

# Kroniek van het algemeen bestuursrecht

## Over rechterlijke organisatie en rechtsvorming

Tom Barkhuysen & Willemien den Ouden<sup>1</sup>

De organisatie van de bestuursrechtspraak blijft de gemoederen bezighouden. Een wetsvoorstel is ingediend, maar de discussie daarover is intens. Dat neemt niet weg dat de regering doorwerkt aan de uitvoering van haar reorganisatieplannen. De bestuursrechters werken ondertussen verder aan rechtsvorming in het bestuursrecht, onder meer door het stellen van (prejudiciële) vragen aan de Staatsraad A-G en het Hof van Justitie van de EU. Dat leidde bijvoorbeeld tot de relativering van het wettelijke relativiteitsvereiste en de toepassing van transparantievereisten bij de verdeling van Amsterdamse rondvaartbotenvergunningen.

### 1. De organisatie van de hoogste bestuursrechtspraak en rechtseenheid

De toekomstige inrichting van de bestuursrechtspraak was in de laatste kronieken van het algemeen bestuursrecht, gepubliceerd in dit blad, steeds een (in)leidend thema. Dat is deze keer niet anders. Daalder, Geleijnse & Elzackers gingen in hun laatste najaarskroniek<sup>2</sup> al uitgebreid in op de sterk uiteenlopende adviezen die in de consultatieronde werden uitgebracht aan de Ministers van Binnenlandse zaken en Veiligheid en Justitie. Uit een brief van 11 september 2015<sup>3</sup> die Plasterk en Van der Steur vervolgens schreven aan de Tweede en de Eerste Kamer werd duidelijk dat deze adviezen niet hadden geleid tot ingrijpende wijzigingen in het wetsvoorstel, dat op diezelfde dag voor advisering aan de Raad van State werd verzonden. Het wetsvoorstel Wet organisatie hoogste bestuursrechtspraak dat vervolgens per KB van 20 januari 2016 werd ingediend bij de Tweede Kamer<sup>4</sup> is inderdaad in de kern niet veranderd. Kort gezegd komt het erop neer dat de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep

voor het bedrijfsleven zullen worden opgeheven, dat de zaken die nu vallen onder de rechtsmacht van de Centrale Raad van Beroep worden ondergebracht bij de vier gerechtshoven, met de mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad en dat de rechtsmacht van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (waarbinnen adviserende en rechtsprekende taken verder worden gescheiden) zal worden uitgebreid met de zaken die nu vallen onder het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Zo blijven er straks twee hoogste bestuursrechters over, waarmee, zo is door velen opgemerkt, nog steeds risico's bestaan op het gebied van de rechtseenheid.<sup>5</sup>

Hoe die risico's te beteugelen is een vraag die zeer verschillend werd beantwoord in de consultatieronde. Voorstellen op dat gebied liepen van (de huidige) informele samenwerking tot volledige integratie van de bestuursrechtspraak in de gewone rechterlijke macht met cassatieberoep en alles wat daartussenin ligt. Daarom is er eind december 2015 – en dus vooruitlopend op indiening van het wetsvoorstel – alvast een Commissie rechtseenheid

#### Auteurs

1. Prof. mr. T. Barkhuysen is advocaat bij Stibbe te Amsterdam, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden, redactielid van het *NJB* en lid van de Commissie rechtseenheid bestuursrecht. Prof. mr. drs. W. den Ouden is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden, raadshere plaatsvervanger bij het CBb, lid

van de referendumcommissie en medewerker van het *NJB*. Beide lidmaatschappen worden om reden van transparantie genoemd. Deze kroniek bestrijkt de periode oktober 2015 tot (en met) maart 2016.

#### Noten

2. E.J. Daalder, C.A. Geleijnse & A.A.M. Elzackers, 'Kroniek van het algemeen

bestuursrecht', *NJB* 2015/1778, afl. 35.

3. Brief van 11 september 2015, *Kamerstukken II* 2014/15, 29279, 273 en *Kamerstukken I* 2015/16, 30585, N.

4. *Kamerstukken II* 2015/16, 34389.

5. Zie over de verschillende betekenissen van en subtypen binnen dit begrip: M.J.C. Stip & S.E. Zijlstra, 'Rechtseenheid concepten, motieven, actoren en instrumenten',

*Regelmaat* 2015, p. 406-421. Zie voor een relativerend betoog inzake het belang van de uniforme toepassing van Awb-bepalingen door verschillende bestuursrechters: B.J. Schueler, 'De verschuivende functies van de Awb', *Regelmaat* 2015, p. 422-436.

bestuursrecht ingesteld.<sup>6</sup> De instelling van deze commissie was mede een reactie op de in de Tweede Kamer aangenomen motie Recourt/Taverne om bij wege van voorziening in zaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak te voorzien in prejudiciële vragen bij de Hoge Raad. De commissie dient voor de zomer te adviseren over de meest wenselijke vorm van een rechtseenheidsvoorziening. Daarbij willen de ministers graag een advies ontvangen dat blijft binnen de kaders van het wetsvoorstel. Mocht de commissie adviseren tot een wettelijk vorm te geven rechtseenheidsvoorziening, dan kan deze vorm krijgen in een aanvulling van het wetsvoorstel of in een afzonderlijk wetsvoorstel.

Dat de ministers zich door de commissie willen laten adviseren binnen de door hen aangegeven kaders wil niet zeggen dat die kaders niet meer ter discussie staan. In de juridische literatuur verschenen daarover in de afgelopen maanden, net als in de vorige kroniekperioden, weer de nodige beschouwingen.<sup>7</sup> Zo buigen Kars de Graaf & Bert Marseille zich in het *NTB* van oktober 2015 (met name) over de voorgenomen opheffing van de Centrale Raad van Beroep. Zij becijferen dat het verschil in doorlooptijden van zaken afgehandeld door de Afdeling bestuursrechtspraak (gemiddeld 21 weken volgens de memorie van toelichting<sup>8</sup> bij het wetsvoorstel) en de CRvB (gemiddeld 68 weken) waarschijnlijk wordt veroorzaakt door een aanzienlijk verschil in personele en financiële middelen die beschikbaar zijn voor de afhandeling van hoger beroepszaken. Van een gelijk speelveld is geen sprake, aldus de auteurs.<sup>9</sup> Ook de (volgens hen schaarse) andere argumenten die in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel worden gegeven voor de opheffing van de CRvB achten zij niet overtuigend. Als de wetgever desondanks vasthoudt aan dit in hun ogen niet aanbevelenswaardige plan, dan dient de rechtsmacht van de CRvB te worden ondergebracht bij één gerechtshof om nieuwe coördinatievraagstukken binnen het sociale zekerheids- en ambtenarenrecht te voorkomen.

Opvallend is dat de discussie over het opheffen van de CRvB en het CbB ook buiten de juridische literatuur stevig wordt gevoerd<sup>10</sup> en dat de bestuursrechters zich mengen in dit publieke debat. Zo waarschuwde CRvB-president Theo Simons eind vorig jaar onder meer in *Binnenlands Bestuur*<sup>11</sup> al voor 'versnippering' en 'uitholling van de rechtspraak in hoger beroep' in sociale zekerheidszaken. Op 26 februari 2016 verscheen er zelfs een heus

## Al met al lijkt het verstandig nog niet uit te gaan van een gelopen race

manifest van de CRvB-raadsheren in de *Volkscrant*. Daarin stellen zij dat de voorgenomen opheffing van de Raad funest zal uitwerken voor de rechtseenheid en de rechtszekerheid in het sociale zekerheidsrecht. De rechters zijn 'intens bezorgd' en vragen de Staten-Generaal onomwonden het wetsvoorstel niet te aanvaarden. Dat dit een onge-

bruikelijk verzoek is, realiseren zij zich terdege, maar een andere weg is er niet, nu de regering zich van de unaniem adviezen van onder meer uitvoeringsorganisaties, de rechterlijke macht en de sociale advocatuur om de sociale zekerheidsrechtspraak in hoger beroep bijeen te houden niets heeft aangetrokken, aldus de rechters. Zij menen dat een fundamentele discussie over dit wetsvoorstel, dat de kern van de rechtsstaat raakt, tot nu toe niet is gevoerd. Zo lijkt de kop van een artikel over deze kwestie in *NRC*. *Next* van maandag 29 februari 2016 te kloppen. Onder de titel 'Die hoge bestuursrechters laten zich écht niet zomaar opheffen' wordt het wetsvoorstel kritisch besproken: de Afdelingen advisering en bestuursrechtspraak van de Raad van State worden toch niet echt gesplitst, de kennis van de Centrale Raad van Beroep versplintert en de gespecialiseerde CbB-rechters worden van hun zaak gehaald. Al met al lijkt het verstandig nog niet uit te gaan van een gelopen race. Wij zeggen dus, met Schlössels,<sup>12</sup> over deze discussie: 'wordt vervolgd'.

