



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Kroniek van het algemeen bestuursrecht: over het juiste midden, randvoorwaarden en realisme

Barkhuysen, T.; Ouden, W. den

Citation

Barkhuysen, T., & Ouden, W. den. (2025). Kroniek van het algemeen bestuursrecht: over het juiste midden, randvoorwaarden en realisme. *Nederlands Juristenblad*, 100(20), 1601-1612. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4261952>

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4261952>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Kroniek van het algemeen bestuursrecht

Over het juiste midden, randvoorwaarden en realisme

Tom Barkhuysen & Willemien den Ouden¹

Ook in de afgelopen tijd was er weer veel aandacht voor maatwerk en responsief bestuursrecht in het politieke debat en de literatuur. Gelukkig wordt er steeds vaker (ook) nadruk gelegd op de daarvoor noodzakelijke verandering in het overheidsgedrag, de financiering en op een realistische inschatting van het doenvermogen van de overheid en de rechterlijke macht. Verder vraagt het (wan)gedrag van procederende partijen aandacht. En ook los daarvan zijn er weer de nodige interessante ontwikkelingen te melden op het terrein van het algemene bestuursrecht.

1. Inleiding

1.1. Responsief bestuursrecht: de zoektocht naar het juiste midden

Net als in voorgaande kroniekperioden, was er ook in de afgelopen tijd weer de nodige aandacht voor maatwerk en responsief bestuursrecht in het politieke debat en de literatuur. In de najaarskroniek² is de opbrengst van de consultatieronde over het conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb, dat daaraan een belangrijke bijdrage moet leveren, al besproken. Vermeldingswaardig is dat er op 24 oktober 2024 een kabinetsreactie is verschenen op het jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2023.³ De ombudsman constateerde dat het de overheid nog steeds niet goed lukt om aan te sluiten bij de behoeften en leefwereld van burgers.⁴ De overheid heeft nog te vaak een regelreflex en tracht problemen op te lossen met bureaucratistische instrumenten als wettelijke kaders, processen en verantwoording. Maar veel problemen van burgers worden niet voorkomen of opgelost met nieuwe wetten en regels. De burger is vooral gebaat bij veranderingen in het gedrag van de overheid en niet in de systemen, aldus de ombudsman.⁵ In de reactie van het kabinet wordt het conceptwetsvoorstel wel genoemd, vooral in verband met de daarin opgenomen voorschriften die gericht zijn op een meer informele bejegening en het bevorderen van persoonlijk contact tussen overheid en burger, maar het kabinet benadrukt in aanvulling daarop breder in te willen zetten op een fundamentele omslag in het overheidshandelen. De visie die Van Ommen heeft neergelegd in zijn rede voor de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving sluit daarbij

De burger is vooral gebaat bij veranderingen in het gedrag van de overheid en niet in de systemen

naadloos aan. Hij wil best geloven dat het bestuursrecht een stuk rechtvaardiger kan worden door het conceptwetsvoorstel, maar meent dat er heel wat méér moet

Auteurs

1. Prof. mr. T. Barkhuysen is advocaat-partner bij Stibbe te Amsterdam, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en lid van de redactie van het Nederlands Juristenblad. Prof. mr. drs. W. den Ouden is werkzaam als staatsraad bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en als hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden, zij is ook raadsheer-plaatsvervanger bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Deze kroniek bestrijkt de periode oktober 2024 tot en met mei 2025.

Noten

2. I.M. van der Heijden & J.P. Heinrich, 'Kroniek van het algemeen bestuursrecht,

Verder naar een vernieuwd en dienstbaar bestuursrecht', *NJB* 2024/2122, afl. 33.

3. nationaleombudsman.nl/professionals/nieuws/nieuwsbericht/2024/jaarverslag-2023-burgerperspectief-een-manier-van-doen.

4. Zie in dat verband ook de Notitie verbeter-voorstellen voor de hersteloperatie toeslagen vanuit het perspectief van ouders van Michiel Scheltema, Erik Visser & Reinier van Zutphen (nationaleombudsman.nl) van 21 februari 2025 waaruit hetzelfde duidelijk wordt.

5. Iets dat ook de voormalig regeringscom-missaris voor de algemene regels van bestuursrecht Scheltema benadrukt: M. Scheltema, 'Wat doet het kabinet aan de rechtsstaat voordat het Constitutioneel Hof er is?', *NTB* 2025/85.

gebeuren om materieel écht rechtvaardig overheidsop treden te bereiken.⁶ De bestuurspraktijk zal daarvoor wezenlijk moeten veranderen en daarvoor is nodig dat de algemene bestuursrechtelijke beginselen worden geïnternaliseerd in alle lagen van het openbaar bestuur. Ook anderen benadrukken dat houding en vaardigheden van ambtenaren essentieel zijn en dat een attitudeverandering noodzakelijk is om daadwerkelijk te komen tot een mensgericht bestuursrecht.⁷ Daarbij wordt beklemtoond dat overheden alleen weloverwogen en met klemmende redenen zouden moeten (door)procederen tegen burgers.⁸

Overigens neemt lang niet iedereen aan dat het wetsvoorstel vrijwel automatisch zal leiden tot meer rechtsvaardigheid voor de burger, die moet worden beschermd tegen de klassieke overheid voor wie 'regel regel' is. Mackor⁹ stelt dat het conceptwetsvoorstel, dat inzet op een responsieve *toepassing* van het recht, de burger niet meer waarborgen biedt tegen de machtige overheid. Integendeel, het geeft de uitvoerende en de rechterlijke macht meer discretionaire bevoegdheden. Rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtseenheid kunnen onder druk komen te staan als maatwerk moet worden geleverd; wanneer sprake is van 'maatwerk' en wanneer van willekeur blijft volgens haar een belangrijke vraag. Polak stelt in de rede¹⁰ waarmee hij afscheid nam als hoogleraar van de Universiteit Leiden en als staatsraad van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat voor hem buiten kijf staat dat de bestuursrechter zich in een concreet geval steeds moet afvragen of het resultaat van een besluit rechtvaardig is en de wet dus niet klakkeloos moet toepassen, maar hij waarschuwt ook voor de spanning tussen maatwerk en het gelijkheidsbeginsel. Hij noemt als voorbeeld de afwikkeling van de Groningse versterkingsoperatie die laat zien dat ruimhartigheid in de ene straat een paar straten verder woede oproept, als aan soortgelijke wensen daar geen gevolg wordt gegeven. Ook uit de bijdragen aan het themanummer van het tijdschrift Bestuurskunde¹¹ blijkt dat het handelen van professionals (ambtenaren) en hun managers in de publieke dienstverlening van cruciaal belang is en dat de spanning tussen de wens om maatwerk te leveren en de vrees te vervallen in willekeur ook in het bestuurskundige debat aandacht krijgt.

Verder is er terecht aandacht voor de financiering van de uitvoering van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb. Tijdens het debat over de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening is een motie ingediend waarin de regering werd gevraagd de financiële dekking te regelen,¹² die overigens werd verworpen. Ook bleek tijdens dat debat opnieuw dat het kabinet weinig ziet in het voorstel van de enquêtecommissie om een algemeen, juridisch afdwingbaar recht op 'persoonlijk contact' in de Awb op te nemen. Dat zou een enorme druk leggen op de capaciteit van overheidsorganisaties en leiden tot grote uitvoeringsproblemen. Wel zei minister Uitermark tijdens het debat dat het streven is om het wetsvoorstel nog voor de zomer voor advies naar de Raad van State te sturen, voorzien van financiële dekking.¹³

Voor ons zijn deze discussies aanleiding om de conclusie van onze collega-chroniqueurs in de najaarskroniek

te onderschrijven; er moet worden gezocht naar 'het juiste midden' in het bestuursrecht door wetgever,¹⁴ uitvoering en rechtspraak, waaraan ook dialoog tussen lagere en hogere rechters kan bijdragen.¹⁵ Bij alle ruimte die er nodig is voor dienstbaarheid en maatwerk, mag het belang van rechtszekerheid, duidelijke normstelling en rechtsgelijkheid niet uit het oog worden verloren. Verder is daarbij een realistische inschatting van het doenvermogen van de uitvoerende¹⁶ en de rechterlijke macht noodzakelijk, waarbij het op structurele wijze voldoende financiële en personele middelen ter beschikking stellen een

Aan een goed functionerende rechtsstaat hangt nu eenmaal een prijskaartje

noodzakelijke randvoorwaarde is. Ook het doenvermogen en de zelfredzaamheid van burgers blijven een aandachtspunt; de gefinancierde bijstand dient op niveau te zijn wil aan kwetsbare burgers daadwerkelijk rechtsbescherming kunnen worden geboden.¹⁷ Aan een goed functionerende rechtsstaat hangt nu eenmaal een prijskaartje.¹⁸ Tegelijkertijd moeten kwaadwillende partijen in procedures niet langer in staat worden gesteld beslag te leggen op kostbare capaciteit. Wordt aan deze voorwaarden niet voldaan, dan is het risico op nieuwe affaires en verder verlies van vertrouwen in de overheid groot.

