

# Kroniek van het Algemeen bestuursrecht

Verder naar een vernieuwd en dienstbaar bestuursrecht

Irene van der Heijden & Jean-Paul Heinrich<sup>1</sup>

De tijd van (te) algemene en rigide regels en confectiebeschikkingen lijkt definitief achter ons te liggen. Er moet ruimte zijn voor maatwerk, echter zonder het belang van rechtszekerheid, duidelijke normstelling en rechtsgelijkheid uit het oog te verliezen en met inachtneming van een realistische inschatting van het doen-vermogen van de uitvoerende en de rechterlijke macht. Deze kroniekperiode laat zien dat de zoektocht naar het ‘juiste midden’ tussen maatwerk, responsiviteit enerzijds en het belang van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en het voorkomen van willekeur anderzijds op volle snelheid doorgaat. De verdere discussie naar aanleiding van de aankomende parlementaire behandeling van het ontwerp voor de Wet versterking waarborgfunctie Awb biedt een uitgelezen mogelijkheid om een realistisch antwoord te vinden op de vraag waar dat ‘juiste’ en praktisch uitvoerbare midden dan ligt. De consultatieversie heeft in ieder geval al vele, soms ook kritische, reacties opgeleverd. Zaaksverzwaring op alle bestuursrechtelijke deelgebieden wordt gevreesd.

## 1. Algemene ontwikkelingen

Het bestuursrecht koerst nog altijd op verbetering van de rechtspositie van de burger en op besluitvorming en rechtspraak die recht doen aan de omstandigheden van het geval. Met nog steeds de toelagenaffaire als katalysator wordt verder gewerkt aan het burgervriendelijker maken van het bestuursrecht. Onder die vlag is de afgelopen tijd bijzonder veel in gang gezet. Zo wordt geïnvesteerd in versterking van het ambtelijk vakmanschap en het opsporen en oplossen van weeffouten in uitvoeringssystemen,<sup>2</sup> heeft de bestuursrechter de toetsing van het gebruik van beleidsruimte geïntensiveerd<sup>3</sup> en is dezelfde evenredigheidstoetsing inmiddels gangbaar bij toetsing

van besluiten op grond van gebonden bevoegdheden.<sup>4</sup> De wetgever zit evenmin stil. Het op 1 februari 2024 in consultatie gebrachte conceptvoorstel voor een Wet versterking waarborgfunctie Awb, dat uitvoerig is besproken in de voorjaarskroniek, beoogt burgers meer waarborgen te geven in contacten met en procedures tegen bestuursorganen. De consultatie voor het conceptwetsvoorstel is op 31 augustus 2024 gesloten en heeft 53 reacties opgeleverd.<sup>5</sup> De oogmerken van het conceptwetsvoorstel worden breed onderschreven: bestuursorganen moeten meer doen om bevoegdheidsuitoefening daadwerkelijk te laten aansluiten op individuele gevallen. Maar er zijn ook zorgen over hoe dat in de praktijk gaat uitwerken.

### Zorgen over de uitvoerbaarheid

Het bevorderen van maatwerk, menselijke maat en laagdrempelige geschilbeslechting vraagt vooral<sup>6</sup> om aanpassing van de praktijk van de uitvoering (die in haar denken en doen een draai moet maken van een bureaucratische naar een responsieve rechtsstaat)<sup>7</sup> en om een beduidend intensievere toetsing van besluiten door de rechter. De ruimte voor meer burgerperspectief en maatwerk is niet onbegrensd, omdat de ambities op dit punt spanning oproepen met onder meer de beperkte uitvoeringscapaciteit van bestuursorganen en rechterlijke macht. Maatwerk

**De Nationale ombudsman vraagt zich af of de nadruk op maatwerk in de Awb de meest effectieve manier is om de dienstverlening voor de burger te verbeteren**

is een dure belofte en als die belofte, bijvoorbeeld door krapte op de arbeidsmarkt, niet waargemaakt kan worden, leidt dit tot wantrouwen in plaats van het beoogde herstel van vertrouwen, aldus de Nationale ombudsman in zijn reactie op het conceptwetsvoorstel. Hij vraagt zich af of de nadruk op maatwerk in de Awb de meest effectieve manier is om de dienstverlening voor de burger te verbeteren.<sup>8</sup> Het bieden van maatwerk, door actieve toepassing van het zorgvuldigheids-, evenredigheids- en motiveringsbeginsel, vraagt om investering in ambtelijk vakmanschap in een periode dat het doenvermogen van de overheid toch al onder druk staat.<sup>9</sup>

Ook de Staatscommissie rechtsstaat is in haar deze zomer verschenen rapport kritisch over het conceptvoorstel voor de Wet versterking waarborgfunctie Awb. De Staatscommissie ziet niet dat het wetsvoorstel de burger in alle opzichten centraal stelt:

*‘Het [wetsvoorstel] leidt ook af van wat écht nodig is binnen de overheid. Het doel van het wetsvoorstel is om de dienstverlening van de overheid te verbeteren, het maatwerk en de menselijke maat in de Awb te versterken en laagdrempelige geschilbeslechting te bevorderen. De staatscommissie onderschrijft dit doel van harte, maar betwijfelt [...] of dit wetsvoorstel die doelstelling kan halen. De overheid heeft hiermee gekozen voor een beperkte oplossing. Zij heeft nieuwe regels voorgesteld, in plaats van de in eerste instantie duurdere maar structureel effectievere aanpak: het verbeteren van de overheidsorganisatie en bijbehorende bestuurscultuur die nog onvoldoende gekenmerkt wordt door rechtsstatelijkheid.’<sup>10</sup>*

Vanuit de rechtspraak zijn er ook kritische geluiden over het conceptwetsvoorstel. De voorzitter van de Raad voor de rechtspraak wees op de te verwachten aanzienlijke verzwaring van de werklust voor de rechtspraak. De Raad voorziet dat de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel, ook bij gebonden bevoegdheden, en de introductie van de burgerlus bij het overgrote deel van de aan de bestuursrechter voorgelegde zaken zal leiden tot een aanzienlijke vergroting van de complexiteit van zaken en tot intensi-

vering van de toetsing, zowel in beroep als in hoger beroep. Het evenredigheidsbeginsel wordt nu al veelvuldig extra ingeroepen in zaken en de ervaring leert dat de toetsing hieraan aanzienlijk meer tijd vraagt, omdat een uitvoerige motivering door de rechter is vereist waarbij alle omstandigheden van het concrete geval moeten worden betrokken. De rechter moet veel meer verduidelijken de vragen stellen en een beoordeling en een afweging maken ten aanzien van de uitkomst van de door het bestuursorgaan uitgeoefende bevoegdheid. Het conceptwetsvoorstel maakt evenredigheidstoetsing van door de wetgever in formele zin toegekende gebonden bevoegdheden mogelijk. Daarmee wordt volgens de Raad een nieuw terrein betreden waarbij invulling moet worden gegeven aan maatwerk bij de toepassing van het evenredigheidsbeginsel. De verwachting is dat zaaksverzwaring zich gaat voordoen op alle deelrechtsgebieden binnen het bestuursrecht waaronder grote gebieden zoals het omgevingsrecht, het economisch bestuursrecht, het socialezekerheidsrecht en het belastingrecht.<sup>11</sup>

### Fundamentele kritiek

Los van de te verwachten werklustverzwaring in uitvoering en rechtspraak als remmende factor, maakte de consultatie ook meer fundamenteel juridische kritiek los. De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak en de president van het CBB wezen er in hun reacties op het conceptwetsvoorstel op dat de nagestreefde versterking van

## Ruimte voor uitleg van het criterium ‘niet-verdisconteerde omstandigheden’ – waar het toetsing aan het evenredigheidsbeginsel betreft – wordt begrensd door het beginsel van machtenscheiding

### Auteurs

1. Dr. mr. J.-P. Heinrich en mr. I.M. van der Heijden zijn advocaat bij Pels Rijcken. Zij danken Ingrid Hasker voor haar steun bij het schrijven van deze kroniek. De kroniek betreft de periode april t/m september 2024.

### Noten

2. Zie: de *Staat van de Uitvoering 2024*, tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2024D32303&did=2024D32303, en zie: [rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/04/22/veelzijdige-omgeving-veelzijdige-ambtenaar-inhoud-context-en-belang-van-ambtelijk-vakmanschap-in-de-ogen-van-rijksambtenaren](https://rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/04/22/veelzijdige-omgeving-veelzijdige-ambtenaar-inhoud-context-en-belang-van-ambtelijk-vakmanschap-in-de-ogen-van-rijksambtenaren).
3. ABRvS 2 februari 2022,

ECLI:NL:RVS:2022:285; en recent CRvB 18 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:726.

4. CBB 26 maart 2024,

ECLI:NL:CBB:2024:190.

5. Zie: [internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/reacties/datum/1/100](https://internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/reacties/datum/1/100).

6. De Nationale ombudsman benadrukte in zijn reactie op het consultatievoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb (brief van 19 juli 2024, NO 1907204, *Abkort* 2024/175) dat burgerperspectief vooral

een ‘manier van doen’ is die een cultuurverandering vraagt in de uitvoering. Een wet(svoorstel) kan die cultuurverandering wel stimuleren, maar niet afdwingen, zo merkt de No op.

7. M. Scheltema, ‘Hersteloperatie kinderopvang’, *NJB* 2024/1357, afl. 22.

8. Nationale ombudsman, NO-brief 19072024, *Abkort* 2024/175.

9. Zoals de Raad van State in zijn in het voorjaar van 2023 gepubliceerde algemene beschouwing vaststelde (Jaarverslag Raad van State 2022). Zie hierover ook Robbert Bruggeman, ‘De maatwerkwen en de realiteit van de uitvoeringscapaciteit in het bestuursrecht’, *NTB* 2023/345, over het spanningsveld tussen maatwerkwen en de reële grenzen aan de uitvoerings- en toetsingscapaciteit; en J.A.F. Peters, ‘Burgerperspectief met mate’, *NTB* 2024/215; en de reacties naar aanleiding van de internetconsultatie Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb van onder meer bestuursorganen, als de NVWA, GS van Noord-Holland, DIVOSA en de gemeente

Rotterdam.

