

# HC 5, 23-05-2018, Uitspraak, Tijdsige en finale geschilbeslechting

## Onderwerpen

- De uitspraak
- Tijdsige en finale geschilbeslechting

### 5.1. Uitspraak

**Terminologie:** het oordeel van de bestuursrechter over het ingestelde beroep is een “uitspraak”, dus niet een vonnis, arrest, beschikking e.d. zoals in het civiel recht. Sinds 1-1-2013 is er ook sprake van de term “tussenuitspraak”, art. 8:80a Awb, bij de bestuurlijke lus. Er zijn veel procedurele beslissingen (bijv. oproepen getuigen art. 8:46 Awb, voegen of splitsen zaken art. 8:14 Awb) die niet met “uitspraak” worden aangeduid maar met “griffiersbrief”. Hier staat dus geen afzonderlijk rechtsmiddel, zoals hoger beroep. Een prejudiciële vraag wordt wel met “uitspraak” benoemd. Zie bijv. ABRS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2488 (rondvaartboten Amsterdam)

De uitspraak vindt **mondeling** of **schriftelijk** plaats. Een schriftelijk uitspraak is de hoofdregel en mondeling komt in de praktijk nauwelijks voor. De **uitspraaktermijn** van deze schriftelijke uitspraak is 6 weken na de sluiting onderzoek ex art. 8:66 lid 1 Awb. Deze termijn kan met zes weken worden verlengd conform lid 2 wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden, waaronder ook de hoge werkdruk van de rechter kan vallen. De termijn van een mondelinge uitspraak is meteen na de sluiting van het onderzoek ter zitting art. 8:67 lid 1 Awb. Er wordt soms ook in de wet een maximale termijn voor het doen van de uitspraak gegeven, gerekend vanaf het einde van de beroepstermijn: art. 8.2.2 Wro (binnen 12 maanden na afloop van de beroepstermijn), art. 1.6.4 Crisis- en herstelwet (6 maanden na afloop van de beroepstermijn).

Vervolgens is de **bekendmakingstermijn** conform art. 8:79 lid 1 Awb dat binnen 2 weken na de dagtekening van de uitspraak kosteloos een afschrift van de uitspraak wordt gezonden aan de procespartijen. Deze toezending bepaalt het begin van de beroepstermijn en is dus van belang voor het hoger beroepstermijn; art. 6:8 lid 1 jo. 6:24 Awb. De uitspraaktermijnen worden in de praktijk vaak niet gehaald.

**Openbaarheid.** Niet alle uitspraken worden op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) geplaatst. Volgens het Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl worden alle uitspraken van de hoogste instanties geplaatst en rechtbankuitspraken zoveel als mogelijk. Het uitspreken van de uitspraak in het openbaar is in de Awb dwingend voorgeschreven; de mondelinge uitspraak conform artikel 8:67 lid 5 Awb en schriftelijke uitspraak ex artikel 8:78 Awb. Dit betekent dat de beslissing (dictum) moet worden voorgedragen maar niet de gehele uitspraak. Ondanks de dwingende verplichting doen de rechtbanken dit niet altijd consequent en de hogere instanties wel. Tevens kunnen andere partijen aanspraak maken op afschriften van de uitspraak ex art. 8:79 lid 2 Awb.

De **inhoud** van de uitspraak. Conform art. 8:77 lid 1 Awb vermeldt de uitspraak de namen partijen, de gronden van de beslissing (motivering), de beslissing zelf (dictum), de na(a)m(en) van de rechter(s) de dag waarop de beslissing is uitgesproken en tot slot de rechtsmiddelenverwijzing. Het vermelden van de **gronden van de beslissing** komt voort uit de motiveringsplicht die der rechter heeft, volgend uit art. 121 Gw en 6 EVRM. Deze motiveringsplicht wordt nadere uitgewerkt in art. 8:77 lid 2 Awb: bij een gegrondverklaring moeten de (on)geschreven rechtsregel(s) en rechtsbeginsel(en) vermeld worden. Dus de rechter toetst het voorgelegde besluit aan het recht.