1.2. Meer aandacht voor digitale besluitvorming

Over het wetsvoorstel waarborgfunctie Awb wordt overigens niet alleen gediscussieerd vanuit het perspectief van responsiviteit, maatwerk en evenredigheid;¹⁹ vaak wordt benadrukt dat voor rechtvaardig overheidsop treden naar de burger ook meer aandacht nodig is voor digitale besluitvorming. Al Khatib, Lokin, Bruggeman & Meuwese²⁰ beschrijven dat de keuzes rondom het ontwerpen en inzetten van algoritmen neutraal, noch objectief zijn. In het kader van de rechtsbescherming van burgers in het geval van (deels) digitale besluitvorming doen zij een voorstel voor een wettelijke aanvulling en voor een andere operationalisering van het motiveringsbeginsel. Zij stellen voor om in de Awb vast te leggen dat als een besluit (deels) digitaal is voorbereid of genomen, de motivering van dat besluit een kennisgeving en uitleg van de geautomatiseerde aspecten van de besluitvorming in voor mensen begrijpelijke taal moet bevatten, evenals een overzicht van de daarbij over de belanghebbende gebruikte gegevens en een overzicht van de wettelijke voorschriften die aan de geautomatiseerde aspecten en aan de gebruikte gegevens ten grondslag liggen. Verder kunnen de uitlegbaarheid en transparantie van geautomatiseerd genomen besluiten worden versterkt door de invulling van (discretionaire) bevoegdheden en wettelijke open normen stelselmatig vast te leggen in gepubliceerde beleidsregels in de zin van de Awb en niet 'weg te moffelen' in interne beleidsdocumenten of standpunten of zelfs in technische

ontwerpdocumentatie. Ook Goossens, Hanna, Heeringa, Oirsou & Van Zanten²¹ benadrukken dat er voor de burger risico's kleven aan geautomatiseerde, bestuurlijke besluitvorming op het gebied van effectieve rechtsbescherming. Zij vinden dat er moet worden gestreefd naar het realiseren van een gelijkwaardigere informatierelatie tussen belanghebbende en bestuursorgaan. Er zou een informatieverplichting voor het bestuur moeten gelden bij geautomatiseerde, bestuurlijke besluitvorming, die gebaseerd kan worden op de primair tot het bestuur gerichte algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. Een wettelijke verankering van een (specifiek) recht op informatie en betekenisvolle uitleg bij geautomatiseerde, bestuurlijke besluitvorming in de Awb moet volgens hen verder worden onderzocht. Ook Schlössels bepleit in zijn Maastrichtse oratie over de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking meer regulering op het gebied van geautomatiseerde besluitvorming. Beginselen kunnen veel op dit gebied maar lang niet alles. Hij pleit voor harde wettelijke verplichtingen om een ethisch, menswaardig gebruik van digitale processen en kunstmatige intelligentie te waarborgen.²²

1.3. Andere Awb-ontwikkelingen

Vanzelfsprekend is er ook aandacht voor andere ontwikkelingen rond de Awb. De Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer treedt voor het overgrote deel in werking per 1 januari 2026.²³ Albers²⁴ beschrijft in het NTB de (lange) totstandkomingsgeschiedenis van deze

Beginnelsen kunnen veel op dit gebied maar lang niet alles

wet en de maatschappelijke ontwikkelingen die mede ten grondslag lagen aan de traagheid waarmee de wet tot stand kwam en de inhoud en betekenis van de wettelijke regeling. Zij concludeert dat de regeling vanuit rechtsbeschermingsperspectief duidelijke verbeteringen bevat,²⁵ door de aanzienlijk uitgebreidere afdeling 2.3 Awb die voorziet in behoorlijk wat waarborgen voor de burger die elektronisch communiceert met het bestuur. Natuurlijk blijft er ook wat te wensen over, met name op het gebied van de zorgplicht die vanwege (het al geldende) artikel 2:1 lid 1 Awb rust op bestuursorganen. In die bepaling wordt aan bestuursorganen opgedragen om zorg te dragen voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan. Volgens Albers betreft het een algemeen geformuleerde, moeilijk afdwingbare zorgplicht die volgens de toelichting erop door de bestuursrechter terughoudend moet worden getoetst. Die toelichting geeft verder aan de term 'passende ondersteuning' een sterk digitale invulling (generieke digitale voorzieningen, digitale mantelzorg e.d.) terwijl Albers denkt dat vooral een 'betekenisvolle menselijke tussenkomst' kan zorgen voor daadwerkelijk toegankelijke wegen voor burgers die dat nodig hebben.

6. F.J. van Ommeren, 'De cirkel van goed openbaar bestuur', NTB 2025/2.

7. Zie o.a. E.F. Binnendijk & O. van der Loon, 'Tot besluit: enkele bespiegelingen over de Wet versterking waarborgfunctie Awb in relatie tot de primaire fase', JBPlus 2024/10.

8. R.G. Becker & M.C. Pakkert, 'Appelbeslissingen door bestuursorganen: op zoek naar de balans', JBPlus 2024/13.

9. A.R. Mackor, 'Wet versterking Waarborgfunctie Awb. Tegen welke overheid moet de burger beschermd worden? Over de mogelijk perverse effecten van maatwerk', RMThemis 2024, p. 167 e.v.

10. J.E.M. Polak, 'Kroniek van 45 jaar bestuursrechtspraak', NTB 2025/3.

11. Bestuurskunde 2024, nr. 4.

12. Kamerstukken II 2024/25, 35867, nr. 21.

13. Vgl. het verslag van het Kamerdebat hierover van 15 januari 2025, te vinden op de website van de Tweede Kamer.

14. Daarover J.M. Laninga, 'Evenredige wetgeving: niet óf, maar hoe', Regelmaat 2025, nr. 1.

15. Vgl. AB 2025/346-350 waarin Stijnen verslag doet van de dialoog tussen de CRvB en de Rechtbank Midden-Nederland over hoe om te gaan met terugvorderingen van het PGb in geval van een niet-betrouwbare gewaarborgde hulp. Zie ook de discussie

tussen de HR en de Rechtbank Oost-Brabant over de menselijke maat bij de berekening van de kosten bij naheffing parkeerbelasting waaruit volgt dat er geen ruimte is voor ruimere toetsingsmogelijkheden ten behoeve van de menselijke maat op grond van het evenredigheidsbeginsel met een oproep aan de wetgever (HR 25 oktober 2024, AB 2025/88; en Rb. Oost-Brabant 3 januari, AB 2025/89, beide m.nt. Ortlep).

16. Zie in dat verband bijvoorbeeld een verkennend onderzoek van A.G. Mein, 'Moeite met maatwerk', Gst. 2024/76, waarin wordt geconstateerd dat juridische professionals bij de overheid de nodige obstakels moeten overwinnen als zij in hun uitvoeringspraktijk effectief en verantwoord maatwerk willen bieden. Maatwerk kost moeite en roept ongemak op, aldus de onderzoeker. Zie ook P. de Winter, Van hard naar hart? Een onderzoek naar het perspectief van handhavers op maatwerk en menselijke maat bij de handhaving van de inlichtingenplicht van de participatiewet, Den Haag: Boom 2024, die concreet in beeld brengt met welke moeilijkheden handhavers worden geconfronteerd wanneer zij maatwerk en menselijke maat willen bieden in het kader van de inlichtingenplicht van de Participatiewet. Meer in het algemeen waarschuwen Huisman & Jak voor een overheid die

'het allemaal niet meer kan bolwerken', in: P.J. Huisman & N. Jak, 'Constitutionalisering als remedie tegen de gebroken belofte van de rechtstaat. Balanceren tussen burgerperspectief en doenvermogen van de overheid', TVCR 2024/4.

17. Daarover M.S. Hoekstra, R.R. van Riezen, G. Teeuwen & J.T.M. Verhoeven, 'Zelfredzaamheid als juridische fictie? Het functioneren van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in de kinderopvangtoeslagaffaire', NJB 2024/2321, afl. 35.

18. Zo schrijven ook T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Rechterlijke adaptiviteit en de toelagenaffaire: de lessen geleerd?', RMThemis 2025/1.

19. Zie bijvoorbeeld P. Jansen, 'De betekenis van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb voor het economisch bestuursrecht. Enkele beschouwingen vanuit een mededingingsrechtelijk perspectief', NTB 2024/329, die zich afvraagt of de voorgestelde veranderingen in het algemeen bestuursrecht wel passend zijn op rechtsterreinen waar de overheid niet te maken heeft met afhankelijke en kwetsbare burgers, maar met (soms ook) machtige ondernemingen zoals in het mededingingsrecht. Ook R.J.N. Schlössels vraagt zich in zijn recente Maastrichtse oratie (De bestuursrechtelijke rechtsbetrekking. Burger

en openbaar bestuur verbonden door het recht, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 20) af of we niet zijn doorgeschoten met de uniformering van het bestuursrecht.

20. O.A. al Khatib, M.H.A.F. Lokin, R.J.H. Bruggeman & A.C.M. Meuwese, 'De A is van algoritme: hoe de Awb op dit vlak te versterken', NTB 2024/426;

21. J. Goossens, M.C. Hanna, G. Heeringa, C.C.K. van Oirsouw & M. van Zanten, 'Geautomatiseerde, bestuurlijke besluitvorming: naar een gelijkwaardigere informatierelatie tussen burger en bestuur', NTB 2025/39.

22. R.J.N. Schlössels, De bestuursrechtelijke rechtsbetrekking. Burger en openbaar bestuur verbonden door het recht, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 8 e.v.

23. Zie voor het inwerkingstredingsbesluit Stb. 2024, 321.

24. C.L.G.F.H. Albers, 'Elektronisch verkeer met de overheid anno 2025. Over modern elektronisch bestuurlijk verkeer en passende ondersteuning', NTB 2024/425.

25. Die mening zijn ook T.H. Steinmann & M. van Moorsel toegedaan in hun artikel 'De Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Belangrijke wijzigingen over communiceren met bestuursorganen', Tijdschrift voor Praktisch Bestuursrecht 2024/129.

Deze geluiden hebben het kabinet er niet van weerhouden om in de ministerraad de ‘contourennota constitutionele toetsing’ te accorderen

Verder kan worden gemeld dat het wetsvoorstel Verzamelmwet Justitie en Veiligheid 20XX en Asiel en Migratie²⁶ is aangenomen en binnenkort in werking zal treden. Door deze verzamelmwet zal in de Awb worden geregeld dat geen griffierecht is verschuldigd bij betalingsonmacht en dat de indexering van griffierechten en aanmaningsbedragen, anders dan nu, een facultatieve aangelegenheid wordt. Ook worden er vanuit de wetenschap aanvullingen van de Awb bepleit, bijvoorbeeld met een regeling voor netwerksubsidies.²⁷

1.4. Andere onderwerpen in het algemeen bestuursrechtelijke debat

Niet alleen de Awb is een centraal onderwerp in het bestuursrechtelijke discours, er zijn ook andere onderwerpen die veelvuldig de aandacht trekken, zoals de voornemens van het kabinet om het toetsingsverbod van formele wetten aan de Grondwet deels op te heffen, om een constitutioneel hof in te voeren en om tot verzelfstandiging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te komen.²⁸ Van Gestel is kritisch daarover. In een bijdrage voor dit blad²⁹ zet hij uiteen waarom deze voornemens volgens hem weinig zullen bijdragen aan het voorkomen van een nieuwe toeslagenachtige affaire of aan het versterken van de rechtsstaat én dat daaraan allerlei nadelen kleven. Het beschermen van de rechtsstaat is en blijft in zijn visie vooral mensenwerk. Hij vraagt zich bovendien af of de politici die nu pleiten voor een constitutioneel hof uiteindelijk wel zo blij zullen zijn met een hoogste nationale rechter die er waarschijnlijk minder moeite mee zal hebben dan de bestaande rechtscolleges om op de stoel van de (formele) wetgever te gaan zitten. Ook Polak is in de hiervoor genoemde afscheidsrede kritisch op het kabinet. Volgens hem wordt weliswaar met de mond beleden dat het streeft naar meer rechtsbescherming voor de burger en versterking van de rechtsstaat, maar doet het kabinet in concreto steeds voorstellen die de mogelijkheden van de bestuursrechter om rechtsbescherming te bieden juist terugdringen. Hij stelt dat de burger meer zou hebben aan het prioriteren van de uitvoering van de voorstellen van de Commissie-Schueler tot, kort gezegd, uitbreiding van de bevoegdheid van de bestuursrechter,³⁰ dan aan de invoering van een constitutioneel hof dat ook wetten in formele zin aan de klassieke grondrechten in de Grondwet mag toetsen.

