursrechter en andere partijen gebonden zijn
- overige wettelijke procedureregels van de procedure bij de bestuursrechter
- werkwijze bij de behandeling van (hoger)beroepszaken door de bestuursrechter
- procesgedrag partijen
- 'externe factoren' (zoals: capaciteit instantie, toestroom zaken)

Bij de knoppen waaraan kan worden gedraaid om procedures te versnellen kan onder meer worden gedacht aan:

- digitalisering (indienen (hoger)beroepschrift, plannen zitting, digitale zitting etc.)
- het converteren van verzoeken om voorlopige voorziening in bezwaar in verzoeken om voorlopige voorziening in beroep
- een andere inrichting/toepassing van de procedure (alle zaken behandelen als ware het verzoeken om voorlopige voorziening, een ruimer gebruik van instrumenten als kortsluiting en mondelinge uitspraak)
- strengere toegangseisen voor (hoger) beroep
- meer termijnen voor de bestuursrechter en/of partijen

Bij de mogelijke (in)directe effecten van het draaien aan elk van die knoppen kan worden gedacht aan:

- tijdwinst
- kosten
- kwaliteit
- zorgvuldigheid
- te nemen hordes bij de implementatie
- juridische belemmeringen (bijv. strijd met 6 EVRM, Verdrag van Aarhus, mer-richtlijn of jurisprudentie zoals Varkens-in-nood-arrest)

We beschrijven en analyseren dit alles voor een aantal verschillende mogelijke versnellingsinstrumenten.

De inventarisatie en analyse van de mogelijkheden van de versnelling van de procedure bij de bestuursrechter baseren we op literatuurstudie en interviews.

De opbouw van de beschrijving en analyses heeft dezelfde vorm. We beginnen met een korte omschrijving van de versnellingsvraag. Vervolgens noemen we de relevante wettelijke bepalingen en geven we een toelichting op het wettelijk kader. Vervolgens behandelen we de vraag of het bestaande wettelijk kader adequaat is en in hoeverre wijziging van het wettelijk kader

noodzakelijk en effectief is om versnelling van de procedure te realiseren. De beschrijving en de analyse eindigt steeds met een conclusie over het versnellingsinstrument.

We sluiten af met een overzicht van de versnellingsideeën die in het rapport de revue zijn gepasseerd, waarbij we per versnellingsidee aangeven hoe dit scoort op vijf aspecten die van belang zijn voor de besluitvorming over de implementatie ervan. Het betreft de vraag wie actie moet ondernemen om het versnellingsidee te realiseren (de wetgever of de bestuursrechter?), of realisatie van het versnellingsidee een wetswijziging vergt of dat kan worden volstaan met een gewijzigde werkwijze, hoe veel tijd het realiseren van het versnelling in beslag neemt, hoe groot het effect is van het realiseren van het versnellingsidee op de lengte van de procedure bij de rechter en wat het effect ervan is op de toegang tot het recht en de mate van rechtsbescherming.

Interviews

Direct na de start van het onderzoek hebben we een expertmeeting georganiseerd waarop we hebben gesproken met prof.mr. A.G. Bregman, senior stafmedewerker van het Instituut voor Bouwrecht en bijzonder hoogleraar bouwrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, prof.mr. G.A. van der Veen, advocaat omgevingsrecht en bijzonder hoogleraar milieurecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en mr. R.S. Wertheim, advocaat omgevingsrecht.

In het vervolg van het onderzoek hebben we interviews gehouden met drie rechters van rechtbanken, twee staatsraden van de Raad van State, een teamleider juridische zaken van een provincie, een ambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een ambtenaar van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, een advocaat en een bestuurslid van de Neprom, de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen.

1.4 Indeling van het rapport

In hoofdstuk 2 is het juridische kader aan de orde. Dat valt uiteen in twee onderdelen. Allereerst schetsen we kort de procedure bij de bestuursrechter en de termijnen die daarvoor gelden. Vervolgens gaan we in op randvoorwaarden voor de inrichting van geschilbeslechtingsprocedures die voortvloeien uit algemene rechtsbeginselen en internationale verdragen en die medebepalend kunnen zijn voor de (on)mogelijkheden om procedures sneller te laten verlopen.

In de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 bespreken we een aantal mogelijke instrumenten voor het versnellen van procedures bij de bestuursrechter.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de mogelijkheid om versnelling te bereiken door te organiseren dat *de rechter sneller een oordeel kan geven over een geschil*. We behandelen het ‘doorpak-

ken' door de rechter als hangende de bezwaarprocedure een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan en we gaan in op de mogelijkheid een deelgeschil aan de bestuursrechter voor te leggen.

In hoofdstuk 4 gaan we in op de versnelling van de procedure bij de bestuursrechter door het *beperken van de toegang tot de procedure*. Aan de orde komen de onderwerpen: procesrisico vergroten, verplichte procesvertegenwoordiging, afstraffen van misbruik van procesrecht, onthouden van toegang aan niet-belanghebbenden, schrappen van de mogelijkheid van pro forma-beroep en schrappen van de mogelijkheid gronden aan te vullen na het einde van de beroepstermijn.

In hoofdstuk 5 gaan we in op versnelling door het *beperken van het aantal instanties* waaraan successievelijk een geschil kan worden voorgelegd. We behandelen de mogelijkheid om beroep bij de bestuursrechter te beperken tot een instantie, de verplicht gecoördineerde besluitvorming in beroep in eerste/enige aanleg, een verlofstelsel voor hoger beroep en de mogelijkheid om de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een rol als cassatierechter toe te bedelen.

In hoofdstuk 6 gaan we in op de mogelijkheid van versnelling door een *andere organisatie/inrichting van de procedure bij de bestuursrechter*. Aan de orde komen de regiezitting, de informele afhandeling van beroepzaken (door schikking of mediation), een versnelde procedure voor aangewezen geschillen, het beperken van de behandeling van zaken ter zitting door toepassing van art. 8:57 Awb, de mondelinge uitspraak, het op termijn zetten van het verweerschrift, het kortsluiten van verzoeken om voorlopige voorziening met de bodemzaak, het inschakelen van deskundigen (met name: de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak) door de rechter en de mogelijkheden van digitalisering.

Het onderzoek wordt in hoofdstuk 7 afgesloten met een overzicht en waardering van de versnellingsideeën.

Hoofdstuk 2 Juridisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is het juridische kader aan de orde. Dat valt uiteen in twee onderdelen. Allereerst gaan we in op randvoorwaarden voor de inrichting van geschilbeslechtingsprocedures die voortvloeien uit algemene rechtsbeginselen en internationale verdragen en die medebepalend kunnen zijn voor de (on)mogelijkheden om procedures sneller te laten verlopen (par. 2.2). Daarna schetsen we kort de termijnen die blijkens de Algemene wet bestuursrecht en het Procesreglement bestuursrecht gelden voor de procedure bij de bestuursrechter (par. 2.3).

2.2 Internationale randvoorwaarden

In deze paragraaf schetsen wij enkele randvoorwaarden waaraan het Nederlandse stelsel van rechtsbescherming tegen besluiten van de overheid moet voldoen vanwege de garanties die daarvoor in het internationale en Europese recht gelden. Die randvoorwaarden moeten in elk geval in acht worden genomen bij de implementatie van voorstellen ter versnelling van rechtsbeschermingsprocedures.

De garanties die wij hier bespreken zien met name op de eisen die worden gesteld aan de procedures van beroep bij de bestuursrechter, waarbij de nadruk ligt op de toegang tot de rechterlijke procedure. Al snel gaan dan de gedachten uit naar internationale minimumgaranties voor de kwaliteit van rechtsbescherming. Daarop ligt de focus ook in deze paragraaf. Dergelijke garanties zullen doorgaans (ook) in het internationale en Europese recht afgewogen moeten worden tegen andere gegarandeerde waarborgen, bijvoorbeeld het recht op effectieve rechtsbescherming binnen een redelijke termijn.

We bespreken hier niet uitputtend de minimale randvoorwaarden die vanuit het internationale en Europese recht gelden voor onze bestuursrechtspraak. Globaal moet worden gewezen op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), op doorwerking van grondrechten die zijn opgenomen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest of Hv) en op de invloed van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus). Bij dat verdrag is ook de EU partij en als gevolg daarvan zijn er Europese richtlijnen die het verdrag voor de Europese rechtsorde implementeren. De randvoorwaarden die voor de bestuursrechtspraak voortkomen uit die drie documenten bespreken we hier kort.

In het EVRM zijn de artikelen 6 en 13 van groot belang voor het gegarandeerde recht op toegang tot de rechter. Niet alleen regelt art. 6 EVRM dat eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van

zijn zaak, binnen een redelijke termijn door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij wet is ingesteld. Mede omdat de term burgerlijke rechten en verplichtingen ruim moet worden opgevat en door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt geïnterpreteerd, is onomstreden dat de bestuursrechtspraak over omgevingsrechtelijke besluiten (over woningbouw en/of energie-infrastructuur) gebonden is aan de minimale garanties die worden gewaarborgd door art. 6 EVRM.[4]

Uit de bepaling vloeit voort dat er een recht op toegang tot een onafhankelijke rechter is. Daarbij is voor het onderhavige onderzoek relevant dat de bepalingen van het EVRM zich niet verzetten tegen een – in het Nederlandse recht opgenomen – verplichting om een voorafgaande bestuurlijke procedure zoals de bezwaarschriftprocedure te moeten doorlopen alvorens beroep op de (bestuurs)rechter mogelijk is. Evenmin volgt uit de bepalingen van het EVRM dat er rechtsbescherming in meerdere instanties (de mogelijkheid van hoger beroep of cassatie na het beroep in eerste aanleg) is vereist. Echter, wel wordt aangenomen dat, indien hoger beroep (of cassatie) wordt opengesteld op nationaal niveau, eventuele beperkingen voor partijen om daarvan gebruik te maken, een gerechtvaardigd belang moeten dienen. Uiteraard dient de procedure in hoger beroep ook (wederom) te voldoen aan de eisen die voortvloeien uit art. 6 en 13 EVRM.[5] Gewezen moet nog wel worden op art. 14 lid 5 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), waarin lijkt neergelegd dat de mogelijkheid van hoger beroep moet bestaan in geschillen over bestraffende sancties, hoewel onduidelijk is of er dan sprake moet zijn van twee feitelijke instanties of dat het hoger beroep ook kan bestaan uit een beroep in cassatie.

Een in het kader van een onderzoek naar versnelling van de beroepschriftprocedure relevante, door art. 6 EVRM gegarandeerde norm is het recht op het vaststellen van de burgerlijke rechten en verplichtingen binnen een redelijke termijn. Ook bij de waarborg van rechtspraak binnen een redelijke termijn gaat het echter om een minimumgarantie. Dat betekent dat er niet wordt gegarandeerd dat rechten en plichten zo spoedig mogelijk worden vastgesteld; versnelling op grond van deze garantie is daarom niet te verwachten. De lengte van de in de (bestuursrechtelijke) jurisprudentie geldende ‘redelijke termijn’ is uitgekristalliseerd. Schending is (pas) aan de orde – beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval (ingewikkeldheid van de zaak; wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld; processuele gedrag van verzoeker gedurende de gehele procesgang) – als de procedure in zijn geheel langer dan vier jaar heeft geduurd. De behandeling van het bezwaar mag ten hoogste een half jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar en de behandeling van het hoger beroep mag ten hoogste twee jaar duren. Schending van de ter-

[4] Het is evenwel de vraag of art. 6 EVRM van toepassing is op belangenorganisaties, omdat deze organisaties niet in een eigen (mensen)recht lijken te kunnen worden getroffen, vgl. J.C.A. de Poorter, *De belanghebbende* (diss. Tilburg), Den Haag: BJu 2003, Hoofdstuk 3. De minister acht art. 6 EVRM ook voor belangenorganisaties relevant in *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, 3, p. 44-46.

[5] Vgl. ook Ch.W. Backes e.a., Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken. Quickscan, Den Haag: BJu 2009, p. 33 e.v.

mijn levert op verzoek (art. 8:88 e.v. Awb) een forfaitair bedrag aan (immateriële) schadevergoeding op voor de belanghebbenden. Een juridisch afdwingbare mogelijkheid om versnelling af te dwingen op grond van art. 6 EVRM, zal daarom niet snel aan de orde zijn.

Het Europees recht garandeert op grond van het beginsel van loyale samenwerking (gemeenschapstrouw) van art. 4 lid 3 VEU en het in de jurisprudentie ontwikkelde en in art. 47 Hv EU neergelegd beginsel van effectieve rechtsbescherming, een minimumniveau van effectieve rechtsbescherming. Met name op basis van het laatste beginsel wordt aan het bestuursprocesrecht de eis gesteld dat burgers effectieve toegang tot de rechter dienen te hebben om – kort gezegd – de goede doorwerking van het EU recht te garanderen. Ook aan de procedure zelf worden eisen gesteld (verdedigingsrechten; recht om advies in te winnen en te worden vertegenwoordigd; financiële bijstand indien noodzakelijk). Naast deze minimumgaranties en naast eventuele garanties in direct werkende EU-verordeningen of garanties in (in de nationale rechtsorde te implementeren) EU-richtlijnen, geldt dat lidstaten van de EU in beginsel zelf het niveau van rechtsbescherming kunnen bepalen. Wel moeten de lidstaten dan – in de geschillen die mede worden beheerst door de werking van EU-recht – voldoen aan de algemene eisen van doeltreffendheid (toepasselijke regels mogen de uitoefening van EU-rechten niet nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk maken) en gelijkwaardigheid (toepasselijke regels mogen niet ongunstiger zijn dan die welke gelden voor soortgelijke zaken met louter een nationaalrechtelijke dimensie) op grond van art. 4 lid 3 VEU. In algemene zin kan worden gesteld dat de in art. 47 HvEU gegarandeerde rechten in hoge mate overeenkomen met de door art. 6 en 13 EVRM gegarandeerde rechten.

Het Verdrag van Aarhus is al geruime tijd in werking, maar heeft in de afgelopen jaren – met name ook omdat ook de EU het verdrag dient te implementeren – belangrijke invloed gehad op het Nederlandse systeem van bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen besluiten met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu. In een onderzoek over woningbouw en energie-infrastructuur zal niet zelden sprake zijn van besluiten met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu. De eisen in het Verdrag van Aarhus over inspraak bij besluitvorming en over toegang tot de rechter zijn derhalve relevant. Voor de Nederlandse procedure van beroep in het bestuursrecht, zijn dan met name de in art. 6 t/m 9 opgenomen bepalingen in het verdrag van belang. Opmerking verdient dat het verdrag nadrukkelijk ook ruime toegang tot inspraak en rechtspraak realiseert voor organisaties die opkomen voor het milieubelang. De bepalingen betreffen in meer algemene zin de inspraak door en de toegang tot de rechter voor ‘het betrokken publiek’. Kort en goed volgt uit het Varkens-in-Nood-arrest van het HvJEU van 14 januari 2021 dat het verdrag (en de implementatie daarvan in de EU) eist dat het recht op inspraak bij besluiten waarop het verdrag ziet, in elk geval gegarandeerd moet zijn voor ‘het betrokken publiek’.[6] Het betrokken publiek heeft bovendien op grond van art. 9 Verdrag van

[6] Uit het arrest en het verdrag volgt ook dat nationale regelgeving die een ruimere kring van inspraakgerechtigden bewerkstelligt, ertoe leidt dat de inspraakgerechtigde die heeft ingesproken of aan wie redelijkerwijs geen verwijt kan worden gemaakt dat niet te hebben gedaan, een beroep op de rechter moet kunnen doen om de inspraakrechten te garanderen. Overigens lijkt ‘het betrokken publiek’ een ruimere kring aan te duiden dan de kring van belanghebbenden in de zin van art. 1:2 Awb.

Aarhus een recht op toegang tot de rechter, welk recht niet beperkt kan worden door de verplichting deel te nemen aan een voorafgaande inspraakprocedure.[7] Een belangrijke vraag die nog niet volledig beantwoord is, betreft de vraag of het Verdrag van Aarhus en het EU recht zich verzetten tegen toepassing van het relativiteitsvereiste (art. 8:69a Awb) bij de inhoudelijke beoordeling van besluiten door de Nederlandse bestuursrechter. Aangenomen wordt dat de formulering van het vereiste in de Awb ('kennelijk') gezamenlijk met de jurisprudentie daarover door de hoogste bestuursrechters als consequentie heeft dat geen strijd ontstaat met de garanties op (effectieve) toegang tot de rechter uit het Verdrag van Aarhus en het EU recht.[8]

Hiervoor zijn in vogelvlucht enkele randvoorwaarden geformuleerd waaraan het Nederlandse systeem van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, met name de beroepschriftprocedure bij de bestuursrechter, moet voldoen. Deze randvoorwaarden moeten in acht genomen worden bij het overwegen van versnellingsinstrumenten voor de bestuursrechtspraak. De randvoorwaarden zien met name op de toegang tot de rechter, maar bieden ook procedurele garanties voor de procedure bij de rechter zelf. Er geldt een internationaal gewaarborgd recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter, waarbij de rechtsgang eerlijk en openbaar is en binnen een redelijke termijn wordt afgerond. Afgezien van de recent in het Varkens-in-Nood-arrest vastgestelde gevolgen van het Verdrag van Aarhus, kan worden aangenomen dat het Nederlandse stelsel van bestuursrechtspraak voldoet aan de internationale en Europese randvoorwaarden. Als er wijzigingen ter versnelling worden voorgesteld, dient echter nauwlettend acht te worden geslagen op deze voorwaarden.

Bij het overwegen van versnellingsinstrumenten is relevant te weten dat aangenomen wordt dat een aan de bestuursrechtelijke beroepschriftprocedure voorafgaande bestuurlijke procedure (bezwaarschriftprocedure) geen strijd oplevert met de hier besproken randvoorwaarden noch verplicht voorgeschreven dient te worden. Ook van belang is de constatering dat op basis van genoemde randvoorwaarden in de kern geen recht bestaat op rechtspraak in meer dan een rechterlijke instantie, zodat ook beroep in eerste en enige aanleg kan voldoen aan de randvoorwaarden. Wordt hoger beroep (of cassatie) wel opengesteld door de nationale regelgeving, dan moet een beperking van dat recht een gerechtvaardigd belang dienen.

2.3 Termijnen voor de procedure bij de bestuursrechter

2.3.1 Het tijdsverloop van de beroepsprocedure volgens de Awb

Hoeveel tijd heeft de bestuursrechter nodig om aan hem voorgelegde beroepszaken af te handelen? Wie voor een antwoord op die vraag te rade gaat in hoofdstuk 8 Awb, waarin een groot aantal bepalingen over de procedure bij de bestuursrechter te vinden is, kan het volgende constateren.

[7] HvJEU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7.
[8] *Kamerstukken II* 2009/10, 32450, nr. 3, p. 21 e.v.

De procedure bij de bestuursrechter bestaat uit drie fasen. De *eerste* fase betreft de toetsing van de ontvankelijkheid van de indiener van het beroep en de informatieverzameling bij het bestuur en begint op het moment dat een beroepschrift bij de rechtbank binnenkomt. De rechter kijkt of het beroep aan alle eisen voldoet om in behandeling te worden genomen en verzoekt het bestuursorgaan tegen wiens besluit het beroep zich richt, alle voor de beoordeling van het beroep relevante stukken aan hem toe te sturen. Op het moment dat het bestuursorgaan aan dat verzoek heeft voldaan (en de indiener van het beroep de eventuele gebreken die aan zijn beroepschrift kleven, heeft hersteld), is de eerste fase van de beroepsprocedure voltooid.

De tijdsduur van de eerste fase is van meerdere zaken afhankelijk. In de eerste plaats is de tijdsduur afhankelijk van de mate waarin het beroepschrift aan alle daaraan te stellen eisen voldoet. Is dat niet het geval, dan geeft de rechter de indiener van het beroep de gelegenheid omissies te herstellen. In de tweede plaats is de tijdsduur afhankelijk van de snelheid waarmee – nadat er bij de griffie van de rechtbank een beroepschrift ligt dat aan alle daaraan te stellen eisen voldoet – de rechtbank aan het bestuursorgaan laat weten dat er beroep is ingesteld en tevens verzoekt alle ter beoordeling van het beroep relevante stukken in te zenden. In de derde plaats is de lengte van de fase van informatieverzameling afhankelijk van de tijd die het bestuursorgaan kost om de gevraagde stukken aan de bestuursrechter toe te sturen.

Als de eerste fase is afgerond, begint het eigenlijke werk van de bestuursrechter. De *tweede* fase betreft de voorbereiding van het onderzoek ter zitting. Deze fase kent geen termijnen. In theorie is het mogelijk dat direct als de rechter het dossier compleet heeft, een zitting wordt uitgeschreven. Omdat de aankondiging van de zitting ten minste drie weken van tevoren moet gebeuren, zal de fase van het onderzoek ter voorbereiding van de zitting nooit korter dan drie weken duren. De tweede fase kan echter aanzienlijk langer duren, hetzij omdat een voorbereidingstijd van drie weken te kort is, hetzij omdat de bestuursrechter gebruik maakt van één of meer bevoegdheden die hem in het kader van het onderzoek ter voorbereiding van de zitting toekomen. Omdat nergens in hoofdstuk 8 Awb is bepaald hoe lang de tweede fase maximaal mag duren, is niet uitgesloten dat deze vele weken of maanden in beslag neemt.

De *derde* en laatste fase betreft de totstandkoming van de uitspraak. Deze begint op de dag waarop het beroep ter zitting wordt behandeld, en eindigt op het moment dat de uitspraak aan de bij het geschil betrokken partijen wordt toegezonden. In artikel 8:66 Awb is bepaald dat uiterlijk zes weken nadat de zitting is gehouden, uitspraak wordt gedaan, en ook dat deze termijn in bijzondere omstandigheden met maximaal zes weken kan worden verlengd, en bovendien heeft de rechter twee weken de tijd om de tot stand gebrachte uitspraak ter post te bezorgen. De derde fase zal in beginsel derhalve niet langer dan veertien weken duren. In beginsel, want de aan de rechter gestelde termijn is een termijn van orde; bij overtreding vindt geen sanctie plaats en bovendien hoeft niet op elke zitting direct een uitspraak te volgen. De rechter kan op of na de zitting beslissen dat het vooronderzoek wordt hervat, al dan niet door het toepassen van de bestuurlijke lus. Op de zitting volgt dan wellicht nog een tweede zitting, waardoor de laatste fase van het beroep een stuk langer kan gaan duren. Ook kan de rechter

de bestuurlijke lus toepassen. Hij doet dan een tussenuitspraak, waarin hij het bestuursorgaan in de gelegenheid stelt om een gebrek in het bestreden besluit te herstellen. De bestuursrechter bepaalt de termijn waarbinnen dit dient te gebeuren. Nadat het gebrek is hersteld, of niet, hebben partijen vier weken om hun zienswijze hierop in te dienen. Vervolgens maakt de bestuursrechter binnen vier weken kenbaar hoe hij het beroep verder behandelt.

Wanneer we de hele periodisering van de procedure van beroep in ogenschouw nemen, valt een aantal zaken direct op. In de *eerste* plaats geldt geen termijn voor het vooronderzoek door de rechter. De tijd tussen het moment dat de rechter beschikt over de beroepsgronden en de gedingstukken en het tijdstip dat hij de zaak op de zitting agendeert, is niet genormeerd. In de *tweede* plaats is de bestuursrechter in bijna alle stadia van de procedure heer en meester van de tijd. De bestuursrechter hoeft zelf bijna nooit te wachten; hij kan vooral anderen laten wachten. In de *derde* plaats heeft de bestuursrechter een grote vrijheid, zowel voor wat betreft de tijd dat hij anderen laat wachten, als ook voor wat betreft de tijd die hij anderen gunt, als hij iets van ze vraagt. Tot slot heeft de rechter de mogelijkheid om bij partijen af te dwingen dat zij zich houden aan de termijnen houden die aan hen zijn gesteld. De rechter kan daartoe, blijkens artikel 8:31 Awb 'de gevolgtrekkingen maken die hem geraden voorkomen' als partijen zich niet aan termijnen houden.

De dominante positie van de rechter in de regulering van het tijdsverloop van de bestuursrechtelijke beroepsprocedure komt pregnant naar voren als de verschillende verplichte en facultatieve handelingen die zich in de loop van de behandeling van een beroep voordoen, in een tabel worden samengebracht.

Tabel 2.1 Termijnen in de Awb

Handeling	Awb art. / afd.	Wie handelt?	Lengte termijn	Verlenging mogelijk?	Termijn van orde / fataal[9]	Wie bepaalt de lengte?
Instellen beroep	6:7	eiser	6 weken	nee	fataal	wet
Indiener krijgt ontvangstbevestiging	6:14	rechter	onbeperkt	nvt	nvt	rechter
Herstel evt. verzuimen	6:6	eiser	facultatief	ja	fataal	rechter
Griffierecht voldoen	8:41	eiser	4 weken	nee	fataal	wet
Bestuursorgaan krijgt bericht over het beroep	6:14	rechter	onbeperkt	nvt	nvt	rechter
Derden mogen meedoen	8:26	rechter	onbeperkt	nvt	nvt	rechter
Inzenden stukken bestuursorgaan	8:42	bestuur	4 weken	ja	orde	wet
Indienen verweerschrift	8:42	bestuur	4 weken	ja	fataal	wet
Schriftelijk repliceren	8:43	eiser	facultatief	nvt	fataal	rechter
Schriftelijk dupliceren	8:43	bestuur	facultatief	nvt	fataal	rechter
Schriftelijke uiteenzetting geven	8:43	derden	facultatief	nvt	fataal	rechter
Nadere stukken inzenden	8:45	bestuur / eiser	facultatief	ja	fataal	rechter

[9] Van een fatale termijn is sprake als op het overschrijden ervan een sanctie kan worden gesteld; van een termijn van orde is sprake als overschrijding van de termijn voor degene die de termijn overschrijdt zonder gevolgen blijft.

Inlichtingen verstrekken	8:45	bestuur / eiser	facultatief	ja	fataal	rechter
Zienswijze m.b.t. inlichtingen/advies	8:45	eiser	4 weken	ja	fataal	wet
Onderzoek verrichten	8:47	deskundige	facultatief	ja	orde	rechter
Reactie op onderzoek geven	8:47	bestuur / eiser	4 weken	ja	fataal	wet
Gebrek (laten) herstellen	8:51a	bestuur	facultatief	ja	fataal	rechter
Zienswijze herstel gebrek	8:51b	eiser	4 weken	ja	fataal	wet
Mededeling doen over wijze beroep	8:51c	rechter	4 weken	nee	orde	wet
Uitnodiging voor zitting	8:56	rechter	tot 3 wk voor zitt	nee	?	wet
Nadere stukken indienen	8:58	bestuur / eiser	tot 10 dg voor zitt	nee	fataal	wet
Sluiting onderzoek na toestemming partijen achterwege laten zitting	8:57	rechter	onbeperkt	nvt	nvt	rechter
Hervatting vooronderzoek na schorsing zitting	8:64	rechter	onbeperkt	nvt	nvt	rechter
Heropening vooronderzoek na zitting	8:68	rechter	onbeperkt	nvt	nvt	rechter
Uitspraak concipiëren	8:66	rechter	6 weken	ja	orde	wet
Nieuw besluit nemen/andere handeling verrichten	8:72	bestuur	facultatief	nee	fataal	wet
Uitspraak verzenden	8:79	rechter	2 weken	nee	orde	wet

Uit de tabel blijkt opnieuw dat de bestuursrechter zelf vrij is, en anderen bindt, waarbij hij tevens vrij is te bepalen hoe zeer hij die anderen bindt. De tijdsduur van een beroepsprocedure wordt dan ook bijna volledig bepaald door het handelen van de bestuursrechter.

De termijnen die in tabel 2.1 staan vermeld, zijn niet altijd bepalend voor de lengte van de procedure bij de bestuursrechter. In de eerste plaats is de rechter bevoegd te beslissen dat een zaak versneld wordt behandeld (art. 8:52 Awb). Als hij gebruikmaakt van die bevoegdheid kan hij tal van termijnen verkorten, zoals de termijn om griffierecht te betalen, de termijn om de gedingstukken en een verweerschrift te overleggen en de termijn voor het aankondigen van de zitting. Zie daarover par. 6.3 van dit rapport.

De termijnen van tabel 2.1 zijn evenmin bepalend voor de lengte van de procedure bij de bestuursrechter, als hangende het beroep een verzoek om voorlopige voorziening wordt gedaan en de rechter beslist om tegelijkertijd met het verzoek uitspraak te doen in de hoofdzaak (‘kortsluiten’, art. 8:86 Awb). Voor de behandeling van verzoeken om een voorlopige voorziening gelden kortere termijnen dan de reguliere termijnen van het behandelen van een beroepszaak. Is sprake van kortsluiting, dan geldt dat de hoofdzaak niet wordt behandeld met toepassing van de termijnen die gelden voor de beroepsprocedure, maar met toepassing van de termijnen die gelden voor verzoeken om voorlopige voorziening.

2.3.2 Termijnen in het Procesreglement bestuursrecht

De regeling van de bestuursrechtelijke beroepsprocedure in de hoofdstukken 6 en 8 Awb mag dan wel de rechter een grote mate van vrijheid bieden ter zake van de tijd die hij neemt en de tijd die hij anderen gunt, de bestuursrechters zelf hebben een aantal afspraken gemaakt over het tijdsverloop van de beroepsprocedure. Die afspraken zijn neergelegd in het Procesreglement, voorheen Procesregeling, bestuursrecht.

De Procesregeling, nu Procesreglement, zag het licht op 10 februari 1999 en is bekend gemaakt door publicatie in de Staatscourant 1999, 127.[10] Het is de weerslag van de bij de sectoren bestuursrecht van de elf Nederlandse rechtbanken bestaande consensus over een groot aantal aspecten van de procedurele afhandeling van beroepszaken. Het procesreglement kan tevens worden gezien als resultaat van het bij de rechtbanken gegroeide besef dat de tijdsduur van beroepsprocedures over het algemeen onaanvaardbaar lang is. Materieel fungeert de procesregeling als beleidsregel, en derhalve als een verzameling van beloftes van de rechtbanken aan de bij de beroepsprocedure betrokken partijen: ‘Op deze manier handelen beroepszaken af.’ De beloftes hebben voornamelijk betrekking op termijnen – zowel de termijnen waar de rechtbank partijen aan zal houden, als ook termijnen waar de rechtbank zich zelf aan gebonden acht.

Voor een aantal bepalingen van hoofdstuk 8 Awb waarin een termijn ontbreekt, staat in het Procesreglement aangegeven welke termijn de rechtbank stelt aan haar eigen handelen en aan het handelen van partijen.

In de onderstaande tabel is voor een aantal regelmatig voorkomende situaties waar de Awb geen termijn stelt, weergegeven aan welke termijn bestuursrechters zich blijkens het Procesreglement gebonden achten.

Tabel 2.2 Geen termijn in de Awb, wel zelfbinding door rechters

Handeling	Awb art. / afd.	Procesregeling art.	Wie handelt?	Lengte termijn	Termijn van orde / fataal
Herstel verzuimen	6:6	2.4.1	eiser	4 weken	fataal
Indiener krijgt ontvangstbevestiging	6:14	2.1.1	rechter	1 week	orde
Bestuursorgaan krijgt bericht over het beroep	6:14	2.1.1	rechter	facultatief	orde
Derden beslissen of ze aan beroep meedoen	8:26	2.2.2	derde	2 weken	fataal
Rb beslist op verzoek derde om meedoen	8:26	2.2.3	rechter	4 weken	orde
Schriftelijk repliceren	8:43	2.11.1	eiser	4 weken	fataal
Schriftelijk dupliceren	8:43	2.11.2	bestuur	4 weken	fataal
Schriftelijke uiteenzetting geven	8:43	2.11.2	derden	4 weken	fataal

[10] De procesregeling is voor het laatst gewijzigd op 31 januari 2022 (Stcrt. 2022, 1480).