De motivering maakt dat de uitspraak aanvaardbaar, controleerbaar en bestrijdbaar is. Daarnaast is het een waarborg tegen willekeur en partijdigheid. De uitspraak vormt het referentiekader voor bestuursorgaan voor nieuw besluit. N.B. Uitdrukkelijk en zonder voorbehoud door bestuursrechter verworpen beroepsgronden moet je bestrijden in hoger beroep, want anders is de bestuursrechter in eerste aanleg in een nieuwe ronde over een nieuw besluit op bezwaar aan het eerdere oordeel gebonden.

Brummen ABRS 28 augustus 2013. Dit wordt naar de naam van het arrest ook wel de Brummenleer genoemd.

De precieze opbouw van de gronden beslissing/motivering is niet in wet te vinden. Toch volgen de uitspraken vaak een vast stramien: eerst komt het procesverloop aan de orde, daarna het ontstaan/verloop van het geding, vervolgens de eigenlijke motivering, de bevoegdheid, ontvankelijkheid, de procedure de standpunten van de partijen, het wettelijk kader/toepasselijk recht en dan de eigenlijke beoordeling. Tot slot volgt de conclusie gevolgd door het dictum (keuze uit vier mogelijke dicta).

**Uitspraak/Dicta.** De beslissing (dictum) kan bestaan uit één van de **vier hoofddicta, art. 8:70 Awb:**

- **Onbevoegdverklaring:** (i) er is bijvoorbeeld een andere bestuursrechter bevoegd, waardoor de onbevoegdverklaring volgt en er een doorzendplicht is (art. 6:15 Awb) (ii) de bestreden handeling kan een niet voor beroep vatbaar besluit zijn ex art. 8:3 Awb (bepaalde besluiten die expliciet uitgesloten zijn) (iii) of de civiele rechter kan ook bij uitsluiting bevoegd zijn conform art. 8:71 Awb (het spiegelbeeld in art 70 Rv).
- **Niet-ontvankelijkverklaring:** dit betekent dat er wel sprake is van een bevoegde rechter maar hij niet inhoudelijk over de zaak mag oordelen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij een beroep door een niet belanghebbende, een te laat beroep, een gebrekkig beroepschrift, het niet betalen van het griffierecht en het verlies van procesbelang hangende het beroep. Het verlies van het procesbelang betekent dat appelland het gewenste doel niet meer daadwerkelijk kan bereiken. De bestuursrechter doet geen uitspraak als er geen geschil meer is over een besluit van een bestuursorgaan. Dit is bijvoorbeeld het geval als je tegen een bestemmingsplan op een bepaald perceel beroep instelt, maar je hangende de procedure verhuist. Dan heeft de uitspraak geen feitelijke betekenis meer waardoor er geen procesbelang is en niet-ontvankelijkheid volgt. Het procesbelang kan dan nog wel gelegen blijven in het verkrijgen van vergoeding van de schade die appelland stelt te lijden als gevolg van het bestreden besluit. Je hebt bijvoorbeeld wel schade geleden door het bestemmingsplan, waardoor je huis minder waard was bij de verhuizing en de verkoop. Maar dit zal je dus wel aannemelijk moeten maken.
- **Ongegrondverklaring:** dit betekent dat de bestuursrechter het bestreden besluit niet als onrechtmatig beoordeelt. De uitzondering hierop is dat hij het wel onrechtmatig vindt maar het gebrek passeert (art. 6:22 Awb). Dan zal hij dus ondanks de onrechtmatigheid het dictum ongegrond verklaren.
- **Gegronde verklaring:** art. 8:72 Awb lid (1) indien het beroep gegrond is brengt dit de gehele of gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit met zich mee. Lid (2) de vernietiging brengt vernietiging van de rechtsgevolgen met zich mee. Het bestreden besluit wordt geacht nooit bestaan te hebben. Het besluit geldt ex tunc en geldt tegen eenieder. Maar die gehele of gedeeltelijke vernietiging heeft geen invloed op andere besluiten. Stel dus dat er op basis van het vernietigde besluit omgevingsvergunningen zijn verleend dan moet je dus apart tegen die omgevingsvergunningen in bezwaar en beroep gaan. (3a) de rechter kan de rechtsgevolgen in stand laten. (3b) hij kan zelf in de zaak voorzien (4) Indien hij dit niet doet dan kan hij (3): terugverwijzen met aanwijzingen - (4a) buiten toepassing stellen van bepaalde voorbereidingseisen - (4b) Termijn stellen - (5) voorlopige voorziening (vovo) treffen - (6) of een dwangsom opleggen.