Verder bleef het in deze kroniekperiode redelijk rustig op bestuursrechtelijk wetgevingsgebied.<sup>13</sup> Veel meer dan dat er een concept voor een wetsvoorstel inzake de modernisering van het elektronisch bestuurlijk verkeer<sup>14</sup> voor een internetconsultatie is gepubliceerd, valt er niet te melden. Als dit voorstel tot wet zou worden verheven, wordt afdeling 2.3 van de Awb zo gewijzigd dat voor berichten van bestuursorganen die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, kan worden volstaan met elektronische beschikbaarstelling. Verder kan iedereen dan voortaan op elektronische wijze een bericht aan een bestuursorgaan zenden. Volgens de toelichting is elektronisch berichtenverkeer inmiddels zo algemeen dat opname van een dergelijke regel in de Awb passend is.<sup>15</sup>

## 2. Kernbegrippen: de belanghebbende in de spotlights

In onze traditiegetrouwe bespreking van ontwikkelingen rond de kernbegrippen van de Awb is niet veel aandacht nodig voor het bestuursorgaanbegrip,<sup>16</sup> noch voor het besluitbegrip.<sup>17</sup> Veel principiële gebeurde er namelijk niet op die vlakken in de jurisprudentie.

Dat ligt anders voor het belanghebbendebegrip van artikel 1:2 Awb. Bepaald opvallend waren de uitspraken van de Rechtbank Overijssel inzake de vergunning die de burgemeester van de gemeente Haaksbergen afgaf voor het evenement waarbij in 2014 het ongeluk met een monstertruck gebeurde.<sup>18</sup> In deze uitspraken stelt de rechtbank expliciet vast dat de slachtoffers en nabestaanden die opkwamen tegen de vergunningverlening strikt genomen geen belanghebbenden zijn bij dat besluit, nu zij daarbij geen persoonlijk belang hebben. Hun situatie als inwoner van Haaksbergen of als bezoekers van het evenement is daarvoor te weinig onderscheidend. Ook het ongeval en de gevolgen daarvan maakten van hen geen belanghebbenden volgens de rechtbank. Die waren immers geen rechtstreeks gevolg van de vergunningverlening, maar van verkeerd gebruik van die vergunning. Toch beoordeelt de rechtbank vervolgens het bestreden vergunningbesluit omdat er sprake zou zijn van (zeer) bijzondere omstandigheden. Daarbij wordt dankbaar gebruik gemaakt van de zogenaamde *Zwarte Piet*-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 12 november 2014.<sup>19</sup>

Vastgesteld wordt dat er in dit geval meerdere personen zijn met ernstig letsel, de beantwoording van de voorliggende rechtsvraag een zaakoverstijgend belang heeft en de bestuursrechter bij uitstek degene is die over de rechtmatigheid van evenementenvergunningen behoort te oordelen. Daarin ziet de rechtbank genoeg reden om te oordelen dat het bezwaar van iedereen die in ernstige mate rechtstreeks is getroffen door het ongeval op 28 september 2014 en daarvan letsel heeft ondervonden, ontvankelijk moet worden geacht bij het besluit tot vergunningverlening. Het besluit tot vergunningverlening wordt vervolgens in strijd met artikel 3:2 en 3:4 Awb geacht, met name omdat er in de voorbereiding daarvan geen reële risico-inschatting van het evenement was gemaakt.

De burgemeester van Haaksbergen heeft bekend gemaakt dat er geen hoger beroep wordt ingesteld tegen de uitspraak waarin de betreffende vergunningverlening uiteindelijk onrechtmatig wordt geoordeeld. Dat is op zichzelf een begrijpelijke keuze, maar vanuit juridisch perspectief spijtig te noemen. Nu zal immers waarschijnlijk niet meer duidelijkheid ontstaan over de vraag hoe breed de Afdeling de door haar in de *Zwarte Piet*-uitspraak geïntroduceerde 'hardheidsclausule' (zoals Tolsma het noemt in haar annotatie) wenst op te rekken. In de Haaksbergse zaak was er bijvoorbeeld, anders dan in de *Zwarte Piet*-zaak, geen sprake van dat alle partijen een inhoudelijke uitspraak van de bestuursrechter wensten. Verder is bepaald ongelukkig dat de rechtspositie van een slachtoffer die er pas door de uitspraak van de rechtbank achter komt dat hij belanghebbende is bij de vergunningverlening (en daar dus niet tijdig tegen is opgekomen) onduidelijk is. Loopt zijn schadeclaim nu vast op de jurisprudentie van de Hoge Raad over forme-

## Bepaald ongelukkig is dat de rechtspositie van een slachtoffer die er pas door de uitspraak van de rechtbank achter komt dat hij belanghebbende is bij de vergunningverlening onduidelijk is

le rechtskracht nu er geen gebruik is gemaakt van kennelijk wel openstaande bestuursrechtelijke rechtsbescherming? Of moet hier een uitzondering op die leer worden aangenomen vanwege het uitzonderlijke oordeel van de bestuursrechter? Of kunnen en moeten deze slachtoffers alsnog bezwaar en beroep instellen tegen het verleningsbesluit met een beroep op verschoonbare termijnoverschrijding? Of zouden zij nog hoger beroep (hebben) kunnen instellen tegen de rechtbankuitspraak? Duidelijk mag zijn dat afwijking van de hoofdregels van het bestuursprocesrecht<sup>20</sup> in dit soort gevallen de nodige complicaties met zich meebrengt. Wij menen dus, nog steeds,<sup>21</sup> dat het niet voor de hand ligt de lijn die de ABRvS in de *Zwarte Piet*-casus koos al te breed op te rekken.

In dat verband kan erop worden gewezen dat in de omvangrijke, maar desalniettemin toegankelijke uitspraak van de Afdeling in de *Groningse gaswinning*-zaak van eind vorig jaar<sup>22</sup> de kring van belanghebbenden bij het

6. Zie de Instellingsregeling Commissie rechtseenheid bestuursrecht, *Stcrt.* 2015, 47139. De commissie van deskundigen bestaat uit Michiel Scheltema, Maarten Feteris, Jaap Polak, Tom Barkhuysen en Elaine Mak, zo blijkt uit Benoemings- en vergoedingsbesluit Commissie rechtseenheid bestuursrecht (*Stcrt.* 2015, 47140). Tim Borman is de secretaris van de commissie.

7. Zie bijv. P.A.G.M. Cools, 'Herstructurering van de bestuursrechtspraak: kruisbestuiving of kunstmatige inseminatie?', *WFR* 2015/1540.

8. *Kamerstukken II* 2015/16, 34389, 3, p. 9, voetnoot 13.

9. Daar denkt H.H.C. Visser, tot 1 januari 2016 secretaris van de Raad van State, anders over, zo lezen wij in zijn reactie op dit artikel gepubliceerd in het *NTB* 2016/4. Zijn argumenten overtuigen de auteurs echter niet, zo blijkt uit hun naschrift.

10. Zie over de voorgenomen opheffing van het Cbb bijvoorbeeld Folkert Jemsa in *NRC* van 6 februari 2016 onder de titel 'Waarom je nooit rechters van hun zaken mag halen' en in *NRC* van 27 februari 2016 over de verdere splitsing tussen de Afdelingen advisering en bestuursrechtspraak van

de Raad van State onder de titel 'De Raad van State gaat splitsen, maar niet heus'.

11. 'CRvB-president waarschuwt voor uitholling bestuursrechtspraak', *Binnenlands Bestuur* 13 december 2015, [www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/crvb-president-waarschuwt-voor-uitholling-9504415.lyrncx](http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/crvb-president-waarschuwt-voor-uitholling-9504415.lyrncx).

12. R.J.N. Schlössels, 'De hoogste algemene bestuursrechter', *Gst.* 2015/102.

13. Niet spannend maar toch vermeldenswaardig is de 'Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 2 december 2015, 702372, tot indexering van bedragen in de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit proceskosten bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek', *Stcrt.* 2015, 44577.

14. Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de herziening van afdeling 2.3 van die wet (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer): [www.internetconsultatie.nl/wet\\_modernisering\\_elektronisch\\_bestuurlijk\\_verkeer](http://www.internetconsultatie.nl/wet_modernisering_elektronisch_bestuurlijk_verkeer).

15. In het kader daarvan kan nog worden gewezen op CRvB 30 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3317, AB 2016/65,

m.nt. Barkhuysen & Van Dam waaruit volgt dat het te laat indienen van een beroepschrift als gevolg van een capaciteitsbeperking van rechtspraak.nl geen verschoonbare termijnoverschrijding oplevert.

16. Zie wel ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:765 inzake de Stichting WEW waarin de rechtbank wordt geoordeeld die vanwege strijd met de wet had geweigerd het door de Afdeling geformuleerde overgangsrecht terzake van de nieuwe invulling van het b-bestuursorgaanbeleg toe te passen.

17. Te wijzen valt nog wel op CRvB 3 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3838 (AB 2016/24, m.nt. Bruggeman, *JWWB* 2015/209) waarin de CRvB een brief van de SVB als reactie op een vakantiemelding kwalificeert als een besluit en op ABRvS 21 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2423 (AB 2016/89, m.nt. Bex-Reimer) waarin een afwijzing van een verzoek van een burgemeester aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie om gebruik te maken van zijn discretionaire bevoegdheid om een verblijfsvergunning te verstrekken aan een vreemdeling, volgens de Afdeling geen besluit oplevert.

18. Rb. Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4792/4793/4794, *JOM* 2015/1038, AB 2016/12, m.nt. Tolsma.

19. ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, *JB* 2014/245, m.nt. Schutgens, AB 2015/55 m.nt. Brouwer & Schilder.