10. Rapport *De gebroken belofte van de rechtsstaat – Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger van de Staatscommissie rechtsstaat*, juni 2024, Publiekversie, Achtergronddocument, *Kamerstukken II* 2023/24, 29279, nr. 869, p. 73.

11. Brief van de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak aan de Minister van BZK van 8 augustus 2024, zie: [rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/202-425-Advies-Wet-versterking-waarborgfunctie-Awb.pdf](https://rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/202-425-Advies-Wet-versterking-waarborgfunctie-Awb.pdf); en brief van de president van het CBB van 23 juli 2024; en zie: [rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/advies-CBB-consultatie-concept-wetvoorstel-Wet-versterking-waarborgfunctie-AWB.pdf](https://rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/advies-CBB-consultatie-concept-wetvoorstel-Wet-versterking-waarborgfunctie-AWB.pdf).

de rechtsbescherming voor een belangrijk deel wordt gezocht in procedurele aanpassingen. Zij constateren dat daarvan niet vaststaat dat ze tot daadwerkelijke verbeteringen zullen leiden en zij sluiten niet uit dat deze aanpassingen voor een deel de procedures eerder complexer en formalistischer maken dan eenvoudiger. Een deel van de voorstellen heeft (niet meer dan) een symbolische of programmatische betekenis. Daarnaast signaleerden zij dat de rechter bij de toetsing van de evenredigheid van een concrete toepassing van een formele wet ontegenzeggelijk het domein van de wetgever betreedt, waaraan artikel 120 Grondwet<sup>12</sup> en artikel 11 Wet algemene bepalingen<sup>13</sup> in de weg staan. De wijziging die mogelijk maakt dat de rechter de toepassing van gebonden bevoegdheden in een wet in formele zin toetst aan evenredigheid moet om die reden niet in de Awb, maar op het niveau van de Grondwet plaatsvinden. Zolang een dergelijke wijziging er niet is, kan de rechter toepassing van de wet alleen toetsen aan evenredigheid als de wetgever niet alles onder ogen heeft gezien. De ruimte voor uitleg van het criterium 'niet-verdisconteerde omstandigheden' – waar het toetsing aan het evenredigheidsbeginsel betreft – wordt begrensd door het beginsel van machtscheiding: de rechter mag niet op de stoel van de wetgever gaan zitten. In voorkomend geval kan de rechter geen voorrang geven aan de evenredigheid boven de uitkomst waartoe de wettekst dwingt.<sup>14</sup>

Gevalen waarin de rechter concludeert dat de formele wetgever niet alles onder ogen heeft gezien zijn uitzonderlijk, maar doen zich wel degelijk voor, zo illustreert de Afdelingsuitspraak van 28 augustus 2024 in een toeslagenzaak.<sup>15</sup> Daarin oordeelde de Afdeling dat toepassing van de wet leidde tot onevenredige gevolgen die de wetgever niet heeft voorzien en die dus ook niet waren verdisconteerd in de wet. Om die reden had toepassing van de betreffende wettelijke bepaling achterwege moeten blijven.<sup>16</sup> Als het muizengaatje van de 'niet-verdisconteerde omstandigheden' geen ruimte biedt, kan de rechter kiezen voor terugkoppeling aan de wetgever. Die terugkoppelmogelijkheid heeft de Afdeling in de kroniekperiode weer een aantal malen gebruikt.<sup>17</sup>

### **Zorgen over gelijkheid en precedentwerking**

Naast de praktische en Grondwettelijke aandachtspunten was er ook in deze kroniekperiode geregeld discussie over het spanningsveld tussen recht doen aan de menselijke maat enerzijds en (de vrees voor schending van) het gelijkheidsbeginsel anderzijds. In verschillende varianten (en in verschillende domeinen: het ruimtelijk<sup>18</sup> en het sociaal domein)<sup>19</sup> wordt gezocht naar een antwoord op de vraag hoe bestuursorganen het juiste – en praktisch uitvoerbare – midden kunnen vinden tussen (rechtvaardige) maatwerkoplossingen enerzijds en de wens van behoud van consis-

tent beleid en het voorkomen van ongewenste precedentwerking anderzijds.<sup>20</sup> Hoe moeilijk dat is, illustreren recente uitspraken naar aanleiding van besluiten op grond van de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht), waarin de dialoog tussen de eerste aanlegrechter en hoogste bestuursrechter op gang lijkt te komen.<sup>21</sup> De uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 28 augustus 2024 bevat een opmerkelijke 'persoonlijke noot van de rechter' waarin de uitvoeringspraktijk van de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht) wordt gefileerd, die – volgens de rechter – in weerwil van de bedoeling van de wetgever te rigide en te zeer gericht was op doelmatigheid en waarin de rechtspraak van de Afdeling de (te) strikte toepassing van de wet goedkeurt. Hierbij is er naar het oordeel van de rechter (andermmaal) te weinig oog voor de praktijk van de alledaagse werkelijkheid, en in verband daarmee de juridische fictie die de wetgeving creëert. De menselijke maat is daarbij, als wezenlijk onderdeel van de inhoudelijke rechtvaardiging bij het toepassen van de wet, onvoldoende in beeld. Daaruit blijkt volgens de rechter dat de lessen uit de toeslagenaffaire door uitvoering en Afdeling in feite niet ter harte zijn genomen.<sup>22</sup> In een andere Wht-uitspraak wijkt de Rechtbank Noord-Nederland<sup>23</sup> gemotiveerd af van rechtspraak van de Afdeling over gebruik van de hardheidsclausule. De rechtbank signaleert<sup>24</sup> de veranderde maatschappelijke opvattingen en inzichten over responsief overheidshandelen en burgerperspectief en het gegeven dat de rechter besluiten al intensiever toetst op evenredigheid. Daarin ziet de rechtbank aanleiding om af te wijken van de stringente toets die de Afdeling aanlegt bij weigering toepassing te geven aan de hardheidsclausule.

### **Staatscommissie rechtsstaat**

De Staatscommissie rechtsstaat had als opdracht om het functioneren van de rechtstaat te analyseren vanuit het perspectief van de burger en te komen tot voorstellen voor verbetering. Op 10 juni 2024 presenteerde de Staatscommissie haar bevindingen in het adviesrapport *De gebroken belofte van de rechtsstaat*.<sup>25</sup> De signaleringen van de Staatscommissie zijn niet nieuw: het overgrote deel van de knelpunten is eerder aan het licht gebracht door eerder onderzoek.<sup>26</sup> De toegevoegde waarde van het rapport van de Staatscommissie is dat het de rechtsstatelijke en bestuursrechtelijke verbeterpunten bundelt.<sup>27</sup> Specifiek op het gebied van het algemene bestuursrecht doet de Staatscommissie verschillende concrete aanbevelingen.<sup>28</sup> Er is een forse investering in de verbetering van de rechtsbescherming noodzakelijk, onder andere door verlaging van griffierechten. De bestuursrechter moet de rechtmatigheidstoets verbreden, onder meer door een bredere toetsing aan het recht, met inbegrip van toetsing aan rechtsbeginselen. Over de wenselijkheid van reorgani-

**De Staatscommissie benadrukt dat bestuursorganen de bezwaarfase moeten gebruiken waarvoor die is bedoeld: conflictoplossing, hoor- en wederhoor en serieuze heroverweging van het voorgenomen besluit**

satie van de hoogste bestuursrechtspraak en eventuele herpositionering van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betwijfelt de Staatscommissie of de rechtsbescherming van de burger op de korte termijn gebaat is bij een ingrijpende reorganisatie van de hoogste bestuursrechtspraak en zij doet de aanbeveling dat wetenschappelijk te onderzoeken.

Van introductie van de mogelijkheid voor de rechter om (toepassing van) wetten te toetsen aan zowel de klassieke als de sociale grondrechten uit de Grondwet, verwacht de Staatscommissie een preventieve werking, doordat politici, bestuurders en overheidsmedewerkers de Grondwet meer gewicht zullen geven in hun gedrag en beslissingen. Voor constitutionele toetsing is een apart in te stellen Constitutioneel Hof geen noodzaak: toetsing van regelgeving aan het recht is een kerntaak van alle rechters (net als de toetsing van wetten aan verdragen). Instelling van een Constitutioneel Hof leidt tot meer complexiteit in de verhoudingen tussen de staatsmachten en binnen de rechtsprekende macht. En evenals de Raad van State onderstreept de Staatscommissie het belang om de complexiteit binnen de overheid in te dammen. Uit het op 13 september 2024 aan de Tweede Kamer aangeboden regeerprogramma van het kabinet-Schoof<sup>29</sup> blijkt dat het kabinet een andere koers vaart en inzet op instelling van een Constitutioneel Hof en verzelfstandiging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De voorname over de reorganisatie van de hoogste (bestuurs) rechtspraak zijn kritisch ontvangen.<sup>30</sup>

12. In het *Harmonisatiewet*-arrest (HR 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725) heeft de Hoge Raad geoordeeld dat een dergelijke toetsing van de wet in formele zin aan algemene rechtsbeginselen in strijd is met art. 120 Gw. Die uitleg is sindsdien vele malen bevestigd, ook door de andere hoogste rechters. De grondgedachte daarvan keert terug in de uitspraak van de grote kamer van de Afdeling van 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772.