De **voorlopige voorziening (Vovo)** art. 8:72(5) Awb .Voorbeeld (i): de rechtbank vernietigt het bestreden besluit (besluit op bezwaar, b.o.b.) en schorst het primaire besluit, inhoudende het verlenen van de bouwomgevingsvergunning, tot 6 weken nadat het nieuwe b.o.b. is genomen. De reden hiervoor is dat met een enkele vernietiging van de b.o.b. de vergunninghouder zou mogen (door)bouwen wegens het herleven van het primaire besluit. Voorbeeld (ii) ECLI:NL:RVS:2017:3156. Besluiten minister EZ tot instemming met door NAM ingediende winningsplan Groningen Gasveld 2016 (21,6 miljard Nm<sup>3</sup> gas per jaar), vervolgens vernietigt de ABRvS vernietigt de besluiten en de minister moet binnen 1 jaar een nieuw besluit nemen. Maar het gevolg vernietiging is dat het eerder instemmingsbesluit van 2007

zonder winningsbeperkingen weer gaat gelden. Daarom bepaalt de Afdeling: “treft de voorlopige voorziening dat hetgeen bij de beide besluiten is bepaald blijft gelden totdat een besluit over een winningsplan voor het Groningenveld is genomen en in werking is getreden”.

De **overige elementen** van de uitspraak zijn: art. 8:77 lid 1 onder d Awb: in de uitspraak moeten nog worden genoemd de namen van de rechters en de dag waarop de beslissing is uitgesproken. Aan de p-v van de mondelinge uitspraak zijn volgens letter van de wet minder eisen verbonden ex art. 8:67 Awb, bijvoorbeeld de rechtsmiddelverwijzing en de namen van de rechters.

## 5.2. Tijdige en finale geschilbeslechting

In het bestuursrecht wordt al geruime tijd gediscussieerd over hoe een bestuursrechter een geschil zo tijdig en finaal mogelijk kan besluiten. De bestuursrechtspraak was namelijk voorheen vaak het heen en weer pingpongen tussen bestuursorgaan en bestuursrechter: b.o.b., beroep, vernietiging b.o.b., 2e b.o.b., nieuw beroep, vernietiging 2e b.o.b., 3e b.o.b., enz. (vgl. wg.casus 4.1 gehandicaptenparkeerplaats, ECLI:NL:RVS:2014:4025). Alleen de bestuursrechter is ook huiverig om op de stoel van het bestuursorgaan te gaan zitten vanwege het ontbreken van de democratische legitimatie daarvoor. Echter, het lang geen duidelijkheid krijgen over je positie is onbevredigend en soms ook strijdig met art. 6 EVRM.