20. Voor nog een voorbeeld daarvan zie ABRvS 19 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2016, *JV* 2015/239, AB 2016/75, m.nt. Groenewegen, waarin de Afdeling ten behoeve van het belang van de rechtsontwikkeling, de rechtszekerheid en de actualiteitswaarde van de uitspraak, afwijkt van het uitgangspunt van extunc toetsing en het grievensstelsel in het vreemdelingenrecht.

21. T. Barkhuysen & W. den Ouden, 'Kroniek van het algemeen bestuursrecht', *NJB* 2015/732, afl. 15, p. 967.

22. ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, *JB* 2015/218, m.nt. Schlössels & Sanderink, AB 2016/82, m.nt. Bröring & Brouwer, *JM* 2016/12, m.nt. Wagenmakers.

goedkeuringsbesluit van de Minister van Economische Zaken voor de gaswinning in 2015, anders dan in voorgaande zaken,<sup>23</sup> relatief beperkt heeft ingevuld. Zo wordt het beroep van de Stichting Vrienden van Groningen Centraal niet ontvankelijk verklaard wegens nauwe verwantschap met een politieke partij. Na de vrij precieze toets aan artikel 1:2 Awb worden vervolgens los van de individuele appellanten de ingebrachte gronden zoveel mogelijk geclusterd besproken, terwijl aan 'vaak sterk individueel bepaalde situaties' wordt voorbijgegaan, aldus de Afdeling. In deze uitspraak wordt dus niet het gesubjectieerde karakter van het bestuursprocesrecht als uitgangspunt gekozen, maar het grote maatschappelijke belang van de gaswinningskwestie. Op die grond wordt deze uitspraak door verschillende wetenschappers geplaatst<sup>24</sup> in het rijtje van de *Zwarte Piet*-uitspraak en de *Monstertruck Haaksbergen*-zaak.

In een andere belangrijke uitspraak van de ABRvS beperkt zij, in afwijking van eerdere jurisprudentie, de kring van belanghebbenden in het omgevingsrecht. Vanaf deze uitspraak zal de Afdeling, zoals zij zelf aangeeft, op een andere – strengere – wijze beoordelen of iemand belanghebbende is in een procedure tegen een omgevingsvergunning voor milieu. Daarvoor moet nu aannemelijk zijn dat ter plaatse van de woning of het perceel van de betrokkene *gevolgen van enige betekenis kunnen worden ondervonden*.<sup>25</sup> Daarvoor werd alleen bezien of gevolgen zouden kunnen worden ondervonden waarbij werd overwogen dat het niet uitmaakt of de milieugevolgen niet noemenswaardig of niet noemenswaardig merkbaar zijn.<sup>26</sup> Overigens draagt deze uitspraak bij aan de rechtseenheid binnen het omgevingsrecht nu op omgevingsrechtelijke terreinen buiten milieu al een vergelijkbaar vereiste gold.

Verder valt bij de behandeling van het belanghebbendebegrip te wijzen op een uitspraak van de ABRvS van 26 oktober 2015, de eerste uitspraak van de Afdeling inzake een kwestie rond de Wet raadgevend referendum (Wrr).<sup>27</sup> Ter discussie stond het toelatingsbesluit van 12 oktober 2015 van de Kiesraad inzake het definitieve verzoek van verschillende initiatiefnemers, verenigd in 'Geen-Peil', tot het houden van een raadgevend referendum over de Wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne. Appellant meende, kort gezegd, dat de door GeenPeil verzamelde verzoeken c.q. ondersteuningsverklaringen niet aan de eisen van de Wrr voldeden en dat de manier waarop de Kiesraad de geldigheid van de verzoeken controleerde onvoldoende was. Aan deze maatschappelijk relevante kwesties komt de Afdeling in haar uitspraak helaas niet toe, nu appellant niet als belanghebbende wordt gekwalificeerd. In de Wrr is namelijk – anders dan bijvoorbeeld in de Kieswet waar naast een belanghebbende ook iedere kiezer beroep kan instellen tegen de goedkeuring van een lijst – geen bijzondere regeling getroffen voor de kring beroepsgerechtigden. De Afdeling overweegt dat binnen de begrenzingen die voortvloeien uit artikel 1:2 Awb een louter subjectief gevoel van betrokkenheid niet voldoende is om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt bij het toelatingsbesluit. Bovendien is het hebben van *enig belang* bij dat besluit niet voldoende. Dat appellant wil opkomen voor het algemeen belang van de bescherming

van de democratie en het voorkomen van fraude met ondersteunings-verklaringen, betekent niet dat hij een rechtstreeks bij het besluit betrokken eigen en persoonlijk belang heeft dat hem in voldoende mate onderscheidt van grote aantallen anderen. De vraag is of de keuze van de wetgever hier gelukkig uitpakt mede gelet op de vergelijking met de Kieswet.

Ten slotte wijzen wij op een uitspraak van de ABRvS van 4 november 2015, die laat zien dat het soms nog best lastig is om te bepalen wanneer een derde die een contractuele relatie heeft met een geadresseerde van een besluit, bij dat besluit een rechtstreeks betrokken – en dus niet slechts afgeleid – belang heeft.<sup>28</sup> Het ging in casu om de eigenaar van een perceel, die een deel van het perceel had verkocht onder de ontbindende voorwaarde dat aan de nieuwe eigenaar een omgevingsvergunning zou worden verleend voor de oprichting van een biogasinstallatie. De vergunning wordt geweigerd door het college van gedeputeerde staten van Groningen en de perceeleigenaar komt daartegen op. In hoger beroep oordeelt de Afdeling, anders dan de Rechtbank Noord-Nederland in de bodemzaak, dat de eigenaar niet belanghebbend is bij het weigeringsbesluit gericht aan de koper. Dat de koopovereenkomst als gevolg van dit besluit werd ontbonden en dat daaruit financiële schade zou voortvloeien levert geen rechtstreeks belang op bij dat besluit. Doorslaggevend lijkt de Afdeling daarbij te vinden dat dit financiële belang 'uitsluitend' voortvloeit uit de contractuele relatie met de geadresseerde. In eerdere gevallen waarin de hoogste bestuursrechters wel aannamen dat de appellant belanghebbende was vanwege de financiële gevolgen van een aangevochten besluit,<sup>29</sup> vloeiden die gevolgen niet uitsluitend voort uit een contractuele relatie.

### 3. Breder ontwikkelingen op het terrein van het bestuursprocesrecht<sup>30</sup>

Ook over het nauw aan het belanghebbendebegrip verwante relativiteitsvereiste was in deze kroniekperiode het nodige te doen. In november 2015 verscheen er een verslag van een WODC-onderzoek naar het relativiteitsvereiste en het passeren van gebreken in de (rechts)praktijk.<sup>31</sup> Het rapport bevat veel interessante informatie, wij behandelen hier slechts enkele bevindingen. Zo blijkt dat het antwoord op de vraag of een gebrek wordt gepasseerd in de rechtspraktijk niet alleen afhangt van de aard van het gebrek. Ook het rechtsgebied waarbinnen de zaak speelt, is relevant: binnen het belastingrecht wordt artikel 6:22 Awb bijvoorbeeld relatief weinig gebruikt. Bij de vraag of in een concreet geval geconstateerde gebreken in een besluit worden gepasseerd, speelt het 'opvoedkundige effect' een rol, aldus de onderzoekers, al geldt in het algemeen dat als de inhoud van een besluit anders zou kunnen luiden zonder het geconstateerde gebrek, dit gebrek niet wordt gepasseerd. De conclusie is dat de toepassing van artikel 6:22 Awb in de (rechts)praktijk grotendeels overeenstemt met de bedoelingen van de wetgever, zij het dat niet steeds duidelijk wordt beschreven in uitspraken óf is getoetst of belanghebbenden niet door het eventueel te passeren gebrek zijn benadeeld en de manier waarop dit is getoetst.

Wat betreft het relativiteitsvereiste blijkt uit het onderzoek dat artikel 8:69a Awb vooral wordt toegepast in

omgevingsrechtelijke zaken en maar zeer beperkt daarbuiten.<sup>22</sup> De Afdeling heeft daarbij aansluiting gezocht bij het daadwerkelijke, achterliggende belang van de eiser. Het bestreden besluit kan slechts worden vernietigd wanneer dit belang feitelijk wordt of dreigt te worden geschaad, anders ketst de beroepsgrond af op het relativiteitsvereiste. Deze aanpak sluit aan op de memorie van toelichting bij artikel 8:69a Awb (maar volgt niet dwingend uit de tekst van deze bepaling zelf). Uit de jurisprudentie blijkt dat het relativiteitsvereiste vooral wordt tegengeworpen aan eisers die zich beroepen op de belan-

## Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden of de relativiteitseis ongewenste vormen van juridisering heeft teruggedrongen en het bestuursprocesrecht efficiënter is geworden

gen van anderen in plaats van op hun eigen belangen. Daarnaast zijn er gevallen waarin de eiser zich beroept op een regel die ziet op een algemeen belang, zonder dat de eiser aannemelijk maakt dat zijn eigen belang daarmee parallel loopt of daarmee is verweven.

Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden of de relativiteitseis ongewenste vormen van juridisering heeft teruggedrongen en het bestuursprocesrecht efficiënter is geworden. Duidelijk is wel dat de toepassing ervan regelmatig leidt tot lastige vragen en dat de beantwoording daarvan tijd in beslag neemt. Daar staat tegenover dat de rechtspraak van de ABRvS steeds meer duidelijkheid biedt. Wel toont het onderzoek een negatief effect van het relativiteitsvereiste aan: bestuursorganen anticiperen daar soms op, bijvoorbeeld door bezwaargronden die naar hun

idee waarschijnlijk zullen stranden op het relativiteitsvereiste in beroep, in de fase van bezwaar slechts kort te behandelen.

Ook Staatsraad A-G Widdershoven ging in een conclusie van 2 december 2015 diep in op de toepassing van het relativiteitsvereiste en stelde een correctie voor.<sup>33</sup> Het betrof, niet verrassend, een omgevingsrechtelijke casus. Praxis komt op tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan dat het voor concurrent Hornbach mogelijk maakt om op 5 kilometer afstand een bouwmarkt met een tuincentrum te beginnen. De Zwolse gemeenteraad beroept zich op het relativiteitsvereiste, maar Praxis meende dat zij aan het rechtszekerheids-, het zorgvuldigheids- en het gelijkheidsbeginsel de concrete verwachting mocht ontleenen dat het bevoegd gezag in overeenstemming zou handelen met het recht. Widdershoven betoogt naar aanleiding van deze casus dat de Afdeling de toepassing van artikel 8:69a Awb in die zin zou moeten corrigeren dat de vaststelling van een schending van een wettelijke norm die niet de bescherming beoogt van de belangen van een belanghebbende, en die op zichzelf genomen dus niet tot vernietiging zou kunnen leiden, kan bijdragen aan het oordeel dat het vertrouwensbeginsel of gelijkheidsbeginsel is geschonden. Dat zijn beginselen die wél de bescherming van de belangen van de belanghebbende kunnen beogen. Zijn deze beginselen geschonden, dan kan dat wel tot vernietiging van het aangevochten besluit leiden: een correctie Langemeijer-achtige constructie dus. Voor een succesvol beroep op de genoemde beginselen is een schending van de desbetreffende wettelijke norm niet voldoende. Voldaan moet zijn aan alle vereisten die voor een succesvol beroep op de genoemde beginselen gelden. Zo geldt voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel de eis dat door het bevoegde orgaan ten opzichte van appellant concrete verwachtingen zijn gewekt dat zij door het geschonden voorschrift zouden worden beschermd. Burgers kunnen zich niet in algemene zin beroepen op het vertrouwen in de naleving van wettelijke regels, aldus de A-G. Voor een succesvol beroep op het gelijkheidsbeginsel door een bedrijf moet dit bedrijf aantonen dat het daadwerkelijk is benadeeld, doordat in een vergelijkbare situatie voor hem verplichtingen gelden waaraan zijn concurrent als gevolg van de schending van het wettelijke voorschrift niet hoeft te voldoen. Cruciaal is dan natuurlijk de vraag wanneer er

23. Zie ABRvS (vzr.) 14 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1151, *NJB* 2015/888, *JOM* 2015/376, *JBO* 2015/170, m.nt. Van der Meijden, *NTE* 2015/32, m.nt. Brinkman, Baljon & Huurnink en ABRvS 30 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1766, *AB* 2014/74, m.nt. Van der Velde

24. Onder andere door Bröring & Brouwer in hun annotatie onder *AB* 2016/82 en door Y.E. Schuurmans in: *Van bestuursrechtelijke detailhandel naar maakindustrie* (oratie Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2015, p. 10-11.

25. ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737.

26. Vergelijk ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7107.

27. ABRvS 26 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3399, *NJB* 2015/1963, *AB* 2015/419, m.nt. Stolk, *JB* 2015/213.

28. ABRvS 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3386, *JOM* 2015/1058, *JB* 2015/215, *JOM* 2016/48.

29. ABRvS 17 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX2089, *JB* 2006/211, m.nt. Schlössels (*Stichting BEKA '66*); ABRvS 17 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG7176, *AB* 2009/183, m.nt. De Waard en CRvB 7 mei 1998, ECLI:NL:CRVB:1998:ZB7600, *AB*

1998/306, m.nt. Hennekens

30. Zie voor een historische achtergrond van verschillende belangrijke hedendaagse bestuursprocesrechtelijke kwesties het proefschrift van Klaske de Jong: K.A.W.M. de Jong, Snel, eenvoudig en onkostbaar. *Over continuïteit en verandering in de aard en de inrichting van het bestuursprocesrecht in de periode 1815 tot 2015*, Den Haag: BJu 2015. Verder verscheen in deze kroniekperiode: B.W.N. de Waard, *Leerstukken van bestuursprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

31. A.G.A. Nijmeijer e.a., *Evaluatie artikel 8:69a Awb en artikel 6:22 Awb. Een onder-*

*zoek naar het relativiteitsvereiste en het passeren van gebreken in de (rechts)praktijk* (rapport WODC), Nijmegen: Radboud Universiteit 2015.

32. Zie voor een recent voorbeeld waarin het CBb aan het relativiteitsvereiste een minder strikte toepassing lijkt te geven in een zorgverzekeringswetcasus: Cbb 1 december 2015, ECLI:NL:CBB:2015:370, *AB* 2016/106, m.nt. Koelewijn & Wallage.

33. ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680 (cond. A-G R.J.G.M. Widdershoven).

## De civiele rechter lijkt steeds minder trek te hebben in procedures over onrechtmatige wet- en regelgeving, terwijl de bestuursrechter hier slechts exceptief kan toetsen en dat dan behoorlijk terughoudend doet

sprake is van een voldoende vergelijkbare situatie. De A-G maakt in dat verband onderscheid tussen de wettelijke voorschriften, de feiten en het bestuursorgaan dat beslist. Daarbij is opvallend dat wat hem betreft er geen sprake hoeft te zijn van *hetzelfde bestuursorgaan* dat de verschillende verplichtingen heeft opgelegd om tot een voldoende vergelijkbaar geval te kunnen komen. De bewijslast ten slotte ligt bij degene die op de genoemde beginselen beroep doet. De A-G schrijft dat hij zich ervan bewust is dat zo hoge eisen worden gesteld aan partijen die met succes het vertrouwensbeginsel en gelijkheidsbeginsel willen inroepen ter correctie van artikel 8:69a Awb. Hij verwacht ook dat dit beroep niet vaak zal worden gehonoreerd. Dat gegeven acht hij echter geheel in overeenstemming met de 'echte' correctie Langemeijer, die immers ook maar zelden succesvol wordt ingeroepen.

Belangrijk is verder om te vermelden dat de A-G van mening is dat het tegenwerpen van het relativiteitsvereiste aan een concurrent als Praxis in dit geval<sup>34</sup> niet strijdig is met (de EU-rechtelijke implementatie van) het Verdrag van Aarhus, omdat deze eis toelaatbaar is binnen de beperkingsmogelijkheid van 'het hebben van een voldoende belang'. Ook is geen sprake van strijd met het Unierechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming (artikel 47 Handvest van de grondrechten van de EU), kort gezegd omdat Praxis niet valt onder de beschermingsomvang van de richtlijnen waarop het bedrijf indirect een beroep doet. De A-G acht de toepassing van het relativiteitsvereiste in casu evenmin in strijd met artikel 2 jo. 13 EVRM of artikel 8 (jo. 13) EVRM, nu Praxis niet zelf kan worden geraakt door reële en direct levensbedreigende milieurisico's en ook niet 'personally affected' is door een eventuele schending van privé- of familielevens.

De ABRvS heeft de A-G op de hoofdlijn gevolgd in een uitspraak van 16 maart 2016<sup>35</sup> door te overwegen dat de toepassing van artikel 8:69a Awb in die zin moet worden gecorrigeerd 'dat de schending van een norm die niet de bescherming beoogt van de belangen van een belanghebbende, en die op zichzelf genomen dus niet tot vernietiging zou kunnen leiden, kan bijdragen tot het oordeel dat het vertrouwensbeginsel of gelijkheidsbeginsel is geschonden'. Zij oordeelt echter ook dat Praxis niet aanmerkelijk heeft gemaakt dat bij haar concrete verwachtingen zijn gewekt dat zij zou worden beschermd door de normen waarop zij een beroep doet, waardoor een beroep op het vertrouwensbeginsel faalt. Daarbij overweegt zij expliciet dat 'gelet hierop niet [behoeft] te worden ingegaan op het betoog van Praxis in haar reactie op de conclusie dat in het kader van de correctie Langemeijer gerechtvaardigde verwachtingen niet alleen kunnen worden gewekt door het bevoegde bestuursorgaan, maar ook door andere bestuursorganen of onder het bevoegde bestuursorgaan

werkzame personen'. Verder heeft Praxis niet gesteld dat zij in vergelijkbare gevallen aan normen moet voldoen die vergelijkbaar zijn aan de normen waarop zij in deze procedure een beroep doet. Aan een verdere uitwerking van een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel komt de Afdeling zodoende ook niet toe. Hoewel de erkenning van de correctie Langemeijer – of zo men wil de correctie Widershoven – in het bestuursrecht Praxis in deze zaak dus niet kan helpen, is er wel een belangrijke stap gezet in de bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor concurrenten.