13. Inhoudende het verbod aan de rechter om de innerlijke waarde of billijkheid van de wet te beoordelen.

14. Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 24 juli 2024 aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid met een reactie op de internetconsultatie over de Wet versterking waarborgfunctie Awb, zie: [raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/wet-versterking-waarborgfunctie-awb](https://raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/wet-versterking-waarborgfunctie-awb); en de brief van de president van het CBB van 23 juli 2024, zie: [rechtspraak.nl/Site-CollectionDocuments/advies-CBB-consultatie-concept-wetvoorstel-Wet-versterking-waarborgfunctie-AWB.pdf](https://rechtspraak.nl/Site-CollectionDocuments/advies-CBB-consultatie-concept-wetvoorstel-Wet-versterking-waarborgfunctie-AWB.pdf).

15. ABRvS 28 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3497.

16. Art. 3 lid 2 Awir.

17. ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2924; ABRvS 26 juni

2024, ECLI:NL:RVS:2024:2604; ABRvS 15 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2040; ABRvS 4 april 2024,

ECLI:NL:RVS:2024:1417; ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1387.

18. K.A.W.M. de Jong, 'Precedentwerking. Terechte en onterechte angst van bestuursorganen voor gelijke gevallen in het ruimtelijk domein', *Gst.* 2024/67.

19. Vergelijk CRvB 18 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:726, over maatwerk bij terugvordering en intensieve rechterlijke toetsing van de op dit punt gemaakte belangenafweging.

20. Over deze zoektocht schreef Janneke Gerards haar bijdrage 'Slingerbewegingen in de rechtsstaat', *NJB* 2023/2818, afl. 39. De juridische grenzen en mogelijkheden voor verantwoord en doenbaar maatwerk zijn ook besproken op een bijeenkomst van de VAR van 19 september 2024 naar aanleiding van het vorig jaar verschenen rapport 'Dilemma tussen menselijke maat en angst voor precedentwerking en willekeur' van UvA/OU-onderzoekers, onder leiding van Rolf Ortlep, en het rapport *Het gelijkheidsbeginsel revisited. Handreiking voor een moderne kijk op het gelijkheidsbeginsel in de uitvoeringspraktijk*, opgesteld door een werkgroep van de VAR, onder voorzitterschap van Irene van der Heijden, in het

De Staatscommissie signaleert ook dat in het bestuursrecht onnodig wordt (door)geprocedeerd. Soms gaat de overheid verder dan nodig is, bijvoorbeeld door in hoger beroep te gaan terwijl het belang daarvan niet opweegt tegen de negatieve impact die dit heeft op de betreffende burger. Volgens de Staatscommissie hebben bestuursorganen (ondanks alle initiatieven voor een 'informele aanpak') nog steeds te weinig oog voor de geschiloplossende functie van de bezwaarprocedure, waardoor vervolgens onnodig bij de bestuursrechter wordt geprocedeerd. De Staatscommissie benadrukt dat bestuursorganen de bezwaarfase moeten gebruiken waarvoor die is bedoeld: conflictoplossing, hoor- en wederhoor en serieuze heroverweging van het voorgenomen besluit. De bestuursrechter moet meer laten zien hoe hij zijn werk doet en moet zowel tijdens zittingen als in zijn uitspraken nog meer rekening houden met de (kwetsbare) positie van de burger en de beperkingen aan diens doenvermogen. Zo vindt de Staatscommissie dat de bestuursrechter nog meer oog moet hebben voor de informatie- en kennisvoorsprong van de overheid ten opzichte van de burger, bijvoorbeeld door strikter te onderzoeken of een bestuursorgaan wel alle stukken overgelegd heeft die op de zaak betrekking hebben. Op welke wijze de instituties van de rechtsstaat opvolging gaan geven aan de bevindingen en aanbevelingen van de Staatscommissie staat te bezien. Raymond Schlössels is daar kritisch over. In zijn lezenswaardige bijdrage 'De gebroken belofte van de rechtsstaat ... Lost in translation?'<sup>31</sup> onderschrijft hij de boodschap

kader van het project #BestuursrechtBeter.

21. In lijn met het *Rapport werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken, Recht vinden bij de rechtbank. Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken*, par. 6.3.2.

22. Rb. Amsterdam 28 augustus 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:5311.

23. Rb. Noord-Nederland 20 augustus 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:3247.

24. Onder verwijzing naar de uitspraak CRvB 18 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:726 en de daaraan voorafgaande conclusie van A-G De Bock, ECLI:NL:CRVB:2023:2086.

25. Rapport *De gebroken belofte van de rechtsstaat – Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger* van de Staatscommissie rechtsstaat, juni 2024, Publicatieversie, Achtergronddocument. *Kamerstukken II* 2023/24, 29279, nr. 869. Zie ook de samenvatting in 'Staatscommissie rechtsstaat presenteert adviesrapport', *NTB* 2024/228. Het verschijnen van het rapport genereerde de nodige (lezenswaardige) media-aandacht, zie: [staatscommissie-rechtsstaat.nl/actueel/nieuws/2024/06/18/in-de-media](https://staatscommissie-rechtsstaat.nl/actueel/nieuws/2024/06/18/in-de-media).

26. Zoals bijvoorbeeld het rapport *Blind voor mens en recht van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening*, *Kamerstukken II* 2023/24,

35867, nrs.5-7.

27. Dat er werk aan de winkel is om de overheid 'up to date' te houden, was ook het thema van de algemene beschouwing die de Raad van State opnam in zijn jaarverslag over 2023 dat dit voorjaar verscheen, zie: [raadvanstate.nl/jaarverslag2023](https://raadvanstate.nl/jaarverslag2023).

28. Die overigens deels al in uitvoering zijn of worden genomen.

29. *Kamerstukken II* 2023/24, 36471, 96, hoofdstuk 7, 'Goed bestuur en sterke rechtsstaat' (en gelijklozend het eerder door de Tweede Kamerfracties van PVV, VVD, NSC en BBB vastgestelde hoofdlijnenakkoord (*Kamerstukken II* 2023/24, 36471, nr. 37).

30. Zie bijvoorbeeld: T. Hartlief, 'Hoop, lef en trots!', *NJB* 2024/1123, afl. 18 en het mooie historisch overzicht over de geschiedenis van de discussie(s) over de scheiding tussen de adviserende, respectievelijk de rechtsprekende afdeling van de Raad van State, R.A.J. van Gestel, 'Opsplitsing Raad van State om nieuwe toeslagenschandalen te voorkomen?', *Regel/Maat* 2024/2. 'Aarzelingen in de Tweede Kamer over splitsing Raad van State', *NTB* 2024/178.

31. R.J.N. Schlössels, 'De gebroken belofte van de rechtsstaat ... Lost in translation?', *NTB* 2024/262.

van de Staatscommissie dat verbetering van de rechtsstatelijke cultuur noodzakelijk is: de kernwaarden van de rechtsstaat moeten voor politici, bestuurders en ambtenaren leidend zijn. Schlössels mist echter concrete en praktische uitwerking in de contacten tussen burgers en bestuursorganen in de praktijk van alledag. De aanbevelingen vindt hij – hoe nodig en terecht ook – te abstract. De vrees van Schlössels is dat als de operationalisering van de voorstellen te veel tijd in beslag neemt, de kans bestaat dat het rapport van de Staatscommissie wordt vergeeten nog voordat er serieuze slagen zijn gemaakt.

### *VAR-adviezen 2024 over rechterlijke toetsing*

De jaarvergadering van de Vereniging voor Bestuursrecht op 24 mei jl. had dit jaar als thema ‘Toetsing door de bestuursrechter’. Aan de hand van daarover uitgebrachte preadviezen werd van gedachten gewisseld over rechterlijke toetsing en de Trias, de dialoog binnen en tussen de staatsmachten en toetsing en de invloed van Europa.<sup>32</sup>

## 2. Kernbegrippen

Evenals in de vorige kroniekperiode zijn er geen ontwikkelingen geweest in de rechtspraak over het bestuursorgaanbegrip.<sup>33</sup> Wel is opnieuw een aantal uitspraken verschenen over het belanghebbendebegrip en het besluitbegrip waarbij (met name door de Afdeling) weer wat scherpe randjes zijn gehaald van de rechtsmachtverdeling tussen de bestuursrechter en de civiele rechter.

### *Belanghebbende*

Wij trappen af met de uitspraak van de Afdeling van 15 mei 2024 over een handhavingsverzoek van Farmers Defence Force (FDF), die zowel over een stichting als een vereniging beschikt.<sup>34</sup> Beide hadden Gedeputeerde Staten van Drenthe gevraagd om handhavend optreden tegen de exploitatie van een distributiecentrum van Jumbo. Daarvoor zou volgens hen een natuurvergunning nodig zijn, vanwege de stikstofdepositie van de transportbewegingen op omliggende Natura 2000-gebieden. Volgens Gedeputeerde Staten zijn de stichting en de vereniging geen belanghebbenden en was de afwijzing van hun verzoek dus geen (appellabele) afwijzing van een aanvraag. De Afdeling onderschrijft dat. De statutaire doelstellingen van stichting en de vereniging zien op de behartiging van de collectieve belangen van de agrarische sector. Die belangen zijn niet rechtstreeks betrokken bij het handhavingsverzoek. De stichting en de vereniging hadden nog betoogd dat agrariers ook aan natuurbeheer doen en voor hun bedrijfsvoering afhankelijk zijn van een gezonde natuur.

Het gaat hen volgens de Afdeling echter eerst en vooral om de belangen van (de ondernemers in) de agrarische sector. De Afdeling stelt vast dat die belangen niet zonder meer gelijk vallen met natuurbeschermingsbelangen. Wat het motief was van FDF, om aan het licht te brengen dat ook andere sectoren dan de agrarische sector een belangrijke bijdrage leveren aan de totale stikstofuitstoot, doet niet ter zake. De rechter moet voor de vraag naar belanghebbendheid dus blijven focussen op de belangen die de verzoeker volgens de statutaire doelstellingen behartigt, zo leert deze uitspraak ons weer.