De **instrumenten** die de bestuursrechter heeft om een geschil tijdig en finaal te kunnen beslechten zijn: (i) positieve fictieve beschikking bij niet tijdige beslissing (lex silencio positivo) ex art. 4:20a-4:20f Awb, (ii) art. 7:1a Awb, “prorogatie”: het overslaan van de bezwaarfase en dus direct rechtstreeks beroep waar je als burger om kunt verzoeken (iii) rechtstreeks beroep en dwangsom bij niet tijdig beslissen; 7:1(1e), 8:55a-8:55 Awb, (iv) de Nieuwe zaaksbehandeling: snellere zitting, versterking regierol rechter, de (v) bestuurlijke lus, informeel op grond van art. 6:1 Awb en formeel; 8:51a-8:51c (bestuurlijke lus), 8:80a-8:80b Awb, verruiming 6:22 Awb, Relativiteit; 8:69a Awb, (voorwaardelijk) incidenteel appel; 8:110-8:112 (hb) Awb, spronghogerberoep (judiciële lus); 8:113 Awb (hb) en tot slot art. 8:72 Awb/rechtspraak.

### Bestuurlijke lus (art. 8:51a Awb)

**Art. 8:51a Awb** (1). De bestuursrechter kan het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen een gebrek in het bestreden besluit te (laten) herstellen. (2). De bestuursrechter geeft een hersteltermijn aan. **Art. 8:51b Awb** (1) Het bestuursorgaan deelt de bestuursrechter zo snel mogelijk mede of het gebruik maakt van de gelegenheid om het gebrek te (laten) herstellen. (2) Indien het bestuursorgaan overgaat tot herstel van het gebrek, deelt het de bestuursrechter zo spoedig mogelijk schriftelijk mede op welke wijze het gebrek is hersteld. (3) Partijen kunnen binnen vier weken schriftelijk hun zienswijze over het herstel naar voren brengen. **Art. 8:80a Awb** (1) Als de bestuursrechter art. 8:51a toepast, doet zij een **tussenuitspraak**. (2) De tussenuitspraak vermeldt zoveel mogelijk op welke wijze het gebrek kan worden hersteld.

De rechter is niet verplicht tot het toepassen van de bestuurlijke lus omdat dit een discretionaire bevoegdheid is (ECLI:NL:RVS:2015:109 en ECLI:NL:RVS:2017:712). Het bestuursorgaan is ook niet verplicht om bij de toepassing van de bestuurlijke lus het gebrek te herstellen. Dit komt omdat het onwenselijk wordt geacht dat een bestuursorgaan wordt gedwongen een gebrek te herstellen waar zij tegen hoger beroep kan instellen. De uitzondering hierop is dat die verplichting van het toepassen van een bestuurlijke lus bij een hoger beroepszaak wel van toepassing is (art. 8:51d Awb). Art. 8:104 lid 3 a Awb: er kan geconcentreerd hoger beroep worden ingesteld tussenuitspraak en de uitspraak. Een rechter mag in beginsel niet van zijn tussenuitspraak afwijken.

Wanneer is de bestuurlijke lus geschikt volgens de MvT? Dit is het geval bij: onzorgvuldig of onvolledig feitenonderzoek, een ontoereikende motivering, een procedurele fout, onjuiste wetsinterpretatie, voorts bij dreiging undue delay art. 6 EVRM. De MvT aangaande art. 8:72a Awb geeft aan dat er geen bestuurlijke lus bij bestuurlijke boetes dient te worden toegepast. De bestuursrechter dient namelijk zelf

te beslissen over de oplegging van die bestuurlijke boete. Toch is de praktijk anders, nu de bestuurlijke wel degelijk wordt toegepast bij de bestuurlijke boete om uitsluitel te kunnen krijgen over de feiten en omstandigheden die tot het opleggen van de boete hebben geleidt.