Niet alleen het relativiteitsvereiste werd druk bediscussieerd in de kroniekperiode, datzelfde geldt voor de appellabiliteit van algemeen verbindende voorschriften. In haar al aangehaalde oratie stelt Ymre Schuurmans de Hollandse huiver om wetgever en bestuur te laten controleren en corrigeren door de bestuursrechter aan de orde.<sup>36</sup> Er is geen bestuursrechtelijk beroepsrecht tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels (de maakindustrie) en de Hoge Raad heeft een collectieve actie voor de civiele rechter tegen rechtsregels in de afgelopen jaren via de jurisprudentie nagenoeg onmogelijk gemaakt.<sup>37</sup> Belangenorganisaties die opkomen voor de gebundelde belangen van burgers en zo maatschappelijke vraagstukken aan de rechter voorleggen, worden niet ontvankelijk verklaard omdat individuele belanghebbenden een (dreigende) aantasting via de bestuursrechter aan de orde kunnen stellen, via een aan hen gericht besluit. Dat vraagt in de meeste gevallen nogal wat van die individuele burger, zo beschrijft Schuurmans. Zij concludeert uiteindelijk dat de rechtspraak 'met een in zichzelf gekeerd antwoord is gekomen op ongemakkelijke vragen over dubbele rechtsmacht ten aanzien van regels en beleid: de Hoge Raad koos voor overzichtelijke rechtsmachtverdeling ten faveure van rechtsbescherming'.<sup>38</sup> De bestuursrechter kan alleen oordelen over individuele uitvoeringsbesluiten (de detailhandel). Als hij via dat besluit de achterliggende regel wil toetsen of een algemeen juridisch vraagstuk wil behandelen (en zo in het gat stapt dat de civiele rechter achter liet voor de beoordeling van boven-individuele vraagstukken) leidt dat al snel tot systeemvragen en -problemen, zo laten spraakmakende zaken van de afgelopen tijd, zoals de hier al genoemde *Zwarte Piet*-zaak en de *Groningse gaswinning*-zaak, zien. Onder andere de Europeanisering van het bestuursrecht en de opkomst van de 'evidence based' regelgeving maken de tijd rijp om het uitgangspunt van democratische legitimatie van bestuursregelgeving te herijken en de rechter een belangrijkere rol toe te delen in het controleren en normeren van algemene regels, aldus Schuurmans.

Ook Barkhuysen meent dat het tijd is om kritisch te bezien of avv's anno 2015 niet moeten worden 'verlost' van hun beschermd positie als het gaat om inspraak en

rechtsbescherming.<sup>39</sup> Het is immers vaak arbitrair of een concrete rechtspositie wordt geregeld in een beschikking of in een avv. De civiele rechter lijkt steeds minder trek te hebben in procedures over onrechtmatige wet- en regelgeving, terwijl de bestuursrechter hier slechts exceptief kan toetsen en dat dan behoorlijk terughoudend doet. Hij noemt als voorbeeld een uitspraak van de CRvB over een door de Minister van BZK opgestelde reorganisatieregeling.<sup>40</sup> Daarin overweegt het CRvB dat de rechter een wet in materiële zin wel kan beoordelen, maar dat hij daarbij de 'ter zake in ons staatsbestel passende terughoudendheid' in acht dient te nemen. De Raad stelt: 'De rechter zal het resultaat van de afweging van alle betrokken belangen door de materiële wetgever in beginsel moeten respecteren'. Slechts bij 'ernstig feilen' is er ruimte voor de rechter. Eenzelfde soort terughoudendheid is te zien in een uitspraak van de ABRvS die betrekking had op een 'brancheringslijst' opgesteld door het college van burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg.<sup>41</sup> Daarin spreekt de Afdeling over een exceptieve toetsing die 'zeer terughoudend' dient te geschieden. Ook Schueler<sup>42</sup> waarschuwt in zijn artikel over de veranderende functies van de Awb voor de 'verbestuurlijking' van de normstelling en de verzwakte rechterlijke invloed. Met het oog op de waarborgfunctie die de Awb naar zijn mening zou moeten hebben stelt hij voor opnieuw na te denken over de wenselijkheid van het huidige artikel 8:3 lid 1 Awb, waarin avv's van beroep worden uitgesloten.

Zijlstra vroeg ondertussen aandacht voor een andere categorie van beroepsrecht uitgesloten besluiten, opgenomen in de zogenaamde negatieve lijst bij de Awb (artikel 8:5 Awb). Hij maakt zich niet zozeer zorgen over de omvang van deze lijst vanuit het perspectief van de rechtsbescherming (het gaat om een beperkt aantal besluiten), alswel om het feit dat de lijst blijk geeft van een gebrek aan inzicht in het systeem van de Awb, wat heeft geleid tot een rariteitenkabinet binnen het bestuursprocesrecht.<sup>43</sup>

Verder signaleren wij dat niet slechts wordt gediscussieerd over de vraag welke besluiten appellabel moeten zijn voor de bestuursrechter, maar ook over de vraag of het vernietigingsberoep tegen besluiten wel steeds geschikt is als oplossing voor geschillen tussen burger en

overheid.<sup>44</sup> Met name voor het sociaal domein wordt nagedacht en gesproken over nieuwe vormen van (minder gefragmenteerde) rechtsbescherming, die is ontstaan nadat de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Participatiewet zo werden gewijzigd dat sinds 1 januari 2015 de gemeenten zijn belast met de uitvoering daarvan.<sup>45</sup> Vaak is onduidelijk waar burgers met hun klachten en bezwaren over die uitvoering terecht kunnen. Er is inmiddels een ambtelijke werkgroep ingesteld die gaat onderzoeken of een Awb-regeling voor integrale geschilbeslechting wenselijk is.<sup>46</sup>

Rechtsvorming is ook aan de orde in een zaak waarin de Afdeling nader aanduidt in welke gevallen een bestuursrechter terug mag komen van een oordeel in een tussenuitspraak. Vaste jurisprudentie is dat in de einduitspraak op eindbeslissingen in een tussenuitspraak slechts in zeer uitzonderlijke gevallen mag worden teruggekomen. Een dergelijk geval is, aldus de Afdeling, aan de orde wanneer de rechter zich in zijn tussenbeslissing blijkt te hebben verlaten op onjuiste feitelijke informatie. In casu ging het om informatie over de draagkracht van een brug in relatie tot het oordeel over de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan dat voorzorg in de aanleg van een tram van Maastricht naar Hasselt.<sup>47</sup>

Ook over het rechtstreeks beroep op grond van artikel 7:1a Awb valt nieuws te melden. De Afdeling heeft uitgemaakt dat de bevoegdheid om rechtstreeks beroep voor te stellen, is voorbehouden aan een bezwaarmaker. Omdat appellante echter zelf heeft ingestemd met het voorstel tot rechtstreeks beroep van het bestuursorgaan, geeft de Afdeling geen toepassing aan haar terugverwijzingsbevoegdheid op grond van artikel 8:54a Awb. Wel wordt het college van B&W van Zuidplas veroordeeld tot betaling van een dwangsom, omdat het niet kan aantonen dat op het WOB-verzoek van appellante is beslist.<sup>48</sup>

En dan is er ook nog de Straatsburgse correctie op de omgang van de CRvB met getuigenbewijs in de zaak *Gillissen tegen Nederland*. Daarbij ging het om het niet-horen van getuigen door de bestuursrechter ondanks een verzoek daartoe van betrokkene. Het getuigenbewijs betrof een cruciale feitelijke kwestie in de betreffende procedure. Om deze reden neemt het EHRM een schending van het recht op een eerlijk proces van artikel 6, eerste lid EVRM aan. Het verweer dat betrokkene zelf getuigen had kun-

34. Dat ligt waarschijnlijk anders voor milieuorganisaties zo blijkt uit HvJ EU 15 oktober 2015, ECLI:EU:C:2015:344 en ECLI:EU:C:2015:683, AB 2015/447, m.nt. Backes. Zie daarover ook J.C.A. de Poorter, 'Bestuursprocesrecht' (kroniek), *NTB* 2015, p. 309.

35. ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732, *TBR* 2016/56, m.nt. Moesker.

36. Schuurmans 2015 a.w.

37. Zie voor een recent en sprekend voorbeeld: HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296, *JB* 2015/125, m.nt. Sillen, *JG* 2015/50, m.nt. Barkhuysen & Van Dam (*Paspoortwet*). Zie over de taakverdeling tussen burgerlijke rechter en

bestuursrechter in deze ook R.M. van Male, 'Aanvullende rechtsbescherming tegen bestuurswetgeving', in: R.J.N. Schlössels, M.W.C. Feteris e.a. (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 165 e.v.

38. Schuurmans 2015 a.w., p. 8.

39. T. Barkhuysen, 'Inspraak en rechtsbescherming bij algemeen verbindende voorschriften', *NJB* 2015/1949, afl. 39, p. 2729.

40. CRvB 1 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1550, *NJB* 2015/1158, *TAR* 2015/119. Zie ook CRvB 13 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3830, in deze kroniekperiode voorzien van een annotatie van Sewandono in AB 2016/93.

41. ABRvS 10 december 2014,

ECLI:NL:RVS:2014:4470, *Gst.* 2015/28 m. nt. Sillen, AB 2015/395, m.nt. Wolswinkel.