Kenbaar maken wensen desk.onderzoek	8:47	2.12.1	partijen	2 weken	fataal
Verzenden onderzoeks-verslag aan partijen	8:47	2.12.1	rechter	1 week	orde
Voorleggen zienswijze aan deskundige voor commentaar	8:47	2.12.4	rechter	4 weken	orde
Reactie deskundige op zienswijze	8:47	2.12.4	deskundige	4 weken	orde
Sluiting onderzoek na toestemming partijen achterwege laten zitting	8:57	2.20.3	rechter	4 weken	orde
Hervatting voorondz. na schorsing zitting	8:64	2.19	rechter	2 weken	orde

Voor al deze termijnen geldt dat de rechter er van kan afwijken, als hij kan motiveren waarom hij partijen (of zichzelf) meer, of juist minder tijd gunt om een processuele handeling te verrichten.

2.3.3 Conclusie

Wordt het geheel van de termijnen zoals die in de Awb en in het Procesreglement bestuursrecht zijn te vinden, in ogenschouw genomen, dan zijn met name bepalend voor de tijd die verstrijkt tussen het moment dat het bestuursorgaan een besluit neemt en het moment dat de bestuursrechter uitspraak doet op het beroep dat daartegen is ingesteld:

- hoe snel beroep wordt ingesteld
- of gebreken kleven aan het beroepschrift
- hoe snel het bestuursorgaan met de gedingstukken en een verweerschrift komt
- hoe veel tijd de rechter besteedt aan het vooronderzoek
- hoe lang hij doet over het schrijven van een uitspraak

Als zes weken na de bekendmaking van het besluit beroep wordt ingesteld, het beroepschrift geen gebreken bevat, het bestuursorgaan na vier weken met de gedingstukken en een verweerschrift komt en de rechter zes weken nadat het beroep ter zitting is behandeld met een uitspraak komt, dan staan de termijnen die de Awb de verschillende bij de procedure bij de bestuursrechter gunt, er niet aan in de weg dat er – als de rechter het vooronderzoek tot tien weken weet te beperken – een *half jaar* nadat het bestuursorgaan het bestreden besluit heeft genomen een uitspraak van de bestuursrechter ligt.

In de praktijk duren procedures bij de bestuursrechter langer. De doorlooptijden zijn aan fluctuaties onderhevig, maar het is de bestuursrechter de afgelopen decennia nog niet gelukt een reguliere beroepszaak, waarin het beroep ter zitting wordt behandeld en de rechter schriftelijk uitspraak doet, gemiddeld binnen een half jaar af te ronden. Het meest recente bij ons bekende onderzoek waarin, op basis van een representatieve dwarsdoorsnede van uitspraken

van bestuursrechters van rechtbanken, wordt gekeken hoeveel tijd het kost om zaken af te handelen, levert het volgende beeld op.[11]

- tussen het moment dat het bestuursorgaan het bij de bestuursrechter bestreden besluit neemt en de rechter uitspraak doet, liggen gemiddeld 267 dagen (38 weken)
- tussen de zitting en de uitspraak liggen gemiddeld 9 weken
- versnellende factoren zijn
    - het met toestemming van partijen afzien van de behandeling van het beroep ter zitting
    - het doen van een mondelinge uitspraak
- vertragende factoren zijn:
    - behandeling van het beroep door een meervoudige kamer
    - het hervatten van het vooronderzoek na de zitting
    - het twee keer behandelen van een beroep op een zitting

In procedures die in hoger beroep en in eerste en enige aanleg door de Afdeling bestuursrechtspraak worden behandeld, is het beeld niet gunstiger.[12] Al met al neemt de behandeling van beroepszaken door de bestuursrechter in de praktijk meer tijd in beslag dan met inachtneming van de in de Awb neergelegde termijnen mogelijk zou zijn.

[11] Bert Marseille & Marc Wever, 'Snelheid, maatwerk en finaliteit in bestuursrechtelijke procedures bij de rechtbank', *NJB* 2019/2552.
[12] Jaarverslag Raad van State 2021.

Hoofdstuk 3 Versnellen door een eerder oordeel van de rechter

3.1 Kortsluiten van verzoeken om voorlopige voorzieningen in bezwaar

Omschrijving van de versnellingsvraag

Behandeling van een verzoek om voorlopige voorziening kan bij partijen tot de wens leiden dat de rechter niet een voorlopig, maar een definitief oordeel geeft over de rechtmatigheid van het bestreden besluit. Biedt de Awb de rechter voldoende mogelijkheden om, als partijen die wens te kennen geven, daaraan te voldoen?[13]

Relevante wettelijke bepalingen

> Art. 8:86 Awb
> 1. Indien het verzoek wordt gedaan indien beroep bij de bestuursrechter is ingesteld en de voorzieningenrechter van oordeel is dat na de zitting, bedoeld in artikel 8:83, eerste lid, nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak, kan hij onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak.
> 2. Indien de bestuursrechter in eerste en hoogste aanleg uitspraak doet, kan het eerste lid slechts worden toegepast indien partijen daarvoor toestemming hebben gegeven.
> 3. Partijen worden in de uitnodiging, bedoeld in artikel 8:83, eerste lid, gewezen op de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, en indien de bestuursrechter in eerste en hoogste aanleg uitspraak doet, tevens op de voorwaarde, bedoeld in het tweede lid.
>
> Art. 7:1a Awb
> 1. In het bezwaarschrift kan de indiener het bestuursorgaan verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter, zulks in afwijking van artikel 7:1.
> 2. Het bestuursorgaan wijst het verzoek in ieder geval af, indien tegen het besluit een ander bezwaarschrift is ingediend waarin eenzelfde verzoek ontbreekt, tenzij dat andere bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk is.
> 3. Het bestuursorgaan kan instemmen met het verzoek indien de zaak daarvoor geschikt is.
> (…)
> 6. Een na de instemming ontvangen bezwaarschrift wordt eveneens onverwijld doorgezonden aan de bevoegde rechter. Indien dit bezwaarschrift geen verzoek als bedoeld in het eerste lid bevat, wordt, in afwijking van artikel 8:41, eerste lid, geen griffierecht geheven.
>
> Art. 8:54a Awb
> 1. Totdat partijen zijn uitgenodigd om op een zitting van de bestuursrechter te verschijnen, kan de bestuursrechter het onderzoek sluiten, indien voortzetting van het onderzoek niet nodig is, omdat het bestuursorgaan kennelijk ten onrechte heeft ingestemd met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.
> 2. In dat geval strekt de uitspraak ertoe dat het bestuursorgaan het beroepschrift als bezwaarschrift behandelt. Artikel 7:10 is van overeenkomstige toepassing.

[13] H.S. ten Cate, '"Doorpakkende" voorzieningenrechters in bezwaar; een volgende stap in het kader van effectieve en finale geschillenbeslechting', *JBplus* 2017/1

Toelichting op het wettelijke kader

Als tegen een besluit bij de bestuursrechter beroep is ingesteld of, voorafgaand aan een mogelijk beroep, tegen dat besluit bezwaar is gemaakt, kan de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen.

Als het verzoek om voorlopige voorziening wordt gevraagd hangende de beroepsprocedure, heeft de voorzieningenrechter de mogelijkheid het beroep en het verzoek kort te sluiten (art. 8:86 Awb). Hij beslist dan niet alleen op het verzoek om voorlopige voorziening, maar ook op het beroep.

Als een verzoek om voorlopige voorziening is gevraagd hangende een bezwaarprocedure, heeft de rechter niet de mogelijkheid in de hoofdzaak te beslissen. De reden is dat de 'hoofdzaak' de bezwaarprocedure is en dat niet de rechter, maar het bestuursorgaan bevoegd is om op het bezwaar te beslissen.

Is het wettelijke kader adequaat?

Het kan voorkomen dat voor de voorzieningenrechter die een verzoek om voorlopige voorziening hangende bezwaar behandelt, vaststaat wat de uitkomst van de bezwaarprocedure dient te zijn. Het kan daarnaast ook voorkomen dat partijen in een procedure naar aanleiding van een verzoek om voorlopige voorziening hangende bezwaar graag willen dat de rechter een definitieve beslissing neemt over het bestreden besluit (in plaats van dat hij daar alleen een voorlopig oordeel over geeft), zodat hun juridische geschil wordt beslecht.

De rechter kan een verzoek om voorlopige voorziening dat hangende een bezwaarprocedure is gedaan niet kortsluiten. Als het desondanks wenselijk wordt geacht dat hij een definitief oordeel geeft over het bestreden besluit en hij zich daar ook toe in staat acht, is er een alternatief voorhanden dat hetzelfde effect heeft. De rechter kan de bezwaarmaker (en de andere bij het bezwaar en het verzoek om voorlopige voorziening betrokken partijen) uitnodigen om hangende de procedure naar aanleiding van het verzoek om voorlopige voorziening een verzoek ex art. 7:1a Awb te doen. Als het bestuursorgaan vervolgens instemt met het verzoek (zie art. 7:1a lid 3 Awb), is het verzoek om voorlopige voorziening geconverteerd van een verzoek hangende bezwaar in een verzoek hangende beroep.

Die manoeuvre vergt wel een creatieve uitleg van de wet en er zijn tevens een paar voorwaarden aan verbonden.

Dat een creatieve uitleg van de wet noodzakelijk is, heeft er mee te maken dat art. 7:1a lid 1 Awb bepaalt dat een verzoek om de bezwaarprocedure over te slaan moet worden gedaan in het bezwaarschrift. Een verzoek dat ter zitting wordt gedaan, kan derhalve alleen als een verzoek ex art. 7:1a Awb worden beschouwd als het wordt gezien als een aanvulling van het bezwaarschrift.

Dan de voorwaarden. Een eerste voorwaarde die is verbonden aan het converteren van een bezwaar in een beroep, in het kader van een procedure naar aanleiding van een verzoek om voorlopige voorziening hangende bezwaar, houdt in dat de zitting waarop het verzoek wordt behandeld en waarop de conversie aan de orde is, plaatsvindt nadat de bezwaartermijn is verstreken, om uit te sluiten dat zich nog een bezwaarmaker meldt die het niet eens is met het converteren van het bezwaar in een beroep. Een tweede voorwaarde is dat alle partijen ter zitting aanwezig zijn, zodat verzekerd kan worden dat er niet een partij is die het niet met de conversie eens is.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

De wetgever heeft verschillende opties om de mogelijkheden te vergroten dat een verzoek om voorlopige voorziening in bezwaar wordt geconverteerd in een verzoek om voorlopige voorziening in beroep. Opties zijn:

1. het schrappen van de voorwaarde dat een verzoek om rechtstreeks beroep moet zijn vervat in het bezwaarschrift (art. 7:1a lid 1 Awb), zodat de ruimte voor de bezwaarmaker om later in de bezwaarfase een dergelijk verzoek te doen expliciet in de wet is vastgelegd;
2. het bieden van de mogelijkheid aan belanghebbenden om een verzoek tot rechtstreeks beroep te doen, zodat naast bezwaarmaker ook de vergunninghouder een dergelijk verzoek kan doen;
3. het bieden van de mogelijkheid aan het bestuursorgaan om een voorstel te doen tot het overslaan van de bezwaarprocedure;
4. het schrappen van eis dat instemming van alle partijen nodig is;
5. het schrappen van de terugverwijzingsbevoegdheid van bestuursrechter (art. 8:54a Awb).

De grootste wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zouden zijn als anderen dan de bezwaarmaker de rechter kunnen verzoeken dat de bezwaarprocedure wordt overgeslagen (2 en 3), dat de rechter daartoe *kan* beslissen, ook als niet alle partijen akkoord zijn (4), en dat de rechter daartoe *moet* beslissen als alle partijen akkoord zijn (5).

Conclusie

De mogelijkheden om een verzoek om voorlopige voorziening in bezwaar te converteren in een verzoek om voorlopige voorziening in beroep, en zodoende de mogelijkheid van kortsluiting in beeld te brengen, kunnen worden vergroot als (1) de speelruimte van de rechter – in een situatie dat hangende bezwaar een verzoek om voorlopige voorziening is gevraagd – wordt vergroot om in te stemmen met een verzoek de bezwaarprocedure over te slaan, door niet langer te eisen dat alle bij de bezwaarprocedure betrokken partijen daarmee instemmen, en (2) de rechter niet langer de mogelijkheid heeft de zaak terug te wijzen naar de bezwaarprocedure als alle partijen hebben ingestemd met het verzoek de bezwaarprocedure over te slaan.

3.2 Rechtsingang voorlopige voorziening voor vergunninghouder

Omschrijving van de versnellingsvraag

Gedurende de procedure bij de bestuursrechter is het besluit dat in die procedure centraal staat doorgaans in werking getreden, waardoor het met dat besluit toegestane project uitgevoerd kan worden. Het instellen van bezwaar of beroep schorst in beginsel niet de werking van het besluit (art. 6:16 Awb). Een derde die beroep indient tegen een verleende vergunning kan bij de voorzieningenrechter een verzoek indienen gericht op het schorsen van de rechtsgevolgen van het besluit indien hij beschikt over een spoedeisend belang. Indien de zaak zich daarvoor leent, *kan* de voorzieningenrechter in die procedure over een voorlopige voorziening echter beslissen onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak (art. 8:86 Awb). Indien uitspraak in de hoofdzaak wordt gedaan, is versnelling bereikt. Houdt de uitspraak in dat het beroep ongegrond is, dan is er een reële mogelijkheid dat er eerder sprake is van een onherroepelijk besluit.

In principe heeft ook de vergunninghouder, als deze partij is in de hoofdzaak, een rechtsingang bij de voorzieningenrechter. Omdat de vergunninghouder beschikt over een in werking getreden vergunning die gebruikt kan worden om het project uit te voeren, is er formeel geen reden om te verzoeken om een voorlopige voorziening. Dat betekent dat de vergunninghouder niet via die route kan proberen een onmiddellijke uitspraak in de hoofdzaak te verkrijgen. In de interviews kwam naar voren dat een vergunninghouder dat als een gemiste kans ervaren op een mogelijkheid om eerder te beschikken over een onherroepelijk besluit . Kan versnelling worden gerealiseerd door voor de vergunninghouder een rechtsingang te creëren bij de voorzieningenrechter?

Relevante wettelijke bepalingen

> Artikel 6:16 Awb
> Het bezwaar of beroep schorst niet de werking van het besluit waartegen het is gericht, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald.
>
> Artikel 8:81 Awb
> 1. Indien tegen een besluit bij de bestuursrechter beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de bestuursrechter, bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, kan de voorzieningenrechter van de bestuursrechter die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.
> 2. Indien bij de bestuursrechter beroep is ingesteld, kan een verzoek om voorlopige voorziening worden gedaan door een partij in de hoofdzaak.
> 3. Indien voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de bestuursrechter bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, kan een verzoek om voorlopige voorziening worden gedaan door de indiener van het bezwaarschrift, onderscheidenlijk door de indiener van het beroepschrift of door de belanghebbende die geen recht heeft tot het instellen van administratief beroep.

Artikel 8:86 Awb
1. Indien het verzoek wordt gedaan indien beroep bij de bestuursrechter is ingesteld en de voorzieningenrechter van oordeel is dat na de zitting, bedoeld in artikel 8:83, eerste lid, nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak, kan hij onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak.
2. Indien de bestuursrechter in eerste en hoogste aanleg uitspraak doet, kan het eerste lid slechts worden toegepast indien partijen daarvoor toestemming hebben gegeven. (…)

Toelichting op het wettelijke kader

Hangende bezwaar en beroep kan een verzoek om voorlopige voorziening worden ingediend door de indiener van het bezwaarschrift of het beroepschrift. Het instellen van een rechtsmiddel heeft geen schorsende werking van het besluit waartegen het rechtsmiddel is gericht.

Een vergunninghouder die een rechtsmiddel van bezwaar of beroep indient tegen een verleende vergunning voor een gewenste activiteit krijgt tegengeworpen dat het procesbelang ontbreekt. Een vergunninghouder die zijn aangevraagde vergunning heeft verkregen verkrijgt daarmee toestemming van de overheid om die activiteit te verrichten. Een vergunninghouder kan op eigen risico gebruik maken van de verleende vergunning. Blijkt na het doorlopen van de procedures dat het besluit onrechtmatig is, dan is de schade die ontstaat doordat de vergunninghouder gebruik maakte van de door het bestuur (onrechtmatig) verleende vergunning, voor risico van de vergunninghouder. Indien de vergunninghouder een verzoek om voorlopige voorziening wenst, loopt hij aan tegen de vraag welke voorlopige voorziening de voorzieningenrechter dan zou moeten treffen. Er is al toestemming van de overheid om de gewenste activiteit te verrichten.

Is het wettelijke kader adequaat?

De vergunninghouder beschikt niet over een effectieve rechtsingang bij de voorzieningenrechter om in die voorlopige voorziening procedure de bestuursrechter ervan te overtuigen dat nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak en dat dus onmiddellijk uitspraak in de hoofdzaak kan worden gedaan, zodat de vergunninghouder snel(ler) over een onherroepelijk besluit kan beschikken. Om te realiseren dat de vergunninghouder die kans wel kan benutten, is een wetswijziging nodig.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Een wetswijziging zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat het indienen van een rechtsmiddel door een derde wel schorsende werking heeft. Dit komt neer op een afwijking van de hoofdregel dat het indienen van rechtsmiddel geen schorsende werking heeft. In dat geval kan de vergunninghouder in in spoedeisende gevallen een voorlopige voorziening procedure vragen om de schorsende werking op te heffen. In die procedure is er een kans dat de rechter oordeelt dat hij onmiddellijk uitspraak in de hoofzaak kan doen, omdat nader onderzoek niet kan bijdragen aan de beoordeling van het geschil. Indien die uitspraak inhoudt dat het ingediende beroep ongegrond is, kan sneller een onherroepelijk besluit ontstaan.

Het verwachte versnellingseffect van deze maatregel is beperkt. Het komt erop neer dat een vergunninghouder die hangende een procedure de activiteit zou willen uitvoeren daartoe altijd een verzoek om voorlopige voorziening moet indienen. Een toewijzing van het verzoek levert in beginsel enkel op dat de schorsende werking wordt opgeheven. Er zijn geen garanties dat de voorzieningenrechter ook gebruik maakt van zijn bevoegdheid om onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak om via die weg eerder over een onherroepelijk besluit te beschikken. Daartoe is vereist dat nader onderzoek niet kan bijdragen aan de beoordeling van de hoofdzaak.

Te verwachte neveneffecten zijn dat de druk op de voorzieningenrechter toeneemt. De toename van voorlopige voorziening procedures leidt ertoe dat naar verwachting de doorlooptijden van andere zaken zullen toenemen. Een negatief effect voor de rechtsbescherming is dat het uitgangspunt wordt dat een vergunning pas werking heeft als deze onherroepelijk is en eventuele procedures dus moeten worden afgewacht voor dat de gewenste activiteiten kunnen worden uitgevoerd. Dat is een achteruitgang ten opzichte van het huidige systeem waarin het uitgangspunt is dat een vergunninghouder direct uitvoering kan geven aan de activiteit en bijvoorbeeld meteen kan bouwen.

Conclusie

Om deze versnellingsmaatregel te realiseren is een wetswijziging nodig. Het verwachte versnellingseffect van deze maatregel is beperkt. Wij waarderen de effecten op de rechtsbescherming als negatief, omdat de vergunninghouder wordt gedwongen een verzoek te doen om de schorsende werking op te heffen indien hij de vergunning wenst te gebruiken.
De manier waarop het instrument voorlopige voorziening wordt ingezet om de kans te creëren dat de rechter onmiddellijk uitspraak doet in de hoofdzaak, is al niet direct waarvoor de wetgever het instrument bedacht heeft. Er zijn andere wettelijke instrumenten om versnelling te bewerkstelligen. Het hier voorgestelde instrument neemt het huidige gebruik als uitgangspunt om versnelling voor de vergunninghouder te bewerkstelligen. De vergunninghouder krijgt met de voorgestelde wijziging echter een onzeker instrument in handen en moet daarvoor op de koop toenemen dat het door een derde ingediende rechtsmiddel tegen de aan hem verleende vergunning, schorsende werking heeft. Met als gevolg dat de bestuursrechter nog vaker zal worden geconfronteerd met verzoeken om voorlopige voorziening, die andere zaken verdringen.

3.3 Deelgeschil voorleggen aan de rechter

Omschrijving van de versnellingsvraag

In de door ons gehouden interviews kwam naar voren dat het versnellen van de afhandeling van bestuursrechtelijke geschillen baat zou kunnen hebben bij het in het civiele procesrecht bekende instrument dat het een partij is toegestaan een deelgeschil (alvast) aan de rechter voor te leggen. Het aan dat instrument ten grondslag liggende idee is dat partijen op veel punten van een tussen hen gerezen geschil voldoende verantwoordelijkheid nemen om het

uit de wereld te helpen, maar dat ze op een deelaspect er samen niet uitkomen en dat een oordeel van de rechter op dat punt de volledige beslechting van het geschil zou kunnen versnellen. Kan lering worden getrokken uit de in het civiele procesrecht bekende deelgeschilprocedure om bestuursrechtelijke geschillen te versnellen?

Relevante wettelijke bepalingen

> Art. 1019w Rv
> 1. Indien een persoon een ander aansprakelijk houdt voor schade die hij lijdt door dood of letsel, kan ieder van hen of kunnen zij gezamenlijk, ook voordat de zaak ten principale aanhangig is, de rechter verzoeken te beslissen over een geschil omtrent of in verband met een deel van hetgeen ter zake tussen hen rechtens geldt en waarvan de beëindiging kan bijdragen aan de totstandkoming van een vaststellingsovereenkomst over de vordering als bedoeld in artikel 1019x, derde lid, onder a. (…)

Toelichting op het wettelijke kader

De hierboven geciteerde bepaling maakt deel uit van de Titel 17 van Boek 3 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en staat bekend als de deelgeschilprocedure voor letsel- en overlijdensschade. Deze procedure maakt het mogelijk om de rechter nog voordat een bodemzaak aanhangig is gemaakt een deelgeschil (over letsel- en/of overlijdensschade) voor te leggen met als doel sneller een vaststellingsovereenkomst tussen partijen te bereiken over de andere aspecten van het geschil dat partijen verdeeld houdt. De versnelling die hierdoor bewerkstelligd zou kunnen worden, wordt dus niet gevonden in een versnelde behandeling door de rechter, maar door het gegeven dat partijen het soms over de afhandeling van hun geschil tot op grote hoogte eens worden, maar er voor een deel van het geschil niet uitkomen. Een rechterlijk oordeel in de deelgeschilprocedure kan de geschilbeslechting door partijen zelf faciliteren. De regeling zou als inspiratie kunnen dienen voor het ontwerpen van een deelgeschilprocedure in de bestuursrechtspraak.

Is het wettelijke kader adequaat?

Er is geen vergelijkbare bepaling in de bestuursrechtspraak. Invoering van een gelijksoortige bepaling zou partijen in het bestuursrecht de mogelijkheid kunnen bieden om op een specifiek punt snel een oordeel van de rechter te krijgen. Dat zou dan – zo vatten de onderzoekers het op – moeten zijn voordat een besluit door het bestuur is genomen.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Hier is de vraag aan de orde of de deelgeschillenprocedure ook in bestuursrechtelijke geschillen behulpzaam zou kunnen zijn om geschillen sneller te beslechten. Om verschillende redenen zien wij voor deze mogelijkheid op dit moment meer nadelen dan voordelen. Allereerst is het zeer de vraag of de mogelijkheid om een rechter te benaderen met een deelgeschil, er voor zorgt dat het vereiste besluit eerder onherroepelijk wordt.
Vervolgens is van belang dat de wilsvrijheid van partijen en de fictie van gelijkwaardigheid om met elkaar tot overeenstemming te komen over een bepaald geschil of een bepaalde besluitvormingsprocedure, niet in dezelfde mate aanwezig is in het bestuurs(proces)recht als in het

civiele (proces)recht. Het bestuursrecht heeft immers als kenmerk dat een van de partijen, namelijk het bestuursorgaan, de bevoegdheid heeft om door gebruik te maken van een publiekrechtelijke bevoegdheid eenzijdig de rechtsposities van burgers vast te leggen of te wijzigen. Voorafgaand aan de besluitvorming is er dus in theorie geen patstelling tussen de strijdende partijen zoals in het civiele procesrecht, maar heeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om te beslissen.

In de zaken waar het in dit onderzoek over gaat, zullen bovendien vaak het algemeen belang en de belangen van derden aan de orde zijn, terwijl dat niet snel het geval is bij de aard van de geschillen (schadevergoeding voor letsel- en personenschade) waarvoor de regeling van art. 1019w Rv in het leven is geroepen. Op het moment van de deelprocedure zou dan ook nog onduidelijk kunnen zijn welke andere (toekomstige) partijen zich tegen een besluit zullen keren. Bovendien ligt het niet direct voor de hand te denken dat een uitspraak van de bestuursrechter in een deelgeschil een einde zal kunnen maken aan het gehele geschil. Over de andere aspecten moet het bestuursorgaan dan nog beslissen en tegen het eindresultaat kan elke belanghebbende opkomen. Het instellen van een rechtsmiddel tegen een besluit is relatief eenvoudig, informeel, laagdrempelig en niet te kostbaar; er is een aanzienlijke kans dat ondanks een oordeel in de deelgeschilprocedure, er na de definitieve besluitvorming door belanghebbenden geprocedeerd zal worden. Dan wordt zeer waarschijnlijk geen versnelling behaald.

Voor geschillen over delen van de relatie tussen partijen in het bestuursrecht, kennen we ook reeds oplossingen die al in het systeem van bestuursrechtspraak zijn ingeburgerd. Beslissingen van bestuursorganen over de procedure die gevolgd zal worden, kunnen blijkens artikel 6:3 Awb in beginsel niet en in uitzonderingen wel (direct) voorgelegd worden aan de bestuursrechter. Die bepaling regelt ook de mogelijkheden om te procederen tegen bijvoorbeeld de beslissing over de vraag of er een milieueffectrapport moet worden opgesteld. Vanzelfsprekend zou ook de correcte uitleg van het recht partijen verdeeld kunnen houden. De rechter is bij uitstek geëquipeerd om een dergelijk deelgeschil te beslechten. De in het civiele recht inmiddels bekende mogelijkheid van de lagere rechter om prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad, kan inmiddels in bijzondere geschillen ook toegepast worden door de hoogste bestuursrechter.[14] Die mogelijkheid bestaat niet gedurende de besluitvorming. In die fase is het bestuur eerstverantwoordelijke (ook voor de uitleg van het recht).

Conclusie

Hoewel de gedachte om procedures te versnellen door eerder een inhoudelijke beoordeling over een deel van het geschil te krijgen van de bestuursrechter, niet van alle realiteitszin is verstoken, zien wij op dit moment niet alleen geen versnelling die gerealiseerd zou kunnen worden. Ook overheerst de idee dat het taak is van bestuursorganen om besluiten te nemen. Dat schuurt met de mogelijkheid om voorafgaand aan het nemen van een besluit reeds de

[14] HR: art. 392 lid 1 Rv. Afdeling bestuursrechtspraak: art. 16 lid 1 Tijdelijke wet Groningen.

rechter te kunnen raadplegen over een in de voorbereiding gerezen geschil over een deelaspect van de besluitvorming. Het bestuur is verantwoordelijk en de rechter is eventueel daarna aan zet.

Hoofdstuk 4 Versnellen door beperken toegang beroep

4.1 Procesrisico vergroten

Omschrijving van de versnellingsvraag

In het Nederlandse bestuursprocesrecht is het procesrisico voor partijen om in beroep en hoger beroep te gaan niet groot. De griffierechten die betaalt moeten worden bij de start van een procedure zijn relatief laag. En bij een gegrond beroep geldt als uitgangspunt dat de rechter het bestuursorgaan veroordeelt in vergoeding van zowel de griffierechten als de proceskosten. Bij verlies van de procedure door een burger volgt er in beginsel geen vergoeding van deze kosten.

Is het mogelijk om het procesrisico van procederende partijen in beroep en hoger beroep te vergroten om zo de drempel om een procedure te starten te vergroten en het aantal procedures te verminderen?

Relevante wettelijke bepalingen

Griffierecht beroep en hoger beroep:

> Art. 8:41 Awb
> 1. Van de indiener van het beroepschrift wordt door de griffier een griffierecht geheven.
> 2. Het griffierecht bedraagt:
> a. € 50 indien door een natuurlijke persoon beroep is ingesteld tegen een besluit als omschreven in de bij deze wet behorende Regeling verlaagd griffierecht,
> b. € 184 indien door een natuurlijke persoon beroep is ingesteld tegen een ander besluit,
> c. € 365 indien anders dan door een natuurlijke persoon beroep is ingesteld.
>
> Art. 8:109 Awb
> Het griffierecht voor het hoger beroep bedraagt:
> a.€ 136 indien door een natuurlijke persoon hoger beroep is ingesteld tegen een uitspraak omtrent een besluit als omschreven in de bij deze wet behorende Regeling verlaagd griffierecht,
> b.€ 274 indien door een natuurlijke persoon hoger beroep is ingesteld tegen een uitspraak omtrent een ander besluit, of
> c.€ 548 als anders dan door een natuurlijke persoon hoger beroep is ingesteld.

Proceskosten:

> Art. 8:75 Awb
> 1. De bestuursrechter is bij uitsluiting bevoegd een partij te veroordelen in de kosten die een andere partij in verband met de behandeling van het beroep bij de bestuursrechter, en van het bezwaar of van het administratief beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. De artikelen 7:15, tweede tot en met vierde lid, en 7:28, tweede, vierde en vijfde lid, zijn van toepassing. Een natuurlijke persoon kan slechts in de kosten worden veroordeeld in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de kosten waarop een veroordeling als bedoeld in de eerste volzin uitsluitend betrekking kan hebben en over de wijze waarop bij de uitspraak het bedrag van de kosten wordt vastgesteld.

> 2. In geval van een veroordeling in de kosten ten behoeve van een partij aan wie ter zake van het beroep bij de bestuursrechter, het bezwaar of het administratief beroep een toevoeging is verleend krachtens de Wet op de rechtsbijstand, wordt het bedrag van de kosten betaald aan de rechtsbijstandverlener. De rechtsbijstandverlener stelt de belanghebbende zoveel mogelijk schadeloos voor de door deze voldane eigen bijdrage. De rechtsbijstandverlener doet aan de Raad voor rechtsbijstand opgave van een kostenvergoeding door het bestuursorgaan.

Toelichting op het wettelijke kader

Een belanghebbende moet bij de start van de procedure een deel van de kosten voor behandeling van zijn zaak betalen. Deze griffierechten vormen een ontvankelijkheidsvereiste. Als de rechter het beroep van de burger gegrond verklaart, dan wordt het bestuursorgaan in beginsel veroordeeld om zowel de griffierechten als de proceskosten te vergoeden.