Voorbeelden van de bestuurlijke lus zijn: ABRvS 12-6-2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2877: een appellant mag geen nieuwe gronden na tussenuitspraak aanvoeren, als hij diezelfde gronden al tegen het eerdere besluit had kunnen aanvoeren ( hetgeen wordt afgeleid uit art 6:13 Awb) (wg.casus 5.3) , ABRvS 3-10-2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8985: Mandaatgebrek; "bekrachtiging" via bestuurlijke lus, CRvB 29-1-2016, ECLI:NL:CRVB:2016:375: Bestuursorgaan geeft nadere motivering in een tussenuitspraak; gebrek hersteld en motiveringsgebrek geheeld; de rechtsgevolgen worden in stand gelaten, ABRvS 12-3-2014, ECLI:NL:RVS:2014:812: Nieuw besluit; overschrijding hersteltermijn, ABRvS 13-2-2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1262: Terugkomen van tussenuitspraak .naar aanleiding van nieuwe info.

**Finaliteitsverplichtingen. Jurisprudentie art. 8:72 Awb:** de gegrondverklaring brengt met zich mee dat het besluit wordt vernietigd. Uit de finaliteitsladder volgt dat er vervolgens eerst onderzocht moet worden of art. 6:22 Awb van toepassing kan zijn. Als dat niet mogelijk is dan vindt er een verplicht onderzoek plaats naar: allereerst of het mogelijk is om de rechtsgevolgen in stand te laten, vervolgens om zelf in de zaak te kunnen voorzien, of tot slot, het terugverwijzen met aanwijzingen. Let op: deze rangorde is ook zo bedoeld als de voornoemde volgorde en de keuzes moeten ook gemotiveerd worden door de rechter. **Artikel 8:41a Awb:** Gij zult finaliseren! De bestuursrechter beslecht daarom het hem voorgelegde geschil zoveel mogelijk definitief zodat duidelijk is wat in de toekomst heeft te gelden.

**In stand laten rechtsgevolgen 8:72(3,a) Awb:** de rechter oordeelt het besluit als zijnde onrechtmatig maar bepaalt dat rechtsgevolgen (deels) in stand blijven, bijvoorbeeld: (i) bij een bevoegdheidsgebrek, maar bevoegde bestuursorgaan. neemt 't besluit hangende de procedure voor zijn rekening, (ii) een motiveringsgebrek of onvolledig onderzoek, en het bestuursorgaan herstelt dat hangende de procedure (vrijwillig of via bestuurlijke lus) en herstel leidt niet tot verandering rechtsgevolgen, dus hetzelfde dictum (iii) Een nieuw besluit is niet altijd nodig, ook de motivering ter zitting e.d. kan soms voldoende zijn. N.B. Na het toepassen van de bestuurlijke lus kan de rechter niet meer passeren met art. 6:22 Awb maar hoogstens de rechtsgevolgen in stand laten; ECLI:NL:CRVB:2016:375 of bij de onjuiste toepassing van een wetsbepaling, als toepassing juiste wetsbepaling leidt tot hetzelfde besluit (dezelfde rechtsgevolgen)

Het in stand laten van de rechtsgevolgen kan onder voorwaarden ook bij bevoegdheden met beleidsvrijheid als het bestuursorgaan in het bestreden besluit geen of onvolledige belangenafweging heeft verricht. "Voor het in stand laten van de rechtsgevolgen is niet vereist dat nog slechts één beslissing mogelijk is." Maar het bestuursorgaan moet dan hangende de procedure alsnog aanvullende en volledige belangenafweging voor het voetlicht brengen, alle procespartijen moeten zich daarover uit kunnen laten en rechter moet menen dat na vernietiging eenzelfde besluit zal afkomen dat zijn toets zal doorstaan.

**Zelf in de zaak voorzien art 8:72(3,b) Awb.** Wanneer kan de rechter dit doen? Als er met het in stand laten van de rechtsgevolgen niet kan worden volstaan en rechtens is één beslissing de juiste, bijvoorbeeld: het bezwaar is alsnog niet-ontvankelijk, er is gebruik gemaakt van een onjuiste wettelijke grondslag zodat besluit niet genomen had mogen worden, de vergunning wordt van rechtswege verleend of bij een gebonden besluit (geen beleids- of beoordelingsvrijheid) en duidelijke feiten.