Verder kunnen wij ook in deze kroniekperiode melding maken van interessante rechtspraak over het nog

## De rechter moet voor de vraag naar belanghebbendheid blijven focussen op de belangen die de verzoeker volgens de statutaire doelstellingen behartigt

steeds tamelijk complexe leerstuk van het afgeleid belang. Het gaat om de uitspraak van de Afdeling van 19 juni 2024 over de beëindiging van de onderwijsbekostiging van de Isaac Beeckman Academie in Kapelle.<sup>35</sup> Niet de Stichting PVO, waar de school onderdeel van is, had daartegen bezwaar gemaakt, maar de medezeggenschapsraad, namens ‘de gehele schoolgemeenschap’, ouders en docenten. Hun belangen zijn niet afgeleid van het belang van de stichting, zo overweegt de Afdeling, maar zij hebben een rechtstreeks belang bij het beëindigingsbesluit. De fundamentele rechten op arbeid en onderwijs geven hier de doorslag. Voor de docenten geldt dat de reële mogelijkheid bestaat dat zij feitelijk worden geraakt in een aan een fundamenteel recht op arbeid ontleend belang. De ouders en leerlingen op hun beurt kunnen door het besluit feitelijk worden geraakt in een aan een fundamenteel recht op onderwijs ontleend belang. Dat is volgens de Afdeling al aan de orde omdat zij door de sluiting van de school geen toegang hebben tot onderwijs op die school. Of de keuzevrijheid voor onderwijs wordt ingeperkt, laat de Afdeling in het midden (en is in dit geval kennelijk dus niet relevant voor de belanghebbendetoets). In dezelfde categorie vermelden wij nog een uitspraak van het CBb van 17 september 2024 over de eigenaar van een bedrijfsterrein en daarmee ook van het in de grond gelegen elektriciteitsnetwerk waarover een geschil was ontstaan tussen Liander en een kaasfabriek die een aansluiting op het net wilde. De eigenaar van het bedrijfsterrein en het netwerk is daarbij ook belanghebbende.<sup>36</sup>

Tot slot wijzen wij op een verhelderende uitspraak van de Afdeling over de belanghebbendheid van concurrenten in het omgevingsrecht. In een uitspraak van 3 april 2024 maakt de Afdeling duidelijk dat zij een rechtsvermoeden van belanghebbendheid hanteert als een partij werkzaam is in het hetzelfde marktsegment en hetzelfde verzorgingsgebied als diens concurrent.<sup>37</sup> Dan wordt aangenomen dat feitelijke gevolgen zoals omzetverlies kunnen worden ondervonden. De gebruikelijke correctie in het omgevingsrecht dat men wel feitelijke gevolgen ‘van enige betekenis’ moet kunnen ervaren om belanghebbende te zijn, wordt niet toegepast bij concurrenten. De Afdeling had dat al overwogen in een uitspraak van 10 maart 2021.<sup>38</sup> Hier voegt de Afdeling nu aan toe dat een concurrent alleen dan geen belanghebbende is, als uitgesloten is dat hij feitelijke gevolgen ondervindt. Dat was in dit geval uitgesloten, omdat het ging om een geringe vergroting van de opslagcapaciteit van een bestaande loods, maar in een uitspraak van 3 juli 2024 niet. In die laatste

zaak had de rechtbank de appellant – een exploitant van een paardenhouderij die had verzocht om handhaving bij zijn concurrenten – verweten dat hij slechts met de niet-onderbouwde stelling kwam dat klanten van concurrenten zouden overstappen naar zijn paardenhouderij als handhavend zou worden opgetreden tegen die concurrenten. Dat was volgens de rechtbank te weinig. De Afdeling legt de bal echter bij het bestuursorgaan. Het is dus niet aan de concurrent om *aannemelijk* te maken dat hij feitelijke (in dit geval: positieve)gevolgen kan ondervinden van het (gewenste) besluit, maar aan het bestuursorgaan om te onderbouwen dat die gevolgen *uitgesloten* zijn.<sup>39</sup>

### Besluit

In deze categorie wijzen wij allereerst op twee uitspraken van de Afdeling van 10 april 2024, waarin beslissingen over de overbrenging van Afghaanse tolken voor de rechtsbescherming gelijk zijn gesteld met een besluit, in navolging van de uitspraak van 14 september 2022.<sup>40</sup> Voor een uitgebreide bespreking verwijzen wij naar de recente Kroniek Bestuursprocesrecht in het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*.<sup>41</sup>

In een andere uitspraak van 10 april 2024 komt de Afdeling terug op haar rechtspraak over de status van een reactie op een verzoek om het Rijksmonumentenregister te wijzigen.<sup>42</sup> Volgens een uitspraak uit 2015 kan de minister uitsluitend ambtshalve besluiten nemen over het register en is een aanvraag daartoe niet mogelijk. Daarom kon geen bezwaar worden gemaakt tegen de reactie op een verzoek om wijziging van het register (maar alleen tegen een ambtshalve wijziging).<sup>43</sup> De Afdeling kiest nu voor een zuivere route op basis van de systematiek van de Awb. Die houdt in dat, indien een ambtshalve beslissing een beschikking is, het verzoek van een belanghebbende om een zodanige beschikking te nemen een aanvraag is in de zin van artikel 1:3 lid 3 Awb en dat de afwijzing van een aanvraag een beschikking is. Dat moet hier dus ook gelden, zal de Afdeling hebben gedacht. In ieder geval passeert zij nu expliciet de opmerking in de memorie van toelichting op de Erfgoedwet dat een verzoek niet de status van aanvraag heeft. Het zou volgens de Afdeling onwenselijk zijn als een belanghebbende wel bij de bestuursrechter kan opkomen tegen de ambtshalve wijziging van het register, maar niet tegen de weigering om het register te wijzigen.

Over het besluitbegrip trok ook een andere uitspraak van de Afdeling van 3 juli 2024 onze aandacht.<sup>44</sup> Hierin stond de zogenoemde treiteraankpak centraal. Appellante had de burgemeester van Amsterdam schriftelijk verzocht om haar opname in de treiteraankpak en de uitwisseling van haar persoonsgegevens in dat kader te beëindigen en om haar persoonsgegevens te verwijderen. De burgemeester had dat verzoek alleen aangemerkt als een verzoek om verwijdering van persoonsgegevens (op grond van artikel 17 AVG). De notificatie dat appellante was opgenomen in de treiteraankpak was volgens de burgemeester echter geen besluit (en de reactie op het verzoek om beëindiging van de opname dus ook niet). De rechtbank was de burgemeester hierin gevolgd en kon daarvoor leunen op uitspraken van de Afdeling van 28 november 2018 en 17 april 2019. Daarin volstond de Afdeling met de constatering dat de mededeling dat iemand is opgenomen in de treiteraankpak, geen besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb, omdat die mededeling niet op rechtsgevolg is gericht. In de uitspraak van 3 juli 2024 ‘nuanceert’ de Afdeling haar eerdere uitspraken. Afdoening van het verzoek via een verwijderingsverzoek is volgens de Afdeling onevenredig bezwarend, omdat dan al persoonsgegevens zijn verwerkt, mogelijk zelfs op grote schaal, en de gevolgen daarvan niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt. Daarom stelt de Afdeling de beslissing om iemand op te nemen in de treiteraankpak gelijk met een besluit, zodat op dat moment al rechtsbescherming openstaat.

Wij sluiten af met het verzoek van de voorzitter van de Afdeling van 17 juli 2024 om een conclusie over de vraag of de wijziging van een bijlage bij een ministeriële regeling, de Regeling zorgverzekering, een algemeen verbindend voorschrift is (in welk geval de civiele rechter bevoegd is), of een concretiserend besluit van algemene strekking (in welk geval de bestuursrechter bevoegd is). De conclusie zal worden genomen door staatsraden advocaat-generaal Widdershoven en Snijders gezamenlijk. De voorzitter van de Afdeling heeft hun gevraagd om algemene uitgangspunten te formuleren voor het vaststellen van het karakter van besluiten op het grensvlak tussen algemeen verbindend voorschrift en concretiserende besluit van algemene strekking. Daarnaast is hun gevraagd om in te gaan op de gevolgen van de kwalificatie als algemeen verbindend voorschrift dan wel concretise-

32. J. Uzman, ‘Onvoltooid Verleden Tijd’, *Toetsing door de bestuursrechter*, Preadviezen, VAR-reeks 174 (7-105), besproken door A.E.M. Leijten, ‘Onvoltooid verleden, of: time is of the essence. Vragen bij de constitutionele legitimiteit van rechterlijke toetsing’, *NTB* 2024/173; T. Boesman, J.-A. Nijland & T.M. Schelfhout, ‘Van monoloog naar dialoog’ *Toetsing door de bestuursrechter*, Preadviezen, VAR-reeks 174 (107-224), besproken door D. Brugman, ‘Met dialogen naar maatwerk. Bespreking van het VAR-preadvies ‘Van monoloog naar dialoog’, *NTB* 2024/174; M.J.M. Verhoeven & R.J.G.M. Widdershoven, ‘Betere bescherming van de burger

door de rechter – bespiegelingen vanuit het Unierecht’, *Toetsing door de bestuursrechter*, Preadviezen, VAR-reeks 174 (225-297), besproken door J. Krommendijk, ‘Maatwerk en burgerperspectief in het Unierechtelijke Bestuursrecht. Bespreking van het VAR-preadvies “toetsing en de invloed van Europa”’, *NTB* 2024/175.

33. De Afdeling en de Centrale Raad deden hierover wel een aantal uitspraken, in het bijzonder over (vermeende) publieke taak-uitoefening door privaatrechtelijke rechtspersonen, maar in de gebruikelijke lijn. Hierover verwijzen wij naar de recente Kroniek Bestuurshandelingen in het *Nederlands*

*Tijdschrift voor Bestuursrecht* van R. Bassie, G.J. Stoepker & G.A. van der Veen, *NTB* 2024/267, par 1.3.

34. ABRvS 15 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1983, *NJB* 2024/1250.

35. ABRvS 19 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2453.

36. CBB 17 september 2024, ECLI:NL:CBB:2024:639.

37. ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1392, *NJB* 2024/966.

38. ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:518, *NJB* 2021/921.

39. ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2645, *NJB* 2024/1672.

40. ABRvS 10 april 2024,

ECLI:NL:RVS:2024:1500 en ECLI:NL:RVS:2024:1505.

41. J.C.A. de Poorter & C.J. de Lange, ‘Kroniek Bestuursprocesrecht’, *NTB* 2024/226, par. 3.2.

42. ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1508.

43. Deze uitspraak kwam toen al op de nodige kritiek te staan. Wij wijzen op de noten van J.A.F. Peters (*JB* 2015/184); van A.G.A. Nijmeijer (*AB* 2015/380); en van L.J.M. Timmermans (*Gst.* 2016/9).

44. ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2715, *NJB* 2024/1737.

rend besluit van algemene strekking voor de normen waaraan de rechter toetst en de rechtsbeschermingsmogelijkheden van andere belanghebbenden dan de partijen (waaronder het aspect van de formele rechtskracht). De zitting in deze zaak heeft plaatsgevonden op 15 oktober 2024. Dat betekent dat de conclusie begin december kan worden verwacht en de uitspraak van de Afdeling naar verwachting in de voorjaarskroniek van Barkhuysen & Den Ouden aan de orde zal komen.

### 3. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Er is de laatste jaren al veel geschreven over de opmars van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>45</sup> De aandacht gaat daarbij nu ook steeds meer uit naar de negatieve kanten daarvan. Wij wezen al op de spanning

## De aandacht voor de opmars van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gaat nu ook steeds meer uit naar de negatieve kanten daarvan

die in de uitvoering wordt gevoeld tussen de roep om maatwerk en menselijke maat en rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Recent spraken ook Buijze, Zijlstra & Schlössels zich uit tegen een ongebreidelde inzet van de beginselen.<sup>46</sup> En dan te bedenken dat er een nieuw (geschreven) algemeen beginsel van behoorlijk bestuur aan de catalogus zal worden toegevoegd: het dienstbaarheidsbeginsel. Grote vraag is hoe dit nog jonge beginsel te concretiseren en operationaliseren. De WRR schiet te hulp.

#### *Dienstbaarheidsbeginsel*

Barkhuysen & Den Ouden sloten hun voorjaarskroniek af met signalering van het op 30 november 2023 gepubliceerde WRR-rapport *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*.<sup>47</sup> In het verlengde daarvan heeft de WRR op 10 juni 2024 de brochure *Grip-denken. Van eigen verantwoordelijkheid naar gedeelde verantwoordelijkheid* gepubliceerd.<sup>48</sup> Daarin concretiseert de WRR op welke manieren beleidsmakers bij de overheid grip in hun beleid kunnen verweven en aldus de overheid dienstbaarder kunnen laten functioneren. Genoemd worden: inspraakrechten bij de ontwikkeling van de leefomgeving, rechtszekerheid en bescherming tegenover de overheid, (digitale) privacy, toegankelijke rechtsbijstand, een helder en overzichtelijk aanbod en diensten en loketten, regels/procedures die begrijpelijk en doenlijk zijn, regels/procedures die stabiel en betrouwbaar zijn.<sup>49</sup> Grip-ondermijnen de elementen zijn: onduidelijkheid over waar je moet zijn, het gevoel dat je van het kastje naar de muur wordt gestuurd, onbegrijpelijke of ondoenlijke regels en procedures, onderling strijdige of inconsistente regels/procedures, steeds veranderende regels of procedures, waarop de burger niet kan rekenen.<sup>50</sup> De brochure biedt daarmee

goede input voor verdere doordenking van de manier waarop bestuursorganen invulling kunnen geven aan het dienstbaarheidsbeginsel. Verder wijzen wij op het artikel van Bert Marseille over de verhouding tussen het dienstbaarheidsbeginsel en de zorgplicht die sinds 1 januari 2024 in artikel 2:1 lid 1 Awb is opgenomen<sup>51</sup> en het artikel van Esmée Driessen over de kaderstellende meerwaarde van het dienstbaarheidsbeginsel bij burgerinitiatieven.<sup>52</sup>

#### *Evenredigheidsbeginsel*

In de voorjaarskroniek werd al gesignaleerd dat de tendens naar een meer indringende toetsing aan het evenredigheidsbeginsel stevig doorzet. Dat was in deze kroniekperiode niet anders. Daarbij valt op dat de Centrale Raad van Beroep een ware inhaalslag lijkt te willen maken, na de uitspraken die de Afdeling sinds 2022 heeft gedaan en de uitspraak van het CBb van 26 maart 2024, die in de voorjaarskroniek is besproken. In de eerste plaats blijkt dat uit de uitspraak van 18 april 2024 waarin de Centrale Raad terugkomt op de interpretatie van het begrip 'dringende redenen'.<sup>53</sup> Op grond daarvan kan worden afgezien van herziening en terugvordering van een Wajong-uitkering, maar die bevoegdheid is ook in andere sociale zekerheidswetten opgenomen. Dat gebeurde in de praktijk echter maar zelden. De Raad volgde in zijn rechtspraak een restrictieve uitleg van het begrip 'dringende redenen'. Daarmee gaf de rechtspraak niet of nauwelijks ruimte voor een toetsing door de bestuursrechter die recht doet aan de gewijzigde maatschappelijke inzichten over responsief overheidshandelen en burgerperspectief, zo oordeelt de Raad zelf in navolging van raadsheer A-G de Bock in haar conclusie van 10 november 2023. Zijn rechtspraak was, kort gezegd, dus niet meer van deze tijd. De Raad houdt er weliswaar aan vast dat de herzienings- en terugvorderingsbevoegdheid dwingendrechtelijk van aard is, maar zoekt vervolgens dus de ruimte in het begrip 'dringende redenen'. Dat begrip moet voortaan ruimer worden uitgelegd, waarbij betekenis toekomt aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het (materiële) zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Het UWV is verplicht een belangenafweging te maken waarvan de uitkomst niet onevenredig mag zijn. Daarbij moet niet alleen rekening worden gehouden met de gevolgen van de herziening en terugvordering, maar ook met de oorzaak daarvan. Uitgangspunt hierbij is een intensieve toetsing door de bestuursrechter, omdat terugvordering diep kan ingrijpen in de (financiële) belangen van de betrokkene en daarmee doorgaans ingrijpend van aard is.

Na deze relatieve aardverschuiving deed de Centrale Raad al op 29 mei 2024 weer een duit in het zakje.<sup>54</sup> Deze uitspraak gaat over een werkgever die bij het UWV had gevraagd om compensatie van een door haar betaalde transitievergoeding. Dat verzoek was afgewezen, omdat het niet binnen de (dwingende) aanvraagtermijn van zes maanden was ingediend.

Volgens de Raad moet die termijn (in een ministeriële regeling) buiten toepassing worden gelaten als er versoebbare redenen zijn voor termijnoverschrijding. De keuze voor de termijn van zes maanden is weliswaar begrijpelijk, duidelijk, voor normale gevallen ruim voldoende en uit een oogpunt van rechtszekerheid ook noodzakelijk,

maar het valt niet uit te sluiten dat het onverkort toepassen van die regel in een concreet geval wel kan leiden tot strijd met het evenredigheidsbeginsel, zo overweegt de Centrale Raad. Opvallend is dat de Raad door het UWV op dit spoor is gebracht. Dat hanteerde namelijk al een intern 'gedoogbeleid' waarin generiek werd afgeweken van de aanvraagtermijn als aanvragen uiterlijk binnen twee weken na afloop daarvan zijn ingediend en daarbuiten in bijzondere situaties. Dit buitenwettelijke begunstigende beleid van het UWV is met deze uitspraak verheven tot 'gewoon' recht.

### **Begrenzing van evenredigheidstoetsing**

Hiervoor bespraken wij al dat dwingende bevoegdheden in een wet in formele zin alleen buiten toepassing kunnen worden gelaten als de wetgever niet alles onder ogen heeft gezien. De toetsing van formele wetgeving aan het evenredigheidsbeginsel is in zoverre beperkt.

Daarnaast is de werking van het (nationaalrechtelijke) evenredigheidsbeginsel ook beperkt tot nationaalrechtelijke geschillen, zo constateerden Barkhuysen & Den Ouden al in de voorjaarskroniek, naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie EU van 21 maart 2024<sup>55</sup> over de Rijbewijsrichtlijn. Het Hof overwoog dat de norm dat het horizontale gezichtsveld van beide ogen niet minder dan 160 graden mag zijn, een minimumnorm is waarop geen uitzondering mogelijk is, omdat de Nieuwetgever op dit punt al een afweging heeft gemaakt tussen de vereisten van verkeersveiligheid en andere rechten en belangen, waaronder mobiliteit voor iedereen en de toegang tot het beroep van beroepschauffeur. De Afdeling heeft naar aanleiding daarvan op 31 juli 2024 uitspraak gedaan.<sup>56</sup> De uitkomst was te verwachten: voor de nationale rechter is er geen ruimte om de toepassing van de richtlijn te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.