Deze geluiden hebben het kabinet er niet van weerhouden om in de ministerraad de ‘contourennota constitutionele toetsing’³¹ te accorderen.³² Deze nota wordt ongetwijfeld in de eindejaarskroniek Constitutioneel recht veel uitgebreider besproken, maar voor de lezer van deze kroniek geven we een korte samenvatting. In de contourennota wordt ingezet op twee grondwetsherzieningsvoor-

stellen. Het eerste voorstel ziet op de gedeeltelijke opheffing van het in artikel 120 Grondwet neergelegde verbod aan de rechter om formele wetten te toetsen aan de Grondwet. De bedoeling is dat formele wetten mogen worden getoetst aan de klassieke grondrechten in de Grondwet.

Wat klassieke grondrechten zijn wordt vastgelegd in een limitatieve lijst van grondwetsbepalingen. Het kabinet blijkt geen voorstander van toetsing aan sociale grondrechten omdat dat het risico van politisering van de rechtspraak en juridisering van de politieke besluitvorming zou opleveren. Het kabinet kiest ook niet voor verdergaande toetsing van wetten aan ongeschreven algemene rechtsbeginselen. Bij toetsing aan deze beginselen stelt de rechter volgens het kabinet in de kern de inhoud hiervan vast. Bij de formulering daarvan, de beperkingen daarop en de onderlinge rangorde ervan ontbreekt de dialoog tussen de rechter en de wetgever. Daarom is toetsing van door de democratisch gelegitimeerde wetgever aangenomen wetten daaraan naar het oordeel van het kabinet moeilijk te rechtvaardigen. Het tweede wetsvoorstel regelt de oprichting van een grondwettelijk hof. Dit om voor de rechtszoekenden de rechtsbescherming bij schending van grondrechten te versterken, de snelheid in het verkrijgen van een oordeel over de grondwettigheid van wetten en regels te bevorderen en de constitutionele cultuur in Nederland te vergroten. Aan dit hof zal door elke rechter (dus ook door bestuursrechters) in een prejudiciële procedure een deelbeslissing kunnen worden gevraagd over de grondwettigheid van een formele wet, lagere regelgeving en besluiten. Het kabinet realiseert zich dat een prejudiciële procedure bij een grondwettelijk hof voor samenloopvragen kan zorgen met bestaande bevoegdheden en verplichtingen van rechters op grond van het EU-recht en internationale recht, maar daarvoor zal ‘een regeling worden getroffen’. De voormalige president van de Hoge Raad heeft er weinig vertrouwen in blijkens zijn smeekbede in dit blad:

‘Bespaar ons een nieuwe instantie, een nieuwe prejudiciële procedure, bespaar ons het moeilijke vraagstuk van de samenloop van prejudiciële procedures en bespaar ons prestigestrijd tussen nationale hoogste gerechten’.³³

De contourennota wordt afgesloten met de mededeling dat over de verschillende keuzes afwegingen moeten worden gemaakt om te komen tot concrete wetsvoorstellen en dat met de Tweede en Eerste Kamer zal worden gesproken en op korte termijn ook met andere betrokken actoren, waaronder in ieder geval de rechterlijke instanties, die inmiddels al om zienswijzen zijn gevraagd.³⁴ Die zijn niet bepaald enthousiast te noemen. Het CBb noemt het bijvoorbeeld ‘teleurstellend’ dat de contourennota niet kiest voor toetsing aan ongeschreven algemene rechtsbeginselen en noemt het instellen van een grondwettelijk hof ‘onnodig en onwenselijk’.³⁵ Wordt ongetwijfeld vervolgd dus.

2. Kernbegrippen

Na deze beschrijvingen van het debat over het algemene bestuursrecht wordt het tijd om over te gaan tot de

vertrouwde bespreking van de ontwikkeling van de bestuursrechtelijke kernbegrippen.

Over het *bestuursorgaanbegrip* valt in deze kroniekperiode weinig te melden. Cao-partijen zijn geen bestuursorgaan, zo oordeelde de ABRvS, maar dat had zij al eerder gedaan.³⁶ Aan de cao-partijen is niet bij wettelijk voorschrift openbaar gezag toegekend. Cao's zijn privaatrechtelijke overeenkomsten tussen organisaties van werkgevers en werknemers. De algemeenverbindendverklaring van cao-bepalingen door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft weliswaar een publiekrechtelijk karakter, maar de uitoefening van die bevoegdheid kan de algemeen verbindend verklaarde bepalingen zelf niet tot openbaar gezag toekennende wettelijke voorschriften maken. Er bestaat geen reden om af te wijken van de hoofdregel dat openbaar gezag alleen bij wettelijk voorschrift kan worden toegekend, aldus de Afdeling: geschillen over de toepassing van cao-bepalingen kunnen worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter.³⁷

Verder is vermeldenswaardig een artikel van Yacinta Habicht over de rol van de ombudsman in tijden van ontstatelijking. Zij beschrijft hoe overheden steeds vaker een publiek-private samenwerking aangaan of privaatrechtelijke rechtspersonen oprichten om publiek geld te alloceren. De rechtsbeschermingsproblematiek die zo kan ontstaan wordt geïllustreerd aan de hand van de herstellen steunpakketten die door de overheid zijn verstrekt in de coronacrisis en op grond van het Tijdelijk Noodfonds Energie (TNE). Uit haar onderzoek blijkt dat wanneer een privaatrechtelijke constructie wordt gekozen, er nauwelijks voor de civiele rechter wordt geprocedeerd. Nu de bevoegdheid van de ombudsman is gekoppeld aan het bestuursorgaanbegrip heeft dat ook consequenties voor zijn bevoegdheid om onderzoek te doen naar dergelijke privaatrechtelijke entiteiten die voor kwetsbare burgers belangrijke publieke middelen alloceren. Habicht bepleit in dat verband de Wet Nationale ombudsman van overeenkomstige toepassing te verklaren op private partijen die een publieke taak uitvoeren, maar die niet kwalificeren als b-bestuursorgaan, wat niet alleen vanuit rechtsbeschermingsperspectief wenselijk zou zijn, maar ook zou aansluiten bij de *Venice Principles*.³⁸

Inmiddels heeft de Nationale ombudsman (No) in een 'zorgenbrief'³⁹ geconstateerd dat de in 2025 heropenende TNE door de Staatssecretaris voor Participatie en Inte-

gratie bewust zo is vormgegeven dat het niet zal worden aangemerkt als b-bestuursorgaan, door de financiering bewust onder de grens van twee derde van de totale financiering te houden. De No constateert dat dit in strijd is met de principes van behoorlijk bestuur. Het heeft tot gevolg dat burgers zich niet kunnen beroepen op het Awb-klachtrecht, dat de No niet bevoegd is om tweedelijsklachten te behandelen en ook dat de zorgplicht van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer niet van toepassing is. De No heeft TNE gevraagd om ten minste een duidelijke klachtenregeling op te stellen en die voor burgers goed vindbaar te maken op hun website.

Er verscheen (wel) weer de nodige belangwekkende jurisprudentie rond het *belanghebbendebegrip* tijdens deze kroniekperiode. Zo werd in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 26 februari 2025 de lijn voortgezet dat er gevallen bestaan waarin er een aanleiding is om betrokkenen die bij een besluit een afgeleid

Het heeft tot gevolg dat burgers zich niet kunnen beroepen op het Awb-klachtrecht en dat de Nationale ombudsman niet bevoegd is om tweedelijsklachten te behandelen

belang hebben, dat niet tegen te werpen. Reden daarvoor kan zijn dat de betrokkenheid van hun rechts- of belangpositie een zelfstandige aanspraak op rechtsbescherming rechtvaardigt. In deze zaak werd geoordeeld dat Arriva, als concessiehouder voor het regionaal openbaar spoorvervoer in Limburg en de uiteindelijke ontvanger van de € 34.469.000 die de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in de vorm van een specifieke uitkering gaf aan het college van GS van Limburg, bij dat besluit slechts een afgeleid belang had. Maar de Afdeling oordeelde vervolgens dat Arriva door het besluit tot het verlenen van dat (volgens Arriva te lage) bedrag evident zwaarder in

26. Kamerstukken II 2024/25, 36638, nrs. 1-3.

27. D.K. Jongkind, *Netwerksubsidies: een onderzoek naar de wijze waarop samenwerking in subsidierelaties binnen het bestuursrecht kan worden vormgegeven* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2025.

28. Zie over dat voornemen kritisch: S.E. Zijlstra, 'Verzelfstandiging' van de Afdeling bestuursrechtspraak', *NTB* 2025/164.

29. R.A.J. van Gestel, 'De rechtsstaatsparadox. Over het aftuigen en optuigen van instituties', *NJB* 2025/301, afl. 6.

30. Kritische vragen daarover van L.F. Wiggers-Rust, 'Verbreiding van de

bestuursrechtspraak? Enkele vragen en oproep tot aandacht van en overleg met de privaatrechtelijke kring', *NJB* 2025/537, afl. 10.