42. Schueler 2015 a.w., p. 435.

43. S.E. Zijlstra, 'De negatieve lijst bij de Awb: het rariteitenkabinet van het bestuursprocesrecht', *NTB* 2015/32 en van dezelfde auteur uitgebreider en met meer aandacht voor de toetsing van dergelijke besluiten door de burgerlijke rechter: 'Uitgezonderde besluiten: bestuursrechter of burgerlijke rechter', R.J.N. Schlössels, M.W.C. Feteris e.a. (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 267 e.v.

44. Daarover Schueler 2015, p. 434.

45. Zie in dat verband bijv. J.P. Roelfsema & K.J. de Graaf, 'Decentralisaties in het sociaal

domein. Verslag van een studiemiddag van de VAR, Vereniging voor bestuursrecht, gehouden op 9 oktober 2015', *NTB*

2015/39 en K. Klein Egelink & M.F. Vermaat, 'Mag ik wat vragen? De meldingsprocedure en de besluitvorming in de Wmo 2015 nader beschouwd', *NTB* 2015/43.

46. *Kamerstukken I* 2015/16, 32402, S.

47. ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:298. Zie voor een ander voorbeeld waarin wordt teruggekomen van een tussenuitspraak, ditmaal vanwege een 'juridische fout' ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:484, *JG* 2016/17, m.nt. Barkhuysen & Swagemakers.

48. ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:302.

nen meebrengen of oproepen treft geen doel in de omstandigheden van het geval.<sup>49</sup>

Tot slot wijzen wij erop dat ook over het hoger beroep in het bestuursrecht in deze kroniekperiode een WODC onderzoek verscheen.<sup>50</sup> Het ging om een eerste, verkennend deelonderzoek (eenzelfde soort onderzoek wordt gedaan voor hoger-beroepszaken in het civiel recht en strafrecht). Desalniettemin zijn er interessante, voorlopige conclusies en gesignaleerde verbanden te melden. Zo blijkt een kwart tot een derde van de hoger beroepen onderzocht binnen de steekproef van het onderzoek, geheel of gedeeltelijk gegrond te worden verklaard. In het overgrote deel van de gevallen geeft het oordeel van de hoger-beroepsinstantie over de feiten daarbij de doorslag. In zaken waarin de eiser is bijgestaan door een professionele gemachtigde is het percentage gegrondverklaringen hoger dan in zaken waarin de eiser niet is bijgestaan. Burgers blijken verder vaker dan bestuursorganen tegen voor hen nadelige uitspraken in eerste aanleg hoger beroep in te stellen. Meer inhoudelijke duiding achter de cijfers over hoger beroep is te vinden in het proefschrift van Martje Boekema over de stap naar hoger beroep.<sup>51</sup> Ook zij concludeert dat burgers die hun geschil met een overheidsin-

### Burgers die hoger beroep instellen zijn vaak ontevreden over de wijze waarop de rechter de uitspraak heeft gemotiveerd en rekening heeft gehouden met hun individuele situatie

stantie aan de bestuursrechter hebben voorgelegd opvallend vaak in hoger beroep gaan als ze hun zaak verliezen en zocht naar de achterliggende redenen. Interessant is dat uit haar onderzoek blijkt dat de inhoud van de uitspraak (distributieve rechtvaardigheid) nog belangrijker is dan de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Burgers die hoger beroep instellen zijn vaak ontevreden over de wijze waarop de rechter de uitspraak heeft gemotiveerd en rekening heeft gehouden met hun individuele situatie. Boekema adviseert in dat kader om voor het terugdringen van het aantal hoger beroepszaken niet slechts te investeren in zaken als de bejegening ter zitting en informatiefolders, maar ook in inhoudelijk overtuigende uitspraken.

#### 4. Toezicht en handhaving

Bij handhaving<sup>52</sup> komt regelmatig de vraag aan de orde hoe vast te stellen of een opgelegde dwangsom is verbeurd. De Afdeling heeft daaromtrent al eerder uitge- maakt dat het moet gaan om een deugdelijke en controleerbare vaststelling van de relevante feiten en

omstandigheden en heeft daarvoor vereisten genoemd zoals deskundigheid van de waarnemer, het inzichtelijk op schrift stellen van de bevindingen, het dateren van de waarneming en het ondertekenen en dateren van het verslag.<sup>53</sup> Daarbij is overwogen dat het niet geheel voldoen aan deze vereisten niet in alle gevallen hoeft te betekenen dat daarmee het bewijs van de overtreding niet is geleverd. Uit recente uitspraken blijkt evenwel dat aan één vereiste steeds moet worden voldaan en dat is dat de waarneming moet geschieden door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag. Waarnemingen en ook foto's die niet aan dit vereiste voldoen, kunnen niet als bewijs worden gebruikt.<sup>54</sup> Terzijde: in deze periode bevestigt de Afdeling de lijn dat er vrijwel nooit sprake is van bijzondere omstandigheden die maken dat afgezien mag worden van de invordering van verbeurde dwangsommen.<sup>55</sup>

In het verlengde daarvan ligt rechtspraak waaruit volgt of en zo ja onder welke voorwaarden uitkerings- en ander fraudeonderzoek mag worden uitbesteed aan een private organisatie. De Centrale Raad geeft daarop een genuanceerd antwoord. Er is ruimte voor privatisering van (uitkerings)fraudeonderzoek mits daarvoor een wettelijke basis bestaat (het gaat immers om het actief uitbesteden van handhavingstaken), er garanties bestaan dat commerciële belangen de uitkomst van de uitvoering van de publieke taak niet beïnvloeden en er sprake blijft van voldoende sturing van het bedrijf door het betrokken overheidsorgaan. Gelet op deze vereisten is uitbesteding in het kader van de Wet werk en bijstand niet toegestaan,<sup>56</sup> terwijl dat in het kader van de Wet studiefinanciering 2000 wel mag.<sup>57</sup> In een mooi redactioneel commentaar verkent Jurgens in meer brede zin de (on)mogelijkheden van de inzet van het privaatrecht door de overheid voor handhavingdoeleinden.<sup>58</sup>

Na een serie uitspraken van met name de Afdeling en de CRvB (deels in de vorige kroniekperiode) over de onevenredigheid van diverse gefixeerde boetestelsels<sup>59</sup> heeft de Afdeling advisering van de Raad van State een kritisch advies uitgebracht over de (ontoereikende) rechtsbescherming van burgers bij de oplegging van bestuurlijke boetes. Daarbij richt de Afdeling haar pijlen met name op zware boetes en minder eenvoudig vaststelbare overtredingen. Wellicht zou daar de inzet van de strafrechter meer voor de hand liggen aldus de Afdeling.<sup>60</sup> Bezien moet worden of de wetgever deze handschoen oppakt.<sup>61</sup>

In het kader van handhaving is het verder interessant om te vermelden dat de Hoge Raad een verhaalsbeding toestaat dat er in voorziet dat een partij die boetes opgelegd kreeg onder de Wet arbeid vreemdelingen verhaalt op een andere partij in de keten. Volgens de Hoge Raad is een dergelijk beding niet nietig. Daarbij geldt wel dat het verhaalsbeding niet de effectiviteit van de met de boete te handhaven regeling mag ondermijnen. Verder speelt een rol de vraag of expliciet in een dergelijk beding is voorzien in een overeenkomst.<sup>62</sup>

#### 5. Openbaarheid van bestuur: voortzetting misbruikfeuilleton

Terwijl de Tweede Kamer het voorstel Wet open overheid (Woo) behandelt,<sup>63</sup> waarin een anti-misbruikbepaling is voorzien, voegt de Afdeling weer enkele afleveringen toe



aan het jurisprudentiële feuilleton over misbruik van de huidige Wet openbaarheid van bestuur. In een van de vele zaken die de Dordtse veelWOBber op zijn naam heeft staan oordeelde de Afdeling dat in geval van misbruik de verplichting van de gemeente om te reageren op verzoeken blijft bestaan, maar dat er geen beroep openstaat in geval er sprake is van misbruik. Als gevolg daarvan kan betrokkene niet in rechte afdwingen dat de gemeente aan haar verplichting om te reageren voldoet.<sup>64</sup> Verder oordeelde de Afdeling dat het doel van een WOB-verzoek relevant kan zijn bij de beoordeling van de vraag of sprake is van misbruik van recht. In casu leidde deze toets overigens tot het niet-aannemen van misbruik.<sup>65</sup>

## 6. Overheidsaansprakelijkheid en fundamentele rechten

Aan grote overheidsaansprakelijkheidszaken waarbij fundamentele rechten een belangrijke rol spelen was in deze kroniekperiode geen gebrek.<sup>66</sup>

De ouverture bood de uitspraak van de Rechtbank Den Haag in de zogenaamde *Urgenda*-zaak.<sup>67</sup> Op grond van deze uitspraak is de Nederlandse Staat verplicht tot extra inspanningen ter reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Daarbij heeft de rechtbank de voor de Staat geldende maatschappelijke zorgvuldigheidnorm onder meer ingevuld met verwijzing naar betrokken fundamentele rechten als het recht op leven en gezondheid. Hoger beroep is ingesteld, waarbij met name aan de orde zal komen of de rechtbank

## Aan grote overheidsaansprakelijkheidszaken waarbij fundamentele rechten een belangrijke rol spelen was in deze kroniekperiode geen gebrek

met de uitspraak niet teveel het terrein van de wetgever heeft betreden.<sup>68</sup>

Ook de Afdeling deed een belangrijke duit in het zakje van de bescherming van de leefomgeving en ging daarbij uitvoerig in op relevante EVRM-rechten zoals de bescherming van de persoonlijke veiligheid, de woning en eigendom in haar uitspraak over het beroep tegen het besluit tot instemming met het Groningse aardgaswinningplan van de NAM.<sup>69</sup> In de bodemuitspraak vernietigde de Afdeling dit besluit en overwoog dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom er niet met minder dan de winning van jaarlijks 33 miljard kubieke meter gas zou kunnen worden volstaan. Bij wijze van voorlopige voorziening bepaalde zij voorts dat er in afwachting van een nieuw besluit jaarlijks – bijzondere omstandigheden als een extreem koude winter daargelaten – niet meer

49. EHRM 15 maart 2016, 39966/09, AB 2016/132, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik.

50. B.M.J. van der Meulen & H.J. Bremmers, *Hoger beroep in het bestuursrecht* (rapport WODC), Wageningen: Universiteit Wageningen 2015.