Welke proceskosten vergoed worden, volgt uit het Besluit proceskosten bestuursrecht. Sommige kosten komen voor volledige vergoeding in aanmerking (bijv. reiskosten), andere kosten (zoals die voor professionele rechtsbijstand) betreffen een tegemoetkoming en worden vergoed op basis van forfaitaire bedragen. Per 1 juli 2021 is de proceskostenvergoeding voor door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand met 40% verhoogd voor beroep en hoger beroep. Het idee is dat dit voor bestuursorganen een prikkel vormt om besluiten beter voor te bereiden.[15]

Verliest de burger zijn beroep, dan worden de griffierechten niet vergoed. Uitgangspunt is dat een burger niet kan worden veroordeeld tot vergoeding van de proceskosten van het bestuursorgaan. Een uitzondering bestaat voor die gevallen waar sprake is van ‘kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht’ (zie art. 8:75 lid 1, eerste zin Awb). Uit de wetsgeschiedenis van de Awb blijkt dat hiermee hetzelfde wordt bedoeld als ‘misbruik van procesrecht’.[16] Uit de jurisprudentie blijkt dat een proceskostenveroordeling van de burger wegens misbruik van procesrecht zelden voorkomt.[17]

Is het wettelijke kader adequaat?

Bij de totstandkoming van de Awb is de keuze gemaakt om de drempel naar de bestuursrechter niet te hoog te maken en om die reden het procesrisico van de burger niet te groot te maken.[18] Ook volgt uit de wetsgeschiedenis dat een heffing van griffierechten niet mag betekenen dat aan bepaalde groepen de toegang tot de rechter wordt ontnomen.[19] De bedoeling van de wetgever is beschreven in de volgende rechtsoverweging uit een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep:

---

[15] *Stb.* 2020, 524.
[16] *PG Awb II*, p. 496-497.
[17] Tekst & Commentaar Awb, art. 8:75 Awb, aant. 4.c.
[18] Parl. Gesch. Awb II, p. 497
[19] *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 125.

> "Met de heffing van het griffierecht in bestuursrechtelijke zaken heeft de wetgever onder meer beoogd dat rechtzoekenden aan de hand van de daaraan verbonden kosten een zorgvuldige afweging maken of het zin heeft een zaak aan de bestuursrechter voor te leggen (Kamerstukken II, 1984/85, 18 835, nr. 3, blz. 6, en Kamerstukken II, 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 125). Daarbij is de wetgever ervan uitgegaan dat heffing van griffierecht niet tot gevolg mag hebben dat aan bepaalde groepen rechtzoekenden in feite de toegang tot de bestuursrechter wordt ontnomen (Kamerstukken II, 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 125). Hieruit moet worden afgeleid dat de wetgever, ook bij het vaststellen van de hoogte van het bedrag aan griffierecht, is uitgegaan van gevallen waarin de betrokkenen over de financiële middelen beschikken om het verschuldigde griffierecht te betalen, en dus in staat zijn de daaruit voortvloeiende last af te wegen tegen het nut van het voeren van een gerechtelijke procedure."[20]

In het huidige wettelijk kader is het procesrisico niet bedoeld om een drempel op te werpen voor burgers om een procedure te starten.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Verhogen van de griffierechten vraagt om een wijziging van de wet. In het afgelopen decennium is tweemaal een wetsvoorstel ingediend tot verhoging van griffierechten. Beide keren is het wetsvoorstel weer ingetrokken.

In 2011 is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer ter verhoging van de griffierechten. In de memorie van toelichting worden twee redenen genoemd voor verhoging van de griffierechten.[21] De eerste reden ziet op de eigen verantwoordelijkheid van de rechtszoekende. Aan het voorstel tot verhoging van de griffierechten ligt ten grondslag het beginsel dat de gebruiker een grotere bijdrage betaalt. Ten tweede werd de verhoging van de griffierechten noodzakelijk geacht om de overheidsfinanciering op orde te brengen: 'Stijgend volume in combinatie met hogere eisen aan kwaliteit en tempo leggen een grote, ook financiële, druk op het stelsel.' Het wetsvoorstel is vervolgens ingetrokken naar aanleiding van het zogenoemde lenteakkoord.[22] Een tweede wetsvoorstel, ingediend in 2013, is uiteindelijk ingetrokken wegens een gebrek aan draagvlak.[23]

Zijn er fundamentele juridische bezwaren tegen verhoging van griffierechten? Relevant is het fundamentele belang dat in een rechtsstaat toekomt aan de toegang tot een onafhankelijke rechter, dat mede ten grondslag ligt aan art. 6 EVRM en art. 47 van het EU-Handvest. Art. 6 EVRM en art. 47 van het EU-Handvest sluiten een beperking van de toegang tot de rechter niet uit, mits noodzakelijk en proportioneel. Lidstaten beschikken over een zekere beleidsruimte. Uit de Europese jurisprudentie kunnen randvoorwaarden worden afgeleid waaraan

[20] CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:282, r.o. 3.5
[21] *Kamerstukken II* 2011/12, 33071, nr. 3, p. 1-2.
[22] *Kamerstukken II* 2012/13, 33071, nr. 11.
[23] *Kamerstukken II* 2015/16, 33757, nr. 11.

een beperking moet voldoen.[24] Zo zijn onredelijk hoge griffierechten niet toelaatbaar.[25] Een aandachtspunt is ook de toegang tot de procedure voor minder draagkrachtigen. Zo moet er een redelijke verhouding zijn tussen de griffierechten en het inkomen van rechtzoekenden. De vraag of de toegang onevenredig wordt beperkt, dient dan op zaaksniveau te worden onderzocht.[26]

In een rechtsvergelijkende studie naar de mogelijkheden om procedures over complexe projecten te versnellen wordt door de onderzoekers over het verhogen van het procesrisico het volgende opgemerkt:

> "Hoewel dit uiteindelijk een politieke beslissing is, menen wij dat dit geen aanbevelingswaardige manier is om een procedureversnelling te bereiken. Rechtsbescherming mag geen luxegoed worden en alleen nog voor solvente burgers mogelijk zijn. Daarom zou een aanzienlijke verhoging van de proceskosten in ieder geval gepaard moeten gaan met voldoende voorzieningen in een tegemoetkoming in de proceskosten voor financieel minder daadkrachtigen zoals dit in Duitsland bestaat ('Prozesskostenhilfe'). Of daar weer het doel van een vermindering van het aantal procedures door het verhogen van de proceskosten (voldoende) wordt bereikt is de vraag".[27]

In 2015 heeft de Centrale Raad in een zogenoemde 'grote kamer' uitgesproken wanneer het heffen van griffierechten in strijd komt met het recht op toegang tot de rechter. Minder draagkrachtigen kunnen een beroep op betalingsonmacht doen.[28]

Het verhogen van het procesrisico door middel van een verlaging van de proceskostenvergoeding lijkt niet voor de hand te liggen, gelet op de recente wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht per 1 juli 2021. Daarbij is de proceskostenvergoeding voor door derden beroepsmatig verleende rechtsbijstand juist met 40% verhoogd voor beroep en hoger beroep.

Bij een geschil waar meer partijen bij betrokken zijn, zou het procesrisico ook vergroot kunnen worden door de verliezende burgerpartij te veroordelen in de proceskosten die de andere burger heeft gemaakt.

> "Een ander punt is dat een deel van de bestuursrechtelijke procedures in wezen geschillen tussen burgers onderling betreffen. Als een derde opkomt tegen de verlening van een vergunning aan een ander, gaat het in wezen vaak om een geschil tussen deze derde en de vergunninghouder. De rechtsbescherming van de een – de derde – vertaalt zich dan in een administratieve last voor de ander (de vergunninghouder). Een meer weloverwogen gebruik van dergelijke beroepsmogelijkheden zou kunnen worden aangemoedigd door het mogelijk te maken dat in dergelijke gevallen de

[24] Zie Janneke Gerards e.a., *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen, Ars Aequi libri 2020, p. 248-249.
[25] EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95 (Kreuz/Polen).
[26] Zie B.J. van Ettekoven & S. Lanshage, 'Verslag VAR/OSR-bijeenkomst 'De toegang tot de rechter in geding?: het wetsvoorstel verhoging griffierechten', *NTB* 2012/20, par. 2.
[27] Ch.W. Backes e.a., *Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken*, Den Haag: WODC 2009.
[28] CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:282.

> verliezende partij ook kan worden veroordeeld in (een deel van) de proceskosten van de andere burger."[29]

Deze optie heeft de rechter al binnen het huidige wettelijk kader. Het is mogelijk dat een proceskostenveroordeling door de rechter wordt uitgesproken ten gunste van krachtens art. 8:26 Awb toegelaten partijen. Dat gebeurt in de praktijk zelden.[30] Een verklaring kan zijn dat het op voorhand moeilijk is in te schatten – zeker voor een burger – of een procedure kans van slagen heeft. Er zijn dan ook weinig aanknopingspunten voor de rechter om de verliezende burgerpartij te veroordelen in de proceskosten die de andere burger heeft gemaakt.

Leidt het verhogen van het procesrisico tot een beperking van de toegang tot de rechter en dus tot minder procedures?

Uit onderzoek gericht naar de keuze voor hoger beroep blijkt dat een sterke verhoging van de griffierechten zal leiden tot een grote afname van het gebruik van hoger beroep. Dit heeft als neveneffect dat ook in kansrijke zaken – waarin sprake is van (evidente) fouten van het bestuursorgaan en de rechter in eerste aanleg – minder hoger beroep wordt ingesteld. De aanbeveling in dit onderzoek luidt als volgt:

> "Indien wordt gekozen om hoger beroep te beperken voor minder kansrijke zaken verdient een verhoging van de griffierechten niet de voorkeur".[31]

In de interviews wordt door een rechter van deze versnellingsmaatregel weinig effect verwacht:

> "Het procesrisico is heel lastig in te schatten. Dat geldt voor de rechter. En dus ook zeker door leken. Inschatting is dat het vergroten van procesrisico weinig effect zal hebben."

Meer in het algemeen wordt door een andere rechter het volgende opgemerkt over maatregelen gericht op het beperken van de toegang tot de rechter .

> "Beperken toegang beroep? Dat ligt niet voor de hand "eindelijk luistert er iemand". Dat speelt met name bij energieprojecten, zoals wind- en zonneparken."

Conclusie

Uit empirisch onderzoek blijkt dat aannemelijk is dat het vergroten van het procesrisico, door het verhogen van griffierechten zal leiden tot een afname van het aantal procedures. Een dergelijke maatregel vraagt om wijziging van de wet. Verhogen van het procesrisico staat haaks op het uitgangspunt van laagdrempelige toegang tot de rechter, dat ten grondslag ligt aan de

[29] *Kamerstukken II* 2008/09, 32731, nr. 3, p. 5.
[30] Tekst & Commentaar Awb, Artikel 8:75 Awb, aant. 2d.
[31] I.M. Boekema, *De stap naar hoger beroep. Een onderzoek naar appelgedrag van burgers in bestuursrechtelijke zaken* (diss. Groningen), Den Haag: BJu 2015.

Awb. Art. 6 EVRM en art. 47 van het EU-handvest bieden een lidstaat een zekere beleidsruimte om de toegang tot de rechter te beperken, maar daarbij zijn wel grenzen. Zo moet sprake zijn van een evenredige verhouding tussen de hoogte van het griffierecht en de hoogte van het inkomen van de rechtszoekende. Gelet op deze juridische randvoorwaarden is de vraag in hoeverre het doel (verminderen van het aantal procedures) met het verhogen van het griffierecht kan worden behaald. Een neveneffect van een verhoging van griffierechten kan zijn dat ook kansrijke zaken niet aan de rechter worden voorgelegd. Een verhoging van het procesrisico middels een verlaging van de proceskosten lijkt, gelet op een recente verhoging van de proceskosten per 1 juli 2021, niet voor de hand te liggen.

4.2 Verplichte procesvertegenwoordiging

Omschrijving van de versnellingsvraag

De bestuursrechtelijke procedure kent geen verplichte procesvertegenwoordiging. Dat betekent dat vertegenwoordiging door of bijstand van een advocaat niet verplicht is om te kunnen procederen bij de bestuursrechter. Een burger kan zelf een beroep- of hoger beroepschrift indienen of de keuze maken om zich te laten vertegenwoordigen.

Met verplichte procesvertegenwoordiging kan de drempel om een procedure van beroep of hoger beroep te starten worden verhoogd. Een idee kan ook zijn dat verplichte procesvertegenwoordiging leidt tot minder beroepszaken omdat van een professionele partij een doordachte processtrategie mag worden verwacht.

Relevante wettelijke bepalingen

> Art. 8:24 Awb
> 1. Partijen kunnen zich laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.

Toelichting op het wettelijke kader

In art. 8:24 Awb is het uitgangspunt vastgelegd dat procesvertegenwoordiging in het bestuursprocesrecht niet verplicht is. Aan partijen is het recht toegekend om zich te laten bijstaan door een gemachtigde of zich te laten vertegenwoordigen.

Uit de memorie van toelichting bij de Awb blijkt dat aan de keuze voor afwezigheid van verplichte procesvertegenwoordiging de overweging ten grondslag ligt dat het bestuursprocesrecht laagdrempelig moet zijn en dat daarom de kosten voor de rechtszoekenden in beginsel beperkt moeten worden gehouden. Ook bleek er destijds in de praktijk geen behoefte aan invoering van verplichte procesvertegenwoordiging en speelde een rol dat invoering ervan zou leiden tot een verhoging van de bestuurslasten en de kosten voor gefinancierde rechtsbijstand.[32]

[32] MvT, *PG Awb II*, p. 413.

Is het wettelijke kader adequaat?

De Awb biedt geen ruimte om partijen te verplichten tot procesvertegenwoordiging. Het wettelijk kader is dus niet adequaat om procesvertegenwoordiging te verlangen.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Verplichte procesvertegenwoordiging zou kunnen worden gerealiseerd door bijvoorbeeld in art. 8:24 Awb voor te schrijven dat dat partijen zich moeten laten bijstaan door een professionele rechtsbijstandverlener.

Er zijn evenwel geen aanwijzingen dat verplichte procesvertegenwoordiging leidt tot minder procedures. Uit empirisch onderzoek naar appelgedrag van burgers in bestuursrechtelijke zaken blijkt dat burgers die zich laten bijstaan door een gemachtigde vaker in hoger beroep gaan dan burgers zonder gemachtigde.[33] Op basis van dat onderzoek kan niet worden aangetoond dat de aanwezigheid van een gemachtigde leidt tot een meer doordachte processtrategie van burgers in bestuursrechtelijke procedures. Dit betekent dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat verplichte procesvertegenwoordiging in bestuursrechtelijke zaken zal leiden tot het minder vaak instellen van hoger beroep.

In de interviews wordt op dit punt het volgende naar voren gebracht:

> "Het bezwaar tegen verplichte procesvertegenwoordiging is dat advocaten veel stennis veroorzaken (meer gedoe) wat niet perse bijdraagt aan versnelling. Een goede ontwikkeling is dat rechtbanken steeds meer werk maken van klare taal. Partijen kunnen dan een betere inschatting maken of het instellen van hoger beroep wel of niet kansrijk is."

> "Risico: meer geschilpunten. Levert geen versnelling op. Jaagt mensen meer op kosten."

Overigens blijkt uit empirisch onderzoek naar de fase in hoger beroep dat de meerderheid van de burgers zich in de praktijk laten bijstaan door een professionele rechtshulpverlener: bij de Afdeling bestuursrechtspraak is het een ruime meerderheid (60%).[34]

Conclusie

Een verplichting tot procesvertegenwoordiging verlangt een wetswijziging van de Awb. Het toepassingsbereik is groot. Empirisch onderzoek biedt geen indicatie dat verplichte procesvertegenwoordiging tot minder procedures leidt. Deze maatregel staat haaks op het uitgangspunt van laagdrempelige toegang tot de beroepsprocedure.

[33] Boekema 2015, p. 188.

[34] Bert Marseille & Marc Wever, 'Winstkans, finaliteit en snelheid in het bestuursrechtelijke hoger beroep revisited', *NJB* 2018/1191, p. 1713.

4.3 Misbruik van procesrecht

Omschrijving van de versnellingsvraag

Het komt voor dat burgers enkel procedures starten om de overheid dwars te zitten.[35] Het indienen van bezwaar en beroep kan dan voor jaren vertraging zorgen. Heeft de rechter voldoende instrumenten om misbruik van procesrecht tegen te gaan?

Relevante wettelijke bepalingen

> Art. 3:13 BW
> 1. Degene aan wie een bevoegdheid toekomt, kan haar niet inroepen, voor zover hij haar misbruikt.
> 2. Een bevoegdheid kan onder meer worden misbruikt door haar uit te oefenen met geen ander doel dan een ander te schaden of met een ander doel dan waarvoor zij is verleend of in geval men, in aanmerking nemende de onevenredigheid tussen het belang bij de uitoefening en het belang dat daardoor wordt geschaad, naar redelijkheid niet tot die uitoefening had kunnen komen.
> 3. Uit de aard van een bevoegdheid kan voortvloeien dat zij niet kan worden misbruikt.
>
> Art. 3:15 BW
> De artikelen 11-14 vinden buiten het vermogensrecht toepassing, voor zover de aard van de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet.

Toelichting op het wettelijke kader

<u>Bestuursrechter</u>

In art. 3:13 BW is het verbod van misbruik van bevoegdheid gecodificeerd. Uit de jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters volgt dat deze bepaling – via de schakelbepaling van art. 3:15 BW – ook van toepassing is in het bestuursrecht: de bevoegdheid om bij de bestuursrechter te procederen kan niet worden ingeroepen voor zover deze bevoegdheid wordt misbruikt. De bepalingen bieden een grondslag voor een niet-ontvankelijkverklaring van een beroep dat misbruik van bevoegdheid behelst.[36]

Omdat het gaat om toegang tot de rechter, is de bestuursrechter gehouden om ambtshalve misbruik van recht vast te stellen.[37] De vraag of sprake is van misbruik kan ook door het bestuur of een derde-belanghebbende naar voren worden gebracht.

Op welke wijze wordt door de bestuursrechter beoordeeld of sprake is van misbruik van recht? Het beoordelingskader van de hoogste bestuursrechters is als volgt:

> “Voor het niet-ontvankelijk verklaren van een bij een rechter ingesteld rechtsmiddel wegens misbruik van recht zijn zwaarwichtige gronden vereist, aangezien met de niet-ontvankelijkverklaring

[35] NEPROM, casus 4 ‘bezwaarmaker vecht omgevingsvergunning aan om gemeente dwars te zitten’.

[36] In 2014 is misbruik van procesrecht voor het eerst door de Afdeling bestuursrechtspraak toegepast in het kader van Wob-verzoeken. ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4185. De annotatie van Pietermaat biedt een overzicht van de ontwikkeling van die rechtspraak, zie ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2163, *AB* 2020/403, m.nt. E.C. Pietermaat.

[37] Bijv. ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:291.

> de betrokkene in feite het recht op toegang tot de rechter wordt ontzegd. Dit geldt temeer wanneer het gaat om een door de burger tegen de overheid aangewend rechtsmiddel, gelet op de – soms zeer verstrekkende – bevoegdheden waarover de overheid beschikt. Alleen als over de zwaarwichtige gronden geen enkele twijfel bestaat, volgt niet-ontvankelijkverklaring. Zwaarwichtige gronden zijn onder meer aanwezig indien rechten of bevoegdheden zodanig evident zijn aangewend zonder redelijk doel of voor een ander doel dan waartoe zij gegeven zijn, dat het aanwenden van die rechten of bevoegdheden blijk geeft van kwade trouw. Een min of meer overmatig beroep op de door de overheid geboden faciliteiten levert in het algemeen op zichzelf geen misbruik van recht op. Elk beroep op die faciliteiten brengt immers kosten met zich voor de overheid en benadeelt die overheid in zoverre. Wel kan het aantal malen dat een bepaald recht of een bepaalde bevoegdheid wordt aangewend, in combinatie met andere omstandigheden, bijdragen aan de conclusie dat sprake is van misbruik van recht. Zie de in 4.3 genoemde uitspraak en de uitspraak van 10 maart 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:642."[38]

Uit het beoordelingskader wordt duidelijk dat misbruik van bevoegdheid niet snel mag worden aangenomen. Dat is begrijpelijk nu de consequentie ervan is dat iemand geen inhoudelijk oordeel van de rechter krijgt. Gelet op art. 6 EVRM, waarin het fundamentele recht op toegang op de rechter is gewaarborgd, is dat alleen toelaatbaar indien het indienen van een rechtsmiddel evident misbruik behelst.[39]

Bekend is dat misbruik van procesrecht bij de bestuursrechter met name speelt bij geschillen over Wob-verzoeken en/of verzoeken om informatie. Het betreft bijvoorbeeld gevallen waarin verzoeken of de aanwending van rechtsmiddelen uitsluitend tot doel hebben het behalen van financieel gewin (zoals proceskosten).

Empirische gegevens over het voorkomen van misbruik van procesrecht op het terrein van het omgevingsrecht zijn (ons) niet bekend. Op basis van een quick scan van rechtspraak blijkt wel dat de overheid of een derde-belanghebbende soms zonder succes een beroep doet op misbruik van procesrecht.[40] Bestuursrechtelijke uitspraken waar misbruik van recht is aangenomen in een omgevingsrechtelijke zaken zijn wij niet tegengekomen.

Leidt een geslaagd beroep op misbruik van recht tot versnelling van de procedure? Een derde kan misbruik van recht aankaarten door deel te nemen als partij in het geding in beroep (art. 8:26 Awb) met een verzoek om voorlopige voorziening (art. 8:81 Awb). Stelt de voorzienin-

[38] CRvB 12 april 2022:ECLI:NL:CRVB:2022:873, r.o. 4.4. Voorbeeld van toepassing van misbruik van recht in het sociaal domein.

[39] Opmerking verdient dat de Afdelingsjurisprudentie ook een jurisprudentielijn kent waarbij 'kwade trouw' niet is vereist om misbruik aan te nemen. Het betreft situaties waarin de toegang tot de rechter in de zaak waar het om draait niet feitelijk wordt afgesneden. Zie de noot van Stijnen bij ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4185, AB 2020/131, m.nt. R. Stijnen.

[40] ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:391; ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1128; ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3749; ABRvS 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5867.

genrechter evident misbruik van recht vast, dan is kortsluiten (art. 8:86 Awb) mogelijk. Voorwaarde voor deze snelle route is dat er naast de partij ten aanzien waarvan misbruik is vastgesteld geen andere belanghebbenden met procesbelang beroep hebben ingesteld.

Civiele rechter

Uit de jurisprudentie volgt dat de overheid of derde-belanghebbenden ook via de civiele rechter misbruik van procesrecht kunnen aankaarten via een onrechtmatige daadsactie (art. 6:162 BW). Zo kan de overheid een vordering indienen om te bewerkstelligen dat het de burger verboden wordt om misbruik te maken van zijn wettelijke mogelijkheden om een rechtsmiddel in te dienen. Ook derden (zoals de vergunninghouder of de projectontwikkelaar) kunnen een procedeerverbod vorderen bij de civiele rechter. Uit twee uitspraken (in kort geding) blijkt dat de civiele rechter daar een rol voor zichzelf ziet weggelegd als 'restrechter', omdat met dergelijke vorderingen geen niet-ontvankelijkverklaring van het beroep wordt nagestreefd (zoals bij de bestuursrechter), maar op voorhand een verbod wordt gevraagd om beroep bij de bestuursrechter in te dienen, dan wel een gebod tot intrekking van beroep.[41] Dit betekent dus dat met toewijzing van een vordering een bestuursrechtelijke procedure kan worden voorkomen of gedwongen tot een einde moet komen.

> *Casus Weespersluis*
> "Vordering tot het opleggen van een gebod tot het intrekken van beroep tegen twee omgevingsvergunningen wordt in kort geding toegewezen. De Stichting had de bij haar bekende belangen van de kopers van de 162 woningen die door het ingestelde beroep worden geraakt bij het bepalen van haar handelwijze ter zake niet buiten beschouwing mogen laten. Gelet op de inhoudelijk onweersproken zwaarwegende aard en omvang van die belangen, en op de omstandigheid dat de Stichting andere (en waarschijnlijk efficiëntere) middelen ter beschikking staan om het door haar nagestreefde doel te bereiken, waarbij de schadelijke gevolgen voor de kopers uitblijven, had de Stichting het beroep niet mogen instellen. Door dat wel te doen, en door dit beroep te handhaven, maakt de Stichting misbruik van recht en handelt zij onrechtmatig tegenover de kopers."[42]

De kortgedingrechter formuleert in deze casus een beoordelingskader. Kwade trouw vormt hierbij geen essentieel element.

> "Het antwoord op de vraag óf de normen van hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, in zo'n geval meebrengen dát de Stichting de belangen van die derden (de kopers) dient te ontzien, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Daarbij moet worden ingezoomd op de volgende aandachtspunten:
> - de aard en omvang van de belangen die de Stichting met het beroep beoogt te dienen;
> - de kans van slagen van het beroep;
> - de mate waarin de genoemde belangen met een succesvolle afloop van het beroep naar redelijke verwachting kunnen worden gediend;

[41] Rb. Noord Holland 8 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3145; Rb. Noord Nederland 26 juni 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:2258.
[42] Inhoudsindicatie zoals gepubliceerd op www.rechtspraak.nl bij de uitspraak Rb. Noord-Holland 8 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3145.

- de wijze waarop de belangen van de derden (de kopers) bij de instelling van het beroep zijn betrokken;
- de mate waarin deze betrokkenheid voor de Stichting ten tijde van het instellen van het beroep kenbaar was;
- of de derden erop hebben mogen vertrouwen dat hun belangen zouden worden ontzien;
- of en hoe de Stichting anders dan door het instellen van het beroep met de belangen van de derden rekening had kunnen houden;
- de aard en de omvang van het nadeel dat voor de derden dreigt;
- of van de derden kon worden gevergd dat zij zich daartegen hadden ingedekt."[43]

Er zijn geen empirische gegevens bekend over de vraag of het vaststellen van misbruik van recht ook sneller een onherroepelijk besluit oplevert. In het algemeen kan worden aangenomen dat in gevallen waarin evident sprake is van misbruik van procesrecht zowel via de route van de bestuursrechter als die van de civiele rechter eerder een onherroepelijk besluit verkregen kan worden. Opmerking verdient dat dit alleen geldt in situaties waarin geen andere belanghebbenden – met procesbelang – een procedure zijn gestart tegen het bestreden besluit. In dat geval zal een inhoudelijke beoordeling van die beroepsgronden moeten volgen.

Is het wettelijke kader adequaat?

Over misbruik van procesrecht in het omgevingsrecht zijn geen empirische gegevens bekend. In de huidige rechtspraktijk heeft zowel de bestuursrechter als de civiele rechter een route gevonden om misbruik van recht vast te stellen. Deze routes zijn vanuit juridisch perspectief niet onomstreden.

Fundamentele kritiek is dat er geen expliciete wettelijk basis is voor de rechter om tot misbruik van recht te oordelen. Het oordeel misbruik van recht heeft verstrekkende gevolgen. Dit betekent dat aan de indiener van een beroepschrift het recht op toegang tot een onafhankelijke rechter wordt ontzegd (art. 6 EVRM, art. 47 EU-Grondrechtenhandvest). In de literatuur is – vanwege de vergaande strekking – betoogd dat een expliciete wettelijke basis nodig is met criteria waarover dan ook het parlement heeft kunnen discussiëren.[44]

Fundamentele kritiek bestaat ook op de invulling van de rol van de civiele rechter als 'restrechter'. "Het hierboven genoemde vonnis geeft geen blijk van de gedachte dat zo'n handelwijze haaks staat op dat het uitgangspunt dat de burgerlijke rechter zich niet bemoeit met een taak die door de formele wetgever bewust aan de bestuursrechter is toevertrouwd, ondanks de beschouwingen over rechtsgangen die met voldoende waarborgen zijn omkleed."[45] De bestuursrechter is de aangewezen rechter om te beoordelen of er een procesbelang bestaat bij een procedure tegen een bij die rechter appellabel besluit en of in een uitzonderlijk geval

[43] Rb. Noord-Holland 8 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3145, r.o. 4.13.

[44] Zie Barkhuysen en Koenraad onder meer in de noot bij Rb. Noord-Nederland 26 juni 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:2258, *AB* 2020/305, m.nt. T. Barkhuysen & L.M. Koenraad.

[45] Zie Barkhuysen en Koenraad onder meer in de noot bij Rb. Noord-Nederland 26 juni 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:2258, *AB* 2020/305, m.nt. T. Barkhuysen & L.M. Koenraad.

sprake is van misbruik van procesrecht. Om die vragen te kunnen beantwoorden is bestuursrechtelijke expertise nodig.[46]

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Gelet op de fundamentele kritiek die in de literatuur naar voren is gebracht, is het een optie voor de wetgever om te voorzien in een expliciete wettelijke grondslag. Ook de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) ziet kansen in het codificeren van bovengenoemde jurisprudentie van de civiele rechter.[47] Gelet op de huidige mogelijkheden die de jurisprudentie biedt, heeft het opnemen van een antimisbruikbepaling naar verwachting weinig toegevoegd effect op het versnellen van omgevingsrechtelijke procedures.

In de Wet open overheid is al een antimisbruikbepaling opgenomen. Deze wet biedt een grondslag voor het bestuursorgaan om een verzoek niet te behandelen als kennelijk sprake is van misbruik van de bevoegdheid een verzoek in te dienen. Tegen de beslissing om de aanvraag van niet te behandelen staat op grond van de Awb rechtsbescherming open.

> Art. 4.6 Wet open overheid
> Indien de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, kan het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek, dan wel onverwijld nadat is gebleken dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie, besluiten het verzoek niet te behandelen.

In de literatuur is ook een voorstel voor wetswijziging van de Awb gedaan:

> “Gelet op de aard van de materie ligt het voor de hand de beroepen in de rechterlijke fase waarbij sprake is van misbruik, vereenvoudigd af te doen. Bovendien kan een bepaling worden opgenomen met betrekking tot een (verplichte) proceskostenveroordeling. Een en ander zou wellicht kunnen in een nieuw art. 8:54b, met de volgende tekst:
> “Artikel 8:54b
> 1. Indien bij het instellen van het beroep sprake is van misbruik van recht, doet de bestuursrechter uitspraak met toepassing van artikel 8:54, tenzij hij een onderzoek ter zitting nodig acht.
> 2. Indien de bestuursrechter het beroep niet-ontvankelijk verklaart wegens misbruik van recht, maakt hij tevens gebruik van de hem in artikel 8:75 gegeven bevoegdheid.””[48]

Ook voor de bezwaarfase is een dergelijke suggestie gedaan. Als een bestuursorgaan beslist dat sprake is van misbruik van recht, kan het bezwaar niet-ontvankelijk worden verklaard. Tegen die beslissing op bezwaar staat rechtsbescherming open. De voorgestelde bepaling luidt:

---

[46] Zie Schlössels in zijn noot bij Rb. Noord-Holland 8 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3145, *JB* 2022/96, m.nt. R.J.N. Schlössels.

[47] Reactie NEPROM, Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood, 13 mei 2022.

[48] T.A. Willems-Dijkstra & D.T. van der Leek, ‘Misbruik van (proces)recht in het bestuursrecht. Onevenredige werkbelasting door veelklagers’, *NTB* 2013/7, par. 5.

> "Artikel 6:6a
> Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard indien sprake is van misbruik van recht. Van misbruik van recht is in ieder geval sprake indien de indiener herhaaldelijk bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld, terwijl hij weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat dit niet tot herroeping van de beslissing op de aanvraag, dan wel tot vernietiging van de beslissing op bezwaar zal leiden."[49]

Conclusie

Zowel de bestuursrechter als de civiele rechter heeft de bevoegdheid om misbruik van procesrecht vast te stellen. Met een geslaagde vordering bij de civiele rechter kan een bestuursrechtelijke procedure worden voorkomen (of worden beëindigd). Via de bestuursrechter kan een verzoek om voorlopige voorziening hangende het beroep worden gedaan. Als sprake is van misbruik van bevoegdheid kan direct uitspraak worden gedaan in de bodemzaak (kortsluiten). In dat geval komt relatief snel een einde aan de procedure. Indien geen andere partijen beroep hebben ingesteld tegen het besluit, kan met het vaststellen van misbruik van recht eerder een onherroepelijk besluit worden gerealiseerd.