31. Brief van minister Uitermark (BZK), staatssecretaris Struycken (JenV/Rechtsbescherming) mede namens minister Van Weel (JenV), zie *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 VII, nr. 129.

32. Zie daarover T. Barkhuysen, 'Contourennota constitutionele toetsing: het glas is halfvol', *NJB* 2025/411, afl. 8.

33. G.J.M. Corstens, 'Het onzalige idee van een constitutioneel hof', *NJB* 2025/538, afl. 10.

34. Zie voor zienswijzen van rechters (HR) hogeraad.nl/actueel/publicaties/wetgevingsadviezen-president-procureur-generaal/, (RVS) raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/contourennota-constitutionele-toetsing/ en (CBB) rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/College-van-Beroep-voor-het-bedrijfsleven/Nieuws/Paginas/Zienswijze-College-van-Beroep-voor-het-bedrijfsleven-over-contourennota-constitutionele-toetsing.aspx.

35. Vgl. over de huidige stand van toetsing van wet- en regelgeving M.J. Vetzo, *Constitutioneel procesrecht* (diss. Utrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2025.

36. ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2746.

37. ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:548, *JB* 2025/76, m.nt. M.C.A. Hermans.

38. Y. Habicht, 'De rol van de Ombudsman in tijden van ontstatelijking. Een onderzoek naar ombudsbescherming bij de financiering van publieke taken', *NJB* 2024/2322, afl. 35.

39. Brief van de No van 15 april 2025, gepubliceerd op nationaleombudsman.nl.

haar belangen werd geraakt dan het college, dat slechts als doorgeefluik voor de gelden fungeerde. Daarom was de Afdeling van oordeel dat de positie van Arriva een zelfstandige aanspraak op rechtsbescherming tegen de besluitvorming over de specifieke uitkering aan het college rechtvaardigde en werd zij als belanghebbend aangemerkt.⁴⁰

Ook interessant is een uitspraak van het CBB van 17 december 2024,⁴¹ waarin het College, anders dan de rechtbank had gedaan, oordeelde dat een natuurlijk persoon, die de ACM had verzocht om handhavend op te treden tegen PostNL omdat de aangetekende post niet goed wordt bezorgd, geen belanghebbende is bij het gevraagde besluit tot handhaving van de kwaliteit van de uitreiking van aangetekend verzonden poststukken. De rechtbank vond dat deze persoon zich onderscheidde van willekeurige andere ontvangers van aangetekend verzonden post omdat een gezinslid in belangrijke mate afhankelijk was van de medische hulpmiddelen die met de aangetekende post werden verzonden en er een medische noodsituatie kan ontstaan als er bij de bezorging van die middelen iets misgaat. Ook oordeelde de rechtbank dat de verzender van aangetekende post een persoonlijk belang had omdat hij extra had betaald voor aangetekende verzending en dus in zijn financiële positie werd geraakt door de niet goed uitgevoerde dienst. Het CBB maakt daarmee korte metten: het college overweegt dat sprake moet zijn van een objectief, persoonlijk, eigen en actueel belang, dat rechtstreeks betrokken is bij de beslissing op het handhavingsverzoek. Het is eigen aan (alle) poststukken die aangetekend worden verstuurd dat zij een zeker belang of een zekere waarde hebben; daarom wordt voor de duurdere aangetekende verzending gekozen. Daarom maken de problemen die de appellant had bij de ontvangst van de medische hulpmiddelen niet dat zijn belang zich onderscheidt van andere ontvangers en verzenders van aangetekende post; hij had dus geen persoonlijk belang. Annotatoren Danopoulos & Vlug stellen de vraag of dat geldt voor alle verzenders en ontvangers van aangetekende post en wijzen op het voorbeeld van het aangetekend versturen van processtukken zoals bezwaar- en (hoger)beroepschriften. Het niet (tijdig) ontvangen van een dergelijk processtuk komt vanwege artikel 6:9 Awb voor risico van de indiener. Problemen bij de verzending en ontvangst van aangetekende processtukken raken de indiener daarom in het fundamentele recht van toegang tot rechtsbescherming tegen besluitvorming van de overheid. Zij menen dat er daarom gevallen zijn waarin verzenders en ontvangers van aangetekende post wel een persoonlijk belang hebben bij de naleving van de kwaliteitseisen die de wet stelt aan de postdienst.⁴²

Ten slotte wijzen wij op de interessante annotatie⁴³ die Tolsma & Wertheim schreven bij twee uitspraken,

waarvan wij er één al bespraken in onze vorige voorjaarskroniek. Daarin beschrijven de annotatoren de vaste jurisprudentie dat bij rechtspersonen die op basis van de statuten opkomen voor algemene belangen de eis wordt gesteld dat feitelijke werkzaamheden worden verricht om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt en hoe de Afdeling eerst oordeelde dat voor de toepassing van het relativiteitsvereiste niet van belang was of een belangenorganisatie feitelijke werkzaamheden had verricht. In een uitspraak van 20 maart 2024 oordeelt de Afdeling echter dat het (ook) in het kader van het relativiteitsvereiste, naast de statutaire doelstellingen, mede van belang is of zo'n belangenorganisatie enige feitelijke werkzaamheden heeft verricht die invulling geven aan een of meer van de algemene belangen die zij volgens haar statuten behartigt.⁴⁴ Zij bespreken dat deze uitspraak goed laat zien dat er verwevenheid bestaat tussen de toets van de belanghebbendheid en de relativiteits-toets; het beschermingsbereik van een regel kan niet los kan worden gezien van de kring van belanghebbenden omdat dit zou leiden tot schending van het gelijkheidsbeginsel.

Ten slotte was er tijdens deze kroniekperiode zoals gewoonlijk weer het nodige te doen over het *besluitbegrip*. Wij moeten ons beperken tot enkele signaleringen. Als eerste kan worden gemeld dat er een lijvige conclusie van maar liefst twee staatsraden advocaat-generaal (Snijders en Widdershoven) over het concretiserende besluit van algemene strekking (ook wel de CBAS) verscheen.⁴⁵ Zij concluderen dat het huidige leerstuk van de CBAS niet overtuigt en leidt tot 'rommelige' rechtspraak. De A-G's stellen voor de door hen gesignaleerde bestaande jurisprudentiële maatstaf voor het aannemen van een CBAS (een afzonderlijk besluit dat geen zelfstandige normstelling bevat en waarin slechts de werkingssfeer of toepassing van een norm van een AVV wordt geconcretiseerd naar plaats, tijd of object) vast te houden, maar daarbij ook steeds een afweging te maken, waarbij wordt bepaald of het belang van een goede rechtsbescherming meebrengt dat een CBAS wordt aangenomen. In die afweging moet volgens hen worden meegenomen (1) of de bestuursrechter of juist de burgerlijke rechter de rechter is die gespecialiseerd is op het terrein waarop het aangevochten besluit ligt en (2) het nadeel dat kan voortvloeien uit de formele rechtskracht van een niet-tijdig aangevochten CBAS. Ook (3) de meer laagdrempelige toegang tot de bestuursrechter kan een rol spelen in de afweging. Deze functionele benadering van de CBAS kent echter grenzen aldus de A-G's: als de formele wetgever een besluit uitdrukkelijk wel of niet aanmerkt als een CBAS, dan is de discussie over het karakter van het besluit gesloten. Verder achten zij het verstandig om iedere in een AVV opgenomen concretisering van het toepassingsbereik van een norm van het AVV, zelf ook als een AVV aan te merken, ook in het geval dat die concretisering een zelfstandige normstelling mist. In zo'n geval deelt de concretisering dus in het karakter van de regeling als geheel (een AVV). Bij toepassing van dit formele verknooptheids criterium is dus niet de inhoud, maar de vorm doorslaggevend. Dat is volgens de A-G's noodzakelijk om te voorkomen dat belanghebbenden worden overvallen door het feit dat het deel van een AVV waartegen zij zich keren, een CBAS blijkt te zijn dat

De staatsraden advocaat-generaal concluderen dat het huidige leerstuk van de CBAS niet overtuigt en leidt tot 'rommelige' rechtspraak

formele rechtskracht heeft gekregen én voor de begrijpelijkheid en voorspelbaarheid van het CBAS-begrip.

Een recent voorbeeld van een aanpak die daarbij goed aansluit is de uitspraak van de Afdeling van 26 maart 2025 waarin een besluit tot wijziging van de werkingsgebieden van de Omgevingsverordening NH2020 van GS van Noord-Holland ter discussie stond.⁴⁶ De Afdeling oordeelt dat de werkingsgebieden een onlosmakelijk geheel vormen met de Omgevingsverordening NH2020. Zij wijst erop dat eerder⁴⁷ is overwogen dat als in een verordening een gebied is aangewezen waar een bepaald verbod of gebod geldt, die aanwijzing een algemeen verbindend voorschrift is. Dit geldt ook als de verordening aan het orgaan dat de verordening heeft vastgesteld de bevoegdheid toekent de gebiedsaanwijzing die bij de verordening heeft plaatsgevonden te wijzigen. Als aan een ander orgaan dan het orgaan dat de verordening heeft vastgesteld de bevoegdheid is toegekend de gebiedsaanwijzing te wijzigen, is de wijziging door dat orgaan eveneens een algemeen verbindend voorschrift, aldus de Afdeling. In die gevallen staat dus geen beroep open bij de bestuursrechter.

Ook in de uitspraak van de Afdeling van 19 maart 2025 komt zijdelings de vraag aan de orde of er sprake is van een CBAS.⁴⁸ In die zaak was bezwaar gemaakt tegen een aankondiging van het college van B&W van Waalwijk dat het zou overgaan tot ruiming van graven in een specifiek deel van een gemeentelijke begraafplaats door iemand van wie daar familieleden begraven lagen. De rechtbank had kort samengevat geoordeeld dat bij een algemeen graf geen sprake is van rechthebbenden, maar alleen van gebruikers. De gebruiksstermijn van tien jaar was verstreken; daarom was eiser naar het oordeel van de rechtbank geen belanghebbende. De Afdeling stelt echter vast dat met de ruimingsbeslissing geen rechten en plichten worden gewijzigd en dat het college dat ook niet heeft beoogd. Daarom is het geen tot personen gericht concreet besluit en ook geen zaaksgebonden besluit. Het is ook geen concretiserend besluit van algemene strekking zoals de appellante ter zitting nog had geopperd, alleen al niet omdat er geen rechten en plichten wijzigen. De ruimingsbeslissing gaat dus alleen over een feitelijke handeling, aldus de Afdeling.