51. I.M. Boekema, *De stap naar hoger beroep. Een onderzoek naar appelgedrag van burgers in bestuursrechtelijke zaken* (diss. Groningen), Den Haag: Bju 2015. Een prettig leesbare samenvatting van haar bevindingen is ook gepubliceerd: I.M. Boekema, 'De keuze voor hoger beroep: wat is het effect van procedurele en distributieve rechtvaardigheid?', *NTB* 2015/38, p. 290-297.

52. Zie nader de kroniek Handhaving van Heinrich, Bating & Veldhuis in *NTB* 2015/45.

53. ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1911.

54. ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3632, AB 2016/14, m.nt. Sanders; ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:469.

55. ABRvS 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2698, JG 2015/55, m.nt. Barkhuysen & Swagemakers. Overigens is blijkens ABRvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:212 onder het oude recht alleen de burgerlijke rechter bevoegd

kennis te nemen van schadedaims als gevolg van onterechte invordering.

56. CRvB 16 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2947, AB 2014/422, m.nt. Bröring.

57. CRvB 2 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4192, AB 2016/77, m.nt. Bröring. Zie kritisch over deze verschillen T. Barkhuysen, 'Grenzen aan de privatisering van (uitkerings)fraudeonderzoek', *NJB* 2016/136, afl. 3, p. 175

58. G.T.J.M. Jurgens, 'Meer ruimte voor de overheid om via het privaatrecht te handhaven?', *NTB* 2015/42. Zie in meer brede zin het preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland van P.J. Huisman & F.J. van Ommeren, 'De bijzondere positie van de overheid in het Nederlandse privaatrecht', Den Haag 2015. Ook verscheen een nieuwe druk van M.W. Scheltema, *Bestuursrechtelijke geldschulden*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

59. Een voorbeeld daarvan met prijswinende annotatie is CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754, AB 2015/8, m.nt. Stijnen. Zie in deze periode ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3138, JB 2015/189; ABRvS 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3345. Vergelijk voor een overzicht van alle ontwikkelingen M.L. van

Emmerik & C.M. Saris, 'Evenredige boeteoplegging in het bestuursrecht', *JBplus* 2015, afl. 4, p. 220-242. Zie ook C.W.C.A. Bruggeman & H.F. van Rooij, 'Streng doch rechtvaardig of overdaad schaad? Enkele beschouwingen over boetes in bijstandslaan', *Gst.* 2015/96.

60. Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels, *Kamerstukken II* 2015/16, 30280, W03.15.0138/II. Vergelijk C.H. de Jonge van Elmeest, 'De ene Afdeling is de andere niet', *NJB* 2015/185-1, afl. 37, p. 2612; P.P.T. Bovend'Eert, 'Herstel het domein van de rechter in de rechtsstaat', *NJB* 2015/2059, afl. 41, p. 2877-2880.

61. Toegezegd is voor 1 juli 2016 met een kabinetsstandpunt te komen, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34300 VI, 72.

62. HR 11 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3568.

63. *Kamerstukken II* 2014/15, 34106, 9 en 10. Op 31 maart 2016 vond de plenaire behandeling van dit initiatief wetsvoorstel plaats in de Tweede Kamer waar minister Plasterk aandrang op het in afwachting van besluitvorming over de Woo snel weer oppakken van zijn wetsvoorstel dat voorziet in een aanpassing van de Wob zodat de dwangsomregeling bij niet tijdig beslissen daarop niet meer van toepassing is. Onder-

tussen wordt in de praktijk ervaring opgedaan met de Wet hergebruik overheidsinformatie. Zie daarover B. van der Sloot, 'Van openbaarheid naar hergebruik van overheidsinformatie. Of een vaarwel aan het sociaal contract', *NJB* 2015/1788, afl. 36, p. 2537-2543.

64. ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3830.

65. ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3783, *Gst.* 2016/29, m.nt. Barkhuysen & Koenraad.

66. Zie in algemene zin ook de kroniek Overheidsaansprakelijkheid van Franssen, Roozendaal & Van de Sande, *NTB* 2015/35. Wij noemen hier separaat CRvB 15 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:947 waarin het gebruik van bewijs dat zonder wettelijke basis met behulp van een peilbaken is verkregen wegens strijd met artikel 8 EVRM niet wordt toegestaan.

67. Rb. Den Haag, afdeling civiel, 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145.

68. In dit tijdschrift is daarover al heftig gedebatteerd. Vergelijk de bijdragen van Schutgens, Bergkamp en Van Gestel en Loth.

69. ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, JB 2014/245, m.nt. Schutgens, AB 2016/82, m.nt. Bröring & Brouwer.

dan 27 miljard m<sup>3</sup> gas mag worden gewonnen. De minister heeft zich daarbij neergelegd.

Daarna volgde de ontknoping in het bed, bad, broodrama in een informeel afgestemde serie van drie uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak en de Centrale Raad.<sup>70</sup> Daarbij stond ter discussie de weigering van de verantwoordelijke staatssecretaris respectievelijk de burgemeester van Amsterdam om een uitgeprocedeerde vreemdeling leefgeld en/of onderdak te verschaffen en in plaats daarvan te verwijzen naar een vrijheidsbeperkende locatie. Rechtbanken hadden eerder onder verwijzing naar een oordeel van het Europees Comité voor Sociale Rechten uitgemaakt dat er een verplichting zou bestaan om de vreemdeling onderdak, eten en kleding te verstrekken zonder daaraan het vereiste te mogen stellen dat wordt meegewerkt aan vertrek. De ABRvS en CRvB oordelen dat beslissingen van dit comité wel gezaghebbend maar niet bindend zijn, zodat daaraan voor de Nederlandse rechter niet direct aanspraken kunnen worden ontleend. Voor de uitleg van de in het geding zijnde artikel 3 en 8 EVRM is de interpretatie door het EHRM bepalend en daaruit volgt geen algemene verplichting om aan de betrokken persoon de bedoelde ondersteuning te bieden als deze niet meewerkt aan vertrek. Dat betekent in concreto dat als er – bijzondere omstandigheden daargelaten – opvang wordt geboden in een vrijheidsbeperkende locatie, er niet anderszins meer ondersteund hoeft te worden.<sup>71</sup>

De overheidsaansprakelijkheid bij schending van de redelijke termijn heeft wederom tot de nodige uitspraken aanleiding gegeven. Wij volstaan hier met het verwijzen naar een overzichtsarrest van de belastingkamer van de Hoge Raad. Naar zijn eigen zeggen was er behoefte aan het op een rij zetten van de regels die terzake in een serie van uitspraken zijn ontwikkeld.<sup>72</sup> Het arrest laat zich lezen als een wettelijke regeling. Wellicht toch nog inspiratie voor de wetgever?

Verder betoonde Straatsburg zich soepel met betrekking tot het in de Rotterdamwet voorziene vestigingsverbod voor bijstandsgerechtigden. Daarmee wordt niet onevenredig inbreuk gemaakt op het recht op bewegingsvrijheid, aldus een meerderheid. Intern appel tegen deze uitspraak is nog mogelijk.<sup>73</sup>

Overigens heeft de Eerste Kamer een einde gemaakt aan het mede door het EVRM geïnspireerd initiatiefwetsvoorstel<sup>74</sup> inzake het 'Opheffen strafrechtelijke immuniteit publiekrechtelijke rechtspersonen', dat werd verworpen.<sup>75</sup> Daarmee blijft de *Pikmeer*-jurisprudentie relevant die voorziet in strafrechtelijke immuniteit van de centrale overheid en gedeeltelijke immuniteit van lagere overheden, namelijk voor zover zij exclusieve overheidstaken uitvoeren.

Ten slotte is het van belang erop te wijzen dat de overheid ook regelmatig – los van overheidsaansprakelijkheid – voorziet in tegemoetkomingen voor gedupeerden. Keer op keer blijkt daarbij het gemis aan een helder kader voor de verstrekking van deze onverplichte tegemoetkomingen.<sup>76</sup>

### 7. Unierechtelijke ontwikkelingen

Over de Unierechtelijke invloeden op het Nederlandse bestuursrecht zijn wij kort deze keer. Niet omdat er op dat vlak niets interessant te melden valt: in tegendeel zelfs!