Maar soms is zelf in de zaak voorzien door de bestuursrechter ook bij besluiten met beoordelings- of beleidsvrijheid mogelijk, bijvoorbeeld: het bestuursorgaan maakt alsnog de vereiste belangenafweging en de uitkomst van die belangenafweging kan evident de rechterlijke toets doorstaan (ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:683) of er zijn beleidsregels van het bestuursorgaan voorhanden. Soms moet de rechter daar weer voorzichtig mee zijn: er is bijvoorbeeld een wijziging van de beleidsregels denkbaar (ABRvS 27-22013, AB 2013/144) en andere keren wordt daar weer soepel mee omgesprongen: andere uitkomst na vernietiging zeker denkbaar (bijvoorbeeld geen beleidsregels), toch zelf in de zaak voorzien:

ABRS 23-1-2013, AB 2013/160, (Dreiging van) undue delay; “Het is nu genoeg geweest” “Driemaal is scheepsrecht” “Three strikes and you’re out”.

De vereisten zijn ook hier weer: (i) de procespartijen moeten zich over door de rechter voorgenomen besluit kunnen uitlaten, (ii) de rechter moet volledig en actueel inzicht hebben in de feiten (iii) de belangen van derden moet hij er bij betrekken (iv) de benodigde kennis en hulpmiddelen moeten voor rechter bereikbaar zijn (v) en de rechter moet zeker zijn dat het besluit dat hij/zij neemt, in alle opzichten rechtmatig is. Bij de bestuurlijke boete is zelf in de zaak voorzien de hoofdregel, art. 8:72a Awb.

**Opdracht. Art. 8:72 lid 4 Awb.** Wanneer kan de rechter dit instrument toepassen? Als het terugverwijzen naar bestuursorgaan onontkoombaar is vanwege: beleids- of beoordelingsvrijheid of er bestaat onduidelijkheid over de feiten. Het bestuursorgaan is bij het nemen van een nieuw besluit gebonden aan rechtsoordelen en opdrachten in de rechterlijke uitspraak (tot een eventuele andersluidende uitspraak in hoger beroep).

De burger kan in beroep tegen het nieuwe besluit geen gronden aanvoeren die in de eerste procedure onherroepelijk en zonder voorbehoud door rechtbank zijn verworpen, behoudens een succesvolle hoger beroepszaak (Brummenleer). Bij Nova moet het bestuursorgaan een nieuw besluit nemen met inachtneming van nieuwe feiten en omstandigheden en van het dan geldende beleid en recht. Daar geldt soms uitzondering op, bijvoorbeeld als ten tijde aanvraag nog rechten bestonden die door nieuw beleid worden ontnomen. Lid 4, onderdelen a en b: de bestuursrechter kan bepalen dat wettelijke voorschriften over de voorbereiding van nieuwe besluit geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven, zoals bijvoorbeeld afdeling 3.4 Awb die niet opnieuw doorlopen hoeft te worden of dat het bestuursorgaan een termijn wordt gesteld voor het nemen van een nieuwe besluit.

**Nevendicta** zijn: (i) griffierecht betalen ex art. 8:74 Awb: Bij een gegrond beroep bepaalt het bestuur. Een verzoek hierom is niet nodig omdat het ambtshalve wordt toegepast door de rechter (ii) Veroordeling in de proceskosten ex art. 8:75 Awb. Dit vormt een bevoegdheid van de rechter en een verzoek is wederom niet nodig omdat het ambtshalve wordt toegepast door de rechter. De rechter kan een partij veroordelen in de kosten die een andere partij heeft gemaakt, zie Besluit proceskosten bestuursrecht. Het gaat veelal om forfaitaire bedragen. Bij de intrekking van het beroep wegens het tegemoetkomen aan de beroepsgronden van de verzoeker, kan er ingevolge art. 8:75a Awb tegelijk met intrekking van het beroep door de verzoeker verzocht worden om een proceskostenveroordeling van het bestuursorgaan.