Ook in deze kroniekperiode werden er uitspraken gedaan over de steeds terugkerende vraag of een feitelijke handeling met een besluit moet worden gelijkgesteld vanuit het oogpunt van rechtsbescherming. Zo oordeelt de Afdeling in een uitspraak van 26 maart 2025⁴⁹ dat een op

beleidsregels gebaseerde of informele waarschuwing geen besluit is in de zin van de Awb en dat er in dit geval ook geen reden is om de waarschuwing met een besluit gelijk te stellen.⁵⁰ In een uitspraak van 19 februari 2025⁵¹ oordeelt de Centrale Raad dat een brief van het dagelijks bestuur van Veiligheidsregio Zuid-Limburg, waarin duidelijkheid wordt gegeven over de reikwijdte van het Functioneel Leef-tijdsontslag overgangsrecht en de toepasselijkheid daarvan, in de situatie van appellant niet op een rechtsgevolg zijn gericht. Het dagelijks bestuur heeft met de brief niet beoogd een bevoegdheid, recht of verplichting voor appellant te doen ontstaan of teniet te doen. Van een rechtsvaststellend besluit is evenmin sprake, aldus de Raad, omdat de toepasselijkheid van het FLO-overgangsrecht rechtstreeks voortvloeit uit de wettelijke regels en niet afhankelijk is van enig besluit of enige handeling van het dagelijks bestuur. Hij merkt op dat het zonder voorbehoud geven van een oordeel over de toepasselijkheid van een wettelijk voorschrift in een concrete situatie, zoals in de brief is gebeurd, een bestuurlijk rechtsoordeel is en dat zo'n oordeel in uitzonderlijke gevallen op één lijn kan worden gesteld met een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb. Maar nu het voor de betrokkene niet onevenredig bezwarend is om een daadwerkelijk besluit af te wachten voordat hij zich tot de bestuursrechter kan wenden, doet de Centrale Raad dat niet. Een brief waarin het college van B&W een vrouw die in de maatschappelijke opvang verbleef en had verzocht om een opstapwoning is volgens de CRvB wel een besluit, zeker omdat de Raad eerder had overwogen dat de adequaatheid van opvang aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd.⁵²

3. Bestuursprocesrechtelijke ontwikkelingen

Uit de jurisprudentie van de bestuursrechters in deze kroniekperiode wordt duidelijk dat zij werken aan een meer responsieve aanpak. Er zijn veel uitspraken gedaan waarin een overschrijding van de bezwaar- of beroepstermijn de burger niet mag worden tegengeworpen. Een sprekend voorbeeld betreft een geval waarin de termijnoverschrijding werd veroorzaakt doordat, als gevolg van een bij de aanvraag verkeerd opgegeven e-mailadres, de notificatie-e-mail de onderneming niet heeft bereikt. Het Cbb oordeelt dat er sprake was van een ongelukkige vergissing gevolgd door niet opzettelijke miscommunicatie en dat de onderneming slechts een gering verwijt treft.⁵³ Ook zijn er verschillende uitspraken gedaan waarin werd geoordeeld dat de termijnoverschrijding door ziekte verschoonbaar

40. ABRvS 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:778.

41. ECLI:NL:CBB:2024:916, AB 2025/95, m.nt. A. Danopoulos & T. Vlugs.

42. Zie over de gebrekkige bezorging van gerechtelijke post het onderzoek van de advocaat-generaal in de conclusie ECLI:NL:PHR:2024:293, met bijlage (ECLI:NL:PHR:2024:355). De Hoge Raad heeft die zaak met art. 81 RO afgedaan (ECLI:NL:HR:2024:750).

43. Annotatie onder AB 2024/341 van H.D. Tolsma & R.S. Wertheim bij ABRvS 31 janu-

ari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:373 en ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1139.

44. Vgl. in algemene zin A.K. Veldkamp, 'Als het publiek procedeert voor de publieke zaak. Het representativiteitsvereiste in het privaatrecht en bestuursrecht', *JBPlus* 2024/11; R. Stolk, 'Representativiteitsvereiste bij belangenorganisaties: onnodige drempel of onmisbare waarborg?', *O&A* 2024/39.

45. Conclusie van 26 februari 2025 in 202303829/2/A2 (ECLI:NL:RVS:2025:764).

46. ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1282.

47. Bijvoorbeeld in ECLI:NL:RVS:2015:3514.

48. ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1172.

49. ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1276.

50. Zie ook ABRvS 16 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1711: een e-mailbericht van een ambtenaar dat een perceel niet kan worden ingezet voor 'sloopmeters' is geen besluit en hoeft daarmee ook niet te worden gelijkgesteld vanwege een zeer bijzonder geval.

51. CRvB 19 februari 2025,

ECLI:NL:CRVB:2025:265.

52. CRvB 17 april 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:631.

53. Cbb 5 november 2024, ECLI:NL:CBB:2024:775, AB 2025/22, m.nt. L.J.A. Damen en *JB* 2025/15, m.nt. redactie. Als er iets misgaat met de notificatiemail door toedoen van de onderneming is daaruit volgende termijnoverschrijding overigens niet altijd verschoonbaar, zo blijkt bijvoorbeeld uit Cbb 3 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:859, AB 2025/25, m.nt. L.J.A. Damen.

was, bijvoorbeeld in een geval waarin sprake was van een ingrijpende operatie en daarna zware medicatie, stress en de hectiek.⁵⁴ De termijnoverschrijding werd ook verschoonbaar geacht in een geval waarin de bestuurder van een onderneming last had van long covid en een burn-out.⁵⁵ Ook als mensen door persoonlijke omstandigheden maar in beperkte mate in staat zijn hun eigen belangen te behartigen en niet worden bijgestaan door een rechtsbijstandverlener kan dat reden zijn om een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten.⁵⁶ In een zaak waarin een student die de studie psychologie wilde volgen maar buiten de numerus fixus-boot was gevallen en dat niet had begrepen uit het besluit om haar in de selectieprocedure een rangnummer te geven waarmee zij onmogelijk in aanmerking kon komen voor een van de schaarse 'studieplekken', werd de termijnoverschrijding ook verschoonbaar geacht, omdat er geen duidelijke rechtsmiddelenverwijzing in dat besluit was opgenomen.⁵⁷ Dit past in de lijn dat voor het oordeel dat de termijnoverschrijding niet aan de indiener kan worden toegerekend, grond kan bestaan als deze is veroorzaakt door het handelen of nalaten van het bestuursorgaan.⁵⁸

Maar ook buiten de termijנקwesties zien we burgervriendelijke bewegingen

Maar ook buiten de termijנקwesties zien we burgervriendelijke bewegingen. Als eerste noemen wij een uitspraak van een grote kamer van de CRvB waarin wordt besloten dat de wijze van toetsing bij buitenwettelijk beleid aanzienlijk wordt verruimd.⁵⁹ Uit deze uitspraak, die ook verdere uitleg geeft over de manier waarop de bestuursrechter toetst aan algemene rechtsbeginselen en (ander) ongeschreven recht, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel, blijkt klip en klaar dat buitenwettelijk beleid ruimer wordt getoetst, tenzij dat in beleid in *strijd* met de wet is, het zogenaamde tegenwettelijke beleid (in dat laatste geval blijft de oude, terughoudende toets de maatstaf). Voortaan wordt bij buitenwettelijk beleid dat niet in strijd met de wet is aangesloten bij de wijze van toetsing van binnenwettelijk beleid. Dit betekent dat, anders dan voorheen, ook buitenwettelijk beleid wordt getoetst op rechtmatigheid en daarmee aan hoger geschreven recht, algemene rechtsbeginselen en (ander) ongeschreven recht. Als het echter gaat om tegenwettelijk beleid kan de bestuursrechter het beleid zelf niet toetsen en er is ook geen ruimte om te toetsen of het bestuursorgaan van dit beleid had moeten afwijken. Wel vindt dan nog een evenredigheidstoets van het concrete bestreden besluit plaats.

Een tweede voorbeeld biedt een uitspraak van de Afdeling van 20 november 2024 waarin zij aangeeft dat zij voortaan in boetezaken steeds ambtshalve zal toetsen of de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 EVRM is overschreden.⁶⁰ In dat geval wordt gezien of de boete moet worden gematigd. Het CBb volgde in een uitspraak van 14 januari 2025 dezelfde aanpak met een verwijzing naar het

belang van de rechtseenheid.⁶¹ Ten slotte noemen wij in deze categorie een uitspraak van de Centrale Raad van 20 november 2024, waarin de Raad oordeelt dat het verzoek om terug te komen op een onmiskenbaar onjuist besluit ten onrechte is afgewezen door het UWV.⁶² Als sprake is van een duidelijk onjuist besluit moet er een belangenafweging worden gemaakt: beoordeeld moet worden of de afwijzing van het wijzigingsverzoek evident onredelijk is. Het beleid van het UWV dat alleen bij bijzondere omstandigheden terugwerkende kracht wordt gegeven aan de correctie van dit soort onmiskenbaar onjuist besluiten vindt de Centrale Raad niet aanvaardbaar. Het UWV mag de weigering dus niet baseren op dit beleid.