Opmerking verdient dat de lat in het algemeen hoog ligt om misbruik van recht te kunnen vaststellen. Dat moet ook, gelet op het fundamentele recht op toegang tot een onafhankelijke rechter (art. 6 EVRM, art. 47 EU-Grondrechtenhandvest). Dit betekent dat in omgevingsrechtelijke zaken slechts in zeer uitzonderlijke gevallen sprake zal zijn van misbruik van procesrecht. Het toepassingsbereik is beperkt. Van een groot effect op de doorlooptijden van beroepen, zal waarschijnlijk geen sprake zijn.

Om aan de fundamentele kritiek op de wijze waarop de civiele en bestuursrechter omgaan met misbruik van bevoegdheid tegemoet te komen, kan de wetgever overwegen om een expliciete wettelijke grondslag op te nemen die de rechter in staat stelt het beroep niet-ontvankelijk te verklaren als sprake is van misbruik van de bevoegdheid beroep in te stellen. Echter, gelet op de mogelijkheden die het recht nu al biedt, heeft het opnemen van een antimisbruikbepaling naar verwachting weinig toegevoegd effect op het versnellen van omgevingsrechtelijke procedures.

4.4. Geen toegang voor niet-belanghebbenden

Omschrijving van de versnellingsvraag

Uit een richtinggevende uitspraak van 4 mei 2021 van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat een niet-belanghebbende die zienswijzen heeft ingebracht in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb) over een omgevingsrechtelijk besluit, een beroepsrecht

[49] Willems-Dijkstra & Van der Leek 2013, par. 5.

heeft bij de bestuursrechter.[50] Dit naar aanleiding van het zogenoemde 'Varkens in Nood-arrest' van het Europese Hof van 14 januari 2021.[51] De Afdeling heeft met de uitspraak van 14 mei 2021 voorzien in een tijdelijke oplossing voor de lacune in de rechtsbescherming die het gevolg is van de uitspraak van het Europese Hof. Implementatie van de uitspraak van het Europese Hof vraagt om een keuze van de wetgever.

Toegang tot de procedure bij de bestuursrechter voor niet-belanghebbenden zou kunnen leiden tot meer procedures tegen omgevingsrechtelijke besluiten en extra vertraging. Is het mogelijk om het beroepsrecht te beperken tot de personenkring die minimaal is vereist op grond van het Verdrag van Aarhus, om een toename van het aantal procedures bij de Afdeling te voorkomen?

Opmerking verdient, dat in dit rapport deze vraag enkel op hoofdlijnen wordt behandeld. Bij de implementatie van het Varkens in Nood-arrest spelen vele belangen en aspecten een rol en zijn diverse scenario's denkbaar. Op 1 april 2022 is ter implementatie van het Varkens in Nood-arrest een conceptvoorstel in internetconsultatie gebracht. In het conceptwetsvoorstel wordt ook nader onderzoek en een nadere analyse aangekondigd op het punt van rechtsbescherming bij Aarhusbesluiten. Dit is nodig met het oog op een eventuele fundamentele heroverweging van besluitvormingsprocedures.[52]

Relevante wettelijke bepalingen

> Art. 1:2 Awb
> 1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
> 2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
> 3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.
>
> Art. 8:1 Awb
> Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.
>
> Art. 2 Verdrag van Aarhus
> Voor de toepassing van dit Verdrag,
> 4. Wordt onder „het publiek" verstaan een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen;
> 5. Wordt onder „het betrokken publiek" verstaan het publiek dat gevolgen ondervindt, of waarschijnlijk ondervindt van, of belanghebbende is bij, milieubesluitvorming; voor de toepassing van deze omschrijving worden niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming en voldoen aan de eisen van nationaal recht geacht belanghebbende te zijn.

[50] ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, *AB* 2021/202, m.nt. Nijmeijer en Tolsma.
[51] HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7, *AB* 2021/200, m.nt. Nijmeijer en Tolsma, *M en R* 2021/40, m.nt. Van 't Lam en Ravelli, *JB* 2021/28, m.nt. Schlössels en De Waele, *JM* 2021/33, m.nt. Douma.
[52] Memorie van toelichting, consultatieversie 1 april 2022, par. 4.4.

Art. 9 lid 2 en lid 3 Verdrag van Aarhus
2. Elke Partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek
a. die een voldoende belang hebben
dan wel
b. stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een Partij dit als voorwaarde stelt,
toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.
Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel a. Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel b.
De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.
3. Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

Toelichting op het wettelijke kader

In de Awb is het beroepsrecht bij de bestuursrechter beperkt tot belanghebbenden in de zin van de Awb. Het beroepsrecht is toegekend aan natuurlijke personen, bestuursorganen en belangenorganisaties die voldoen aan de eisen van art. 1:2 lid 3 Awb.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in een richtinggevende uitspraak van 4 mei 2021 bepaald dat niet-belanghebbenden die een zienswijze hebben ingebracht in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb) over een omgevingsrechtelijk besluit, beschikken over een beroepsrecht bij de bestuursrechter. Dit naar aanleiding van het door het Europese Hof gewezen 'Varkens in Nood-arrest'. Uit de jurisprudentie blijkt dat deze rechtspraak ook van toepassing is op bestuursorganen.[53]

Wat volgt er uit het 'Varkens in Nood-arrest' over het beroepsrecht van niet-belanghebbenden? Het Europese Hof maakt duidelijk dat het Verdrag van Aarhus geen inspraak vereist voor

[53] ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2390.

‘een ieder’ bij zogenoemde Aarhus-besluiten. Dit zijn kort gezegd de meer complexere milieubesluiten, zoals bedoeld in art. 6 lid 1 van het Verdrag van Aarhus. Het Verdrag stelt als minimumeis dat inspraakrechten worden toegekend aan ´leden van het betrokken publiek´. Deze ´leden van het betrokken publiek´ dienen ook toegang te hebben tot de rechter. Het staat een lidstaat vrij om inspraakrechten toe te kennen aan een ieder. Kiest een lidstaat daarvoor, dan moeten deze personen ook toegang hebben tot de rechter om zich te kunnen beroepen op ruimere rechten op inspraak in het besluitvormingsproces. Het Hof bepaalt niet bij welke rechter binnen het nationale stelsel de niet-belanghebbende terecht kan.

In de Awb geldt als uitgangspunt dat de kring van inspraakgerechtigden is beperkt tot belanghebbenden (art. 3:15 lid 1 Awb). De Awb biedt ook een mogelijkheid om bij wettelijk voorschrift – of bij besluit van het bestuursorgaan – de kring van inspraakgerechtigden te verruimen tot ‘een ieder’ (art. 3:15 lid 2 Awb). Voorbeelden daarvan zijn art. 3.8 lid 1 onderdeel d Wro en art. 3.10 Wabo.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft gekozen voor een ruimhartige oplossing om uitvoering te geven aan de uitspraak van het Hof. Ten eerste heeft de Afdeling zich bevoegd geacht om te oordelen over het beroep van een niet-belanghebbende wanneer een zienswijze is ingebracht in een uniforme openbare voorbereidingsprocedure over een omgevingsbesluit. Ten tweede is het toepassingsbereik van deze jurisprudentielijn niet beperkt tot Aarhus-besluiten, maar geldt zij ook voor alle omgevingsrechtelijke besluiten. De reden is dat de Afdeling een afbakening tot Aarhus-besluiten moeilijk werkbaar acht voor de rechtspraktijk.

Is het wettelijke kader adequaat?

Om te voldoen aan de verplichtingen van het Verdrag van Aarhus is aanpassing van de Awb nodig. Op 1 april 2022 is een conceptwetsvoorstel in consultatie gebracht.[54] In het conceptvoorstel is de keuze gemaakt om in een nieuw art. 8:1 lid 2 Awb een beroepsrecht toe te kennen aan een *niet-belanghebbende* die een zienswijze heeft ingebracht in de inspraak over kort gezegd een Aarhus-besluit.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft indiening van het wetsvoorstel ontraden omdat het tot aanzienlijke vertraging van procedures bij de bestuursrechter zou leiden.[55] In de eerste plaats omdat de afbakening tot Aarhus-besluiten niet werkbaar is voor de rechtspraktijk. In de tweede plaats omdat een niet-belanghebbende toegang krijgt tot de bestuursrechter en daar inhoudelijk weinig mee opschiet. Volgens de Afdeling moet het beroepsrecht alleen aan belanghebbenden worden toegekend. Dat vraagt om wijziging van de bijzondere wetgeving waarin het recht op inspraak is toegekend aan een ieder.

[54] https://www.internetconsultatie.nl/awbvarkensinnood/b1.

[55] Reactie Vz. ABRvS, wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood, 2 juni 2022.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Zijn er bezwaren tegen het beperken van het beroepsrecht bij de bestuursrechter tot de personenkring die minimaal is vereist volgens het Verdrag van Aarhus?

Het Verdrag van Aarhus kent specifiek aan 'het betrokken publiek' procedurele rechten toe; inspraakrechten en het recht om Aarhus-besluiten in rechte aan te vechten. De vraag is hoe het Nederlandse begrip 'belanghebbende' zich verhoudt tot ´leden van het betrokken publiek´. Daarover wordt verschillend gedacht. Het antwoord is onder meer relevant voor de mogelijkheden die de wetgever heeft om de kring van inspraakgerechtigden en het beroepsrecht te beperken.

In een voorlichting van de Raad van State uit 2009 over de eisen die voortvloeien uit Europese en internationale regelgeving met betrekking tot de omvang van de kring van inspraakgerechtigden wordt geconcludeerd dat de begrippen niet overeenkomen.[56] Een van de bevindingen van deze voorlichting is dat mag worden aangenomen dat het Verdrag de kring van 'het betrokken publiek' ruimer trekt dan degene die op grond van art. 1:2 Awb als 'belanghebbenden' worden aangemerkt. De analyse komt er op neer dat 'leden van het betrokken publiek' op grond van art. 6 van het Verdrag recht hebben op inspraak, en dat slechts die leden van het betrokken publiek die voldoen aan de nadere eisen gesteld in art. 9 lid 2 ('voldoende belang') van het Verdrag aangemerkt kunnen worden als belanghebbenden. Het conceptwetsvoorstel van 1 april 2022 gaat uit van de analyse in deze voorlichting. Dit betekent ook dat het beperken van de kring van inspraakgerechtigden bij Aarhus-besluiten tot 'belanghebbenden', conform de basisregel van afdeling 3.4 Awb, niet mogelijk is.

In de literatuur is betoogd dat ook een andere lezing mogelijk is.[57] Er zijn aanwijzingen dat beide begrippen wel overeenkomen en dat de nadere eis van 'voldoende belang' in art. 9 lid 2 van het Verdrag ziet op procesbelang. Deze interpretatie van het Verdrag brengt met zich dat bijvoorbeeld een beperking van de inspraakprocedure tot belanghebbenden wel in overeenstemming het Verdrag zou kunnen zijn. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak lijkt geen principiële juridische bezwaren te hebben tegen het beperken van de kring van inspraakgerechtigden tot belanghebbenden.[58]

In het licht van bovengenoemde verschillende opvattingen over de vraag of beide begrippen (belanghebbendebegrip en 'het betrokken publiek') overeenkomen, is ook een mogelijkheid om bij Aarhus-besluiten inspraak te bieden aan het 'betrokken publiek'[59], en het beroepsrecht toe te kennen aan 'het betrokken publiek'. Voor deze optie is in het conceptwetsvoorstel evenwel niet gekozen:

[56] Bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 30 844, nr. 45.
[57] M.E. Adriaanse, 'Een alternatieve oplossing voor Varkens in Nood', *JBplus* 2022, p. 68-78.
[58] Reactie Vz. ABRvS, wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood, 2 juni 2022
[59] Volgens de NEPROM zou de wetgever daarvoor moeten kiezen. Reactie NEPROM, wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood, 13 mei 2022.

> "Er ontstaat dan namelijk een nieuwe afbakening in het Nederlandse bestuursrecht, een nieuwe personenkring naast belanghebbenden en 'een ieder', waarbij niet op voorhand duidelijk is hoe deze personenkringen ten opzichte van elkaar zijn af te bakenen. Ook ligt deze variant niet meteen voor de hand gelet op de in het kader van de Omgevingswet benadrukte betekenis van goede, brede participatie voor het draagvlak en de kwaliteit van overheidsbesluiten. Het zou ook in strijd zijn met het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau zoals dat bij de Omgevingswet is toegepast (…)."[60]

Een vraag is hoe een beperking van het beroepsrecht, door een beperking van de kring van inspraakgerechtigden, zich precies verhoudt tot de in de Omgevingswet benadrukte betekenis van goede, brede participatie voor draagvlak bij besluitvorming. De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen en verlangt ook dat bestuursorganen participatiebeleid opstellen. Een beperking van inspraak lijkt daar haaks op te staan.[61]

Wat is het effect van het beperken van de kring van beroepsgerechtigden tot 'het betrokken publiek' op het versnellen van procedures?

Zowel in de richtinggevende uitspraak van de Afdeling als in het consultatievoorstel is een regulier beroepsrecht toegekend aan de niet-belanghebbende die een zienswijze heeft ingebracht in de inspraakprocedure van afd. 3.4 Awb. Daarbij is de kanttekening geplaatst dat de materiële beroepsgronden van een niet-belanghebbenden frequent stranden op het relativiteitsvereiste. Als een niet-belanghebbende stelt dat een besluit in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel is de kans groot dat die regel of dat beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van die niet-belanghebbende. De bestuursrechter mag het bestreden besluit dan niet vernietigen vanwege schending van zo'n norm (art. 8:69a Awb).[62]

Mogelijkerwijs heeft het relativiteitsvereiste een remmende werking op het indienen van beroep door de niet-belanghebbende, aldus de memorie van toelichting van het concept wetsvoorstel.[63] Een dergelijke redenering veronderstelt echter dat een burger goed op de hoogte is van de werking en toepassing van het relativiteitsvereiste. Gelet op de omvang en complexiteit van dit leerstuk kan betwijfeld worden of een burger (zonder juridische kennis) in staat is om een rationele inschatting te maken en, zo ja, of dat hem ook weerhoudt van het instellen van beroep. In de rechtspraak is het relativiteitsvereiste goed uitgewerkt.[64] Dit betekent dat

[60] Consultatieversie MvT wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood, 1 april 2022, p. 15.
[61] Zie o.a. G.A. van der Veen,' Meer varkens zonder zienswijzen dan nodig - Rechtsbescherming bij de bestuursrechter na het arrest Varkens in nood', NTER 2021, p. 234-238; J.H.N. Ypinga & J. Tingen, 'De Varkens in Noodsaga: de impact van het Verdrag van Aarhus op het Nederlandse omgevingsrecht', BR 2021/56, p. 343; H.D. Tolsma, 'The Rise and Fall and Rise Again of Access to Justice in the Netherlands', in: De Graaf e.a. (red.), *Grensoverstijgende rechtsbeoefening* (liber amicorum Jan Jans), Uitgeverij Paris 2021, par. 4.3.
[62] Zie bijv. ABRvS 29 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:3020, *AB* 2022/167, m.nt. Van Hooren en Tolsma.
[63] Consultatieversie MvT wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood, 1 april 2022, p. 28.
[64] Zie de overzichtsuitspraak van ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706.

een vergunninghouder of projectontwikkelaar (met juridische bijstand) waarschijnlijk wel goed kan inschatten of de materiële gronden die hij naar voren wil brengen, zullen stranden op de relativiteitsvereiste .

De vraag is op welke wijze de bestuursrechter het relativiteitsvereiste gaat toepassen bij door de niet-belanghebbende naar voren gebrachte schending van inspraakrechten. In de huidige rechtspraak hebben dergelijke procedurele gronden geen zelfstandige betekenis; daarmee wordt bedoeld dat de bestuursrechter het relativiteitsvereiste dan toepast op de achterliggende materiële norm. In de literatuur is er op gewezen dat een andere toepassing noodzakelijk is om daadwerkelijk de van het Verdrag van Aarhus verlangde rechtsbescherming ook effectief te kunnen bieden.[65] Het is niet te verwachten dat een schending van inspraakrechten in alle gevallen tot vernietiging van het bestreden besluit zal leiden. Welke consequenties een schending van inspraakrechten voor het besluit heeft, hangt af van de aard van de schending en het voorliggende besluit.

Er is geen recent empirisch onderzoek naar de effecten die de toegang van niet-belanghebbenden heeft op het gebruik van de beroepsprocedure. Tot 2005 kende het Nederlandse recht de zogenoemde getrapte actio popularis in het ruimtelijke ordeningsrecht en het milieurecht. In het verleden (1999) is daarnaar praktijkonderzoek verricht.[66]

Uit het praktijkonderzoek volgt dat in het algemeen niet-belanghebbenden slechts in (zeer) geringe mate bij de voorbereiding opkomen tegen milieuvergunningen en bestemmingsplannen. Ook wordt geconstateerd dat de door de niet-belanghebbende aangevoerde argumenten in de meeste gevallen overeenstemmen met zienswijzen of bedenkingen die door belanghebbenden zijn aangevoerd. Voor zover al afwijkende argumenten naar voren worden gebracht, geven die zelden aanleiding tot aanpassing van het definitieve besluit. Ook aan beroepsprocedures tegen een besluiten wordt maar weinig deelgenomen door niet-belanghebbenden. Opgemerkt wordt dat met name in milieuzaken veelal door belanghebbenden beroep wordt ingesteld (door belangengroeperingen).

Ook in beroep wijken de argumenten van een niet-belanghebbende niet vaak af van hetgeen door een belanghebbende naar voren wordt gebracht. Zelden leidt een door een niet-belanghebbende ingesteld beroep tot vernietiging van het bestreden besluit. Destijds werd van de afschaffing van de actio popularis om querulanten buiten de deur te houden niet veel verwacht, omdat het relatief eenvoudig is om een stichting op te richten en als belanghebbende in de zin van art. 1:2 lid 3 Awb te worden aangemerkt. De onderzoekers stellen vast dat in de praktijk zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin de actio popularis slechts in geringe mate van invloed blijkt te zijn op beroepsprocedures.

---

[65] J.H.N. Ypinga & J. Tingen, 'De Varkens in Nood-saga: de impact van het Verdrag van Aarhus op het Nederlandse omgevingsrecht', *BR* 2021/56.

[66] A.A.J. de Gier & J. Robbe, 'De actio popularis in het ruimtelijke ordeningsrecht en het milieurecht (I)', *Gst.* 1999-7109, 1; A.A.J. de Gier & J. Robbe, 'De actio popularis in het ruimtelijke ordeningsrecht en het milieurecht (slot)', *Gst.* 1999-7110, 2.

De vraag is in hoeverre deze gegevens te vertalen zijn naar het huidige tijdsgewricht. Zo benadrukt de Raad voor de Rechtspraak de tendens van meer betrokkenheid van het publiek bij milieu- en klimaatvraagstukken en vraagt in dat verband ook aandacht voor de betekenis van de actio popularis.

> "In paragraaf 4.4 van de MvT mist de Raad de maatschappelijke tendens van een grotere betrokkenheid van het publiek bij milieu- en klimaatvraagstukken. Deze tendens openbaart zich ook door de toename van civielrechtelijke milieuclaims (denk aan het Urgenda-arrest en het Shell- vonnis). De Raad adviseert deze tendens in de MvT op te nemen en daarbij aandacht te besteden aan de vraag of de actio popularis in deze een hernieuwde rol zou kunnen spelen."[67]

Conclusie

De wetgever moet keuzes maken over de wijze waarop de gevolgen van het Varkens in Noodarrest worden geïmplementeerd in het Nederlandse bestuursrecht. Een conceptwetsvoorstel is op 1 april 2022 verschenen. Hierin is ook nader onderzoek en analyse aangekondigd op het punt van rechtsbescherming bij Aarhus-besluiten. Het betreft een veelzijdig onderwerp. In het kader van dit rapport zijn enkel hoofdlijnen belicht.

Is het mogelijk om het beroepsrecht te beperken tot de personenkring die minimaal is vereist op grond van het Verdrag van Aarhus? Deze versnellingsvraag ziet enkel op beroepsprocedures over bestreden omgevingsrechtelijke besluiten die zijn voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb). Op dit moment staat beroep open voor niet-belanghebbenden. Zijn er bezwaren tegen een beperking van het beroepsrecht tot het 'betrokken publiek'? Een mogelijk bezwaar is dat daarmee een nieuwe personenkring wordt geïntroduceerd in het bestuursrecht (naast 'belanghebbende' en 'een ieder'). Het betekent ook dat niet langer inspraak open staat voor 'een ieder'. Er zijn argumenten om vast te houden aan een inspraak-rechten voor een ieder. Hoe zwaar de verschillende argumenten wegen, is een politieke keuze.

Leidt het beperken van het beroepsrecht tot het versnellen van procedures? Het is moeilijk in te schatten wat de effecten zijn. Recente empirische gegevens ontbreken.

4.5 Geen pro-forma beroep en dus geen aanvulling gronden na einde beroepstermijn

Omschrijving van de versnellingsvraag

Uitgangspunt in het bestuursprocesrecht is dat pro-forma beroep kan worden ingediend. Dit betekent dat binnen de beroepstermijn van zes weken beroep wordt ingesteld, maar zonder

[67] 2022/27 Advies Raad voor de rechtspraak concept wetsvoorstel tot wijziging van de Awb en enkele andere wetten in verband met de Aarhus uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (8 juni 2022).

(alle) beroepsgronden. De indiener van het beroep krijgt de gelegenheid om binnen een gestelde termijn (doorgaans 4 weken) alsnog gronden aan te voeren (zie art. 6:5 lid 1 onder d en art. 6:6 onder a Awb).

De mogelijkheid van een pro-forma beroepschrift zorgt voor vertraging in de procedure. In de Crisis- en herstelwet is met het oog op versnelling van procedures voorzien in een regeling die pro-forma beroep uitsluit en derhalve ook geen nieuwe gronden toelaat die zijn ingediend na de beroepstermijn. Ook de Tracéwet kent een bepaling die beroepsgronden beperkt tegen vergunningen en andere uitvoeringsbesluiten. Onder de Omgevingswet geldt hetzelfde bij beroep tegen een projectbesluit of een uitvoeringsbesluit daarvan.

Zou het afschaffen van pro-forma beroep en het schrappen van de mogelijkheid aanvullende gronden in te dienen na het einde van de beroepstermijn een breder toepassingsbereik moeten krijgen met het oog op het versnellen van procedures over woningbouw en energie-infrastructuur?

Relevante wettelijke bepalingen

Art. 6:5 Awb
1. Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste: (…)
d.de gronden van het bezwaar of beroep.

Art. 6:6 Awb
Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:
a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, of

Art. 1.6 Crisis- en herstelwet
1. De bestuursrechter behandelt het beroep met toepassing van afdeling 8.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht.
2. In afwijking van artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht is het beroep niet-ontvankelijk indien niet is voldaan aan artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, van die wet. (…)

Art. 1.6a Crisis- en herstelwet
Na afloop van de termijn voor het instellen van beroep kunnen geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

Art. 16.86 Omgevingswet
1. Bij het beroep tegen een projectbesluit en tegen besluiten ter uitvoering van een projectbesluit kunnen geen gronden worden aangevoerd na afloop van de termijn voor het instellen van beroep.
2. Bij het beroep tegen een besluit tot uitvoering van een projectbesluit kunnen geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op het projectbesluit waarop dat besluit berust.
3. In afwijking van artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht wordt het beroep tegen een projectbesluit of tegen een besluit ter uitvoering van een projectbesluit niet-ontvankelijk verklaard als niet is voldaan aan artikel 6:5, eerste lid, onder d, van die wet, tenzij bij de bekendmaking van het besluit niet is voldaan aan artikel 16.71, derde lid, en redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener van het beroepschrift in verzuim is geweest.

> Art. 27 Tracéwet
> Indien tegen een in artikel 20, tweede lid, bedoeld besluit beroep kan worden ingesteld, kunnen bij dit beroep geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op een tracébesluit waarop dat besluit rust.

Toelichting op het wettelijke kader

Achtergrond van het pro-forma beroepschrift is de wens om de bestuursrechtelijke procedure laagdrempelig en informeel te houden.[68] Daarbij past het bieden van gelegenheid tot herstel in plaats van het rauwelijks niet-ontvankelijk verklaren indien niet wordt voldaan aan de eisen gesteld voor het in behandeling nemen van een beroep. In de beroepspraktijk wordt het pro-forma beroepschrift welbewust ingezet om tijd te winnen. Die tijd kan nodig zijn omdat de termijnen vaak kort zijn, de materie complex en gemachtigden dikwijls in een laat stadium worden benaderd door cliënten.

In de Crisis- en herstelwet is het pro-forma beroep en het aanvullen van beroepsgronden buiten de beroepstermijn uitgesloten. In de memorie van toelichting wordt daarover het volgende opgemerkt:

> "De regering meent dat in het licht van de maatschappelijke urgentie van de onder de voorgestelde Crisis- en herstelwet vallende projecten van appellanten mag worden gevergd, dat zij hun beroepschrift binnen de beroepstermijn afdoende motiveren."[69]

Uit de jurisprudentie van de Afdeling over zaken onder de Crisis- en herstelwet volgt dat na afloop van de beroepstermijn nog wel nadere argumenten kunnen worden ingebracht over eerder naar voren gebrachte gronden.[70] Nadere argumenten vallen dus niet onder de reikwijdte van de bepaling.

Onder de Omgevingswet wordt pro-forma beroep uitgesloten bij procedures over projectbesluiten. Ook zijn dan nieuwe gronden na afloop van de beroepstermijn niet toelaatbaar.[71]

Is het wettelijke kader adequaat?

Het pro-forma beroepschrift is niet over de gehele linie van het omgevingsrecht uitgesloten. Een wijziging van de wet is nodig om dat te realiseren. Een alternatieve optie is om voor specifieke besluiten het pro forma beroep af te schaffen.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Zijn er principiële juridische bezwaren tegen het afschaffen van een pro-forma beroepschrift? Als belangrijk bezwaar kan worden gezien dat met een dergelijke bepaling wordt afgeweken

---

[68] De achtergrond is uitgebreid beschreven in: A.T. Marseille e.a., *Crisis- en herstelwet. Evaluatie procesrechtelijke bepalingen*, Groningen: Vakgroep B&B 2012, par. 2.4.1.1.
[69] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 47.
[70] ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2756, r.o. 6.2
[71] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 576.

van de hoofdregel die geldt in het algemene bestuursprocesrecht. Dit gaat ten koste van de uniformiteit die wordt beoogd met de Awb. Voor afwijking van de algemene regels in een bijzonder deel van het bestuursrecht, moeten goede argumenten zijn. Het internationale recht verzet zich niet tegen deze procedurele bepaling: het fundamentele recht op toegang tot de rechter wordt niet in de kern aangetast, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak:

> "De artikelen 1.6, tweede lid, en 1.6a van de Crisis- en herstelwet tasten het recht op toegang tot de rechter niet in de kern aan. Met deze bepalingen wordt bereikt dat in een vroeg stadium vast staat welke beroepsgronden in de beroepsprocedure ter beoordeling staan. Hiermee heeft de wetgever blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepalingen (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, blz. 46 en 47 en nr. 8, blz. 10) beoogd vertragingen in de beroepsprocedures zo veel mogelijk te voorkomen en het voor de rechter mogelijk te maken om binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak te doen. Dit is een rechtmatig doel. In hetgeen de Stichting BIM en appellant sub 7 A hebben aangevoerd, is geen grond gelegen voor het oordeel dat niet aan de evenredigheidseis wordt voldaan."[72]

In de literatuur zijn er voor- en tegenstanders van het afschaffen van het pro forma beroep. Tegenstanders noemen de volgende argumenten. De beroepstermijn van zes weken is relatief kort.[73] Zeker als het complexe zaken betreft. Is een rechtshulpverlener ingeschakeld, dan melden die cliënten zich vaak niet op de eerste dag waarop de beroepstermijn start. De constructie van een pro forma beroep waarborgt dat de rechtshulpverlener tijd heeft om een deugdelijk beroepschrift voor te bereiden. Bovendien kan met een pro-forma beroep ook tijd gewonnen worden om naar een minnelijke oplossing te zoeken. Een ander punt is dat het de processuele ongelijkheid tussen burger en bestuur vergroot (het bestuur heeft met de bestuurlijke lus kans om gebreken te herstellen, de burger moet in een keer al zijn kaarten op tafel leggen). Tot slot wordt gewezen op het risico van juridisering, nu nieuwe argumenten wel toelaatbaar zijn. In de rechtspraak zal dan afgebakend moeten worden wat kwalificeert als 'grond' dan wel 'argument ter onderbouwing van een eerder aangevoerde grond'.[74] Over het argument van versnellen door afschaffing wordt opgemerkt:

> "Ik heb de indruk dat het niet het pro forma beroepschrift is dat voor de meeste vertraging in de beroepsprocedure zorgt (en hier dus ook niet de schuld van moet krijgen)."[75]

De argumenten die naar voren worden gebracht voor afschaffing luiden als volgt.[76] De functie van het pro forma beroepschrift was oorspronkelijk een tegemoetkoming aan juridisch ongeschoolde burgers terwijl het nu standaardpraktijk is voor juridische professionals. Deze professionals hebben het pro forma beroep niet nodig, maar zouden hun agenda beter moeten beheren. Indien de termijn te kort is, dan moet de wetgever die termijn verlengen. Een heel

[72] ABRvS 17 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4217.

[73] L.M. Koenraad, 'Leve het pro forma beroepschrift', *NTB* 2016/38 en D. op de Hoek, 'Het pro forma beroepschrift moet blijven', *NTB* 2016/39.

[74] Zie bijv. de noot bij ABRvS 09-02-2022, ECLI:NL:RVS:2022:363, BR 2022/30, m.nt. J. oude Egbrink & R.S. Wertheim.

[75] D. op de Hoek, 'Het pro forma beroepschrift moet blijven', *NTB* 2016/39.

[76] N. Verheij, 'Weg met het pro forma beroepschrift', *NTB* 2016/20, N. Verheij, 'Naschrift', *NTB* 2016/40.

ander voorstel is dat het pro forma beroep alleen in het financiële bestuursrecht zou moeten worden afgeschaft (dus juist niet in omgevingsrechtelijke geschillen).

> "Het wordt overzichtelijker als twee stelsels bestaan, een voor het financiële bestuursrecht: 26 weken, zonder pro forma geschriften, en een voor het overige bestuursrecht: 6 weken, met pro forma geschriften. Dan moeten op het laatste stelsel niet weer allerlei uitzonderingen worden gemaakt, zoals in de Chw en in het nog steeds veel te particularistische vreemdelingenrecht. Harmonisatie door de vorming van twee regimes (streng – minder streng) blijft het uitgangspunt, verdere differentiatie de uitzondering."[77]

In de interviews is een rechter sceptisch over het effect op versnelling van procedures met procedurele prikkels.

> "Het versnellen van procedures met procedurele prikkels zoals in de Chw helpt niets. Algemeen neveneffect van procedurele regels gericht op versnelling: je krijgt meer juridische geschillen die gaan over de toepassing van die procedurele regels en niet over de inhoud. Zo moet in Chw-zaken alles direct op tafel. Als partijen dat niet doen, dan heeft de rechtbank een onvolledig geschil op zitting. Dat zorgt alleen maar voor gedoe/ruis. Partijen zullen zeker in hoger beroep gaan. Versnellen door afschaffen van het pro-forma beroep is prima. Sanctionering is wel lastig vanwege de neveneffecten."