In dezelfde lijn oordeelde het CbB in een uitspraak over 23 april 2024 over een onderneming die in de coronaperiode een beroep had gedaan op de TVL. Dat was afgewezen omdat de onderneming in moeilijkheden verkeerde zoals bedoeld in de AGVV. Steunverlening aan een onderneming in moeilijkheden zou in strijd komen met de Tijdelijke kaderregeling, die verwees naar de AGVV, en daarmee onrechtmatige staatssteun opleveren. De onderneming vroeg om de betreffende bepaling in de TVL bui-

## **Een beroep op het (ongeschreven) nationaalrechtelijke evenredigheidsbeginsel kan het Unierecht niet simpelweg opzijzetten**

ten toepassing te laten omdat toepassing in haar geval in strijd zou zijn met het evenredigheidsbeginsel. Aan de individuele situatie van de onderneming komt het CbB echter niet toe. Een beroep op het (ongeschreven) nationaalrechtelijke evenredigheidsbeginsel kan het Unierecht niet simpelweg opzijzetten, aldus het CbB. Hierbij sluit het CbB zich aan bij een arrest van het Hof waarin is overwoogen dat een beroep op het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel om een met het Unierecht strijdig voordeel te verkrijgen, afbreuk zou kunnen doen aan de voorrang, de doeltreffendheid en de eenvormige toepassing van het Unierecht in alle lidstaten. Dat geldt volgens het CbB dus evenzeer voor een beroep op het nationaalrechtelijke evenredigheidsbeginsel.<sup>57</sup>

### **4. Toezicht en handhaving**

De intensievere toetsing aan het evenredigheidsbeginsel blijft ook zichtbaar op het terrein van toezicht en handhaving.<sup>58</sup>

#### **Inlichtingenvordering bij derde onevenredig bezwaard**

Toeziethouders kunnen op grond van artikel 5:16 Awb inlichtingen vorderen. Deze bevoegdheid wordt begrensd door het evenredigheidsbeginsel.<sup>59</sup> De voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland oordeelt dat het al snel niet evenredig is als informatie bij een andere partij dan de (vermoedelijke) overtreder wordt opgevraagd. In de betreffende zaak vorderde de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) inlichtingen van een hostingprovider na een datalek. De hostingprovider voldeed volgens de AP niet aan de medewerkingsverplichting. De AP vorderde vervolgens inlichtingen (met betrekking tot de hostingprovider) bij een derde die niet is onderworpen aan het toezicht

45. Zie bijvoorbeeld. T. Barkhuysen, 'De opmars van evenredigheid in het bestuursrecht', *NJB* 2018/445, afl. 9.

46. A. Buijze, 'De ondraaglijke lichtheid van de beginselen van behoorlijk bestuur', *NTB* 2024/93; S.E. Zijlstra, 'De opmars van de willekeur', *NTB* 2024/172; R.J.N. Schlössels, 'Beginseldruk', *Gst.* 2024/60.

47. WRR, *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*, rapport nr. 108, 30 november 2023 en de kabinetsreactie daarop in de brief van de Minister van SZW aan de Tweede Kamer van 7 juni 2024, *Kamerstukken II* 2023/24, 29362, nr. 361. Zie ook de eerdere brief van de Ministers van SZW en voor APP van 29 februari 2024, *Kamerstukken II* 2023/24, 29362,

352 over het belang van begrijpelijke en doenbare regels, voor het krijgen van grip op het bestaan.

48. Zie: [wrr.nl/publicaties/publicaties/2024/06/10/grip-denken.-van-eigen-verantwoordelijkheid-naar-gedeelde-verantwoordelijkheid](http://wrr.nl/publicaties/publicaties/2024/06/10/grip-denken.-van-eigen-verantwoordelijkheid-naar-gedeelde-verantwoordelijkheid).

49. In gelijke zin Coen Modderman in zijn inaugurale rede *Open kaart spelen in het bestuurrecht*, uitgesproken op 14 juni 2024 bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Recht in de decentrale overheden aan de Open Universiteit, die het belang bepleitte van wet- en regelgeving die ook niet juridisch onderlegde burgers duidelijk maakt waar zij aan toe zijn. Zie: [ou.nl/documents/40554/8835662/Oratie\\_Coen\\_](https://ou.nl/documents/40554/8835662/Oratie_Coen_Modderman_20240614.pdf)

[Modderman\\_20240614.pdf](https://ou.nl/documents/40554/8835662/Oratie_Coen_Modderman_20240614.pdf).

50. Een voorbeeld van een uiting van boosheid en frustratie als gevolg van een ervaren gebrek aan grip geeft ABRvS 13 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3114, in het bijzonder r.o. 13.

51. A.T. Marseille, 'De zorgplicht en het dienstbaarheidsbeginsel: van abstract naar concreet en van ideaal naar realiteit', *NTB* 2024/132.

52. M.M.A. Driessen, 'Het dienstbaarheidsbeginsel als kader om burgerinitiatieven te ondersteunen', *JBplus* 2024/4.

53. CRvB 18 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:726, *NJB* 2024/976.

54. CRvB 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1075, *NJB* 2024/1431.

55. HvJ EU 21 maart 2024,

ECLI:EU:C:2024:261.

56. ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3116, *NJB* 2024/1813.

57. CbB 23 april 2024, ECLI:NL:CBB:2024:90, *AB* 2024/161, m.nt. R. Ortlep.

58. Zie hierover ook A.J. Boorsma, M. Koppenol & W.J. Poot, 'Kroniek Toezicht en Handhaving', *Tijdschrift voor Financieel Recht*, 2023/12, p. 393-403.

59. Zoals geformuleerd in art. 5:13 Awb, waarin is bepaald dat een toezichthouder van zijn bevoegdheden slechts gebruik maakt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.



door de AP. De AP heeft die derde een last onder dwangsom opgelegd. De voorzieningenrechter vond de inlichtingvordering bij de derde niet evenredig, nu de AP niet zijn bevoegdheden ten aanzien van de hostingprovider volledig had uitgenut.<sup>60</sup>

### **Kritische beoordeling van de hoogte van een bestuurlijke boete en matiging**

De algemene trend rondom de toetsing van de hoogte van bestuurlijke boetes, is dat de bestuursrechter (ook daarop) kritisch is en bestuurlijke boetes steeds vaker zelf veel lager vaststelt. Exemplarisch voor die tendens is de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 12 juli 2024.<sup>61</sup> Daarin matigde de rechter een door de AFM opgelegde boete van € 1,7 miljoen tot een bedrag van € 750.000, onder meer vanwege het verval van één overtreding en de door de overtreder getroffen maatregelen ter voorkoming van herhaling.

### **Boetematiging bij overschrijding redelijke termijn**

In procedures tegen bestuurlijke boetes komt het regelmatig voor dat de bestuursrechter vaststelt dat de redelijke termijn is overschreden.<sup>62</sup> Een overschrijding van de redelijke termijn vertaalt zich in de regel in een matiging van de bestuurlijke boete van 5% per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden. Het CBb heeft op 30 april 2024 een uitspraak gedaan waarin het oordeelt dat in beginsel een maximumbedrag van € 2500 moet worden gehanteerd bij de matiging van bestuurlijke boetes vanwege een overschrijding van de redelijke termijn. Het CBb past in de regel alleen bij boetes op grond van de Mededingingswet (kartelboetes) een matiging toe van 5% met een maximum van € 5000 per half jaar overschrijding. Het CBb ziet in dit geval geen reden om van deze regel af te wijken.<sup>63</sup> In lijn met de aanbevelingen van het rapport *Recht vinden bij de rechtbank*<sup>64</sup> om het belang van rechtsbescherming in een individuele zaak zwaarder te laten wegen dan behoud van een vaste lijn in de rechtspraak, heeft de Rechtbank Rotterdam in latere uitspraken duidelijk gemaakt de lijn van het CBb niet overtuigend te vinden en nochtans vast te houden aan de eigen (coulantere) matigingscriteria.<sup>65</sup>

In de kroniekperiode verscheen een aantal interessante artikelen en monografieën over toezicht en handhaving.<sup>66</sup>

## **5. Bestuursprocesrecht**

### **Termijnoverschrijding**

In onze vorige najaarskroniek maakten wij melding van de conclusie op verzoek van de president van het CBb van raadsheer A-G Widdershoven van 7 september 2023. Het CBb volgde zijn advies om een beroep op verschoonbaarheid van een overschrijding van een bezwaar- of beroepstermijn (in de zin van artikel 6:11 Awb) voortaan soepeler te beoordelen.<sup>67</sup> De Afdeling, de Hoge Raad en de Centrale Raad hebben zich daar inmiddels bij aangesloten.<sup>68</sup> Voor een uitgebreide beschrijving verwijzen wij naar de recente kroniek Bestuursprocesrecht in het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*.<sup>69</sup>

Over termijnoverschrijding verscheen ook een interessante uitspraak van de Afdeling op 22 mei 2024.<sup>70</sup> De derde-belanghebbenden in deze zaak, initiatiefnemers van een windpark, betoogden in hoger beroep dat te laat bezwaar

was gemaakt. De bezwaarmaker zette daar tegenover dat de bestuursrechter de tijdigheid van het bezwaar niet meer ambtshalve beoordeelt en dat de initiatiefnemers zelf geen hoger beroep hadden ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank (die ertoe dwong om een inhoudelijk besluit op bezwaar te nemen). Dat hoeft volgens de Afdeling echter ook niet. De Afdeling overweegt dat zij voortaan als uitgangspunt zal hanteren dat een derde-belanghebbende als

## **Er is een bredere ontwikkeling waarbij de bestuursrechter paal en perk stelt aan procederen over procederen**

bedoeld in artikel 8:26 Awb, de tijdigheid van een bezwaar- of beroepschrift in een vorige fase kan aanvoeren zonder zelf (hoger) beroep in te stellen. Dat doet de Afdeling om te voorkomen dat alleen hoger beroep wordt ingesteld om de tijdigheid van een bezwaar- of beroepschrift in een vorige fase aan te kunnen voeren.

### **Procederen over procederen**

Deze laatste uitspraak past in een bredere ontwikkeling waarbij de bestuursrechter paal en perk stelt aan procederen over procederen. In de voorjaarskroniek zijn verschillende uitspraken over dit thema opgenomen, waaronder de uitspraken van de Centrale Raad van 2 april 2024 die erop neerkomen dat geen procesbelang bestaat bij een procedure over alleen de bezwaarkosten. In deze kroniekperiode hebben de Afdeling en het CBb zich bij deze lijn aangesloten.<sup>71</sup>

### **Nieuwe beroepsgronden en bewijs**

We sluiten af met de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 17 juli 2024 over de mogelijkheden om in (hoger) beroep 'nieuwe' bewijsmiddelen en beroepsgronden in te brengen.<sup>72</sup> Hoofdregel is dat dat mag, tenzij dat in strijd zou komen met de goede procesorde. Daarvoor moet de bestuursrechter zich twee vragen stellen: (i) of voor de overige partij(en) te weinig tijd resteert om zich er inhoudelijk over uit te laten en (ii) of de zaak moet worden aangehouden met als gevolg een onwenselijke of onaanvaardbare vertraging van de procedure, in het licht van de belangen van de overige partij(en) en een goede rechtspleging.