Maar de bestuursrechtters worden op sommige punten ook strenger voor de burger. Zo sluit de Centrale Raad in een uitspraak van 9 oktober 2024 aan bij de lijn van de Hoge Raad en de Afdeling dat er geen aanleiding is tot het corrigeren van een gesteld onjuist dictum als niet valt in te zien hoe het corrigeren van de beslissing enig belang van appellant kan dienen.⁶³ Ook oordeelt de Afdeling in haar uitspraak van 5 maart 2025 dat het niet in strijd is met het Unierecht om nieuwe beroepsgronden, die twaalf dagen voor de zitting in een nader stuk werden ingediend en waarop de andere partijen niet adequaat konden reageren, wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing te laten.⁶⁴

Verder is opvallend de hoeveelheid uitspraken waarin de bestuursrechter oordeelt dat sprake is van misbruik van recht⁶⁵ of waarin wordt gewaarschuwd dat in een volgende procedure zal worden bekeken of het gedrag van appellant misbruik van recht oplevert⁶⁶ waarbij soms wordt gewezen op een mogelijke veroordeling in de proceskosten op grond van artikel 8:75 lid 1 Awb.⁶⁷ Het gaat vaak om gevallen waarin appellanten veel procederen en onproductief of zelfs (heel) vervelend procedeedrag vertonen. Ook herhaalde wrakingsverzoeken worden regelmatig aangemerkt als misbruik van recht. Hetzelfde gebeurt als een verzoek om doorbreking van het appelverbod evident zonder redelijk doel of voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is gegeven, wordt gedaan.⁶⁸ Wij merken op dat ook het Hof van Justitie zich in deze kroniekperiode heeft uitgesproken over misbruik van recht.⁶⁹ Ook ongepast en beledigend taalgebruik in stukken en ter zitting kan leiden tot een niet-ontvankelijkverklaring.⁷⁰

Soms moeten de belangen van burgers het ook afleggen tegen de realiteit van de uitvoeringspraktijk. Zo stelde de Afdeling de nadere beslistermijn voor de Dienst Toeslagen om een nieuw besluit te nemen op zestig weken na de datum waarop de wettelijke termijn is verstreken.⁷¹

Artikel 8:62 lid 2 Awb geeft de bestuursrechter de bevoegdheid om te bepalen dat een onderzoek ter zitting achter gesloten deuren plaatsvindt. Dit kan in vier specifieke gevallen. Voor de bezwaarschriftprocedure is hierover niets bepaald. In deze kroniekperiode heeft de Afdeling geoordeeld dat in meer gevallen dan genoemd in artikel 8:62 lid 2 Awb een hoorzitting in bezwaar achter gesloten deuren mag plaatsvinden. In casu was de reden voor de gesloten deuren dat er in de hal van het stadhuis rondom de bezwaarzitting ophef was ontstaan.⁷²

Ten slotte kan hier worden gedeeld dat de Afdeling in deze kroniekperiode heeft geoordeeld dat een met ChatGPT gegenereerd rapport over planschade (nog) geen

alternatief voor een deskundigenrapport vormt, maar zij sluit het gebruik ervan ook (nog) niet geheel uit.⁷³

4. Algemene beginselen en openbaarheid

4.1. Beginselen

Waar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het verleden nog wel eens een zieltogend bestaan leden, wordt er nu soms zelfs gesproken over een toenemende beginseldruk. Het geheel aan rechtsbeginselen wordt voortdurend rijker en gevarieerder. Enerzijds is dit een waardevolle ontwikkeling. Behoorlijk bestuur wordt door de rechter en de wetgever serieus genomen. Maar een nieuwe vorm van jurisdisering ligt op de loer als we het handelen van het bestuur vangen in een steeds fijnmaziger web van beginselen. Hier zal een balans moeten worden gevonden.⁷⁴ Deze tendens betekent ook dat in deze kroniek slechts een aantal krenten uit de pap kan worden besproken.

Als eerste verdient daarbij bespreking van het *evenredigheidsbeginsel*. Het zal niet verbazen dat dit in artikel 3:4 lid 2 Awb gecodificeerde beginsel ook in deze kroniekperiode weer tot veel rechtspraak leidde en veel penningen in beweging bracht. Het beeld dat daaruit naar voren komt is dat van een zoektocht naar een nieuwe balans en juiste toepassing nadat de terughoudende toets terzake enige tijd geleden werd verlaten.⁷⁵ Dit wordt mooi geïllustreerd aan de hand van een serie uitspraken met AB-noten van Ortlep over de Hersteloperatie kinderopvangtoeslagaffaire. Wat

daarbij opvalt is dat veel zaken gaan over de ruimte die de rechter kan innemen ten opzichte van de formele wet waarbij vanwege het toetsingsverbod van artikel 120 Gw dan een belangrijke rol speelt of de wetgever een bepaald gevolg van de wet al dan niet heeft voorzien. Is er sprake van een voorzien gevolg, dan is de ruimte van de rechter om op grond van evenredigheid in te grijpen zeer beperkt

Veel zaken gaan over de ruimte die de rechter kan innemen ten opzichte van de formele wet

(tenzij daarvoor in het Europese recht een reden voor kan worden gevonden).⁷⁶ Verder heeft de uitspraak van het CBB van 26 maart 2024⁷⁷ over toetsing van in lagere regelgeving opgenomen gebonden bevoegdheidsuitoefening de nodige vragen opgeroepen.⁷⁸ Sommigen vreesden dat deze uitspraak ('Een besluit is onevenwichtig als het in de gegeven omstandigheden voor een of meer belanghebbenden onredelijk bezwarend is.') een beperking van de evenredigheidstoetsing zou betekenen ten opzichte van de eerder ingezet lijn.⁷⁹ Al snel volgde er een mede als verduidelijking

54. Cbb 10 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:911, AB 2025/40, m.nt. L.J.A. Damen.

55. Cbb 4 februari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:62, AB 2025/103, m.nt. L.J.A. Damen.

56. ABRvS 23 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1830.

57. ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1470.

58. Vgl. ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3592, AB 2024/327, m.nt. L.J.A. Damen.

59. CRvB 15 mei 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:700.

60. ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4761, AB 2025/50, m.nt. R. Stijnen.

61. Cbb 14 januari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:7, AB 2025/51, m.nt. R. Stijnen. Uit het jaaroverzicht van de Commissie rechtseenheid bestuursrecht 2024 blijkt dat rechtsvragen bij het leerstuk van de vergoeding van immateriële schade bij overschrijding van de redelijke termijn regelmatig aan de orde komen in het rechtseenheids-overleg. Zie voor het jaaroverzicht: raad-vanstate.nl/actueel/nieuws/februari/jaar-overzicht-comm-rechtseenheid-2024/.

62. CRvB 20 november 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:2178.

63. CRvB 9 oktober 2024,

ECLI:NL:CRVB:2024:1963, AB 2025/85, m.nt. R. Stijnen.

64. ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:873.

65. Ter illustratie: CRvB 6 november 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:2076 (het verzoek tot wraking van alle rechters van de Raad komt neer op het wraken van de Raad als zodanig en geeft evident blijk van misbruik van het wrakingsmiddel); ABRvS 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4594 (Woo-verzoeken geven blijk van kwade trouw en vormen misbruik van recht).

66. Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:23, JB 2025/56, m.nt. M.C. Verviers.

67. ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:542, AB 2025/153, m.nt. R. Stijnen; ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:467, AB 2025/90, m.nt. P.J. Stolk.

68. CRvB 21 november 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:2187.

69. HvJ EU 9 januari 2025, ECLI:EU:C:2025:3, AB 2025/69, m.nt. Van Mil (misbruik van recht AVG-klacht).

70. ABRvS 16 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1666, AB 2025/151, m.nt. L.M. Koenraad; ABRvS 16 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1667.

71. ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1301. Vgl. G. Boogaard,

'Dwangsommen voor de overheid: financiële prikkelsturing of reputatiemanagement?', Gst. 2024/66.

72. ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4999.

73. ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:335. Zie over deskundigenadvisering I.S. Ouweland, *Toetsing van deskundigenadviezen door de bestuurs-rechter* (diss. Leiden), Zutphen: Paris 2024.

74. Zie in deze zin de kroniek 'Beginselen van behoorlijk bestuur' van de hand van R.J.N. Schlössels, M.C.A. Hermans & M.H.W.C.M. Theunisse in *NTB* 2024/382.

75. Zie over de ontwikkeling van de Nederlandse jurisprudentie van de *Maxis/Praxis*-uitspraak tot aan de uitspraak *Harderwijk* en de betekenis van het werk van De Moor-van Vugt daarin: M. van Zanten, 'Harderwijk? U bedoelt de Adrienne-lijn!', *NTB* 2025/129. Vgl. ook A. de Moor-van Vugt, 'Redactionele signalen', *SEW* 2025/12: het onderscheid tussen het Unierechtelijke en Nederlandse evenredigheidsbeginsel is niet meer waarneembaar.

76. ABRvS 15 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2040 (wet laat geen ruimte voor overnemen private schuld); Rb. Noord-Nederland 20 augustus 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:3247 (beoordeling van en toetsing aan de hardheidsclausule door de minister is te streng); Rb. Amster-

dam 28 augustus 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:5311 (overnemen private schuld, met persoonlijke noot van de rechter over knellende wet en rechtspraak); Rb. Noord Nederland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:496 (overnemen private schuld, responsieve wetsinterpretatie); ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:456 (voor toepassing hardheidsclausule is niet doorslaggevend of situatie door de wetgever in algemene zin is of kan zijn voorzien). Alle met noot van Ortlep onder AB 2025/101.

77. Cbb 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190, AB 2024/164, m.nt. M. van Zanten.

78. Vgl. ook CRvB 18 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:748, AB 2024/333, m.nt. M.W. Venderbos & R. Grimbergen (met in de annotatie de vraag of de terughoudende exceptieve toetsing van lagere regelgeving in de sociale zekerheid wel juist is).

79. R. Ortlep & M. van Zanten, 'De opening: terugtrek van de bestuursrechter?', *JBPlus* 2024/7; J.L. Verbeek, 'Verder voort met de evenredigheid', *JBPlus* 2024/8; Over die kwestie ook J. Tingen, 'Is de CBB-uitspraak over evenredigheidstoetsing van avv's een stapje achteruit?', *JBPlus* 2024/9.

bedoelde uitspraak van het CBb.⁸⁰ Daaruit kan het volgende toetsingsschema worden afgeleid. Een wettelijk voorschrift kan generiek onrechtmatig en daarmee generiek onverbindend zijn. Het kan dan in geen enkel geval toepassing vinden. Een wettelijk voorschrift kan ook partieel onrechtmatig en daarmee partieel onverbindend zijn. Dan kan het ten aanzien van een specifieke groep of een specifieke categorie van gevallen geen toepassing vinden. Bij een gebonden besluit heeft de belangenafweging al op het niveau van het algemeen verbindende voorschrift plaatsgevonden. Het bevoegde bestuursorgaan moet uiteindelijk nog wel beoordelen of er bijzondere omstandigheden zijn die maken dat in het voorliggende geval toepassing van het algemeen verbindende voorschrift tot een onevenwichtige uitkomst zou leiden. De geciteerde volzin in de uitspraak van 26 maart 2024 moet in dat licht worden begrepen en heeft geen zelfstandige betekenis. Beoordeeld moet worden of er bijzondere omstandigheden zijn die maken dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van uitoefening van de gebonden bevoegdheid zozeer onevenwichtig zijn, dat toepassing van het algemeen verbindende voorschrift waarop die bevoegdheid berust in het voorliggende geval achterwege moet blijven.