Een beleidsambtenaar merkt daarentegen op:

> "Die beperking is onwenselijk. En met het oog op rechtsbescherming arbitrair. Een trechter is wel wenselijk. Niet de omvang van het geding uitbreiden na beroep. Wel nieuwe argumenten toelaten. Dat leidt dan weer tot rechtspraak over of de Chw nu wel of niet van toepassing is. Een ander nadeel is het waterbedeffect. Het draagt niet bij aan een structurele oplossing voor versnelling."

Conclusie

De Crisis-en herstelwet en de toekomstige Omgevingswet (voor zover het betreft projectbesluiten) sluit pro forma beroep uit voor procedures over besluiten die onder die reikwijdte vallen. Het aanvullen van beroepsgronden na de beroepstermijn is ook niet mogelijk. Dit betekent dat de appellant binnen de beroepstermijn van zes weken al zijn kaarten op tafel moet leggen. Een optie is om het pro forma beroepschrift af te schaffen over de hele linie van het omgevingsrecht, of voor een nader te specificeren categorie besluiten. Dit vraagt om een wijziging van de wet. Het internationale recht vormt geen belemmering. Als een belangrijk bezwaar kan worden gezien dat met afschaffing van de mogelijkheid van het instellen van pro forma beroep wordt afgeweken van de Awb. Over de wenselijkheid van het afschaffen van pro forma beroep bestaan verschillende opvattingen. In de literatuur wordt benadrukt dat het pro forma beroep in de praktijk een belangrijke functie vervult, juist omdat de beroepstermijnen – zeker bij complexe besluiten – kort zijn. Een risico van afschaffing van pro forma beroep en de mogelijkheid om gronden aan te vullen, is dat het zorgt voor meer procedures over procederen (bijvoorbeeld over de vraag of iets een nieuwe 'grond' is of nader 'argument').

[77] L.J.A. Damen, 'Op naar 2GST in het bestuursrecht!', *NTB* 2020/2.

Hoofdstuk 5 Versnellen door beperking van het aantal instanties

5.1 Beroep in eerste en hoogste instantie in aangewezen geschillen

Omschrijving van de versnellingsvraag

In de Nederlandse bestuursrechtspraak is uitgangspunt dat rechtsbescherming openstaat in twee feitelijke instanties. Zo staat tegen een omgevingsvergunning voor het bouwen van woningen of van energie-infrastructuur, na bezwaar, beroep en hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Maar op de hoofdregel bestaan uitzonderingen, waardoor rechtsbescherming enkel mogelijk is bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Kan versnelling worden bewerkstelligd door vaker voor aangewezen besluiten te bepalen dat tegen die besluiten beroep openstaat in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak?

Relevante wettelijke bepalingen

> Art. 8:6 Awb
> 1. Het beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank, tenzij een andere bestuursrechter bevoegd is ingevolge hoofdstuk 2 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak dan wel ingevolge een ander wettelijk voorschrift.
>
> Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, Bijlage 2 van de Awb
> Tegen een besluit, genomen op grond van een in dit artikel genoemd voorschrift of anderszins in dit artikel omschreven, kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
> Art. 2 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak
> - Crisis- en herstelwet: (…)
> b. artikel 2.10, eerste lid
> - Wet ruimtelijke ordening:
> a. een besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan, een inpassingsplan of een rijksbestemmingsplan als bedoeld in artikel 10.3, eerste lid
> (…)
> e. de artikelen 3.30, eerste lid, onder a of b, 3.33, eerste lid, onder a of b, en 3.35, eerste lid (…)

Toelichting op het wettelijke kader

In afwijking van de hoofdregel dat beroep in twee feitelijke instanties openstaat, geldt voor besluiten die worden genomen op grond van de in art. 2 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (Bijlage 2 Awb) opgesomde voorschriften, dat rechtstreeks beroep in eerste en hoogste aanleg moet worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dat kan een aanzienlijke versnelling opleveren, omdat de procedure bij de rechtbank wordt ‘overgeslagen’.

Er is een voor dit onderzoek belangrijk aantal besluiten waarvoor de uitzondering al van toepassing is. Zo geldt voor het bestemmingsplan (art. 3.1 Wro), waarin is neergelegd op welke wijze bijvoorbeeld nieuwe woningbouw en/of energie-infrastructuur op een ruimtelijk aanvaardbare wijze kan worden ingepast, de uitzondering op grond van art. 8:6 juncto art. 2 van

Bijlage 2 van de Awb, Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. Wordt exact hetzelfde project echter ruimtelijk toegestaan door een afzonderlijke omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het geldende bestemmingplan (art. 2.1 lid 1 sub c Wabo), dan staat daartegen beroep en vervolgens hoger beroep open. Datzelfde geldt bij een afzonderlijke omgevingsvergunning voor het bouwen (art. 2.1 lid 1 sub a Wabo).

Een in het kader van dit onderzoek relevante categorie van besluiten waarop de uitzondering van toepassing is verklaard, betreft besluiten die worden voorbereid met toepassing van een in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) neergelegde coördinatieregeling. Paragraaf 3.6 Wro regelt de gemeentelijke, de provinciale (PCR) en de rijkscoördinatieregeling (RCR). Die regeling (art. 3.31 lid 1 sub a en b Wro; art. 3:33 lid 1 sub a en b Wro; art. 3:35 lid 1 Wro) is van toepassing indien dat bij besluit of bij wettelijk voorschrift is bepaald. In dat geval is ter voorbereiding van de besluitvorming afd. 3.4 Awb van toepassing en staat in eerste en enige aanleg beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak. In art. 9b Elektriciteitswet 1998 en art. 36b Gaswet zijn specifieke projecten aangewezen waarvoor een coördinatieregeling van toepassing is. Tot de gecoördineerd voorbereide besluiten waartegen dus enkel in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrecht kan worden geprocedeerd, kunnen in voorkomend geval ook de vergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan en het bouwen behoren.

Tot slot kan als voorbeeld gewezen worden op de in afd. 2.6 van de Crisis- en herstelwet opgenomen regeling van het projectuitvoeringsbesluit (art. 2.10 Chw). Tegen een dergelijk besluit staat ingevolge art. 8:6 Awb enkel beroep open in één instantie. Afd. 2.6 Chw is onder meer van toepassing op de uitvoering van projecten die geheel of hoofdzakelijk voorzien in de bouw van ten minste 5 en – onder voorwaarden – ten hoogste 2000 of 1500 nieuwe woningen.

Ook onder de Omgevingswet zal uitgangspunt zijn dat rechtsbescherming in twee feitelijke instanties wordt geboden. Als reden om uitzondering te maken op die hoofdregel wordt in de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet het volgende aangevoerd. Indien de rechtmatigheid van een besluit, zoals bijvoorbeeld het geval is bij het omgevingsplan en in voorkomend geval het projectbesluit, een voorwaarde is voor het vaststellen van een rechtmatig ander besluit, is er reden om tegen dat besluit enkel rechtsbescherming te bieden in eerste en enige instantie.[78] Dat geldt bijvoorbeeld voor het omgevingsplan als opvolger van het bestemmingsplan. Onder de Omgevingswet zal het projectbesluit onder meer in de plaats komen van het inpassingsplan op provinciaal of rijksniveau. Tegen een projectbesluit staat rechtsbescherming open bij de Afdeling bestuursrechtspraak; dat geldt ook voor alle uitvoeringsbesluiten van een projectbesluit. Op grond van art. 16.7 Ow is op de besluiten ter uitvoering van een projectbesluit waarvoor dat op grond van art. 5.45 lid 1 of lid 2 Ow is bepaald, de in afd. 3.5 Awb opgenomen vernieuwde coördinatieregeling van toepassing. Deze coördinatieregeling kan ook bij besluit en in een bijzonder wettelijk voorschrift van toepassing worden verklaard. Dat laatste gebeurt bij de overzetting van de huidige regelingen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Wordt één van de te coördineren besluiten met toepassing van afd. 3.4 Awb

[78] *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 295-302; *Kamerstukken I* 2019/20, 34986, S, p. 126-129.

voorbereid, dat geldt dat ook voor de andere besluiten. In dat geval is er geen bezwaarprocedure. Staat tegen één van de gecoördineerd voorbereide besluiten beroep open in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak, dan geldt dat ook voor alle andere besluiten.

Is het wettelijke kader adequaat?

Het wettelijk kader biedt onder het huidige recht en onder het toekomstige recht mogelijkheden voor de wetgever om (categorieën van) besluiten aan te wijzen waartegen enkel beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Op grond van art. 8:6 Awb kan het 'overslaan' van de procedure bij de rechtbank geregeld worden door de specifieke besluiten waarvoor dat gewenst is op te nemen in art. 2 van Bijlage 2 bij de Awb, de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, dat een opsomming bevat van categorieën besluiten waarvoor geldt dat daartegen enkel beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak openstaat.

Hier is sprake van een grote potentie om versnelling van het geheel van rechtsbeschermingsprocedures te bewerkstelligen. Dat kan grote voordelen bieden indien wordt beoogd zo spoedig mogelijk een onherroepelijke titel in handen te hebben om een (woningbouw en/of energie-infrastructuur) project te realiseren.

Opvallend is dat dergelijke besluiten veelal worden aangewezen door te wijzen op besluiten genomen op grond van een specifieke wettelijke bevoegdheid (bijv. art. 3.1 Wro). In bijzondere gevallen wordt de inhoud van het project doorslaggevend geacht voor de aanwijzing. De wetgever is op dat punt echter terughoudend, terwijl het wellicht een kans biedt om besluitvorming over specifieke projecten te versnellen. Zo is de aanwijzing van het projectuitvoeringsbesluit van art. 2.10 Chw specifiek bedoeld voor dat besluit, dat onder meer genomen kan worden voor projecten ter realisatie van ten minste 5 en ten hoogste 2000 woningen. De wetgever bevestigt daarmee het maatschappelijke belang van snelle onherroepelijke besluitvorming over nieuwe woningbouw. Toch is in het huidige recht niet elk besluit dat uitvoering geeft aan een dergelijk project aangewezen als besluit waartegen enkel beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Tegen een omgevingsvergunning voor de bouw van 5 of meer nieuwe woningen staat immers rechtsbescherming open in twee feitelijke instanties. Dat geldt ook voor een omgevingsvergunning om in afwijking van het bestemmingsplan een woningbouwproject van 5 of meer nieuwe woningen toe te staan. Het systeem van aanwijzing van besluiten op grond van art. 8:6 Awb lijkt voor een dergelijke wijze van aanwijzing van categorieën van besluiten ook niet direct geschikt, omdat de aard van de bevoegdheid (bestemmingsplan of niet?) doorslaggevend is bij aanwijzing en niet het maatschappelijke belang bij de uitoefening van de bevoegdheid (nieuwe woningen of niet?).

De parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet laat ziet welke argumenten de omgevingswetgever gebruikt om te bepalen of beroep in één instantie gerechtvaardigd is. Dat is het geval als de rechtmatigheid van dat besluit de voorwaarde is voor de rechtmatigheid van een daarop gebaseerd besluit. Bedacht moet daarbij worden dat de omgevingsplanwetgever streefde naar een aan het huidige recht gelijkwaardig (rechts)beschermingsniveau. Met die

opdracht in het achterhoofd is de regeling in de Omgevingswet uitgebalanceerd te noemen. Gelet op de doelstelling van het onderhavige onderzoek is het uitgangspunt van gelijkwaardig rechtsbeschermingsniveau niet doorslaggevend. Zo kan worden betoogd dat bij de beslissing over de vraag of tegen de uitoefening van een bepaalde bevoegdheid in de Omgevingswet beroep in twee of in één feitelijke instanties mogelijk moet zijn, te weinig aandacht is voor het maatschappelijke belang dat gediend is bij de realisatie van specifieke projecten waarvoor de instrumenten gebruikt worden.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Zijn er principiële bezwaren tegen het aanwijzen van meer besluiten waartegen in afwijking van de hoofdregel enkel beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak open staat?

In algemene zin onderschrijven wij het uitgangspunt van rechtsbescherming in twee feitelijke instanties. Op een substantieel aantal voor dit onderzoek relevante besluiten heeft de wetgever reeds een uitzondering gemaakt op die hoofdregel. Van belang is daarbij dat uit de bespreking van de internationale randvoorwaarden (par. 2.2) naar voren komt dat – voor zover het gaat om de zaken waar dit onderzoek om draait – rechtsbescherming bij één feitelijke, rechterlijke instantie aan de internationale eisen voldoet. Ook voor zover het gaat om het toekomstige rechtsbeschermingsregime onder de Omgevingswet. Juridisch blijkt er geen beletsel om meer besluiten aan te wijzen waarvoor geldt dat beroep alleen openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Uiteraard is daarbij een belangrijk nadeel dat afbreuk wordt gedaan aan de (extra) waarborgen die rechtsbescherming in twee feitelijke instanties biedt. Eveneens een belangrijke overweging is de daarmee gepaard gaande werkdruk bij de hoogste bestuursrechter. Indien het aantal zaken dat door die instantie moet worden behandeld omhoog gaat, en dat ligt wel voor de hand, zal dat tot vertraging van de afhandeling van zaken kunnen leiden.

Hoe zou de wet aangepast kunnen of moeten worden? Gelet op de onderzoeksopdracht, gaan de gedachten vooral uit naar het aanwijzen van (alle) besluiten die benodigd zijn voor het realiseren van projecten van bijvoorbeeld 5 of meer nieuwe woningen of aan (alle) besluiten die vereist zijn voor het realiseren van een energie-infrastructuurproject. Om dat te realiseren zal deze specifiek omschreven categorie moeten worden aangewezen aan de hand de betrokken maatschappelijke belangen, bijvoorbeeld de bouw van 5 of meer woningen. Binnen die categorie zouden dan bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor het bouwen en de (buitenplanse) omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan (of de vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (opa) onder de Omgevingswet) vallen. Het ligt dan voor de hand die besluiten enkel aan te wijzen indien daarmee het bouwen van 5 of meer woningen wordt toegestaan. Indien de wetgever categorieën van besluiten inderdaad op deze wijze gaat aanwijzen in de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak, zal dat als gevolg hebben dat het rechtsbeschermingsregime tegen een besluit of vergunning kan verschillen naar

gelang het project dat daarmee wordt gerealiseerd. Dat is dan weliswaar exact wat de wetgever beoogt, maar tevens in afwijking van de heldere, inzichtelijke wijze waarop dat regime nu vaak wordt bepaald, namelijk aan de hand van de uitgeoefende bevoegdheid.

Conclusie

Het aanwijzen van besluiten die mede woningbouw en/of energie-infrastructuur mogelijk maken, zodat tegen deze besluiten in afwijking van de hoofregel enkel beroep open staat bij de Afdeling bestuursrechtspraak, biedt een lonkend perspectief van het versneld in handen hebben van onherroepelijke besluiten.[79] Ondanks dat voor veel besluiten (bestemmingsplannen; doorgaans de met de (Wro-)coördinatieprocedure voorbereide besluiten) al geldt dat beroep in een instantie open staat, is te verwachten dat met dit instrument versnelling gerealiseerd kan worden. Er zijn immers ten eerste uitvoeringsbesluiten zoals de omgevingsvergunning voor het bouwen, waarvoor dat op dit moment niet steeds geldt. En ten tweede zijn er besluiten waarmee min of meer hetzelfde rechtsgevolg kan worden bereikt als met het vaststellen van een bestemmingsplan (de vergunning om af te wijken van het bestemmings- of omgevingsplan)[80], maar die – voor zover het gaat om dezelfde projecten: opmerkelijk genoeg – op dit moment niet hetzelfde rechtsbeschermingsregime kennen. Wij gaan ervan uit dat het toepassingsbereik van dit versnellingsinstrument groot kan zijn. Daar staat tegenover dat het niveau van rechtsbescherming afneemt en dat de hoogste bestuursrechter (nog) meer zaken in eerste aanleg krijgt om te behandelen en de werkdruk daar dus (nog verder) zal toenemen, zij het dat mogelijk tevens sprake zal zijn van een afname van de werkdruk bij de rechtbanken.[81]

5.2 Verlof voor hoger beroep

Omschrijving van de versnellingsvraag

Uitgangspunt in de bestuursrechtspraak is dat na beroep bij de rechtbank in eerste aanleg de mogelijkheid bestaat van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak of een andere hoogste bestuursrechter. Hoger beroep kan worden ingesteld tegen vrijwel elke uitspraak in de zin van afdeling 8.2.6. Awb van de rechter in eerste aanleg. Het Nederlandse bestuurs(proces)recht kent op dit moment niet een verlofstelsel om hoger beroep in te mogen stellen. Het Duitse bestuursprocesrecht kent wel een dergelijk stelsel. In deze paragraaf bespreken wij het versnellingsinstrument dat inhoudt dat partijen verlof nodig hebben om in hoger beroep te mogen komen. Indien geen verlof wordt verleend, is de rechtsbescherming derhalve beperkt tot het beroep in eerste aanleg bij de rechtbank. Zou invoeren van een verlofstelsel voor het

[79] Vgl. Ch.W. Backes e.a., Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken. Quickscan, Den Haag: BJu 2009, p. 54-55.

[80] Er wordt verwacht dat projectontwikkelaars (en gemeenten) direct na inwerkingtreding van de Omgevingswet liever een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (opa) verlenen dan werken met projectbesluiten of omgevingsplanwijziging. Komt die verwachting uit, dan is dat een reden om te bezien of aanwijzing van dergelijke vergunningen voor woningbouw of energie-infrastructuur in de rede ligt.

[81] Eventueel zou personeel van de rechtbanken kunnen worden ingezet om de toestroom van zaken bij de Afdeling het hoofd te bieden.

instellen van hoger beroep voor versnelling van de procedure in de bestuursrechtspraak kunnen zorgen?

Relevante wettelijke bepalingen

> § 124 Verwaltungsgerichtordnung (VwGO)
> (1) Gegen Endurteile einschließlich der Teilurteile nach § 110 und gegen Zwischenurteile nach den §§ 109 und 111 steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Verwaltungsgericht oder dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird.
> (2) Die Berufung ist nur zuzulassen,
> 1. wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
> 2. wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
> 3. wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
> 4. wenn das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
> 5. wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.
>
> § 124a
> (1) Das Verwaltungsgericht lässt die Berufung in dem Urteil zu, wenn die Gründe des § 124 Abs. 2 Nr. 3 oder Nr. 4 vorliegen. Das Oberverwaltungsgericht ist an die Zulassung gebunden. Zu einer Nichtzulassung der Berufung ist das Verwaltungsgericht nicht befugt. (…)

Toelichting op het wettelijke kader

Het Duitse bestuursprocesrecht kent sinds de zesde wet ter verandering van de *Verwaltungsgerichtsordnung* (1996) als uitgangspunt dat een feitelijke instantie in algemeen bestuursrechtelijke zaken volstaat. Beroep op een tweede feitelijke instantie is alleen mogelijk als is voldaan aan een van de verlofgronden voor het instellen van hoger beroep: een verlofstelsel voor hoger beroep (*Zulassungsberufung*). In de §§ 124 en 124a VwGO wordt geregeld op grond waarvan verlof kan worden verleend, hoe dat verlof kan worden verkregen, door wie het kan worden verleend en voor welke uitspraken. De Duitse wetgever beoogde vermindering van de werkdruk bij de gerechten en het verkorten van rechtsbeschermingsprocedures om het grondwettelijk verankerde recht op tijdige rechtsbescherming te garanderen.[82]

Is het wettelijke kader adequaat?

De Nederlandse bestuursrechtspraak kent geen verlofstelsel voor de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen. Uitgangspunt is dat het hoger beroep openstaat voor degenen die partij waren in het beroep in eerste en enige aanleg bij de rechtbank. Invoering heeft potentieel een groot effect op de versnelling van procedures, ook omdat de vereiste besluiten voor woningbouwprojecten en/of energie-infrastructuurprojecten, voor zover daartegen beroep in twee feitelijke instanties open staat, sneller onherroepelijk zullen zijn. Dat het Duitse bestuursprocesrecht een verlofstelsel heeft weten te realiseren door de introductie van slechts twee

[82] Zie over het Duitse verlofstelsel en de effecten daarvan A.T. Marseille, K.J. de Graaf & A.J.H. Smit, *Ruimte voor rechtsvorming*, Den Haag: BJu 2007, par. 3.4.1.

nieuwe wettelijke bepalingen, verhult tot op zeker hoogte enerzijds dat een eventueel verlofstelsel in het Nederlandse bestuursprocesrecht gepaard moet gaan met een aantal goed doordachte, specifieke keuzes en anderzijds dat de bestuursrechters worden opgezadeld met het nemen van procesbeslissingen over het al dan niet verlenen van verlof. Bovendien moge duidelijk zijn dat een verlofstelsel afbreuk doet aan de mate van rechtsbescherming die op dit moment wordt geboden in zaken waarin hoger beroep generiek is toegestaan.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Introductie (voor specifieke zaken) van een verlofstelsel voor het indienen van hoger beroep in het bestuursrecht, kan een aanzienlijke versnelling opleveren. In die gevallen waarin geen verlof wordt verleend, valt de tijd die in voorkomend geval gemoeid is met het hoger beroep weg. Dat effect is groot. Wel dient daarbij bedacht te worden dat in specifieke zaken het verlof wel zal worden verleend; de inhoud van de gronden voor het verlenen van verlof is daarvoor doorslaggevend. Ook is relevant dat rechtbanken (en in voorkomend geval ook de hogerberoepsinstantie) worden geconfronteerd met de verplichting om een procesbeslissing te nemen. Introductie van een dergelijk instrument gaat ook gepaard met werkdruk. Helder is ook dat het niveau van rechtsbescherming substantieel wordt aangetast indien geen verlof wordt toegestaan. . Van belang is daarbij dat rechtsbescherming bij één feitelijke, rechterlijke instantie voor de zaken waarover het in dit onderzoek gaat , aan de internationale eisen voldoet.

Tot slot merken wij op dat de introductie van een verlofstelsel nieuw zou zijn voor het Nederlandse bestuursrecht en dat invoering daarvan niet kan plaatsvinden zonder dat de noodzakelijke keuzes en de consequenties ervan grondig zijn doordacht. Dit versnellingsinstrument kan derhalve niet worden gezien als een *quick win*. Van belang is voorts dat invoering van een verlofstelsel voor de bestuursrechtspraak ook noopt tot doordenking van de mogelijkheden van hoger beroep in andere rechtsgebieden en waarop het bestuursrecht op dat punt afwijking van het stelsel zonder verlof zou rechtvaardigen.

Conclusie

Invoering van een verlofstelsel voor hoger beroep kan tot versnelling leiden. Daarvoor is wetswijziging vereist. Die versnelling kan alleen behaald worden in geschillen waarvoor geldt dat er rechtsbescherming in twee feitelijke instanties openstaat. De invoering van een verlofstelsel leidt in die gevallen tot een grote inbreuk op de bestaande mate van rechtsbescherming. De met die maatregel eventueel te behalen versnelling zou daarom grondiger onderzocht moeten worden voordat kan worden beslist of tot invoering kan worden overgegaan. Ook de doordenking van enerzijds de gronden om verlof toe te staan en anderzijds de vraag wie het verlof (ambtshalve of op verzoek) kan aanvragen en verlenen, is vereist voordat tot aanpassing van de kan worden overgegaan.

5.3 Verkorte motivering of cassatie in hoger beroep

Omschrijving van de versnellingsvraag

In deze paragraaf bespreken we twee versnellingsvragen. Beide zien op de (inhoudelijk) beperking van het hoger beroep in de bestuursrechtspraak. Omdat rechtsbescherming bij ten minste een feitelijke, rechterlijke instantie is gewaarborgd, voldoen de hier besproken instrumenten om versnelling te bereiken aan de internationale randvoorwaarden.

Ten eerste is de vraag aan de orde of de toepassing van een op artikel 91 lid 2 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) gelijkende algemene bepaling voor de geschillen die in het onderhavige onderzoek aan de orde zijn, tot versnelling zou kunnen leiden. Deze bepaling is geïnspireerd door artikel 81 lid 1 Wet op de Rechterlijke Organisatie[83] en wordt wel aangeduid als de bevoegdheid van de bestuursrechter om verkort uitspraak te doen of verkort te motiveren.

Een tweede vraag die centraal staat in deze paragraaf is of het hoger beroep in het bestuursrecht (of specifiek: bij de Afdeling bestuursrechtspraak) zou moeten worden omgevormd tot een cassatieberoep. De Hoge Raad heeft deze functie (doorgaans als derde instantie) in het civiele en het strafrecht. Het houdt in dat de rechter niet alle aspecten van een zaak kan beoordelen, maar enkel kan nagaan of een lagere rechter het recht juist heeft toegepast en of die lagere rechter de regels voor de procedure goed heeft gevolgd. Er wordt dan gekeken of de rechter een wet of regel verkeerd heeft uitgelegd, zijn uitspraak niet voldoende heeft onderbouwd, geen hoor-wederhoor heeft toegepast of een belangrijke vraag niet heeft laten onderzoeken.

Relevante wettelijke bepalingen

> Art. 91 lid 2 Vw 2000 (verkort uitspraak doen / verkort motiveren)
> 2. Indien de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelt dat een aangevoerde grief niet tot vernietiging kan leiden, kan zij zich bij de vermelding van de gronden van haar uitspraak beperken tot dit oordeel.
>
> Art. 79 Wet RO (cassatieberoep)
> 1. De Hoge Raad vernietigt handelingen, arresten, vonnissen en beschikkingen:
> a. wegens verzuim van vormen voorzover de niet-inachtneming daarvan uitdrukkelijk met nietigheid is bedreigd of zodanige nietigheid voortvloeit uit de aard van de niet in acht genomen vorm;
> b. wegens schending van het recht met uitzondering van het recht van vreemde staten.
> 2. Feiten waaruit het gelden of niet gelden van een regel van gewoonterecht wordt afgeleid, worden voorzover zij bewijs behoeven, alleen op grond van de bestreden beslissing als vaststaande aangenomen.

[83] De Hoge Raad kan enkel toepassing geven aan die bevoegdheid als de aangevoerde klacht niet tot cassatie kan leiden en niet noopt tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling.

Toelichting op het wettelijke kader

Ten aanzien van de verkorte motivering op grond van artikel 91 lid 2 Vw 2000, geldt het volgende. Uitgangspunt in de bestuursrechtspraak is dat een hogerberoepsinstantie oordeelt aan de hand van dezelfde wettelijke (procedurele en inhoudelijke) bepalingen die gelden in het beroep in eerste aanleg. Inclusief de verplichting om de verschillende oordelen in de uitspraak deugdelijk te motiveren. Het vreemdelingsprocesrecht maakt op die wijze van toetsen een uitzondering. Artikel 91 lid 2 Vw 2000 regelt dat als de Afdeling bestuursrechtspraak de in hoger beroep aangevoerde gronden (of: grieven) ongegrond verklaart, zij in haar uitspraak kan volstaan met die beslissing. Ze is dan dus niet verplicht die beslissing te motiveren.[84] Deze bepaling is ingevoerd toen het hoger beroep in het vreemdelingenrecht werd ingevoerd met de inwerkingtreding van de Vw2000 en beperkt het hoger beroep. Uit de memorie van toelichting bij de Vw 2000 blijkt dat de keuze van de wetgever voor een beperkte vorm van hoger beroep is ingegeven door de vrees dat de werklast voor de hogerberoepsinstantie anders onhanteerbaar zou worden en procedures onnodig verlengd zouden worden.[85] Door de invoering kunnen alle hoger beroepen die ongegrond zijn, zonder motivering worden afgedaan. De Afdeling bestuursrechtspraak kan echter ook zelf kiezen welke oordelen wel gemotiveerd worden en welk niet.

Ten aanzien van het cassatieberoep bij de Hoge Raad geldt het volgende. Partijen in het civiele recht en het strafrecht kunnen na rechtspraak in twee feitelijke instanties (Rechtbank en Gerechtshof) onder omstandigheden cassatieberoep instellen. Die optie is er om fouten in de eerdere instanties te herstellen. Dat is weliswaar in het belang van degene die in cassatie gaat, maar de belangrijkste functie van cassatierechtspraak is ook en vooral het bewaken van de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling. In de bestuursrechtspraak staat tegen een zeer beperkt aantal uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en/of het College voor Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) cassatieberoep open. De invoering van cassatieberoep over de volle breedte van het bestuursrecht staat wel ter discussie.[86]

Is het wettelijke kader adequaat?

Ten aanzien van de bevoegdheid verkort te motiveren bij een ongegrond hoger beroep, geldt het volgende. In het hoger beroep in omgevingsrechtelijke zaken (over woningbouw en/of energie-infrastructuur) geldt geen met artikel 91 lid 2 Vw 2000 vergelijkbare bepaling. In potentie levert het gebruik van deze bepaling versnelling op voor de totstandkoming van een bestuursrechtelijke uitspraak in hoger beroep. Dit is ook exact de reden waarom de wetgever ervoor heeft gekozen de bepaling in te voeren in het vreemdelingenrechtelijke hoger beroep. De versnelling kan gevonden worden in het feit dat de Afdeling bestuursrechtspraak als hogerberoepsinstantie niet langer een ongegrond hoger beroep hoeft te motiveren. Met het opschrijven van de motivering van het oordeel dat een beroep op een bepaald punt ongegrond is, kan dan wellicht minder tijd zijn gemoeid, maar uiteraard vereist de beoordeling door de

[84] Zie daarover ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1061 en ECLI:NL:RVS:2019:1060.
[85] *Kamerstukken II* 1998/99, 26 732, nr. 3, p. 11 e.v.
[86] Marseille, Tolsma e.a. 2022, p. 91 (voetnoot 32) e.v.

hogerberoepsinstantie een degelijke, inhoudelijke beoordeling van de aangevoerde gronden, voordat de rechter tot de conclusie kan komen dat het beroep op dat aspect ongegrond is.

Voor deze versnellingsoplossing is van belang dat de praktijk van verkort gemotiveerde uitspraken op grond van artikel 91 lid 2 Vw 2000 als onbevredigend werd ervaren. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft mede daarom haar praktijk in 2019 aangepast en in verkort gemotiveerde uitspraken toch steeds korte toelichtende standaardzinnen opgenomen bij ongegrond verklaarde hoger beroepen. Vanwege de controlefunctie van het hoger beroep, de individuele rechtsbescherming en ter voorlichting van de rechtspraktijk houdt de nieuwe werkwijze ook in dat vaker uitspraak wordt gedaan met een beknopte motivering. In een evaluatie van die aanpak adviseren de onderzoekers om deze werkwijze uit te bouwen: motiveren van uitspraken waarin het hoger beroep ongegrond wordt verklaard zou de regel moeten worden in plaats van de uitzondering.[87] Van groot belang voor die conclusie lijkt enerzijds dat de verkorte motivering (met korte toelichtende standaardzinnen) volgens respondenten geen recht doet aan de grote belangen en fundamentele rechten die voor een vreemdeling in geding zijn en anderzijds dat het vermoeden bestaat dat bij de Afdeling bestuursrechtspraak een zodanige betrokkenheid bij die belangen is dat er veel bereidheid is om na te denken over een vervolg van de in 2019 ingezette wijziging. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft nog niet inhoudelijk gereageerd op het evaluatierapport.