Dat het bewijs niet in de bestuurlijke fase is ingebracht, is in ieder geval geen belemmering (meer). Die rechtspraak had de Afdeling (kennelijk) al verlaten. Wel blijft in het omgevingsrecht de grondentrechter gelden tussen beroep en hoger beroep.

## **6. Openbaarheid**

### **Toegang tot op de zaak betrekking hebbende stukken**

In de praktijk komt het geregeld voor dat partijen bezwaar maken met het oog op (snelle) verstrekking van

op de zaak betrekking hebbende stukken. Vaste rechtspraak is dat, als er geen hoorzitting plaatsvindt en ook niet hoeft plaats te vinden (bijvoorbeeld omdat de bezwaren kennelijk niet-ontvankelijk zijn), de belanghebbende geen recht heeft op de op de zaak betrekking hebbende stukken.<sup>73</sup> Als het aan de regering ligt, gaat (ook) dat veranderen. Het conceptvoorstel voor de Wet versterking waarborgfunctie Awb introduceert de mogelijkheid voor belanghebbenden om al vóór aanvang van een bezwaarprocedure kennis te nemen van de op de zaak betrekking hebbende stukken. Deze nieuwe in het voorgestelde artikel 3:45b Awb opgenomen regeling moet bewerkstelligen dat belanghebbenden goed geïnformeerd een beslissing kunnen nemen over het al dan niet maken van bezwaar. Het beoogt informele geschilbeslechting te bevorderen en moet tot minder bezwaarprocedures leiden. De voorgestelde bepaling voorziet in de mogelijkheid van beperking van de kennisname van vertrouwelijke stukken.<sup>74</sup> De regeling voorziet ook in de mogelijkheid om de toegang tot de stukken voor te behouden aan een gemachtigde die advocaat of arts is, analoog aan artikel 8:32 Awb, dat (vanzelfsprekend) nu alleen in de beroepsfase geldt.<sup>75</sup>

### Omvangrijke Woo-verzoeken

Informatieverzoeken kunnen zo omvangrijk zijn dat het voor een bestuursorgaan lastig of onmogelijk is om binnen de wettelijke beslistermijn (in beginsel vier weken, eenmalig te verlengen tot maximaal zes weken) een

besluit te nemen. Onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur, accepteerde de Afdeling dat bestuursorganen in zulke gevallen overgingen tot gefaseerde besluitvorming en deelbesluiten namen, waarin in overleg met de verzoeker in delen werd besloten op het verzoek.<sup>76</sup> Het bestuursorgaan en de verzoeker maken in dat geval concrete afspraken met elkaar. De Woo voorziet er expliciet in dat het bestuursorgaan in overleg treedt met de verzoeker als sprake is van een voldoende gespecificeerd verzoek dat zodanig omvangrijk is dat niet binnen de wettelijke beslistermijn kan worden beslist.<sup>77</sup> Het overleg moet gaan over beantwoording van de vraag welke informatie de verzoeker als eerste wil hebben. Als partijen daarover afspraken hebben gemaakt, dan wordt de informatie ook zoveel mogelijk verstrekt in de door verzoeker gewenste volgorde. De op basis van dit overleg gemaakt afspraken schorten de beslistermijn op.<sup>78</sup> Als een bestuursorgaan niet volgens de gemaakte afspraken beslist, dan staat beroep wegens het niet-tijdig nemen van een besluit open. Ter uitvoering van een door de Tweede Kamer aangenomen motie<sup>79</sup> stuurt de Staatssecretaris van BZK driemaande-

## Omvangrijke informatieverzoeken kunnen bestuursorganen in (termijn)problemen brengen

60. Rb. Midden-Nederland 26 maart 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:1804.

61. Rb. Rotterdam 12 juli 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:6458.

62. De redelijke termijn bedraagt twee jaar voor de behandeling van een bezwaar- en beroepsprocedure tezamen en nog eens twee jaar voor de behandeling van een hogerberoepsprocedure.

63. Cbb 30 april 2024, ECLI:NL:CBB:2024:316; en Rb. Rotterdam 30 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:3855; en C. de Rond, 'De matiging van een bestuurlijke boete bij de overschrijding van de redelijke termijn', *TvT* 2024/1, p. 38-42.

64. *Rapport werkgroep reflectie toeslagen-affaire rechtbanken, Recht vinden bij de rechtbank. Lessen uit kinderopvangtoeslag-zaken*, par. 6.3.2, zie: [rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Documents/WRT-rapport-Recht-vinden-bij-de-recht-bank-DEF-051021.pdf](https://rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Documents/WRT-rapport-Recht-vinden-bij-de-recht-bank-DEF-051021.pdf).

65. Rb. Rotterdam 12 juli 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:6458, waarin verwezen wordt naar de in eerdere uitspraken van de Rechtbank Rotterdam uiteengezette uitgangspunten voor matiging bij overschrijding van de redelijke termijn (Rb. Rotterdam 10 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:3855 en 4735).

66. M.L. Batting, C. de Rond & K. Winterink, 'Handhaving van bestuursrecht', *NTB* 2024/46; T.N. Sanders, *Handboek toezicht, handhaving en invordering*, 2e dr., Den Haag, 2024; A.J. Boorsma, M. Koppenol, A.J. de Heer & J. Waalkens, 'Kroniek Toezicht en Handhaving', *Tijdschrift voor Financieel Recht*, (2024), nr. 9 (168-177); V.M.Y. van 't Lam & M. van der Linden, 'Toezicht en handhaving onder de Omgevingswet: bespiegelingen vanuit bestuursrechtelijk en strafrechtelijk perspectief', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2024, nr. 2; M.J. Hornman & B. van der Vorm, 'De toepassing van het begrip "functioneel ouderschap" sinds de "Weerselose marktreclame" en de "Amsterdamse woonruimteonttrekking" II: de toepassing van de Drijfmet-criteria', *Gst.* 2024/40; en A. Heidekamp, *Bewijsrecht in fiscale bestuurlijke boetezaken* (diss. Groningen), RUG, 2024.

67. Cbb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31 t/m 34, *NJB* 2024/402.

68. ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024, 852, *NJB* 2024/575; HR 5 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:515, *NJB* 2024/878; CRvB 8 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:932, *NJB* 2024/1257.

69. J.C.A. de Poorter & C.J. de Lange, 'Kroniek Bestuursprocesrecht', *NTB* 2024/226,

par. 3.4.

70. ABRvS 22 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2136, *NJB* 2024/1313.

71. ABRvS 5 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2323, *NJB* 2024/1372; en Cbb 9 juli 2024, ECLI:NL:CBB:2024:378.

72. ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2853, *NJB* 2024/1741.

73. HR 18 augustus 2023, ECLI:NL:HR:2023:1107, r.o. 3.4; HR 15 maart 2024, ECLI:NL:HR:2024:289; en CRvB 1 februari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:326, r.o. 4.27.

74. De tekst van het voorgestelde art. 8:45b lid 3, 4 en 5 luiden: '3. Het bestuursorgaan kan, al dan niet op verzoek van een belanghebbende, de mogelijkheid tot toegang als bedoeld in het tweede lid beperken, voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. Het bestuursorgaan doet mededeling van de toepassing van deze bepaling aan de belanghebbende. 4. Van gewichtige redenen is in ieder geval sprake voor zover kennismaking leidt tot onevenredige benadeling van degene tot wie het besluit is gericht of op wie de stukken betrekking hebben. 5. Gewichtige redenen zijn in ieder geval niet aanwezig, voor zover ingevolge de Wet open overheid de verplichting bestaat een verzoek om informatie, vervat

in deze stukken, in te willigen.'

75. De tekst van het voorgestelde art. 8:45b lid 6 luidt: '6. Indien een gewichtige reden is gelegen in de vrees voor schade aan de lichamelijke of geestelijke gezondheid van een belanghebbende, kan toegang tot de desbetreffende stukken worden voorbehouden aan een gemachtigde die hetzij advocaat hetzij arts is.'

76. ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2348, r.o. 11 en r.o. 12.3.

77. Art. 4.2a Woo luidt: 'Indien een voldoende gespecificeerd verzoek zodanig omvangrijk is dat niet binnen de termijn van artikel 4.4, eerste lid, kan worden beslist, treedt het bestuursorgaan voor het einde van die termijn in overleg met de verzoeker over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. Het bestuursorgaan verstrekt de gevraagde documenten zo veel mogelijk in de door de verzoeker gewenste volgorde.'

78. Art. 4:15 Awb.

79. Motie van Kamerlid Omtzigt c.s., aangenomen op 4 april 2024, *Kamerstukken II* 2023/24, 32802, nr. 64. De overzichten zijn te raadplegen via: [rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/02/overzicht-woo-verzoeken-met-verbeurde-dwangsommen-motie-omtzig-c-s](https://rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/02/overzicht-woo-verzoeken-met-verbeurde-dwangsommen-motie-omtzig-c-s).

lijks een overzicht naar de Kamer met daarin de rechterlijke uitspraken naar aanleiding van beroepen niet tijdig beslissen van de ministeries in primaire Wob/Woo-zaken waarbij een dwangsom is verbeurd. De inmiddels verstrekte overzichten<sup>80</sup> geven de Kamer per ministerie inzicht in de verbeurde dwangsommen en de reden waarom het betrokken ministerie niet bij machte was om tijdig en volledig uitvoering te geven aan de rechterlijke uitspraak. Als oorzaken van termijnoverschrijding worden veel genoemd: de omvang, complexiteit, gevoeligheid van het informatieverzoek.