Zo kwam er een *SEW-special* uit ter ere van het afscheid van staatsraad Mortelmans met daarin veel artikelen waarin de beïnvloeding van het Nederlands bestuursprocesrecht door het EU-recht wordt besproken.<sup>77</sup> Verder werden in deze kroniekperiode prejudiciële vragen van de ABRvS beantwoord die meer inzicht geven in het antwoord op de vraag wanneer burgers (naast een civielrechtelijke mogelijkheid) ook via een (bestuursrechtelijk) handhavingsverzoek hun Unierechtelijke rechten moeten kunnen realiseren.<sup>78</sup> De Hoge Raad wees een belangrijk arrest waaruit duidelijk wordt dat de regel van *Staat vs. Van Gelder*,<sup>79</sup> inhoudende dat het uitvaardigen en handhaven van een met een hogere regeling strijdig wettelijk voorschrift onrechtmatig is in de zin van artikel 6:162 BW, ook geldt voor formele wetgeving in strijd met hoger (Unie)recht en dat dat laatste dus kan leiden tot schadevergoeding uit onrechtmatige daad waarbij eveneens – conform het aansprakelijkheidsregime dat geldt bij strijd met nationale normen – geldt dat de toerekenbaarheid als een gegeven moet worden beschouwd.<sup>80</sup> Er gebeurde al met al zoveel op het gebied van Unierechtelijke beïnvloeding van het bestuursrecht dat wij blij zijn te kunnen verwijzen naar de recente NTB-kroniek Europees staats- en bestuursrecht.<sup>81</sup> Wij concentreren ons hier verder op de laatste ontwikkelingen rond de (reikwijdte van de) Dienstenrichtlijn.<sup>82</sup>

Over die Dienstenrichtlijn stelde de Afdeling bestuursrechtspraak eerder prejudiciële vragen<sup>83</sup> waarop het Hof van Justitie van de EU onlangs (een gecombineerd) antwoord gaf in de zaken *Trijber* en *Harmsen*.<sup>84</sup> Eerste, belangrijke vraag van de Afdeling was of die richtlijn ook van toepassing is in zuiver interne situaties. Teleurstellend voor velen was dat het Hof die vraag ontwijkt door te stellen dat het in beide zaken geen zuiver interne situatie betreft. In de zaak *Trijber* wordt de desbetreffende rondvaartbotendienst namelijk ook

## Het Hof maakt wel duidelijk dat een zuiver interne situatie niet snel wordt aangenomen

gebruikt door burgers van andere lidstaten en kan de betrokken regeling een belemmering vormen voor de toegang tot de Nederlandse markt voor buitenlandse dienstverrichters. In de zaak *Harmsen* kunnen de betreffende diensten worden afgenomen door inwoners (prostituees) van andere lidstaten. Langs deze weg maakt het Hof echter wel duidelijk dat een zuiver interne situatie niet snel wordt aangenomen. Op nationale vergunningstelsels is de Dienstenrichtlijn dus al snel van toepassing.<sup>85</sup> Tevreden is de Afdeling niet met dit antwoord, althans zo lijkt het, gezien het feit dat zij op 13 januari 2016 opnieuw vragen stelde aan het Hof waarin zij onder meer vraagt wanneer er sprake is van een zuiver interne situatie en of de Dienstenrichtlijn in zo'n situatie van toepassing is.<sup>86</sup>

Verder maakt het Hof in het *Trijber-* en *Harmsen-* arrest duidelijk dat schaarse vergunningen die vallen onder de Dienstenrichtlijn voor bepaalde tijd moeten worden verleend en toetst het de vergunningscriteria aan de eisen van artikel 10 lid 2 van de Dienstenrichtlijn, waarin onder andere is bepaald dat deze criteria niet-discriminatoire, evenredig, objectief, transparant en toegankelijk moeten zijn.

Artikel 10 lid 2 is niet één op één in de Nederlandse Dienstenwet geïmplementeerd: de daarin opgenomen criteria zouden volgens de wetgever overeenkomen met de Nederlandse beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>87</sup> Interessant is in dat verband dat de Afdeling bestuursrecht-spraak de Staatsraad A-G inmiddels heeft verzocht een conclusie te schrijven over de vraag of er een (nationale) rechtsnorm is op grond waarvan het bestuur bij het verdel-en van schaarse vergunningen gegadigden de gelegenheid moet bieden mee te dingen naar de beschikbare vergunningen.<sup>88</sup> Een van de vragen is verder of de eis van transparantie bij de verdeling van schaarse vergunningen al deel uitmaakt van de (Nederlandse) algemene beginselen van behoorlijk bestuur, of dat hier sprake is van een nieuw zelfstandig rechtsbeginsel, het transparantiebeginsel. Zo wordt verder bijgedragen aan de rechtsvorming in het bestuursrecht.

## 8. Afsluiting

Hoe nu de ontwikkelingen in deze kroniekperiode te waarderen? In ieder geval is er de nodige dynamiek tussen de rechter aan de ene kant en wetgever en bestuur aan de andere kant. Meer dan in het verleden springt de rechter (rechtsvormend) bij indien wetgever en bestuur problemen laten liggen (denk aan misbruik van recht, redelijke termijn en de verdeling van schaarse publieke rechten). Ook is de rechter bereid om wetgever en bestuur te corrigeren, zo laat de jurisprudentie inzake de gefixeerde boeten, gaswinning en het relativiteitsvereiste zien. Tegelijk bemoeit de wetgever zich ook intensief met de rechter, in deze periode vooral met de rechterlijke organisatie. Een dergelijke dynamiek is positief en past in een gezonde rechtsstaat. Wat ons betreft zou zelfs nog een tandje bijgezet kunnen worden, met name als het gaat om de intensiteit van de toetsing van algemeen verbindende voorschriften. Deze is nu wel erg terughoudend – te weinig revolutionair, zo u wilt – terwijl er in veel gevallen slechts sprake is van een beperkte democratische legitimatie van die avv's. Het zijn namelijk onzekere tijden waarin een goed evenwicht tussen de staatsmachten van eminent belang is. Waarom? Dat zie je pas als je het door hebt, om ten slotte de in deze kroniekperiode overleden voetbalheld Johan Cruyff te parafaseren ... ●

70. CRvB 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3803; CRVB 26 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3834; ABRvS 26 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3415.  
71. Vergelijk over deze kwestie B.M.J. van der Meulen & B.F.W. Wernaart, 'Respect voor de Rechter met de Rechte Rug', *NTB* 2015/34.  
72. HR 19 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:252.  
73. EHRM 23 februari 2016, 43494/09.  
74. *Kamerstukken II* 2005/06, 30538, 1 e.v.  
75. *Handelingen I* 2015/16, 30538, 7, item 5.  
76. Vergelijk A.M. Keppel, *De onverplichte tegemoetkoming. Een probleemverkenning vanuit democratisch-rechtsstatelijk perspectief*, Den Haag: Blj 2015.

77. *SEW* november 2015 (nr. 11), 'Kamiel Mortelmans: amicus curiae et academiae'.  
78. Prejudiciële vragen werden geformuleerd in ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:699, AB 2015/375, m.nt. Kortmann & Klijnsen, deze vragen werden beantwoord in HvJ EU 17 maart 2016, ECLI:EU:C:2016:187.  
79. HR 9 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC0867, *NJ* 1987/252, AB 1986/452 (*Staat vs. Van Gelder*).  
80. HR 18 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2722, AB 2016/30, m.nt. Widdershoven, *JB* 2015/181, m.nt. Sande-rink, *O&A* 2015/90, m.nt. Uzman.  
81. A.P.W. Duijkersloot, R. Ortlep, M. Verhoeven & R. Widdershoven, 'Europees staats- en bestuursrecht', *NTB* 2016/5.  
82. Zie daarover in het algemeen M.R.

Botman, *De dienstenrichtlijn in Nederland. De gevolgen van richtlijn 2006/123/EG voor de nationale rechtsorde vanuit Europees perspectief* (diss. VU Amsterdam), Den Haag: Blj 2015.  
83. ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2495, AB 2014/450, m.nt. Botman, ECLI:NL:RVS:2014:2488, AB 2015/13, m.nt. Drahmman.  
84. HvJ EU 1 oktober 2015, ECLI:EU:C:2015:641 en 505, AB 2015/437, m.nt. Drahmman, zie daarover ook A. Drahmman, 'De gevolgen van de dienstenrichtlijn voor vergunningverlening: de zaken *Trijber* en *Harmsen*', *Gst.* 2016, p. 68-75.  
85. Vergelijk S. Prechal, 'Interne situatie en prejudiciële vragen', *SEW* 2015, p. 494 e.v., die zich afvraagt of het zo vanzelfsprekend is dat een persoon het Unierecht inzake het

vrije verkeer kan invoeren, ook in gevallen waarin hij of zij zelf op geen enkel wijze betrokken is bij het grensoverschrijdend verkeer. In dat verband verkennt zij de mogelijkheden om een begrenzing te vinden door aan te knopen bij de relativiteitsgedachte.  
86. ABRvS 16 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:75, *JG* 2016/14, m.nt. Barkhuysen & Swagemakers, *TBR* 2016/40, m.nt. De Vries.  
87. *Kamerstukken II* 2007/08, 31579, 3, p. 22-23.  
88. [www.raadvanstate.nl/pers/persberichten/tekst-persbericht.html?id=925&summary\\_only=&category\\_id=8](http://www.raadvanstate.nl/pers/persberichten/tekst-persbericht.html?id=925&summary_only=&category_id=8).