Ten aanzien van het beperken van het bestuursrechtelijke hoger beroep tot een cassatieberoep, geldt het volgende. Het in algemene zin beperken van het hoger beroep tot een cassatieberoep is onbekend in de bestuursrechtspraak. Er bestaat juist in voorkomend geval de mogelijkheid van cassatieberoep bij de Hoge Raad tegen de uitspraken in (hoger) beroep van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Invoering van dit instrument leidt in gevallen waarin rechtsbescherming in twee feitelijke instanties mogelijk was, tot verlies van een feitelijke instantie. Voor de geschillen die in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak terecht komen, is geen sprake van hoger beroep en zou de Afdeling bestuursrechtspraak nog altijd als feitelijke instantie dienst doen.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Moet het hoger beroep in het bestuursrecht (voor specifieke zaken) worden verrijkt met een op artikel 91 lid 2 Vw 2000 gelijkende bepaling om versnelling te bewerkstelligen? Dit instrument biedt in potentie versnelling in hoger beroep. De wetgever heeft het instrument in het vreemdelingenrecht nadrukkelijk ingevoerd met het oog op enerzijds het voorkomen van overbelasting van de Afdeling bestuursrechtspraak en anderzijds op het vermijden van lange doorlooptijden. Uitbreiding van het instrument naar het hoger beroep (in specifieke zaken) in de algemene bestuursrechtspraak zou daarom een versnelling kunnen bewerkstelligen. Die

[87] Bert Marseille, Marc Wever en Viola Bex-Reimert, Het motiveren van uitspraken in het hoger beroep in het vreemdelingenrecht. Verslag van een onderzoek naar de Pilot 91-2 bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Groningen: Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde 2021. Zie ook: https://www.raadvanstate.nl/@126804/rapport-motiveren-vreemdelingenrecht/.

versnelling is met name gelegen in het feit dat de motivering voor een ongegrond hoger beroep niet in de uitspraak hoeft te worden opgeschreven; de tijd die de beoordeling van het geschil met zich brengt, wordt er niet anders van. Maar er kleven ook andere bezwaren aan de invoering van dit instrument in het algemene bestuursprocesrecht. Gesteld kan worden dat in voorkomend geval de (fundamentele rechten en) belangen die in het geschil spelen onvoldoende redengevend zijn om op deze wijze afbreuk te doen aan de rechtsbescherming, waarbij onder meer moet worden gedacht aan de noodzaak een rechterlijke oordeel te motveren en die motivering kenbaar te maken. Ook de ontwikkelingen in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak op grond van art. 91 lid 2 Vw 2000 doen vermoeden dat invoering van een dergelijke bepaling in het algemene bestuursprocesrecht, niet zelden tot ontevredenheid zal leiden over de mate van geboden (en inzichtelijk gemaakte) rechtsbescherming.

Moet het hoger beroep in het bestuursrecht (voor specifieke zaken) worden omgevormd tot een cassatieberoep om versnelling te bewerkstelligen? Een belangrijke vraag die moet worden beantwoord indien dit voorstel er zou komen, is hoe moet worden omgegaan met de bestaande mogelijkheden van cassatie bij de Hoge Raad tegen uitspraken in (hoger) beroep van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. En hoe het belang van rechtseenheid en rechtsontwikkeling behartigd kan worden als er meerdere cassatierechters zijn. Die vragen alleen al bieden voldoende reden voor een ontkennend antwoord. Maar er zijn meer bezwaren. Hoewel het omvormen van het hoger beroep tot een cassatieberoep wellicht enige versnelling kan bewerkstelligen, maakt dit versnellingsinstrument een zodanig substantiële inbreuk op het huidige systeem van rechtsbescherming door de bestuursrechtspraak (in twee feitelijke instanties), dat invoering daarvan niet kan plaatsvinden zonder dat alle consequenties ervan grondig zijn doordacht. Dit versnellingsinstrument kan derhalve niet worden gezien als een *quick win*. Daarnaast is het overigens ook de vraag of de wijziging het aantal zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak zou verminderen met die wijziging.

Conclusie

Invoering van het ‘verkort motiveren’ of het ‘hoger beroep als cassatieberoep’ in het bestuursrechtelijke hoger beroep kan tot versnelling leiden. Daarvoor is wetswijziging vereist. De nadelige invloed van deze versnellingsinstrumenten op de rechtsbescherming is echter groot. Het omvormen van hoger beroep tot cassatie ligt gelet daarop niet voor de hand. Maar ook de invoering van verkort motiveren leidt tot een grote inbreuk op de bestaande mate van rechtsbescherming. De met die maatregel eventueel te behalen versnelling zou daarom grondiger onderzocht moeten worden voordat kan worden beslist of tot invoering kan worden overgegaan.

Hoofdstuk 6 Versnelling door andere inrichting beroepsprocedure

6.1 Regiezitting

Omschrijving van de versnellingsvraag

Voor een effectieve behandeling van een beroepszaak kan het van meerwaarde zijn dat de rechter zo snel mogelijk met partijen bijeenkomt om te bespreken op welke wijze de zaak het beste kan worden behandeld. Heeft de rechter daarvoor voldoende instrumenten tot zijn beschikking?

Relevante wettelijke bepalingen

> Art. 8:44 Awb
> 1. De bestuursrechter kan partijen oproepen om in persoon dan wel in persoon of bij gemachtigde te verschijnen om te worden gehoord, al dan niet voor het geven van inlichtingen. Indien niet alle partijen worden opgeroepen, worden de niet opgeroepen partijen in de gelegenheid gesteld het horen bij te wonen en een uiteenzetting over de zaak te geven.
> 2. Van het geven van inlichtingen wordt door de griffier een proces-verbaal opgemaakt.
> 3. Het wordt door de voorzitter en de griffier ondertekend. Bij verhindering van de voorzitter of de griffier wordt dit in het proces-verbaal vermeld.
>
> Art. 8:52 Awb
> 1. De bestuursrechter kan, indien de zaak spoedeisend is, bepalen dat deze versneld wordt behandeld.
> 2. (…)
> 3. Indien de bestuursrechter bepaalt dat de zaak versneld wordt behandeld, bepaalt hij tevens zo spoedig mogelijk het tijdstip waarop de zitting zal plaatsvinden en doet hij daarvan onverwijld mededeling aan partijen. Artikel 8:56 [dat bepaalt dat na afloop van het vooronderzoek partijen ten minste drie weken tevoren worden uitgenodigd voor de zitting] is niet van toepassing.

Toelichting op het wettelijke kader

Art. 8:44 Awb is ingevoerd bij de inwerkingtreding van de Awb in 1994. De memorie van toelichting bij art. 8:44 Awb meldt dat de Beroepswet, de Wet Arbo en de Ambtenarenwet 1929 een soortgelijke bepaling bevatten als art. 8:44 Awb, maar dat deze bepalingen alleen betrekking hebben op het verstrekken van inlichtingen door partijen. De memorie van toelichting vervolgt:

> "Het onderhavige artikel kan ook worden toegepast als de rechter de kans aanwezig acht dat partijen hun geschil in der minne zullen kunnen regelen. Daarmee sluit dit artikel nauw aan bij de uit het burgerlijk procesrecht bekende schikkingscomparitie (vgl. artikel 19 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Uiteraard kan het ook zo zijn, dat de rechter in dit stadium van het vooronderzoek behoefte heeft aan een mondelinge toelichting door partijen."

Een comparitie in de zin van art. 8:44 Awb biedt de rechter de mogelijkheid om te kijken of een schikking tussen partijen mogelijk is, welke geschilpunten er tussen partijen bestaan, of

de stukken compleet zijn, of partijen in de gelegenheid moeten worden gesteld hun standpunten nader te onderbouwen of van bewijs te voorzien, of het aangewezen is dat de rechter zelf van een of meer van de bevoegdheden in het kader van het vooronderzoek gebruik maakt en of de zaak in het vervolg van de procedure op een zitting moet worden behandeld.

Is het wettelijke kader adequaat?

Als de rechter een zaak met partijen wil bespreken, kan hij kiezen tussen een zitting (art. 8:56 Awb) en een comparitie. Als de rechter zo snel mogelijk na het indienen van een beroep de zaak met partijen wil bespreken, ligt het – zeker op het eerste gezicht – voor de hand te kiezen voor een comparitie in plaats van voor een zitting. Behandeling van een zaak ter zitting vergt dat partijen ten minste drie weken voordat de zitting wordt gehouden, daarvan in kennis worden gesteld. Voor een comparitie bestaat niet een dergelijke verplichting.

Bij nader inzien is het de vraag hoe groot de voordelen van het instrument van de comparitie zijn als de rechter de zaak zo snel mogelijk na het indienen van het beroep met partijen wil bespreken.

In de eerste plaats is de tijdwinst die geboekt kan worden met het vroegtijdig bespreken van de zaak op een comparitie in plaats van een op een zitting, beperkt. De rechter kan namelijk de drie weken-termijn voor de kennisgeving van de zitting verkorten als hij beslist een zaak versneld te behandelen (art. 8:52 Awb).

In de tweede plaats geldt dat, ongeacht de formele status van de bijeenkomst (comparitie of zitting), de rechter niet beperkt is in wat hij daar met partijen bespreekt. De comparitie kan, net als de zitting, ook worden gebruikt om partijen de zaak te laten bepleiten. De zitting kan, net als een comparitie, ook worden gebruikt om inlichtingen van partijen te vragen of om te onderzoeken of minnelijke oplossing van het geschil mogelijk is.

Een voordeel voor de keuze voor een zitting is dat de rechter niet verplicht is de zaak vervolgens nogmaals ter zitting te behandelen. Als de rechter de vroege bijeenkomst houdt in de vorm van een comparitie en hij het vervolgens niet nodig vindt de zaak ter zitting te behandelen, kan een zitting alleen achterwege blijven als hij daarvoor van partijen toestemming heeft gekregen (art. 8:57 Awb).[88] Wordt de vroege bijeenkomst gehouden in de vorm van een zitting, dan kan de rechter ervoor kiezen, zonder dat hij daarvoor de instemming van partijen nodig heeft, direct uitspraak te doen, zonder de zaak nogmaals op een zitting te behandelen.

Voordeel van de keuze voor een zitting is ten slotte dat die openbaar is. Art. 8:44 Awb meldt niet dat een comparitie openbaar is. Of een comparitie openbaar is, is onduidelijk. Van een zitting is zeker dat die – uitzonderingen daargelaten – openbaar is (art. 8:62 Awb).

[88] Zie daarover nader paragraaf 6.4.

De voordelen van een vroege bijeenkomst met partijen als zitting in plaats van als comparitie pleiten ervoor dat de rechter, als hij van die mogelijkheid gebruik wil maken, ambtshalve beslist dat de zaak versneld wordt behandeld, vervolgens een zitting belegt en partijen oproept daar te verschijnen. Afhankelijk van het verloop van de zitting kan hij beslissen of de zaak nogmaals op een zitting moet worden behandeld of dat hij uitspraak doet zonder een nieuwe behandeling van de zaak ter zitting.

Behalve de vraag in welke vorm (comparitie of zitting) een bijeenkomst met partijen zo snel mogelijk na het instellen van beroep het beste kan plaatsvinden, is de vraag van belang in hoeverre het van meerwaarde is om, ten behoeve van een snelle afhandeling van de procedure, zo snel mogelijk een bijeenkomst te beleggen waar de rechter de zaak met partijen bespreekt.

Uit de interviews komt een genuanceerd beeld naar voren. Twee rechters bij de Raad van State:

> "Het is moeilijk in te schatten of een comparitie of regiezitting zou helpen, als de zaak niet grondig is voorbereid. De Raad van State zet juist in op de voorbereiding van het dossier, zodat de zitting effectief kan worden benut."

Een rechter van een rechtbank:

> "Eenvoudige zaken kun je op een regiezitting in 15 minuten per zaak behandelen, die kunnen dan snel het uitspraaktraject in, daar heb je ook geen verweerschrift nodig."

Informatie over de effecten en de effectiviteit van regiezittingen is te vinden een onderzoek uit 2010, naar experimenten bij vier rechtbanken met dit instrument (die overigens niet beperkt waren tot omgevingsrechtelijke zaken).[89] Interessant is met name de vergelijking tussen de werkwijze van (toenmalige) rechtbanken Dordrecht en Roermond enerzijds, en die van de (toenmalige) rechtbank Leeuwarden anderzijds.

Het experiment in Leeuwarden hield in dat zo snel mogelijk na binnenkomst van het beroep een zitting werd gepland. In zaken waarin het beroepschrift van gronden was voorzien, werd de zitting 6 weken na het indienen van het beroep gepland, in zaken waarin het beroepschrift nog niet van gronden was voorzien, 10 weken na binnenkomst van het beroep. In beide gevallen lag er minimaal 2 weken tussen de ontvangst van het verweerschrift en de zitting. Op de zitting beoordeelde de rechter of direct uitspraak kon worden gedaan, of dat partijen de gelegenheid dienden te krijgen voor nadere standpuntbepaling en/of bewijslevering.

Voor de bijna 100 zaken die in het kader van het experiment werden behandeld, gold het volgende. Gemiddeld werd de zaak 9 weken na het indienen van het beroep op de zitting

[89] A.T. Marseille, *Comparitie en regie in de bestuursrechtspraak*, Groningen: vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde 2010.

behandeld. In 93% van de ter zitting behandelde zaken volgde de uitspraak direct op de zitting, in 7% werd het vooronderzoek heropend. Gemiddeld lagen er 7 weken tussen de zitting en de uitspraak. Al met al werd de gemiddelde in het experiment behandelde zaak binnen 4 maanden afgedaan.

In Dordrecht en Roermond hield het experiment in dat zaken zo snel mogelijk op een comparitie ex art. 8:44 Awb werden gepland, waar partijen werden opgeroepen om te verschijnen. In Dordrecht vond de comparitie gemiddeld iets minder dan 4 maanden na het instellen van het beroep plaats, in Roermond gemiddeld iets meer dan 4 maanden na het instellen van beroep. De comparitie kan verschillende uitkomsten hebben. De meest basale onderscheiding is die tussen het intrekken van het beroep en het voortzetten van de procedure. Intrekking vond in ongeveer 1 op de 6 gevallen plaats. Voortzetting van de procedure betekent per definitie dat het beroep nog op een zitting wordt behandeld, tenzij partijen instemmen met een verzoek van de rechter ex art. 8:57 Awb om af te zien van een behandeling ter zitting. Als de rechter zo'n verzoek deed, stemden partijen in 5 van de 6 gevallen daarmee in. Al met al werd in Roermond iets minder dan de helft van de zaken na de comparitie alsnog op een zitting behandeld, in Dordrecht minder dan 20%. De tijd tussen de comparitie en de afronding van de procedure verschilde zowel in Dordrecht als in Roermond sterk per zaak, al naar gelang het verloop van de procedure in het vervolg op de comparitie. Volgde de uitspraak direct op de comparitie, dan bedroeg de tijd tussen de comparitie en de uitspraak in Roermond minder dan 3 maanden, in Dordrecht ruim 4 maanden. Werd de comparitie gevolgd door nadere bewijslevering en/of standpuntbepaling door partijen en door een zitting, dan duurde het na de comparitie in Roermond gemiddeld iets meer dan 5 maanden voordat de zaak was afgerond, in Dordrecht ruim een half jaar.

Een vergelijking tussen het experiment in Leeuwarden en de experimenten in Dordrecht en Roermond laat zien dat vanuit een oogpunt van snelheid de werkwijze van de rechtbank Leeuwarden de voorkeur geniet. De Leeuwarder werkwijze zorgde ervoor dat zaken snel ter zitting werden behandeld en dat het weinig voorkwam dat het onderzoek na de zitting moest worden hervat. In Dordrecht en Roermond duurde het langer voordat de zaak op een comparitie werd behandeld en kon minder vaak direct na de comparitie een uitspraak worden gedaan.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Bij de vroege bijeenkomst tussen rechter en partijen kan de bestuursrechter goed uit de voeten met het bestaande instrumentarium, dat hoofdstuk 8 Awb hem aanreikt. Wetswijzigingen zijn niet nodig. De enige wettelijke belemmering die de rechter parten zou kunnen spelen, betreft het feit dat de rechter na een comparitie niet ambtshalve kan beslissen dat hij uitspraak doet zonder zitting; hij moet partijen vragen of die er mee akkoord zijn dat de zaak niet op een zitting wordt behandeld. Aan deze formele beperking hoeft echter niet al te zwaar worden getild. Hiervoor zagen we dat verzoeken om toestemming de zitting achterwege te laten bijna altijd worden gehonoreerd; als de rechter zo'n verzoek op de comparitie doet, gaat er geen tijd verloren met het wachten op de reactie van partijen. Daarnaast zagen we dat de

vroege bijeenkomst tussen rechter en partijen ook kan plaatsvinden in de vorm van een zitting. Wordt voor die mogelijkheid gekozen, dan is het probleem daarmee de wereld uit: de rechter kan ambtshalve beslissen uitspraak te doen in het vervolg op de zitting.

Conclusie

Een vroege bijeenkomst waarop rechter en partijen de beroepszaak bespreken, kan bijdragen aan een snelle afdoening van het beroep. In het verleden gehouden experimenten laten zien dat met name het zo snel mogelijk organiseren van een zitting zeer kan bijdragen aan een snelle afdoening. Wetswijzigingen zijn daar niet voor nodig.

6.2 Informele afhandeling (schikking/mediation)

Omschrijving van de versnellingsvraag

Een procedure bij de bestuursrechter kan als uitkomst hebben dat partijen tot een schikking komen. Is dat het geval, dan kan dat betekenen dat de procedure sneller is afgerond dan wanneer de procedure was geëindigd in een uitspraak. Heeft de rechter voldoende mogelijkheden om te bevorderen dat partijen tot een schikking komen?

Relevante wettelijke bepaling

Hoofdstuk 8 Awb geeft geen regels over het treffen van een schikking door partijen. De enige bepaling die daarmee in verband kan worden gebracht, is art. 8:44 Awb, zij het niet vanwege de tekst van die bepaling, maar vanwege de memorie van toelichting.

> Art. 8:44 Awb
> 1. De bestuursrechter kan partijen oproepen om in persoon dan wel in persoon of bij gemachtigde te verschijnen om te worden gehoord, al dan niet voor het geven van inlichtingen. Indien niet alle partijen worden opgeroepen, worden de niet opgeroepen partijen in de gelegenheid gesteld het horen bij te wonen en een uiteenzetting over de zaak te geven.
> 2. Van het geven van inlichtingen wordt door de griffier een proces-verbaal opgemaakt.
> 3. Het wordt door de voorzitter en de griffier ondertekend. Bij verhindering van de voorzitter of de griffier wordt dit in het proces-verbaal vermeld.

De memorie van toelichting meldt over de betekenis van art. 8:44 Awb in verband met de mogelijkheid dat partijen hun geschil schikken, het volgende:

> “Het onderhavige artikel kan ook worden toegepast als de rechter de kans aanwezig acht dat partijen hun geschil in der minne zullen kunnen regelen. Daarmee sluit dit artikel nauw aan bij de uit het burgerlijk procesrecht bekende schikkingscomparitie (vgl. artikel 19 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Uiteraard kan het ook zo zijn, dat de rechter in dit stadium van het vooronderzoek behoefte heeft aan een mondelinge toelichting door partijen.”[90]

[90] Zie: www.pgawb.nl/pg-awb-digitaal/hoofdstuk-8/8-2-behandeling-van-het-beroep/8-2-2-vooronderzoek/artikel-844/

Daarnaast verdient te worden vermeld dat in de professionele standaarden die de bestuursrechters hebben opgesteld en die kunnen worden gezien als een intentieverklaring over de wijze waarop de bestuursrechter de aan hem voorgelegde geschillen behandelt, is vastgelegd dat de bestuursrechter ter zitting aandacht besteedt aan de vraag of overeenstemming tussen partijen mogelijk is.[91] In de professionele standaarden is die intentie als volgt verwoord:

> "De bestuursrechter onderzoekt of sprake is van een eenduidig juridisch geschil of van een conflict met achterliggende belangen. Hij betrekt deze belangen in de zitting om de kans op finale beslechting van het conflict te maximaliseren, eventueel door behulpzaam te zijn bij een schikking of door te verwijzen naar mediation."

Toelichting op het wettelijke kader

Het staat partijen in de procedure bij de bestuursrechter vrij te bezien of zij een minnelijke oplossing voor hun geschil kunnen bereiken. De rechter heeft op grond van art. 8:44 Awb de bevoegdheid om partijen in een vroeg stadium van de procedure op te roepen voor een comparitie, om te bekijken of een minnelijke oplossing van het geschil mogelijk is. Ook de behandeling van het beroep ter zitting kan hij daartoe benutten.

Is het wettelijke kader adequaat?

Het is onbekend hoe vaak een procedure bij de bestuursrechter eindigt met een schikking. Uit onderzoek komt als beeld naar voren dat het aantal zaken waarin de rechter onderzoekt of een minnelijke oplossing tussen partijen mogelijk is relatief gering is, en het aantal zaken dat met een schikking eindigt nog geringer.

Zo blijkt uit onderzoek van Marseille & Wever uit 2019, naar de behandeling van beroepszaken door bestuursrechters van de rechtbank, op basis van een representatieve dwarsdoorsnede van 369 uitspraken, dat in geen van die procedures een comparitie ex art. 8:44 Awb was gehouden.[92] Uit onderzoek van Marseille e.a. uit 2015, waarin 148 zittingen van bestuursrechter van rechtbanken zijn bijgewoond, komt naar voren dat de bestuursrechter in minder dan een kwart van de door hem ter zitting behandelde zaken onderzoekt of een rechtmatige minnelijke oplossing mogelijk is. Op 7 van die 148 zittingen onderzocht de rechter de mogelijkheid van een minnelijke oplossing van het geschil, in 1 van die 7 gevallen leidde dat ertoe dat het beroep werd ingetrokken.[93] Uit onderzoek van Marseille e.a. uit 2018, gebaseerd op observaties bij 39 zittingen, blijkt dat geen enkele zitting resulteerde in een schikking en dat de rechter op geen enkele van de zittingen bij de start van de behandeling van de zaak onderzocht of

[91] Zie: www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocumentens/Professionele-standaarden-van-de-bestuursrechter-bij-de-rechtbanken.pdf.

[92] Bert Marseille & Marc Wever, 'Snelheid, maatwerk en finaliteit in bestuursrechtelijke procedures bij de rechtbank', *NJB* 2019/225. Omdat het onderzoek zich beperkte tot uitspraken, is onbekend in hoeveel zaken die resulteerden in de intrekking van het beroep, een comparitie ex art. 8:44 Awb is gehouden.

[93] A.T. Marseille e.a., *De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling bij de bestuursrechter*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015, http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/sites/default/files/documenten/BZK%20NZB%20Rapport%20pdf.pdf, respectievelijk p. 90-91 en p. 100.

sprake was van een eenduidig juridisch geschil of van een conflict met achterliggende belangen, zij het dat die vraag wel af en toe in de loop van de zitting aan de orde was.[94]

Uit het onderzoek dat beschikbaar is over het verloop van bestuursrechtelijke procedures komt al met al niet naar voren dat de rechter met grote regelmaat actief onderzoekt of een minnelijke oplossing van het geschil tussen partijen mogelijk is.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

In 2016 heeft de regering de 'Wet bevordering mediation' in consultatie gebracht.[95] Het voorstel, dat inmiddels is ingetrokken,[96] bevat twee bepalingen over de taak van de bestuursrechter ter zake van het zoeken naar een minnelijke oplossing voor het geschil van partijen.

De beide voorgestelde bepaling luiden als volgt:

> Art. 8:41a lid 1 Awb
> De bestuursrechter onderzoek de mogelijkheid van een rechtmatige minnelijke oplossing.
>
> Art. 8:41a lid 2 Awb
> De bestuursrechter kan partijen in de gelegenheid stellen om deel te nemen aan mediation, indien hem dit gelet op de aard van het geschil geraden voorkomt.

Mochten de beide voorgestelde bepalingen alsnog in de Awb worden opgenomen, zal dat er dan toe leiden dat voor een groter deel van de conflicten bij de bestuursrechter een minnelijke oplossing wordt gevonden? Dat is mogelijk, maar alleen als dankzij de aan de Awb toegevoegde bepalingen de bestuursrechter iets gaat doen wat hij zonder die bepalingen had nagelaten. Hoe groot is die kans?

Het lijkt niet reëel om hooggespannen verwachtingen te koesteren over de bevoegdheid mediation aan te bieden. In het afgelopen twee decennia was te zien dat mediation van grote waarde kan zijn, maar in veel gevallen kan worden volstaan met een minder 'zwaar' middel, ter oplossing van conflicten tussen overheid en burger.[97] Bovendien, ook nu al heeft de rechter de mogelijkheid partijen te wijzen op de mogelijkheid van mediation. Het is de vraag of het expliciteren van die bevoegdheid, door die op te nemen in een aan de Awb toe te voegen bepaling, er toe zal leiden dat de rechter daar vaker gebruik van maakt.

---

[94] Bert Marseille, Wilke Swinkels & Hilde-Marije de Jong, 'Professionele standaarden en de praktijk van de zitting bij de bestuursrechter', *NTB* 2018/73.

[95] Zie: www.internetconsultatie.nl/wetmediation/details

[96] Zie: www.wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK006813

[97] Uit een onder auspiciën van onder meer de VNG uitgevoerd onderzoek (J. Slooijer, *De stand van mediation anno 2012/2013*, http://mediatorsfederatienederland.nl/content/uploads/sites/2/2014/05/Stand_van_mediation_bij_gemeenten_anno_2012_2013.pdf) over het gebruik van mediation door gemeenten, komt naar voren dat de toepassing van daarvan uiterst beperkt is (zie p. 7 van het onderzoeksrapport). Zie ook reeds: K.J. de Graaf, M. Herweijer & A.T. Marseille, *Mediation in bezwaar; evaluatie mediationproject Provincie Overijssel*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde 2003.

Dan de verplichting om de mogelijkheid van een minnelijke oplossing te zoeken Sinds ongeveer tien jaar geleden de Nieuwe Zaaksbehandeling in de bestuursrechtspraak haar intrede deed, geldt onderzoek door de rechter ter zitting naar een minnelijke oplossing als *best practice*.[98] We zagen hiervoor al dat uit onderzoek blijkt dat een ruime meerderheid van de bestuursrechters daar veelal niet naar handelt. De redenen waarom het niet gebeurt, verschillen. Sommige rechters vinden dat het niet hun taak is, andere maken per zaak een inschatting of zo'n exercitie zinvol is.[99] Van belang is dat in bijna de helft van de beroepszaken waar burgers met een gemachtigde procederen, de gemachtigde van oordeel is dat het in de betreffende zaak om meer gaat dan alleen om een juridisch geschil over de rechtmatigheid van het bestreden besluit.[100] Zo bezien zou het kunnen helpen als de wet de bestuursrechter verplicht in elke zaak ter zitting te onderzoeken of een minnelijke oplossing mogelijk is.

Conclusie

De bestuursrechter heeft de mogelijkheid de comparitie en de zitting te gebruiken om te bezien of een minnelijke oplossing van het geschil tussen partijen mogelijk is te bereiken. Onderzoek rechtvaardigt het vermoeden dat de rechter van die mogelijkheid minder gebruikmaakt dan zou kunnen. Een wettelijke verplichting om de mogelijkheid van een minnelijke oplossing van het geschil tussen partijen te onderzoeken, zou er aan kunnen bijdragen dat een groter deel van de geschillen die aan de rechter worden voorgelegd, resulteren in een minnelijke oplossing tussen partijen.

6.3 Versnelde behandeling (voor aangewezen geschillen)

Omschrijving van de versnellingsvraag

Het in de Awb neergelegde procesrecht kent in afdeling 8.2.3 de mogelijkheid van een versnelde behandeling. De wijze van behandelen kan worden toegepast als op korte termijn een uitspraak in de bodemprocedure gewenst is (spoedeisende zaak). Is de versnelde behandeling van toepassing, dan kan de omvang van het vooronderzoek worden beperkt en kunnen procedurele termijnen worden verkort. Beslist de rechter tot versnelde behandeling, dan wordt ook zo spoedig mogelijk de zitting gepland waarbij de termijn van minimaal drie weken om partijen uit te nodigen niet geldt. Het beroep bij de bestuursrechter zou kunnen worden versneld door de afdeling over versnelde behandeling vaker van toepassing te verklaren. Ook zou de wetgever categorieën van gevallen kunnen aanwijzen waarvoor geldt dat deze versneld worden behandeld overeenkomstig deze afdeling 8.2.3 Awb.

[98] Zie: www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocumentens/Professionele-standaarden-van-de-bestuursrechter-bij-de-rechtbanken.pdf.
[99] Marseille e.a. 2015, p. 43-46.
[100] Marseille e.a. 2015, p. 116-117.

Relevante wettelijke bepalingen

Art. 8:52 Awb
1. De bestuursrechter kan, indien de zaak spoedeisend is, bepalen dat deze versneld wordt behandeld.
2. In dat geval kan de bestuursrechter:
a. de in artikel 8:41, vijfde lid, bedoelde termijn verkorten,
b. de in artikel 8:42, eerste lid, bedoelde termijnen verkorten,
c. artikel 8:43, tweede lid, geheel of gedeeltelijk buiten toepassing laten,
d. artikel 8:47, derde lid, geheel of gedeeltelijk buiten toepassing laten,
e. de in artikel 8:47, vijfde lid, bedoelde termijn verkorten, en
f. de in artikel 8:58, eerste lid, bedoelde termijn verkorten.
3. Indien de bestuursrechter bepaalt dat de zaak versneld wordt behandeld, bepaalt hij tevens zo spoedig mogelijk het tijdstip waarop de zitting zal plaatsvinden en doet hij daarvan onverwijld mededeling aan partijen. Artikel 8:56 is niet van toepassing.

Art. 8:53 Awb
Blijkt aan de bestuursrechter bij de behandeling dat de zaak niet voldoende spoedeisend is om een versnelde behandeling te rechtvaardigen of dat de zaak een gewone behandeling vordert, dan bepaalt hij dat de zaak verder op de gewone wijze wordt behandeld.

Art. 1.6 lid 1 Chw
De bestuursrechter behandelt het beroep met toepassing van afdeling 8.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht.

Toelichting op het wettelijke kader

Als beroep of hoger beroep wordt ingesteld bij de bestuursrechter, dan wordt elke zaak behandeld overeenkomstig de bepalingen van de Awb. Die bepalingen kennen in voorkomend geval niet alleen termijnen (o.a. voor het bijschrijven van het verschuldigde griffierecht; voor het indienen van een verweerschrift; voor het reageren op een deskundigenverslag; voor het indienen van nadere stukken; voor uitnodiging voorafgaand aan de zitting), maar ook de mogelijkheid om partijen toe te staan proceshandelingen te verrichten die tijd in beslag nemen (repliek en dupliek; wensen doorgeven voor deskundigenonderzoek). Indien de bestuursrechter de zaak spoedeisend acht en (op verzoek[101] op ambtshalve) beslist dat de zaak versneld zal worden behandeld, kunnen de genoemde termijnen worden verkort[102] en de genoemde handelingen geheel of gedeeltelijk buiten toepassing worden gelaten. Indien de zaak complex is, kan dat echter reden zijn om niet te beslissen voor toepassing van de versnelde behandeling.[103] Wordt de zaak eenmaal versneld behandeld, dan kan de rechter op grond van art. 8:53 Awb van die beslissing terugkomen.

[101] Bestuursrechters beogen verzoeken binnen een week af te handelen, zie art. 2.7 Procesreglement bestuursrecht rechtbanken 2021.
[102] Er is (uiteraard) geen bevoegdheid om de termijn te verkorten voor het indienen van het beroepschrift (ABRvS 15 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2803).
[103] *PG Awb II*, p. 447.