Ook het *rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel* kregen de afgelopen tijd weer de nodige aandacht. Zo gaf de Afdeling een zeldzame toepassing aan het mede op het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel gebaseerde verbod van *reformatio in peius*.⁸¹ De Afdeling overweegt dat dit verbod volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Awb: het indienen van een bezwaarschrift mag er niet toe leiden dat het bestuursorgaan de heroverweging gebruikt om een verslechtering van de positie van de indiener te bereiken die zonder bezwaarschriftprocedure niet mogelijk zou zijn. Volgens de Afdeling kan aan het college in beginsel niet de bevoegdheid worden ontegenzeggend om het in die zaak ter discussie staande planschadebesluit in te trekken of te wijzigen, als achteraf blijkt dat de tegemoetkoming in planschade ten onrechte is toegekend. Die bevoegdheid wordt echter begrensd door algemene rechtsbeginselen, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel. Van schending van het rechtszekerheidsbeginsel is geen sprake wanneer het besluit wordt ingetrokken wegens onjuiste of onvolledige informatieverstrekking door de verzoeker en de juiste en volledige gegevens tot een ander besluit op het verzoek om planschadevergoeding zou hebben geleid. Omdat in dit geval niet is gebleken dat appellant onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt op basis waarvan de planschadeadviseur een onjuist advies heeft uitgebracht dat heeft geleid tot een onjuist planschadebesluit, staan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel in de weg aan de intrekking ervan in bezwaar. Met als gevolg dat appellant alsnog het eerder toegekende bedrag aan planschadevergoeding van de gemeente tegemoet kan zien. Verder oordeelde de grote kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel ook ruimte kan bestaan zonder een uitdrukkelijke toezegging.⁸² Aan de honorering van een beroep op het vertrouwensbeginsel zitten echter ook grenzen. Zo kan dwingend Unierecht zich daartegen verzetten.⁸³ Maar ook de belangen van derden bijvoorbeeld als het gaat om het handhaven van een bestemmingsplan kunnen een grens vormen.⁸⁴ Als een bestuursorgaan gerechtvaardigd

vertrouwen heeft gewekt dat een bepaald besluit wel of juist niet zal worden genomen, is de derde stap in de uitspraak *Amsterdamse dakopbouw*.⁸⁵ Beantwoording van de vraag of dat vertrouwen ook gehonoreerd moet worden en zo niet, of er dan schadevergoeding moet worden betaald.

Discussie bestaat over de vraag waar dan de grondslag van de plicht om schadevergoeding te betalen moet worden gezocht: volgens de conclusie van Wattel bij de uitspraak *Amsterdamse dakopbouw*.⁸⁶ gaat het om onrechtmatige daad (schending van gerechtvaardigd vertrouwen), maar volgens de recente conclusie van Snijders⁸⁷ om het vertrouwensbeginsel zelf. Dit heeft tot gevolg dat alleen schade die is veroorzaakt door het gewekte vertrouwen moet worden vergoed (de zogenaamde dispositieschade). Daarbij maakt het niet uit of dit vertrouwen onrechtmatig is gewekt of niet. Het is nu wachten op de uitspraak van de grote kamer van de Afdeling.⁸⁸

De Hoge Raad heeft verder uitgelegd wanneer er sprake is van meer dan één serieuze gegadigde en de overheid dus transparantie moet bieden

Ten slotte iets over de ontwikkeling van het *gelijkheidsbeginsel*. Als krent in de pap noemen we hier alleen het *Didam II*-arrest van de Hoge Raad.⁸⁹ Daarin staat de vraag centraal wat het gevolg is van schending van de op het gelijkheidsbeginsel gebaseerde regel dat overheidseigendom transparant moet worden 'verdeeld'. De Hoge Raad oordeelt dat overeenkomsten gesloten in strijd met de *Didam*-regels niet nietig of vernietigbaar zijn. Een overheidslichaam dat in strijd met de regels uit het *Didam*-arrest overgaat tot verkoop van een onroerende zaak, handelt in beginsel onrechtmatig tegenover een (potentiële) gegadigde die bij die verkoop ten onrechte geen gelijk kans heeft gekregen. Dat kan leiden tot schadeplichtigheid. Ook kan, zolang er geen overeenkomst is gesloten die het overheidslichaam verplicht tot levering of zolang de levering aan een ander nog niet heeft plaatsgevonden, er aanleiding bestaan om op vordering van de gegadigde het overheidslichaam te verbieden om tot verkoop of tot levering aan een ander over te gaan. De Hoge Raad heeft in dit arrest ook verder uitgelegd wanneer er sprake is van meer dan één serieuze gegadigde en de overheid dus transparantie moet bieden.

4.2. Openbaarheid

Op het terrein van openbaarheid hebben zich niet heel grote ontwikkelingen voorgedaan. Het aantal zaken dat onder de Wet open overheid (Woo) tot rechterlijke uitspraken leidt neemt toe. Zaken die nog worden beslecht onder de oude Wet openbaarheid van bestuur (Wob) nemen af.⁹⁰ Wat opvalt is dat veel lijnen uit de Wob-jurisprudentie

onder de Woo min of meer worden doorgetrokken.⁹¹ Vermeldenswaard is dat de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak op 15 mei 2025 een conclusie heeft gevraagd aan staatsraad advocaat-generaal Wattel over de betekenis van artikel 5.2 lid 3 Wet open overheid. Die betekenis is belangrijk voor de reikwijdte van de in die bepaling neergelegde verplichting van bestuursorganen om persoonlijke beleidsopvattingen te verstrekken (in niet tot personen herleidbare vorm) als het om documenten gaat die zijn opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming.

Problematisch is de afhandeltijd van openbaarmakingsverzoeken, waarbij het Adviescollege ACOI onder meer via bemiddeling probeert zaken te versnellen.⁹² Verder is vermeldenswaard dat de Minister van BZK op 17 maart 2025 een brief aan de Tweede Kamer heeft gestuurd over de voortgang van de Woo.⁹³ Zij geeft daarbij aan dat de Woo ondanks alle inspanningen ‘op bepaalde onderdelen knelt’. Zo worden lange afhandelingstermijnen gehanteerd bij Woo-verzoeken en wordt een grote uitvoeringslast ervaren bij overheidsorganisaties. Eerder had het kabinet daarom maatregelen aangekondigd ter verbetering van de uitvoering en uitvoerbaarheid van de Woo en besloten om de evaluatie van de Woo naar voren te halen. De aankomende periode zal de Woo dus verder onder de loep worden genomen om te proberen verschillende knelpunten, zoals lange afhandelingstermijnen, op te lossen. Bovendien is het streven dat er dit jaar meer actieve openbaarmaking plaats gaat vinden ten aanzien van verschillende nieuwe categorieën aan informatie. Daarnaast zal de informatie die openbaar wordt gemaakt makkelijker vindbaar zijn voor het publiek.

5. Handhaving

Het terrein van de handhaving blijft in beweging.⁹⁴ In navolging van het arrest van de Hoge Raad van 6 september 2024⁹⁵ oordeelt de Afdeling in haar uitspraak van 24 december 2024 dat degene tegen wie een strafvervolgning is ingesteld in de zin van artikel 6 EVRM, het recht heeft om bij zijn verdediging bijstand te hebben van een raadsman.⁹⁶

Een raadsman hoeft overigens geen advocaat te zijn. Aan degene die bijstand verleent in het verkeer met bestuursorganen, worden in artikel 2:1 lid 2 Awb geen nadere eisen gesteld. Zowel de Hoge Raad als de Afdeling kiest ervoor om aan te sluiten bij het moment waarop de cautie moet worden gegeven op grond van artikel 5:10a Awb:

‘voor het verhoor wordt aan de betrokkene medegedeeld dat hij niet verplicht is tot antwoorden.’

Bewijsuitsluiting bij het niet wijzen op het bijstandsrecht is alleen noodzakelijk als de betrokkene door het verzuim geen eerlijk proces heeft gekregen.⁹⁷

Verder heeft de Afdeling in haar uitspraak van 25 september 2024 in een handhavingsgeschil duidelijk gemaakt dat de artikel 4:7 en 4:8 Awb niet zozeer rechtsbescherming bieden, maar de strekking hebben een zorgvuldige voorbereiding van een beschikking te bevorderen.⁹⁸ De verzoeker om handhaving had tegen die verlenging van een begunstigingstermijn rechtsmiddelen aangewend en beklagde zich er onder meer over dat hij niet is gehoord voordat het bestuursorgaan de besluiten tot verlenging van de begunstigingstermijn nam.

De beginselplicht tot handhaving blijft mede onder invloed van de opmars van het evenredigheidsvereiste vragen oproepen en tot discussie leiden. Kortmann bepleit zelfs de afschaffing daarvan.⁹⁹ Zoals bekend geldt deze plicht niet op het terrein van het economisch bestuursrecht. Bij dat laatste past de uitspraak van het Hof van Justitie waaruit volgt dat als een toezichthoudende autoriteit een schending van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)¹⁰⁰ vaststelt, zij onder omstandigheden kan afzien van handhavende maatregelen.¹⁰¹

Interessant is ook een arrest van de Hoge Raad over de taakverdeling tussen de strafrechter en de bestuursrechter van eind vorig jaar.¹⁰² Daaruit volgt dat als uitgangspunt heeft te gelden dat aan een besluit van een bestuursorgaan waartegen een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang open staat, of heeft opengestaan maar niet of niet met succes is gebruikt, in het

80. Cbb 24 december 2024, ECLI:NL:CBB:2024:927.

81. ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4734.

82. ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:213.

83. CRvB 3 oktober 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1932.

84. ABRvS 30 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4384.

85. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302, m.nt. L.J.A. Damen.

86. ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896.

87. ABRvS 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420.

88. Vgl. N. van Triet, ‘Schadevergoeding bij schending van het vertrouwensbegin-sel’, O&A 2024/38. Zie daarover ook

C.N.J. Kortmann, ‘Het vertrouwensbegin-sel als zelfstandige bron van verbintenissen. Een annotatie van de conclusie van staatsraad A-G Snijders over schadevergoeding na schending van gerechtvaardigd vertrouwen’, O&A 2024/41, die nog niet overtuigd is van de visie van Snijders.

89. HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661 (*Didam II*), AB 2025/115, m.nt. F.J. van Ommeren & G.A. van der Veen.

90. Vgl. de kroniek ‘Openbaarheid en behoorlijkheid’ van de hand van E.C. Pietermaat & N.N. Bontje, *NTB* 2025/88.

91. C.N. van der Sluis, ‘De veranderingen met de stap van Wob naar Woo’, *JBPlus* 2024/12.

92. J. van der Vleuten & G. Slabbekoorn, ‘Bemiddeling in Woo-zaken: ervaringen van het ACOI’, *TC* 2024/58.

93. rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/03/17/voortgangsbrieftk-open-overheid.

94. Zie uitgebreid de kroniek van M.L. Batting, M. van Mannekes, C. de Rond & K. Winterink, ‘Handhaving van bestuursrecht’, *NTB* 2024/330 en *NTB* 2025/42.

95. HR 6 september 2024, ECLI:NL:HR:2024:1135, AB 2024/299, m.nt. R. Stijnen.

96. ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5293, AB 2025/142, m.nt. R. Stijnen.

97. Vgl. A.B. Blomberg, ‘Toezichthouders opgelet: recht op verhoorbijstand in het punitieve bestuursrecht’, *NTB* 2024/327.

98. ABRvS 25 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3831.

99. C.N.J. Kortmann, ‘Laten we de begin-

selplicht nu maar eens verticaal klasseren’, *NTB* 2025/38.

100. Zie over de ontwikkelingen rondom de AVG en bestuursrecht de kroniek van T. Barkhuysen, S.R.P. Bastiaans, J.A. Hofman & M.D. Reijneveld, ‘Gegevensbescherming: de bestuursrechtelijke aspecten van de AVG’, *NTB* 2025/169. Vgl. ook F. Çapkurt, *Rechtsbescherming tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen: toegang, toetsing en schadevergoeding* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2024.

101. HvJ EU 26 september 2024, ECLI:EU:C:2024:785 en 291, AB 2024/309, m.nt. J.J.H. van Mil.

102. HR 12 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1621, AB 2025/29, m.nt. R. Stijnen.

strafrecht formele rechtskracht toekomt. Dit uitgangspunt geldt met het oog op de rechtszekerheid, het voorkomen van tegenstrijdige uitspraken en in verband met een behoorlijke taakverdeling tussen de strafrechter en de bestuursrechter. Dit uitgangspunt van de formele rechtskracht brengt mee dat de strafrechter in beginsel ervan moet uitgaan dat een besluit van een bestuursorgaan wat betreft de wijze van totstandkoming en zijn inhoud in overeenstemming is met de betreffende wettelijke voorschriften en met algemene rechtsbeginselen. Onder bijzondere omstandigheden kan aanleiding bestaan om op deze formele rechtskracht van besluiten een uitzondering te maken in die zin dat een gedraging in weerwil van een besluit van een bestuursorgaan niet tot strafbaarheid leidt. Dat is bijvoorbeeld het geval als zich de uitzonderlijke situatie voordoet dat (i) fundamentele rechten en/of rechtstreeks werkende bepalingen van Unierecht met zich brengen dat zo'n besluit niet als basis kan dienen voor een strafrechtelijke veroordeling of (ii) als de delictsomschrijving zo moet worden uitgelegd dat hieraan alleen wordt voldaan als sprake is van een (ook) naar het oordeel van de strafrechter rechtmatig tot stand gekomen besluit.

Nadat daarover verschillende wetenschappelijke publicaties waren verschenen¹⁰³ heeft de Afdeling op 23 april 2025 een uitspraak gedaan over de classificatie van sancties die volgen op fraude in het onderwijs.¹⁰⁴ Zij stelt voorop dat binnen de onderwijscontext sancties niet worden opgelegd met het oogmerk een student te straffen. De gestelde regels hebben naar hun aard een vormend en opvoedend karakter en de sancties op overtredingen van die regels hebben daarmee ook een pedagogisch en disciplinair karakter. Verder hebben de sancties een beperkte reikwijdte: zij worden opgelegd voor overtredingen van normen die niet voor een ieder, maar voor een afgebakende groep gelden, namelijk voor (oud-)studenten. De Afdeling oordeelt vervolgens dat deze sancties niet meer als *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM worden aangemerkt, en ook niet bestraffend zijn in de zin van artikel 5:2 lid 1 sub c Awb.

Een andere interessante handhavingszaak op het terrein van het onderwijsrecht in deze kroniekperiode is de uitspraak van 18 december 2024 van de Afdeling bestuursrechtspraak waaruit volgt dat het College van Promoties van een universiteit bevoegd is om een verleende doctorsgraad in te trekken, wanneer de onderzoeker in strijd met de wetenschappelijke integriteit heeft gehandeld, bijvoorbeeld door zeer onzorgvuldig met data om te gaan. Hiervoor is *geen* expliciete wettelijke bepaling vereist.¹⁰⁵

6. Overheidsaansprakelijkheid en doorwerking Europees recht

Als het om overheidsaansprakelijkheid¹⁰⁶ gaat, heeft in deze kroniekperiode de vraag hoe te voorkomen dat te

ruimhartig wordt gecompenseerd voor allerlei leed en ook hoe het schadevergoedingsproces zo te organiseren dat dit niet als mosterd na de maaltijd komt veel aandacht gekregen. In zijn Nijmeegse oratie wijst Kortmann erop dat onder omstandigheden standaardisatie daarvoor een oplossing kan bieden.¹⁰⁷ De VAR-preadviezen met de overkoepelende titel 'Grenzen aan de compensatiemaatschappij' bieden op dit vlak vele goede inzichten.¹⁰⁸ Tjepkema waarschuwt in zijn preadvies voor te veel ruimhartigheid en wil de politiek binden aan een afkoelingsperiode alvorens er tot compensatie mag worden besloten. Maar een algemene compensatiewet ziet hij dan weer niet zitten omdat dat mogelijk juist weer nieuwe compensatieregelingen zou aanmoedigen.¹⁰⁹ Rijnhout & Van Tilburg komen met civielrechtelijke lessen in hun preadvies, terwijl Van den Broek haar ervaringen met bestaande bestuursrechtelijke regelingen deelt. Franssen & Heinrich, ten slotte, zoeken in hun preadvies naar mogelijkheden om de rechtsbescherming te verbeteren en te versnellen. Ook de Raad van State deed bij dit onderwerp een duit in het zakje door te komen met een afwegingskader als het gaat om het al dan niet onverplicht compenseren van nadeel door de overheid.¹¹⁰

Qua Europeesrechtelijke ontwikkelingen is hiervoor al het belangrijkste aan bod gekomen. Wel kan nog worden gewezen op een arrest van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden over onrechtmatige rechtspraak. Bijzonder daaraan is, behalve dat de Staat aansprakelijk wordt gehouden, dat het hof voor de aansprakelijkheidsmaatstaf vasthoudt aan de strenge *Hotel Jan Luyken*-lijn van de Hoge Raad (de rechter schendt fundamentele rechtsbeginselen in de voorbereiding van zijn oordeel en tegen dat oordeel bestaat geen rechtsmiddel) en niet de lagere *Köbler*-drempel van het Hof van Justitie hanteert die geldt bij een 'kennelijke' schending van EU-recht door de hoogste rechter.¹¹¹ Voor de overige ontwikkelingen op het terrein van Europeesrechtelijke invloeden verwijzen wij graag naar de kroniek daarover.¹¹²

7. Ten slotte

Het bestuursrecht is na een periode van grote veranderingen ten gunste van de rechtsbescherming in iets rustiger vaarwater terecht gekomen. Nu gaat het vooral om de duidelijke uitwerking van ingezette nieuwe lijnen waarbij het zoeken naar het juiste midden voorop staat. Die zoektocht wordt mede bepaald door de financiële en capacitaire randvoorwaarden waarbinnen de overheid en de rechtspraak moeten opereren en meer in algemene zin het doenvermogen van de overheid. Die uitwerking is overigens cruciaal voor het draagvlak voor het bestuursrecht en verdient de volle aandacht. Alleen al daarom kan worden uitgezien naar de volgende kroniek over de ontwikkeling van het algemeen bestuursrecht. •

¹⁰³ Vgl. B. van der Vorm, A.R. Hartmann & L.J.J. Rogier, 'Bestuurlijke bestraffing van examenfraude: een uitbreiding van het bestuursstrafrecht?', *NTB* 2024/328.

¹⁰⁴ ABRvS 23 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1831.

¹⁰⁵ ABRvS 18 december 2024,

ECLI:NL:RVS:2024:5265.

¹⁰⁶ Zie nader de kroniek van T.W. Franssen, I.M. van der Heijden & J.S. Procee, 'Overheidsaansprakelijkheid', *NTB* 2025/41.

¹⁰⁷ C.N.J. Kortmann, *Egalité et Justice*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

¹⁰⁸ Uitgegeven door Boom juridisch, Den Haag 2025.

¹⁰⁹ Vgl. de kritiek van Hartlief op dat argument in zijn bespreking in *NTB* 2025/165.

¹¹⁰ Afwegingskader *Tegemoetkomen doe je niet zomaar*, Een afwegingskader voor onverplicht handelen van de overheid bij

klemmende situaties, Den Haag 2025.

¹¹¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 25 maart 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:1733.

¹¹² A.P.W. Duijkersloot, R. Ortlep, M.J.M. Verhoeven & R.J.G.M. Widdershoven, 'Europees staats- en bestuursrecht', *NTB* 2025/87.