In een aantal relevante geschillen heeft de wetgever bepaald dat zaken versneld zullen worden behandeld. Naast de regeling in art. 8:55b lid 3 Awb, gaat het om het beroep en het hoger beroep in zaken die onder de Crisis- en herstelwet vallen (art. 1.6 lid 1 jo. art. 1.9a Chw). In art. 1.6 lid 1 Chw is immers geregeld dat de bestuursrechter het beroep behandelt met toepassing van afdeling 8.2.3 Awb.

Is het wettelijke kader adequaat?

De bepaling biedt de bestuursrechter veel vrijheid om voor de versnelde behandeling te kiezen en de in art. 8:52 lid 2 Awb genoemde bevoegdheden te gebruiken. Dat kan tot versnelling leiden voor spoedeisende zaken.

De grote vrijheid van de bestuursrechter geldt allereerst de beslissing om de zaak versneld te behandelen. De wetgever heeft er echter in specifieke zaken voor gekozen om die vrijheid weg te nemen. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in art. 1.6 lid 1 Chw voor zaken die vallen onder de Chw, met name om de rechter in staat te stellen de korte(re) termijn om uitspraak te doen (art. 1.6 lid 4 Chw) te halen. Over de verplichting van de bestuursrechter om zaken versneld te behandelen werd in het juridisch-dogmatisch deel van de evaluatie van de Chw kort en krachtig geconcludeerd: “Wij verwachten dat de inzet van de instrumenten van de versnelde procedure op zichzelf geen procedurele versnelling van betekenis teweeg zal kunnen brengen”.[104] Die conclusie was gebaseerd op het volgende. Zelfs als de wetgever versnelde behandeling voorschrijft voor aangewezen zaken, dan blijkt de rechter alsnog over veel vrijheid te beschikken. Ten eerste om te beslissen om de versnelde behandeling te beëindigen (art. 8:53 Awb) en terug te vallen op de gewone behandeling. Ten tweede omdat de bij de versnelde behandeling behorende bevoegdheden van de rechter, onder meer om partijen kortere termijnen te gunnen dan gebruikelijk, hem eveneens veel vrijheid bieden. De bestuursrechter hoeft geen gebruik te maken van die versnellingsmogelijkheden. De termijnen worden niet van rechtswege korter; de rechter moet daarover in elke zaak afzonderlijk beslissen. Niemand dwingt hem om kortere termijnen te stellen dan in de gewone procedure.

Een beslissing om versneld te behandelen in de ene zaak kan leiden tot vertraging in een andere, zodat de beslissing om versneld te behandelen een vorm van prioritering is.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Zonder de wettelijke bepalingen te wijzigen, zouden bestuursrechters in spoedeisende zaken vaker kunnen beslissen om zaken versneld te behandelen. In potentie biedt die beslissing aan de rechter de mogelijkheid om meer regie te nemen ten aanzien van de voortgang van de procedure en zodoende versnelling te bewerkstelligen. Ook partijen kunnen zonder dat daarvoor een wetswijziging vereist is, de rechter verzoeken te beslissen om een zaak versneld te behandelen.

[104] A.T. Marseille e.a., *Crisis- en herstelwet. Evaluatie procesrechtelijke bepalingen*, Groningen: Vakgroep B&B 2012, p. 89. In combinatie met de verplichting om binnen 6 maanden uitspraak te doen, is wellicht wel een effect te zien.

De wetgever kan er voor kiezen om een duidelijke prioritering uit te spreken richting de rechtspraal door specifieke zaken aan te wijzen waarvoor geldt dat de bestuursrechter het beroep behandelt met toepassing van afdeling 8.2.3 Awb, bijvoorbeeld zaken over de bouw van een (substantieel) aantal woningen of de realisering van energie-infrastructuur. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in de Chw. Ondanks dat een dergelijke wetswijziging een belangrijke aanwijzing zou inhouden voor bestuursrechters om prioriteiten te stellen tussen zaken, behoudt de bestuursrechter dan een grote mate van vrijheid om de daarmee beschikbaar komende bevoegdheden in te zetten voor versnelling van de procedure; versneld behandelen kan door de rechter worden beëindigd en hij kan het inkorten van termijnen achterwege laten.

Conclusie

Als de bestuursrechter een zaak kwalificeert als spoedeisend en beslist om die versneld te behandelen of als de wetgever categorieën van zaken aanwijst voor versnelde behandeling, is geenszins verzekerd dat er ook daadwerkelijke versnelling van de procedure wordt bewerkstelligd. Er is veel vrijheid om de bevoegdheden van de rechter om te versnellen, al dan niet te gebruiken. Bij gebruik van de in art. 8:52 lid 2 Awb neergelegde bevoegdheden is versnelling te behalen.

Een zaak versneld behandelen dwingt ook tot het prioriteren van zaken. Rechters zullen op dit moment niet snel van oordeel zijn dat zaken waarin woningbouw en/of energie-infrastructuur aan de orde is, inherent meer spoedeisend zijn dan andere zaken. Daar komt bij dat het beslissen tot versnelde behandeling waarschijnlijk bijdraagt aan verhoging van de al bestaande hoge werkdruk van rechters en dat de versnelde behandeling van dit soort zaken ten koste zal gaan van de doorloopsnelheid van andere zaken. Een aanwijzing van de wetgever welke zaken versneld behandeld zouden moeten worden, kan daarom een belangrijke symboolfunctie hebben.

6.4 Snel een adequaat verweerschrift

Omschrijving van de versnellingsvraag

Voor de beoordeling van een beroep is het van meerwaarde als de rechter zo snel mogelijk over een adequaat verweerschrift van het bestuursorgaan beschikt. Heeft de rechter voldoende instrumenten om te bereiken dat het bestuursorgaan zo snel mogelijk met een verweerschrift komt?

Relevante wettelijke bepalingen

> Art. 8:42 Awb
> 1. Binnen vier weken na de dag van verzending van de gronden van het beroepschrift aan het bestuursorgaan zendt dit de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de bestuursrechter en kan het een verweerschrift indienen. Indien de bestuursrechter om een verweerschrift heeft verzocht, dient het bestuursorgaan binnen vier weken een verweerschrift in.
> 2. De bestuursrechter kan de in het eerste lid bedoelde termijnen verlengen.

Art. 8:52 Awb
1. De bestuursrechter kan, indien de zaak spoedeisend is, bepalen dat deze versneld wordt behandeld.
2. In dat geval kan de bestuursrechter: (…)
b. de in artikel 8:42, eerste lid, bedoelde termijnen verkorten, (…)

Art. 8:31 Awb
Indien een partij niet voldoet aan de verplichting te verschijnen, inlichtingen te geven, stukken over te leggen of mee te werken aan een onderzoek als bedoeld in artikel 8:47, eerste lid, kan de bestuursrechter daaruit de gevolgtrekkingen maken die hem geraden voorkomen.

Toelichting op het wettelijke kader

Wie beroep instelt bij de bestuursrechter, is verplicht de gronden van zijn beroep kenbaar te maken. Hoofregel is dat de gronden van het beroep in het beroepschrift worden vermeld (art. 6:5 Awb). Appellanten bij de bestuursrechter kunnen op verzoek uitstel krijgen van het indienen van de gronden van hun beroep (art. 6:6 Awb). Zodra de gronden van het beroep zijn ingediend, verzoekt de rechter het bestuursorgaan om indiening van de gedingstukken en een verweerschrift. Daarvoor staat een termijn van 4 weken (art. 8:42 Awb). De rechter kan die termijn verlengen, maar ook – als hij heeft beslist dat de zaak versneld wordt behandeld – verkorten (zie respectievelijk art. 8:42 lid 2 Awb en art. 8:52 lid 2, aanhef en sub b Awb).

Het verschilt per zaak hoe groot het belang is dat de rechter (en de andere partijen) over het verweerschrift van het bestuursorgaan beschikken. Als tegen het besluit nauwelijks (onderbouwde) gronden zijn aangevoerd en het besluit zelf is voorzien van een uitvoerige motivering, zal het verweerschrift van weinig toegevoegde waarde zijn ten opzichte van de motivering die in het besluit zelf is te vinden. Dat is anders als het besluit karig is gemotiveerd, of als in de gronden van het beroep uitvoerig is uiteengezet waarom het besluit volgens de appellant niet rechtmatig is. In dat geval kan het voor de rechter bij de voorbereiding van de zaak van meerwaarde zijn als hij over een verweerschrift beschikt.

Is het wettelijke kader adequaat?

Welke instrumenten heeft de rechter om af te dwingen dat bestuursorganen tijdig met een verweerschrift komen?

Een eerste vraag die daarbij opkomt, is of de rechter art. 8:31 Awb kan inzetten. Die bepaling geeft de rechter de mogelijkheid om, als partijen niet voldoen aan een aantal in die bepaling omschreven verplichtingen, ‘daaruit de gevolgtrekkingen maken die hem geraden voorkomen’. In art. 8:31 Awb wordt een aantal verplichtingen van partijen met name genoemd, maar *niet* de verplichting van het bestuursorgaan een verweerschrift in te dienen. Het valt wel op dat de omschrijving van de verplichtingen in algemene bewoordingen is gesteld, zodat een ruime lezing van de bepaling tot de conclusie zou kunnen leiden dat ook de verplichting van

het bestuursorgaan een verweerschrift te overleggen, eronder valt. Uit de jurisprudentie blijkt echter dat art. 8:31 Awb niet van toepassing is op die verplichting.[105]

Staat de rechter daarmee met lege handen? Dat is niet het geval. De rechter heeft tal van instrumenten die hij kan inzetten om een bestuursorgaan dat heeft verzuimd een verweerschrift in te dienen, ertoe te bewegen dat alsnog te doen. Een voorbeeld biedt art. 8:44 Awb, dat de rechter de bevoegdheid verschaft een partij op te roepen voor het verstrekken van inlichtingen (comparitie). Als het bestuursorgaan niet tijdig een verweerschrift indient, kan de rechter het bestuursorgaan oproepen uitleg te komen geven over de reden van het verzuim. De comparatie kan de rechter ook benutten om het bestuursorgaan te vertellen dat het ontbreken van een verweerschrift ertoe kan leiden dat hij tot het oordeel zal komen dat het bestuursorgaan de stellingen van de appellant onvoldoende heeft weersproken en dat om die reden diens beroep gegrond is en het besluit van het bestuursorgaan zal worden vernietigd.

Een andere mogelijkheid is dat de rechter per zaak, op het moment dat de appellant de gronden van het beroep heeft ingediend, beslist of het voor de start van de inhoudelijke voorbereiding van de zaak door de rechter noodzakelijk is dat hij over het verweerschrift van het bestuursorgaan beschikt. Acht de rechter het beschikken over het verweerschrift noodzakelijk, dan zou hij partijen kunnen laten weten dat de inhoudelijke voorbereiding van de zaak pas zal beginnen zodra het bestuursorgaan een verweerschrift heeft ingediend.

Uit de interviews komt naar voren dat het niet tijdig aanleveren van een verweerschrift niet een eenvoudig op te lossen probleem is. Twee rechters die veel omgevingsrechtelijke zaken behandelen:

> “Het laat komen van een verweerschrift leidt tot belemmeringen bij de voorbereiding van de zitting. Onze insteek is te verzoeken om zo snel mogelijk met een verweerschrift te komen. Als een zaak binnenkomt, is er vier weken voor verweer. We wachten tot de beroepsgronden binnen zijn, en niet eens tot de griffierechten betaald zijn. Tijdige komst verweer is relevant. We stellen een termijn. Maar welke sanctie? Dat is voor rechters heel lastig. Wat is voor verweerder een *incentive* om tijdig met verweer te komen? We zien vaak dat een bestuursorgaan pas met het dossier aan de slag gaat ter voorbereiding van de zitting. En dat je dan nog een 6:19-besluit krijgt om gebreken te repareren die in dat stadium worden ontdekt. Tijdig naar de zaak kijken door verweerder naar aanleiding van de beroepsgronden helpt met het oog op versnellen.”

Een andere rechter:

> “Verweerschrift op termijn zetten? Voordeel is dat het kan helpen om een cultuur van snelheid te normaliseren. Nadeel voor de rechter is het dwingend voorschrijven. Hoe moet je dat dan sanctioneren? Het is inherent aan hoor en wederhoor dat het leidt tot vertraging. Juist bij omgevingsrechtelijke zaken. Als iemand nieuw onderzoek inbrengt, wil iedereen er wat van vinden.”

Nog een andere rechter:

[105] ABRvS 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:898, *JB* 2014/90.

> "70 à 80% van de bestuursorganen schrijft een verweerschrift. Partijen die meer in de luwte zitten, zoals Waterschappen, die schrijven vaker verweerschriften. De provincie komt vaak pas 10 dagen voor de zitting met een verweerschrift: daar heb je weinig aan. Een tijdig verweerschrift zijn zeker ook van meerwaarde als er een fout zit in het besluit, want dan kan er in het verweerschrift een oplossingsrichting worden aangegeven. Wij kunnen wel sanctioneren als er geen verweerschrift is, bijvoorbeeld door een kale vernietiging uit te spreken, maar je wilt ook finaliseren, dus dat doen we niet snel."

Een ambtenaar:

> "In het kader van de Chw heeft de Afdeling destijds het procesreglement aangepast (2 weken voor verweer in plaats van 4 weken). Voor verweerder is het complex om in hele korte tijd een verweerschrift aan te leveren, omdat er veel en diverse experts bij de besluitvorming betrokken zijn. De inschatting is dat het niet zoveel nut heeft om de termijn voor het indienen van een verweerschrift sterk te verkorten. Want een verweerschrift is wel een essentieel element in de procedure. Bij complexe zaken is een verweerschrift onontbeerlijk. Voorstelbaar dat bij eenvoudige zaken een verweerschrift gemist kan worden en het verweer op zitting kan worden gevoerd."

Een advocaat:

> "Bij toepassing van de Rijkscoördinatieregeling moet het verweer er binnen twee weken zijn. Dat lukt niet altijd. Maar binnen 4 tot 6 weken is het er meestal wel. Wat ook kan: binnen 3 weken een verweer op hoofdpunten, en dan reactie op individuele beroepsgronden in een nader stuk. Het is taak van de rechter om strak de hand te houden aan de termijn. Te laat komt voor eigen risico. Dan komt het op de zitting aan."

Een andere ambtenaar:

> "Mijn indruk is dat de Afdeling en de rechtbanken het al professioneel georganiseerd hebben. Bij gemeenten lijkt dat vaak minder het geval. Het sneller plannen van een zitting kan helpen."

Wellicht de meest opvallende bevinding van de interviews is dat rechters beducht zijn voor de onbedoelde neveneffecten die stevig optreden tegen bestuursorganen die verzuimen op tijd een verweerschrift in te dienen, kunnen hebben. Als een beroep gegrond wordt verklaard omdat de rechter vindt dat het bestuursorgaan de stellingen van appellant, vanwege het ontbreken van een verweerschrift, onvoldoende heeft weersproken, treft dat mogelijk niet alleen het bestuursorgaan, maar ook derde-belanghebbenden (zoals de vergunninghouder wiens vergunning in beroep wordt aangevochten) en blijft de kans onbenut om het geschil finaal te beslechten.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Zijn er wettelijke instrumenten die nu nog niet in de Awb zijn opgenomen die er aan zouden kunnen bijdragen dat het bestuursorgaan tijdig met een verweerschrift komt? Denkbaar is dat in art 8:31. Awb expliciet wordt bepaald dat deze bepaling ook van toepassing is op de verplichting van het bestuursorgaan om een verweerschrift in te dienen. Denkbaar is daarnaast

dat aan art. 8:31 Awb een extra lid wordt toegevoegd dat (net zoals in art. 8:72 lid 6 Awb is bepaald) bepaalt dat de bestuursrechter kan beslissen dat indien of zo lang het bestuursorgaan niet voldoet aan een van de in dat artikel genoemde verplichtingen, het bestuursorgaan een dwangsom verbeurt.

Conclusie

In veel procedures is het van meerwaarde als de bestuursrechter zo snel mogelijk over een verweerschrift van het bestuursorgaan beschikt. In procedures in het ruimtelijk domein lopen op dat punt het belang van de rechter en dat van het bestuursorgaan parallel: de rechter wil zaken snel afdoen, het bestuursorgaan wil de vertraging van realisatie van projecten waar het een vergunning voor heeft verleend, zo veel mogelijk binnen de perken houden. Als het bestuursorgaan desondanks niet voldoet aan zijn verplichting op tijd met een verweerschrift te komen, heeft de bestuursrechter tal van instrumenten om te bevorderen dat dat alsnog zo snel mogelijk gebeurt, dan wel om het bestuursorgaan te sanctioneren voor zover het niet met een verweerschrift komt. Het dilemma voor de rechter bij beslissingen over de inzet daarvan is dat het gebruik ervan ten koste kan gaan van de belangen van andere partijen.

De mogelijkheid een dwangsom te verbinden aan de verplichting van het bestuursorgaan om met een verweerschrift te komen, biedt de rechter een extra drukmiddel, zonder dat het gebruik ervan de belangen van andere partijen schaadt. Invoering daarvan is te overwegen, zij het dat het wel tot extra juridisering kan leiden en een wetswijzing nodig is.

6.5 Afzien van de behandeling van het beroep op een zitting

Omschrijving van de versnellingsvraag

Niet voor elk beroep dat aan de bestuursrechter wordt voorgelegd, heeft het meerwaarde om de zaak (nogmaals) ter zitting te behandelen.

Beschikt de rechter over voldoende instrumenten om, als hij van oordeel is dat behandeling van het beroep ter zitting geen meerwaarde heeft, te voorkomen dat de zaak ter zitting wordt behandeld?

Relevante wettelijke bepaling

> Art. 8:57 Awb
> 1. De bestuursrechter kan bepalen dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft indien geen van de partijen, nadat zij zijn gewezen op hun recht ter zitting te worden gehoord, binnen een door hem gestelde redelijke termijn heeft verklaard dat zij gebruik wil maken van dit recht.
> 2. Is het beroep reeds ter zitting behandeld, dan kan de bestuursrechter na toepassing van artikel 8:51a bepalen dat een nader onderzoek ter zitting achterwege blijft indien:
> a. het bestuursorgaan heeft medegedeeld dat het geen gebruik maakt van de gelegenheid om het gebrek te herstellen of te laten herstellen;
> b. de termijn als bedoeld in artikel 8:51a, tweede lid, ongebruikt is verstreken;

c. partijen hun zienswijzen over de wijze waarop het gebrek is hersteld, naar voren hebben gebracht; of
d. de termijn als bedoeld in artikel 8:51b, derde lid, ongebruikt is verstreken, tenzij partijen daardoor kunnen worden benadeeld.
3. Als de bestuursrechter bepaalt dat het onderzoek of het nadere onderzoek ter zitting achterwege blijft, sluit hij het onderzoek. Indien partijen daarvoor toestemming hebben gegeven, kan de bestuursrechter bepalen dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft. In dat geval sluit de bestuursrechter het onderzoek.

Toelichting op het wettelijke kader

Als beroep wordt ingesteld bij de bestuursrechter, wordt de zaak als regel ter zitting behandeld. Er zijn twee situaties waarin een zitting achterwege blijft. In de eerste plaats kan de rechter tot de conclusie komen dat de zaak zodanig duidelijk ligt (de wet gebruikt de term 'kennelijk') dat hij de zaak vereenvoudigd, dat wil zeggen zonder zitting, kan afdoen (art. 8:54 Awb). Vooral een te laat ingesteld beroep of het niet betalen van het verschuldigde griffierecht is voor de rechter reden om het beroep vereenvoudigd, met toepassing van art. 8:54 Awb en zonder behandeling van het beroep ter zitting, af te doen. De consequentie van een uitspraak die wordt gedaan met toepassing van artikel 8:54 Awb is dat daartegen geen hoger beroep kan worden ingesteld.

In de tweede plaats kan de rechter, na een inhoudelijke beoordeling van de zaak en nadat hij het vooronderzoek heeft gesloten, tot de conclusie komen dat een zitting geen toegevoegde waarde heeft voor zijn oordeel over het beroep. Hij kan dan partijen vragen of zij ermee akkoord zijn dat het beroep niet ter zitting wordt behandeld (art. 8:57 Awb). Alleen als alle bij het beroep betrokken partijen akkoord zijn, kan een zitting achterwege blijven. Overigens is geen expliciete toestemming van partijen nodig. Het is voldoende dat de rechter partijen vraagt de zitting achterwege te laten, hen wijst op hun recht ter zitting te worden gehoord en hun een redelijke termijn gunt om kenbaar te maken of ze daar gebruik van willen maken. Laten ze binnen die termijn niet van zich horen, dan kan de rechter de zitting achterwege laten.

Als de rechter na de behandeling van de zaak ter zitting het onderzoek niet sluit, maar schorst en het vooronderzoek hervat, of als hij het onderzoek ter zitting wel sluit, maar het na de zitting weer heropent (respectievelijk art. 8:64 en 8:68 Awb), dan heeft hij niet de vrijheid om zelf te beslissen of de zaak wel of niet nogmaals ter zitting wordt behandeld. Als de rechter het niet nodig vindt dat de zaak voor een tweede keer ter zitting wordt behandeld, zal hij partijen moeten vragen of zij akkoord zijn met het achterwege laten van een zitting.

De enige situatie waarin de rechter, na hervatting van het vooronderzoek, kan bepalen dat een nadere zitting achterwege blijft, zonder dat hij daarvoor de instemming van partijen nodig heeft, betreft de toepassing van de bestuurlijke lus (zie art. 8:57 lid 2 Awb).

Is het wettelijke kader adequaat?

Biedt het wettelijk kader de bestuursrechter voldoende mogelijkheden om te bereiken dat een zaak niet ter zitting wordt behandeld als dat geen meerwaarde heeft?

Van belang voor het beantwoorden van die vraag is in de eerste plaats dat op grond van art. 6 EVRM een ieder recht heeft op behandeling van zijn zaak ter zitting. Dat betekent dat een zaak, buiten de gevallen dat de rechter tot de conclusie komt dat die vereenvoudigd (met toepassing van art. 8:54 Awb) moet worden afgedaan, op een zitting moet worden behandeld.

Er is daarom geen enkele reden om te tornen aan de in art. 8:57 Awb neergelegde regel dat behandeling van het beroep ter zitting alleen achterwege mag blijven als partijen daarin toestemmen.

Overigens is het toekennen van de bevoegdheid aan de rechter om ambtshalve te bepalen dat een zaak niet ter zitting wordt behandeld niet alleen in strijd met art. 6 EVRM, er bleek bij de door ons geïnterviewde personen ook geen steun voor.

Een advocaat, over zittingen bij de Raad van State:

> "De effectiviteit van de zitting wordt daar goed benut. Over het algemeen is de indruk dat de rechters de zaak zeer zorgvuldig hebben voorbereid. In de meeste gevallen komt er vooraf ook een lijst met vragen. Dat helpt goed bij de voorbereiding van de zitting."

Een ambtenaar:

> "Het is belangrijk dat belanghebbenden hun verhaal kunnen doen."

Een andere vraag is of, als na de zitting het vooronderzoek wordt hervat, de zaak, steeds als een van de partijen dat wil, opnieuw op een zitting moet worden behandeld. Uit de interviews kwam naar voren dat de meerwaarde van een tweede zitting, na de hervatting van het vooronderzoek, in veel gevallen niet wordt gezien.

Bij het beantwoorden van de vraag of dat ertoe zou moeten leiden dat de rechter de bevoegdheid zou moeten krijgen om ambtshalve te bepalen dat na hervatting van het vooronderzoek niet opnieuw een zitting wordt gehouden, is van belang te weten hoe vaak het voorkomt dat partijen tegen de zin van de rechter een tweede zitting afdwingen.

Er is weinig bekend over het gebruik van de bevoegdheid van art. 8:57 Awb. Uit onderzoek van Marseille & Wever uit 2019 blijkt dat 2% van de uitspraken bij rechtbanken werd gedaan

nadat partijen toestemming hadden gegeven de zaak zonder zitting af te doen.[106] Het is onbekend hoe vaak het voorkomt dat de rechter een 8:57-verzoek doet dat niet wordt gehonoreerd.

In ander onderzoek van Marseille & Wever, uit 2022, is gekeken hoe vaak een zaak waarin het vooronderzoek werd hervat (door toepassing van de bestuurlijke lus, schorsing ter zitting of heropening na zitting) daarna opnieuw ter zitting werd behandeld. Uit dat onderzoek bleek in de eerste plaats dat in 8% van de ter zitting behandelde zaken het vooronderzoek wordt hervat. In 19% van die die zaken (dus in ruim 1% van het totaal) volgt nog een tweede zitting. Uit dat onderzoek blijkt niet in welk gedeelte van die ruim 1% de behandeling van de zaak ter zitting het gevolg is van de weigering van een van de partijen om in te stemmen met een verzoek van de rechter behandeling van de zaak ter zitting achterwege te laten.[107]

Uit eerder onderzoek naar experimenten met het gebruik van de comparitie ter behandeling van beroepszaken door de rechter, waar veelvuldig verzoeken om toepassing van art. 8:57 Awb werden gedaan, bleek dat ongeveer 9 van de 10 verzoeken van de rechter om toepassing van art. 8:57 Awb, door partijen werden ingewilligd.[108]

Al met al komt uit het onderzoek naar de toepassing van art. 8:57 Awb als beeld naar voren dat de behoefte bij de rechter aan het achterwege laten van de zitting (buiten de gevallen dat hij het beroep vereenvoudigd, met toepassing van art. 8:54 Awb, afhandelt) er eigenlijk alleen is als het onderzoek na de eerste zitting is hervat. De rechter heeft er niet vaak behoefte aan de zaak nog een keer ter zitting te behandelen en verzoeken van de rechter aan partijen om toepassing te mogen geven aan art. 8:57 Awb worden door partijen bijna altijd ingewilligd.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

In het algemeen denken wij dat zou moeten gelden dat voor de vraag of een zaak, na de hervatting van het vooronderzoek, opnieuw ter zitting moet worden behandeld, bepalend zou moeten zijn of hernieuwde behandeling op zitting van meerwaarde is voor een door partijen als rechtvaardig aanvaarde uitkomst van het beroep.[109]

Daarbij is met name van belang dat de rechter voldoende informatie heeft om te beoordelen of een zitting van meerwaarde is voor de afdoening van het beroep. Daarnaast is van belang dat, voordat de rechter een beslissing neemt over het al dan niet opnieuw behandelen van de zaak ter zitting, partijen zich hebben kunnen uitlaten over de vraag of en zo ja, waarom, zij het van meerwaarde vinden als de zaak opnieuw ter zitting wordt behandeld.

---

[106] Exclusief de procedures die vereenvoudigd zijn afgedaan.

[107] A.T. Marseille & M. Wever, 'Processuele beslissingen van de bestuursrechter: *biased* ten gunste van de overheid?', *NJB* 2022/618.

[108] Marseille 2010.

[109] Zie over de door partijen 'als rechtvaardig aanvaarde' uitkomst van de procedure als doel van responsieve rechtspraak: D. Allewijn, 'Het rapport 'De praktijk van de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht'', *NTB* 2016/29.

Op dit moment heeft de rechter, behoudens de uitzonderingen van art. 8:57 lid 2 Awb, niet de mogelijkheid ambtshalve te beslissen dat een zaak waarin het vooronderzoek is hervat, niet opnieuw ter zitting wordt behandeld.

Om de rechter daartoe bevoegd te maken, is een wetswijziging nodig.

Uit het hiervoor genoemd onderzoek blijkt dat het veelvuldig voorkomt dat de rechter het overbodig vindt dat een zaak waarin het vooronderzoek is hervat, opnieuw ter zitting wordt behandeld en daarnaast dat als de rechter partijen verzoekt een tweede zitting achterwege te laten, partijen daar in de overgrote meerderheid van de gevallen mee akkoord zijn.

De grootste tijdwinst van een wetswijziging zou derhalve zijn dat in gevallen waarin de rechter het vooronderzoek heeft hervat en hij het niet nodig vindt de zaak voor een tweede keer ter zitting te behandelen, hij niet meer hoeft te wachten op een instemmende reactie van partijen op zijn verzoek. De tijdwinst is *niet* gelegen in het feit dat het vaak voorkomt dat partijen het verzoek van de rechter om de zaak niet nogmaals ter zitting te behandelen, afwijzen.

Conclusie

Op grond van art. 6 EVRM heeft een ieder recht op behandeling van zijn zaak ter zitting. Het komt zelden voor dat de rechter partijen vraagt om in te stemmen met een verzoek behandeling van een zaak ter zitting achterwege te laten. Als de rechter na behandeling van een zaak ter zitting het onderzoek hervat, moet de zaak opnieuw ter zitting worden behandeld. In veel gevallen vindt de rechter dit onnodig. Als hij partijen verzoekt of een tweede zitting achterwege kan blijven, wordt een dergelijk verzoek veelal ingewilligd. Het wachten op een reactie van partijen kost echter tijd. Om die reden is het van meerwaarde als in art. 8:57 Awb zou worden bepaald dat de rechter ambtshalve kan bepalen dat het beroep na hervatting van het onderzoek na de zitting niet opnieuw op een zitting wordt behandeld, mits partijen voldoende gelegenheid hebben gehad hun standpunten naar voren te brengen. Te overwegen valt om de rechter diezelfde bevoegdheid te geven nadat eerst een comparitie in de zin van art. 8:44 Awb is gehouden.

6.6 Mondeling uitspraak doen

Omschrijving van de versnellingsvraag

De bestuursrechter heeft de bevoegdheid mondeling uitspraak te doen. Gebruikmaking van die bevoegdheid kan tot een substantiële versnelling van de procedure leiden. Verdient de regeling of de toepassing van die bevoegdheid heroverweging, ter versnelling van de procedure bij de bestuursrechter?

Relevante wettelijke bepaling

> Art. 8:67 Awb
> 1. De bestuursrechter kan na de sluiting van het onderzoek ter zitting onmiddellijk mondeling uitspraak doen. De uitspraak kan voor ten hoogste een week worden verdaagd onder aanzegging aan partijen van het tijdstip van de uitspraak.
> 2. De mondelinge uitspraak bestaat uit de beslissing en de gronden van de beslissing.
> 3. Van de mondelinge uitspraak wordt door de griffier een proces-verbaal opgemaakt.
> 4. Het wordt door de voorzitter en de griffier ondertekend. Bij verhindering van de voorzitter of de griffier wordt dit in het proces-verbaal vermeld.
> 5. De bestuursrechter spreekt de beslissing, bedoeld in het tweede lid, in het openbaar uit, in tegenwoordigheid van de griffier. Daarbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welke bestuursrechter welk rechtsmiddel kan worden aangewend.
> 6. De mededeling, bedoeld in het vijfde lid, tweede volzin, wordt in het proces-verbaal vermeld.

Toelichting op het wettelijke kader

Opvallend aan art. 8:67 Awb is dat die bepaling geen criteria bevat waaraan moet zijn voldaan, wil de rechter een mondelinge uitspraak doen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de wetgever de mogelijkheid om mondeling uitspraak te doen vooral van nut achtte in situaties waarin aan het eind van de zitting overduidelijk is welke uitspraak zal volgen:

> "Het is denkbaar, dat tijdens de zitting blijkt dat een zaak dermate duidelijk ligt, dat het geschil door de rechtbank (vrijwel) aanstonds na de zitting kan worden beslist. Zo is het mogelijk dat de verklaring van een getuige of deskundige ter zitting zonder meer doorslaggevend moet worden geacht of kan omgekeerd tijdens de zitting blijken dat aan de verklaring van een getuige geen enkele waarde kan worden toegekend.
> Ook is denkbaar dat een partij een verklaring aflegt waardoor de afloop van de zaak wel vaststaat. In dit soort gevallen dient de rechtbank te beschikken over een middel om de zaak snel en zonder overbodige werkzaamheden te kunnen afdoen. Hierin wordt voorzien door het bieden van de mogelijkheid van het doen van een mondelinge uitspraak. Onder omstandigheden kan dit voor partijen ook een signaal zijn dat de zaak kennelijk zo duidelijk ligt, dat verder procederen geen zin heeft."

Is het wettelijke kader adequaat?

In het denken over de toepassingsmogelijkheden van de mondelinge uitspraak is een enorme ontwikkeling te zien. Deed de rechter aanvankelijk slechts bij hoge uitzondering een mondelinge uitspraak, het laatste decennium laat een gestage groei zien.

Uit onderzoek van Marseille & Wever op basis van een representatieve dwarsdoorsnede van rechtbankuitspraken uit 2018 blijkt dat 5% daarvan mondeling werd gedaan.[110] Om een indruk te krijgen van de reikwijdte van de mogelijkheden mondeling uitspraak te doen, hebben de onderzoekers de zaken waarin mondeling uitspraak is gedaan en de overwegingen die de rechter daar heeft gebruikt, gelegd naast uitspraken waarin schriftelijk uitspraak is gedaan. Ze con-

[110] Marseille & Wever 2019.

stateren dat in kwart van de zaken rechtsvragen aan de orde zijn die even weinig gecompliceerd zijn als de uitspraken waarin daadwerkelijk mondeling uitspraak is gedaan. Al met al stellen ze dat in 30% van de zaken uit hun steekproef zeker mondeling uitspraak had kunnen worden gedaan. “Het potentieel aan zaken dat met een mondelinge uitspraak kan worden afgedaan lijkt dus aanzienlijk, evenals de onderbenutting van het instrument”, aldus de onderzoekers.

Uit de interviews blijkt niet van consensus over de betekenis van het instrument voor de versnelling van procedures. Illustratief zijn de volgende twee citaten. De eerste is van een rechter:

> “Mondelinge uitspraak? Helpt niet. Zaken zijn te complex. In zaken die door een meervoudige kamer worden behandeld, is er behoefte om even na te denken. Vaak is het niet op voorhand geheel duidelijk. En als een zaak wel evident is, dan is de uitspraak er ook snel.”

Het tweede citaat is van een ambtenaar met veel proceservaring:

> **“**Ja, dat kan bij de bulk die enkelvoudig wordt afgedaan prima. En ook bij gebonden besluiten. Ik weet van een rechtbank waar het beleid gericht is op het doen van meer mondelinge uitspraken. Ook bij meervoudige kamers.”

De beide citaten uit de interviews laten weliswaar zien dat er geen consensus is over de vraag of en wanneer mondeling uitspraak kan worden gedaan, maar ook dat de grens van de mogelijkheid om mondeling uitspraak te doen niet per definitie bij eenvoudige zaken zou hoeven te liggen.

Ervaringen uit de civiele rechtspraak bevestigen dat. Wellicht dat hier sprake is van de wet van de remmende voorsprong, want waar de mogelijkheid om mondeling uitspraak te doen in het bestuursrecht al lange tijd bestaat, is die er in civiele procedures pas sinds 2017.[111] In een recente bijdrage aan *Ars Aequi* schrijft Ward Messer, teamvoorzitter van het Team korte gedingen in de rechtbank Amsterdam, dat de mogelijkheid mondeling uitspraak te doen ook goed kan worden gebruikt in complexe zaken.[112]

De *best practice* die hij beschrijft houdt in dat aan het eind van de zitting eerst kort wordt geschorst om te beslissen of mondeling uitspraak zal worden gedaan en daarna, bij een positieve beslissing, opnieuw, om het mondelinge vonnis voor te bereiden. Het belang van die tweede schorsing is niet alleen om tot een goed gemotiveerde mondelinge uitspraak te kunnen komen, maar ook om te voorkomen dat partijen de indruk hebben dat de uitspraak al klaarligt. De rechter dicteert tijdens de schorsing de uitspraak, de griffier denkt kritisch mee en zorgt ervoor dat geen belangrijke onderdelen worden vergeten. Als de uitspraak klaar is,

---

[111] Art. 30p lid 1 Rv.

[112] Ward Messer, ‘Het civiele eindvonnis in civiele zaken: Pippi Langkous revisited’, *AA* 2022, p. 420-422 (AA20220420). Zie voorts de reactie op het artikel van Messer, van Margreet Ashmann & Hans Hofhuis, *AA* 2022, p. 484-486 (AA22020484), en de reactie Messer, *AA* 2022, p. 487-488 (AA2202487).

wordt die voorgelezen aan partijen. Het pv van de uitspraak wordt nog dezelfde dag aan partijen gezonden. Messer noemt in zijn artikel ook de mogelijkheid dat de mondelinge uitspraak een dag later plaatsvindt, maar dan in korte online-bijeenkomst met partijen.

Over de vraag of complexe zaken zich wel lenen voor een mondelinge uitspraak schrijft Messer dat het al gebruikelijk is dat een meervoudige kamer zich tijdens de behandeling van een zaak waarin op een schikking wordt gekoerst, terugtrekt om een voorlopig oordeel te formuleren. De stap naar het 'overleggen over het formuleren van een definitief oordeel' is dan niet meer zo groot. Daarnaast maakt hij de vergelijking met raadkameroverleg in complexe zaken, dat uitmondt in de contouren van een vonnis dat vervolgens schriftelijk wordt uitgewerkt. Ook dan is de stap naar een mondeling vonnis niet heel erg groot.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Art. 8:67 Awb biedt de bestuursrechter een adequaat instrumentarium om, als een zaak zich daarvoor leent, mondeling uitspraak te doen.

Conclusie

De mogelijkheden van een mondelinge uitspraak lijken nog sterk onderbenut. De winst ervan is niet alleen dat de doorlooptijd van de zaak waarin mondeling uitspraak wordt gedaan, wordt verkort, maar ook dat de afdoening minder tijd in beslag neemt – tijd die kan worden besteed aan de behandeling van andere zaken. Voor het frequenter doen van mondelinge uitspraken is geen wetswijziging nodig, alleen het vaker gebruikmaken van de bestaande wettelijke mogelijkheden.

6.7 Kortsluiten verzoeken om voorlopige voorziening in eerste en enige aanleg en hoger beroep

Omschrijving van de versnellingsvraag

De bestuursrechter heeft de ambtshalve bevoegdheid een verzoek om voorlopige voorziening met een beroep kort te sluiten. Deze bevoegdheid heeft de rechter echter niet als hij in eerste en hoogste aanleg uitspraak doet. Is er reden om de rechter ook als hij in eerste en hoogste aanleg uitspraak doet, ambtshalve bevoegd te maken een verzoek om voorlopige voorziening met de bodemzaak kort te sluiten?

Relevante wettelijke bepaling

> Art. 8:86 Awb
> 1. Indien het verzoek [om voorlopige voorziening] wordt gedaan indien beroep bij de bestuursrechter is ingesteld en de voorzieningenrechter van oordeel is dat na de zitting, bedoeld in artikel 8:83, eerste lid, nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak, kan hij onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak.
> 2. Indien de bestuursrechter in eerste en hoogste aanleg uitspraak doet, kan het eerste lid slechts worden toegepast indien partijen daarvoor toestemming hebben gegeven.

3. Partijen worden in de uitnodiging, bedoeld in artikel 8:83, eerste lid, gewezen op de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, en indien de bestuursrechter in eerste en hoogste aanleg uitspraak doet, tevens op de voorwaarde, bedoeld in het tweede lid.

Toelichting op het wettelijke kader

Als hangende een beroepsprocedure bij de rechtbank een verzoek om voorlopige voorziening wordt gedaan en de voorzieningenrechter van oordeel is dat nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak, kan hij onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak. De rechter heeft daarvoor geen toestemming van partijen nodig.

Dat is anders als een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan hangende een hogerberoepsprocedure of hangende een procedure in eerste of enige aanleg. Dan kan hij slechts gebruik maken van zijn kortsluitingsbevoegdheid als partijen daarvoor toestemming geven.

Is het wettelijke kader adequaat?

In een situatie waarin een rechter in een procedure van hoger beroep of van een beroep in eerste en enige aanleg van oordeel is dat het verzoek met het (hoger) beroep kan worden kortgesloten, maar een of meerdere partijen van opvatting zijn dat dat niet mogelijk is, kan hij geen gebruik maken van zijn kortsluitingsbevoegdheid. Om de rechter in die situatie toch bevoegd te maken tot kortsluiting, is een wijziging van de Awb nodig: het schrappen van art. 8:86 lid 2 Awb.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Over de wenselijkheid en de effectiviteit van het schrappen van art. 8:86 lid 2 Awb valt het volgende te zeggen.
In de eerste plaats is onbekend hoe vaak het voorkomt dat de rechter in een procedure in hoger beroep of in eerste en enige aanleg het verzoek om voorlopige voorziening met de hoofdzaak wil kortsluiten. Daarmee is ook onbekend in hoeverre een wetswijziging de oplossing is voor een probleem dat zich frequent voordoet.

Van belang is voorts dat een rechter die van oordeel is dat een zaak zich leent voor kortsluiting maar daar van partijen geen toestemming voor krijgt, de mogelijkheid heeft om toch heel snel de zaak te beslissen. Hij kan, nadat een of meerdere partijen op de zitting naar aanleiding van het verzoek om voorlopige voorziening te kennen hebben gegeven niet in te stemmen met kortsluiting, beslissen dat de zaak (met toepassing van art. 8:52 Awb) versneld wordt behandeld, de zaak zo snel mogelijk (de termijn van art. 8:56 Awb geldt niet) opnieuw op een zitting agenderen en daarna zo snel mogelijk uitspraak doen. Het tijdverlies door het ontbreken van instemming met het verzoek van de rechter om de zaak kort te sluiten, kan dan tot enkele weken beperkt blijven.

Los van het feit dat de verplichting van art. 8:86 lid 2 Awb er niet aan in de weg staat dat een rechter die wel wil, maar van partijen niet mag kortsluiten, de zaak toch zonder noemenswaardige vertraging kan afdoen, is van belang dat als art. 8:86 lid 2 Awb wordt geschrapt, de

rechter die wil kortsluiten bij partijen informeert wat die daarvan vinden en dat de rechter, als partijen zich weinig enthousiast tonen voor dat idee, hen vraagt wat daarvan de reden is en dat hij, ondanks hun argumenten tegen kortsluiting, toch besluit van die bevoegdheid gebruik te maken, hij motiveert waarom hij vindt dat de zaak zich leent voor kortsluiting.

Conclusie

Het schrappen van de verplichting van de rechter om als hij in een procedure in eerste en hoogste aanleg een verzoek om voorlopige voorziening met de bodemzaak wil kortsluiten, partijen om toestemming te vragen, kan tot versnelling van de procedure leiden. De tijdwinst is echter zeer beperkt, omdat als een rechter wil kortsluiten maar daarvoor van partijen geen toestemming krijgt, hij een alternatieve route kan kiezen waarmee zonder noemenswaardige vertraging de zaak kan worden afgedaan.

6.8 Inschakeling Stichting Advisering Bestuursrechtspraak

Omschrijving van de versnellingsvraag

De voorbereiding van beroepszaken door de bestuursrechter kost tijd. Inschakeling van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) kan leiden dat het verlichten van de werklast van de rechter op dat punt. Kan inschakeling van de StAB ertoe leiden dat de rechter beroepszaken sneller afhandelt?

Relevante wettelijke bepaling

> Art. 8:47 Awb
> 1. De bestuursrechter kan een deskundige benoemen voor het instellen van een onderzoek.
> 2. Bij de benoeming worden vermeld de opdracht die moet worden vervuld en de termijn, bedoeld in het vierde lid.
> 3. Van het voornemen tot het benoemen van een deskundige als bedoeld in het eerste lid wordt aan partijen mededeling gedaan. De bestuursrechter kan partijen in de gelegenheid stellen om hun wensen omtrent het onderzoek binnen een door hem te bepalen termijn schriftelijk aan hem kenbaar te maken.
> 4. De bestuursrechter stelt een termijn binnen welke de deskundige aan hem een schriftelijk verslag van het onderzoek uitbrengt.
> 5. Partijen kunnen binnen vier weken na de dag van verzending van het verslag aan hen schriftelijk hun zienswijze met betrekking tot het verslag naar voren brengen.
> 6. De bestuursrechter kan de in het vijfde lid bedoelde termijn verlengen.

Toelichting op het wettelijke kader

De bestuursrechter heeft de bevoegdheid een deskundige te benoemen voor het instellen van een onderzoek. Voor het inzetten van die bevoegdheid kan aanleiding zijn als partijen van mening verschillen over de feiten en het voor de beoordeling van de vraag of het bestuursorgaan de feiten juist heeft vastgesteld, van meerwaarde is dat een deskundige een oordeel geeft over de feitenvaststelling door het bestuursorgaan. Dit doet zich in het omgevingsrecht met enige regelmaat voor.

Is het wettelijke kader adequaat?

Op het eerste gezicht lijkt het benoemen van een deskundige tot de verlenging van de procedure te leiden. Het onderzoek door de deskundige neemt tijd in beslag en partijen moet de gelegenheid worden geboden te reageren op het rapport van de deskundige. Denkbaar is echter dat het inschakelen van een deskundige tijd bespaart. Dat kan het geval zijn als sprake is van achterstanden bij de behandeling van beroepszaken en de tijd die het kost om een deskundige onderzoek te laten doen en partijen op het rapport te laten reageren korter is dan als geen deskundige wordt benoemd, de tijd die een zaak 'op de plank' ligt te wachten totdat die op een zitting wordt geagendeerd. De beschikbaarheid van een deskundigenrapport kan de taak van de rechter in het vooronderzoek verlichten, omdat hij dankzij het deskundigenrapport beschikt over een document dat hem inzicht verschaft in de merites van de zaak.

Als in zaken over woningbouw, energie en energietransitie een deskundige wordt ingeschakeld, zal dat in veel gevallen de StAB zijn. Uit het Jaarverslag 2021 van de StAB blijkt dat het uitbrengen van een deskundigenadvies door de StAB gemiddeld 14 weken tijd kost.[113] De duur van de advisering wordt met 4 weken verlengd als het een zaak betreft bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, omdat die sinds enige tijd partijen 2 weken de gelegenheid geeft te reageren op het concept-rapport van de StAB, en de StAB vervolgens 2 weken de tijd krijgt om op die reactie te reageren.

In de interviews werd bevestigd dat het vragen van een deskundigenadvies tot tijdbesparing bij de rechter en dus tot een snellere behandeling van de zaak kan leiden, maar alleen in de situatie dat de achterstanden bij de behandeling van zaken zodanig groot zijn dat het uitbrengen van een rapport niet tot extra vertraging leidt. Als kanttekening werd geplaatst dat, voor zover de achterstanden in de zaaksbehandeling door de rechter hun oorzaak vinden in een gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel, dit probleem ook voor de StAB kan (gaan) gelden. Een (sterke) toename van het aantal adviesaanvragen kan ertoe leiden dat het langer dan 14 weken gaat duren voordat de StAB in reactie van de rechter een deskundigenrapport uitbrengt.

De bestuursrechter heeft een grote mate van vrijheid bij de beslissing om een deskundige te benoemen**.** Het is denkbaar dat partijen vinden dat hij een van die bevoegdheden ten onrechte niet of juist wel heeft gebruikt en dat in hoger beroep aanvoeren. Het komt echter zelden voor dat de hogerberoepsrechter de rechtbank kapittelt over diens beslissing het vooronderzoek wel of niet te hervatten.[114]

Het wettelijk kader voor het inschakelen van deskundigen door de rechter in het vooronderzoek is adequaat om een effectieve inzet van deskundigen ter verlichting van het werk van de rechter te realiseren.

[113] StAB, *Jaarverslag 2021*, p. 14.
[114] Zie: A.T. Marseille, H.D. Tolsma e.a., *Bestuursrecht 2,* Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 232.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

Voor een effectieve inzet van deskundigen ten behoeve van de verlichting van de taak van de rechter is geen uitbreiding van het wettelijke kader nodig.

Conclusie

Artikel 8:47 Awb biedt een effectief kader voor de inzet van deskundigen, zoals het StAB, ter verlichting van de taal van de rechter. Gebruikmaking daarvan ter versnelling van de procedure bij de bestuursrechter is aan de orde als de tijd die zaken 'op de plank' liggen voordat ze op een zitting worden gepland, langer is dan de tijd die is gemoeid met een deskundigenonderzoek. Een mogelijk risico van de inzet van het instrument is dat, voor zover de vertraging bij de rechter is te wijten aan een gebrek aan personeel als gevolg van krapte op de arbeidsmarkt, precies ditzelfde probleem zich ook bij de deskundige zou kan voordoen, zodat de tijd die is gemoeid met het uitbrengen van een deskundigenrapport toeneemt en de tijdwinst van het voorleggen van de zaak aan de deskundige teniet wordt gedaan.

6.9 Digitalisering

Omschrijving van de versnellingsvraag

Digitale hulpmiddelen, zoals bij het aanleveren van stukken en ten behoeve van het (plannen van) een comparitie of zitting, kunnen zorgen voor het versnellen van de procedure bij de bestuursrechter. Is het instrumentarium wat de rechter daartoe ten dienste staat, adequaat?

Relevante wettelijke bepalingen

> Afdeling 8.1.6a Awb
> Verkeer langs elektronische weg met de bestuursrechter
>
> Art. 2 Tijdelijke wet Covid-10 Justitie en Veiligheid[115]
> Indien in verband met de uitbraak van COVID-19 in burgerlijke en bestuursrechtelijke gerechtelijke procedures het houden van een fysieke zitting niet mogelijk is, kan de mondelinge behandeling plaatsvinden door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel.

Toelichting op het wettelijke kader

Het indienen van een beroepschrift en de uitwisseling van stukken kan ook elektronisch gebeuren, zo blijkt uit de bepalingen uit afdeling 8.1.6 Awb (de artikelen 8:36a tot en met 8:36f Awb). Voor asiel- en bewaringszaken bij de rechtbank en voor bestuursrechtelijke cassatieprocedures bij de belastingkamer van de Hoge Raad geldt dat de procedure digitaal verloopt.[116] Voor die procedures bepaalt art. 8:36a Awb dat beroep bij de bestuursrechter digitaal wordt ingesteld en dat partijen en andere betrokkenen ook de overige stukken digitaal indienen. Een uitzondering betreft natuurlijke personen die niet procederen in het kader van

[115] Geldt niet meer vanaf 1 juni 2022, Zie: Stb. 2022, 121.
[116] Zie Stb. 2016, 174 en Stb. 2020, 99.

hun beroep of bedrijf. Die kunnen, als ze dat willen, schriftelijk blijven procederen (art. 8:36b Awb).

In art. 2 van de Tijdelijke wet Covid-10 Justitie en Veiligheid is bepaald dat indien in verband met de uitbraak van COVID-19 in burgerlijke en bestuursrechtelijke gerechtelijke procedures het houden van een fysieke zitting niet mogelijk is, de mondelinge behandeling kan plaatsvinden door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel. Die bepaling maakt het mogelijk een zitting digitaal in plaats van fysiek te houden, maar alleen als het houden van een fysieke zitting niet mogelijk is.

Is het wettelijke kader adequaat?

Elektronische communicatie gaat in veel gevallen sneller dan fysieke communicatie. Het verzenden van stukken is een goed voorbeeld. In plaats van bezorging per post door de verzender en aflevering door de post aan ontvanger, volstaat een druk op de knop om de documenten van de verzender bij de ontvanger te krijgen. De Awb maakt verkeer langs elektronische weg met de bestuursrechter mogelijk. Op dit moment geldt die mogelijkheid echter nog niet voor omgevingsrechtelijke zaken.

De Awb gaat er vanuit dat de zitting (art. 8:56 Awb spreekt van een uitnodiging te 'verschijnen' op een 'plaats') fysiek plaatsvindt. Bij een comparitie is dat minder duidelijk (art. 8:44 Awb spreekt van het in persoon of bij gemachtigde 'verschijnen'). Covid-19 was aanleiding om het – tijdelijk – mogelijk te maken de zitting digitaal te houden. Het grote voordeel van een digitale zitting boven een fysieke zitting is dat het gemakkelijker is om die te plannen, omdat partijen niet allemaal op dezelfde plaats aanwezig hoeven te zijn en het niet nodig is om ten behoeve van hun bijeenkomst gedurende een bepaalde tijd een bepaalde ruimte te reserveren.

Van de in de Tijdelijke wet Covid-10 Justitie en Veiligheid geschapen mogelijkheid om zittingen digitaal te houden kan alleen gebruik worden gemaakt als corona daartoe dwingt. Buiten die gevallen zijn digitale zittingen niet mogelijk.

Uitbreiding van het wettelijke kader?

In een brief aan de Tweede Kamer van 11 april 2022 schrijft minister Weerwind (Rechtsbescherming) dat zijn inzet "erop [is] gericht om te komen tot een wettelijke regeling voor het toepassen van videoconferentie in gevallen waarin dit mogelijk en wenselijk wordt geacht".[117] De bedoeling is om daarmee de tijdelijke mogelijkheid voor videoconferentie in rechterlijke procedures op grond de Tijdelijke wet Covid-10 Justitie structureel te maken. De minister wijst er in zijn brief op "dat, zoals ook al vóór de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet het geval was, ook zonder wettelijke regeling met instemming van procespartijen gebruik kan worden gemaakt van videoconferentie". Hij vervolgt: "Als de Tijdelijke wet komt te vervallen, blijft de inzet van videoconferentie met instemming van partijen dus gewoon mogelijk, ook al ontbreekt een expliciete wettelijke regeling."

[117] *Kamerstukken II* 2021/22, 29279, nr. 709.

Uit de brief van 11 april 2022 van de minister voor Rechtsbescherming kan worden opgemaakt dat de minister van opvatting is dat het de rechter vrijstaat om partijen uit te nodigen voor overleg over hun zaak via een videoconferentie. Aangenomen kan worden dat het ook mogelijk is een comparitie digitaal te houden. Voor zittingen geldt die mogelijkheid niet.

Conclusie

Gezien de voordelen die het op het punt van snelheid kan hebben om een zitting digitaal te houden, verdient het aanbeveling de rechter de bevoegdheid te geven te beslissen dat een zitting digitaal in plaats van fysiek plaatsvindt. Daarvoor is een wetswijziging noodzakelijk.

De vraag die vervolgens opkomt, is of de rechter daartoe ambtshalve zou moeten kunnen beslissen, of dat instemming van partijen noodzakelijk is. Wij denken dat in ieder geval in de situatie dat een zaak ter zitting is behandeld en vervolgens het onderzoek is heropend, de rechter ambtshalve zou moeten kunnen beslissen dat de zitting digitaal plaatsvindt. Gezien de betekenis van de zitting, ook in het licht van art. 6 EVRM, zou in de overige gevallen het houden van een digitale zitting in beginsel afhankelijk moeten worden gemaakt van instemming van partijen.

Hoofdstuk 7 Bevindingen

In de vorige hoofdstukken is een aantal ideeën om de procedure van beroep bij de bestuursrechter te versnellen de revue gepasseerd. In dit afsluitende hoofdstuk worden die bevindingen van die hoofdstuk samengevat door de verschillende versnellingsideeën op zes verschillende criteria te scoren.

Als vraag geformuleerd gaat het om de volgende criteria:

1. **Wie** moet actie ondernemen om het versnellingsidee te realiseren? Dat kan de wetgever zijn, een of meer bestuursorganen of de rechter.

2. **Wat is er voor nodig** om het idee te realiseren? Onderscheiden kan worden tussen een gewijzigde werkwijze door de rechter, een wetswijziging of beide.

3. Op **welke termijn** is het versnellingsidee worden **te realiseren**? Dat kan op korte, middellange of lange termijn gebeuren; wij onderscheiden tussen de categorieën 'morgen', 'binnen drie maanden' en 'langer dan drie maanden'.

4. Wat is de te verwachten **omvang** van het **positieve effect op versnelling** van de procedure bij de bestuursrechter? Het meest basale onderscheid is dat tussen ideeën waarvoor geldt dat realisering ervan wel of geen invloed op versnelling heeft. Voor zover we verwachten dat sprake is van versnelling van de procedure, maken we onderscheid tussen een beperkt en een substantieel effect. We onderscheiden de categorieën 'afwezig', 'beperkt' en 'substantieel'.

5. Wat is het **toepassingsbereik** van het versnellingsidee, dat wil zeggen, gaat het voor veel omgevingsrechtelijke zaken verschil maken? Op dat punt lopen de versnellingsideeën nogal uiteen. Zo is het toepassingsbereik van de invoering van een (algemeen) verlofstelsel in hoger beroep veel groter dan van de verruiming van de bevoegdheid van de rechter om artikel 8:57 Awb toe te passen, omdat die eerste maatregel veel meer zaken betreft (alle zaken waarin een of meerdere partijen hoger beroep willen instellen) dan de tweede (alleen zaken waarin het vooronderzoek is heropend en waarin de rechter en partijen van mening verschillen over de vraag of de zaak nogmaals ter zitting moet worden behandeld). We onderscheiden tussen de categorieën 'klein', 'gemiddeld' en 'groot'.

6. Leidt realisatie van het versnellingsidee tot een verminderde mate van **toegang tot het recht**/rechtsbescherming? Hier maken we onderscheid tussen de categorieën 'niet, 'beperkt' en 'substantieel'.

De resultaten van de analyse van de verschillende versnellingsideeën staan in de onderstaande tabel samengevat. Voor zover in de indicatoren een rangorde is te onderscheiden (wat geldt voor de indicatoren 3, 4, 5 en 6), hebben we de scores tevens van een kleur voorzien – groen-oranje-rood – waarbij groen de meest positieve score is en rood de minst positieve.

Tabel 7.1 Scores versnellingsideeën

Versnellingsidee	Score op zes verschillende indicatoren					
	Wie moet het realiseren?	*Wat is er voor nodig om het te realiseren?*	*Op welke termijn is het te realiseren?*	*Wat is de te verwachten versnellingseffect?*	*Toepassingsbereik*	*Effect op de toegang tot het recht?*
Kortsluiten van verzoeken vovo in bezwaar	rechter / bestuur / wetgever	wetswijziging / wijziging werkwijze	langer dan 3 maanden	beperkt	klein	beperkt
Deelgeschillen voorleggen aan de rechter	partijen / wetgever / rechter	wetswijziging	langer dan 3 maanden	beperkt	klein	niet
Procesrisico vergroten	wetgever	wetswijziging	langer dan 3 maanden	substantieel	groot	substantieel
Verplichte procesvertegenwoordiging	wetgever	wetswijziging	langer dan 3 maanden	afwezig	groot	substantieel
Misbruik van procesrecht	rechter	n.v.t	n.v.t.	afwezig	klein	substantieel
Geen toegang voor niet-belanghebbenden	wetgever	wetswijziging	langer dan 3 maanden	beperkt	klein	beperkt
Geen pro-formaberoep	wetgever	wetswijziging	langer dan 3 maanden	beperkt	groot	beperkt
Beroep in eerste en hoogste instantie in aangewezen geschillen	wetgever	wetswijziging	binnen 3 maanden	substantieel	gemiddeld / groot	substantieel
Verlofstelsel hoger beroep	wetgever	wetswijziging	langer dan 3 maanden	substantieel	groot	substantieel
Verkort motiveren of hoger beroep als cassatieberoep	wetgever	wetswijziging	langer dan 3 maanden	beperkt	(desgewenst) groot	substantieel
Regiezitting	rechter	wijziging werkwijze	morgen	substantieel	groot	niet
Informele afhandeling	rechter / bestuur	wijziging werkwijze	morgen	beperkt	gemiddeld	niet
Versnelde procedure (voor aangewezen geschillen)	Rechter / Partijen (wetgever)	wijziging werkwijze	morgen (langer dan 3 maanden)	beperkt	(desgewenst) groot	niet
Afzien van behandeling van het beroep ter zitting (8:57)	wetgever	wetswijziging	langer dan 3 maanden	beperkt	klein	beperkt
Mondelinge uitspraak	rechter	wijziging werkwijze	morgen	beperkt	gemiddeld	niet
Snel een adequaat verweerschrift	wetgever	wetswijziging	langer dan 3 maanden	beperkt	gemiddeld	niet
Uitbreiden mogelijkheid kortsluiting	wetgever	wetswijziging	langer dan 3 maanden	beperkt	klein	beperkt
Inschakelen StAB	rechter	wijziging werkwijze	morgen	beperkt	gemiddeld	niet
Digitalisering	wetgever	wetswijziging	langer dan 3 maanden	beperkt	groot	niet

Het beeld dat uit de tabel naar voren komt is duidelijk. Van alle versnellingsideeën scoren ‘procesrisico vergroten’, ‘beroep in eerste en hoogste instantie in aangewezen geschillen’,

‘verlofstelsel in hoger beroep’ en ‘regiezitting’ het beste. Aan eigenlijk alle andere versnellingsideeën kleven belangrijke nadelen, hetzij omdat het versnellingseffect beperkt of afwezig is, hetzij omdat het realiseren ervan een aanzienlijke achteruitgang in de rechtsbescherming betekent.

Maar ook bij ‘procesrisico vergroten’, ‘beroep in eerste en hoogste instantie in aangewezen geschillen’, ‘verlofstelsel in hoger beroep’ en ‘regiezitting’ zijn kanttekeningen te plaatsen. Voor ‘procesrisico vergroten’ geldt weliswaar dat het verhogen van het griffierecht tot een zeer substantiële afname van het aantal procedures bij de rechter kan leiden, maar daar staat tegenover dat de discussie over de hoogte van griffierechten in het bestuursrecht op dit moment juist tendeert naar een verlaging in plaat van een verhoging, juist vanwege het belang dat wordt gehecht aan een laagdrempelige toegang tot de bestuursrechter. Een verhoging zou daar in hoge mate afbreuk aan doen.

De kanttekening bij het idee om het aantal besluiten waartegen enkel beroep in eerste en hoogste aanleg mogelijk is, te vergroten, is dat daarmee het aantal uitzonderingen op de hoofdregel in het bestuursrecht van beroep in twee instanties verder toeneemt. Ook zal het naar verwachting tot een substantiële toename van de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State leiden. Daar staat tegenover dat per saldo het aantal procedures (en dus ook de totale werklast van de bestuursrechter) afneemt, omdat voor meer besluiten geldt dat daar slechts een keer een procedure bij de bestuursrechter over kan worden gevoerd.

De kanttekening bij een verlofstelsel voor hoger beroep is enerzijds dat het een voor het Nederlandse recht nieuw instrument is dat nadere doordenking vergt alvorens invoering aan de orde kan zijn en anderzijds dat het voor de gevallen waarin geen verlof wordt verleend, een substantiële afname betekent van de mate van rechtsbescherming. Het verlofstelsel levert ook door de bestuursrechter te nemen nieuwe beslissingen op, waarvoor geldt dat die (in elk geval bij de introductie) gepaard gaan met een aanzienlijke werkdruk.

De kanttekening bij de regiezitting is dat het versnellingseffect weliswaar groot kan zijn, maar dat het sterk afhankelijk is van de bereidheid van de rechter om gebruik te maken van zijn bevoegdheid de betreffende zaken zo snel mogelijk op een zitting te plaatsen en van de snelheid waarmee partijen hun standpunten naar voren brengen en onderbouwen. Daarnaast is van belang regie en snelheid in bepaalde categorieën zaken ten koste kan gaan van de snelheid waarmee andere zaken kunnen worden behandeld.