Omvangrijke informatieverzoeken kunnen bestuursorganen in (termijn)problemen brengen, zoals de kwartaaloverzichten aan het licht brengen. De Afdelingsuitspraak van 20 juni 2024 ging over de afhandeling van een (omvangrijk en complex) verzoek aan de Minister van Justitie en Veiligheid om openbaarmaking van documenten over de vuurwerkrampen in Enschede en Culemborg.<sup>81</sup> Eerder had de Afdeling het besluit op bezwaar vernietigd en de minister de opdracht gegeven om binnen zes maanden een nieuw besluit op bezwaar te nemen.<sup>82</sup> Die termijn werd niet gehaald, waarop een (eerste) beroep niet tijdig beslissen gegrond verklaard was en de minister de opdracht had gekregen om binnen vier weken alsnog een nieuw besluit op bezwaar te nemen, op straffe van verbeurte van een dwangsom van € 100 per dag waarmee de termijn wordt overschreden (tot een maximum van € 15.000). Ook aan die uitspraak gaf de minister echter geen gevolg. In het daarop volgende (tweede) beroep tegen niet tijdig beslissen, die leidde tot de uitspraak van 20 juni 2024, moest de Afdeling andermaal een passende termijn en dwangsom vaststellen. Artikel 8.4 Woo geeft de rechter de nodige ruimte bij het bepalen van een passende beslistermijn.<sup>83</sup> De Afdeling oordeelt dat zij daarbij een op dat moment verantwoorde keuze maakt in het dilemma tussen snelheid en zorgvuldigheid. Als het bestuursorgaan dit dilemma heeft veroorzaakt, rechtvaardigt dit niet zonder meer dat zorgvuldigheid wordt geofferd aan snelheid. De rechter moet ook dan een nadere termijn stellen die niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort is.<sup>84</sup> De Afdeling acht in het voorliggende geval een beslistermijn van vier weken haalbaar. Zij verbindt een hogere dwangsom aan de door haar gestelde termijn omdat er in dit geval een extra stimulans nodig is om de minister te bewegen tot een voldragen besluit om volledig op het bezwaar te beslissen, en er na de eerdere uitspraak – waarin ook een termijn was gesteld – al bijna twee jaren zijn verstreken.

Vermelden swaard zijn ook de uitspraken van de Rechtbank Noord-Holland van 25 juli 2024 naar aanleiding van een tweetal beroepen gericht tegen niet tijdig beslissen op Woo-verzoeken door de Minister van VWS.<sup>85</sup> In die zaken was geen overleg gevoerd over prioritering. Nu met de afhandeling van de informatieverzoeken evident meer dan tien werkdagen dagen gemoeid zouden zijn, oordeelde de rechtbank (ambtshalve) dat sprake was van omvangrijke informatieverzoeken. Die vaststelling betrof de rechter bij het bepalen van de termijn waarbinnen het bestuursorgaan alsnog een besluit bekend maakt.<sup>86</sup> Opmerkelijk is dat de rechtbank ruimte en aanleiding zag voor maatwerk bij het bepalen van de hoogte van de – wettelijk verplichte<sup>87</sup> – rechterlijke dwangsom. De

rechtbank achtte van belang dat van overleg tussen verzoeker en bestuursorgaan geen sprake is geweest. Verzoeker en bestuursorgaan hebben geen overeenstemming weten te bereiken over wat een realistische beslistermijn zou zijn geweest. Onder die omstandigheden achtte de rechtbank het redelijk om de hoogte van de rechterlijke dwangsom vast te stellen op de veel lagere (wettelijke) dwangsommen die het bestuursorgaan verbeurt op grond van artikel 4:17 Awb als zij de termijn van het nemen van een besluit op een aanvraag niet haalt.

### **Actieve openbaarmaking**

Een belangrijk onderdeel van de Woo is de verplichting tot actieve openbaarmaking van zeventien wettelijke informatiecategorieën door alle bestuursorganen, bijvoorbeeld bereikbaarheidsgegevens, onderzoeksrapporten en klachtoordelen.<sup>88</sup> Deze verplichting treedt gefaseerd – in vier tranches – in werking (per informatiecategorie), om organisaties tijd te geven de openbaarmaking van de verschillende categorieën voor te bereiden en in te richten.<sup>89</sup>

De eerste tranche treedt op 1 november aanstaande in werking, zo bepaalt de Regeling actieve openbaarmaking die op 1 oktober 2024 bekendgemaakt is.<sup>90</sup> Vanaf 1 november moeten bestuursorganen de eerste informatiecategorieën – dat zijn: ‘organisatie en werkwijze’, ‘bereikbaarheidsgegevens’ en ‘vergaderstukken en verslagen van de Staten-Generaal’ actief openbaar maken. De toelichting op de regeling bevat een handzame tabel die zicht geeft op de tranchegewijze inwerkingtreding van de actieve openbaarmakingsplicht. Sommige organisaties zijn tijdelijk uitgezonderd van actieve openbaarmaking. De Tijdelijke regeling uitzonderen bestuursorganen van de actieve openbaarmakingsplicht Woo<sup>91</sup> zondert – tot 1 mei 2029 – een aantal organisaties (kort gezegd: b-bestuursorganen, onderwijsinstellingen en academische ziekenhuizen)<sup>92</sup> uit van de verplichting tot actieve openbaarmaking. De tijdelijke uitzondering van deze organisaties heeft een praktische reden: de digitale infrastructuur moet eerst geüniformeerd worden om voor alle (nu uitgezonderde) organen een eenduidige (en voor de burger begrijpelijke) verplichting op te leggen. In de tussentijd is het wel de bedoeling dat de uitgezonderde bestuursorganen wel voorzien in het efficiënt vindbaar maken van de gegevens over de organisatie en werkwijze en de bereikbaarheidsgegevens.

### **Nieuwe versie van de rijksbrede Woo-instructie**

Op 16 juli 2024 heeft het Ministerie van BZK een geactualiseerde versie van de Rijksbrede instructie voor het behandelen van Woo-verzoeken bekendgemaakt.<sup>93</sup>

### *Het kabinet bereidt een vervroegde evaluatie van de Wet open overheid voor*

In het regeerprogramma dat het kabinet op 13 september 2024 aan de Kamer stuurde,<sup>94</sup> heeft het kabinet aangekondigd te willen inzetten op meer actieve openbaarmaking en snellere beantwoording van Woo-verzoeken. Bij grote Woo-verzoeken worden, om snelheid te borgen, voortaan eerst de meest relevante documenten openbaar gemaakt. Tegelijkertijd uit het kabinet ook zijn zorgen: de ruime Nederlandse openbaarheidswetgeving is een groot goed, maar leidt tot een grote uitvoeringslast bij overheidsorganisaties. Het kabinet start daarom op korte termijn een

onderzoek naar de uitvoeringslast, kosten en de (benodigde) capaciteit voor de Woo. Misbruik van de Woo wordt actief tegengegaan en de samenhang tussen de verschillende informatiewetten wordt verbeterd. De wetsevaluatie van de Woo wordt naar voren gehaald, waarbij onder andere wordt gezien of de overheid de letter en de geest van de Woo naleeft.

## 7. Doorwerking Unierecht in de Nederlandse rechtsorde

De doorwerking van (de beginselen van) het Unierecht op het nationale bestuursprocesrecht was ook in deze kroniekperiode weer duidelijk zichtbaar. Onder meer in het thema van de op 7 juni jl. gehouden jaarvergadering van de Nederlandse juristenvereniging: *‘Waarde, werking en potentie van het EU-Grondrechtenhandvest in de Nederlandse rechtsorde’*.<sup>95</sup> De preadviezen van Janneke Gerards en Hanna Sevenster hebben voor het bestuursrecht de meeste relevantie. In haar preadvies *‘Het EU-Grondrechtenhandvest: een crashcourse’* gaat Gerards, na een uiteenzetting over de juridische en historische context van het Handvest, in op de verschillen tussen het Hof van Justitie (EU) en het EHRM. Zij benadrukt dat het HvJ (EU) anders dan het EHRM niet alleen respect voor grondrechten hoog in het vaandel heeft staan, maar ook andere aspecten en doctrines in het oog heeft te houden, zoals ‘de voorrang, eenheid en werking van het recht van de Unie’, nationale soevereiniteit, identiteit en diversiteit en het beginsel van attributie en de beperkte bevoegdheidsverdracht aan de EU. In het laatste gedeelte van het preadvies gaat Gerards nog uitgebreid in op de wisselwerking tussen nationale grondrechtelijke bepalingen, het Handvest en het EVRM. De kern hiervan is dat artikel 52 lid 3 en 53 Handvest het relevante juridische kader bieden en convergentie tussen de verschillende systemen beogen te bewerkstelligen.<sup>96</sup>

Hanna Sevenster gaat in haar preadvies *‘Heeft de keizer nieuwe kleren?’* op zoek naar de meerwaarde van het Handvest ten opzichte van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dit doet zij door een analyse van het Handvest in de rechtspraak van de hoogste bestuursrechtshof in de afgelopen vijf jaar. Haar kernbevinding is dat procedurele rechten als artikel 41 (behoorlijk bestuur) en artikel 47 Handvest (borging van effectieve rechtsbescherming) sinds de inwerkingtreding een grote rol zijn gaan spelen in de nationale rechtspraak en daar vele terreinen van procesvoering raken, omdat het HvJ soms gedetailleerde eisen stelt aan de rechtsbescherming die valt binnen de werkingsfeer van het Handvest. Haar verwachting is dat enkele meer materiële normen nog aan belang gaan winnen, waarbij zij noemt de gelijkstelling van mannen en vrouwen (artikel 23 Handvest), de beginselen van ‘hoge’ eisen van milieubescherming (artikel 37) en gezondheid (artikel 35) of de rechten van het kind (artikel 24). Sevenster sluit af met een aantal aanbevelingen voor de rechtspraak, waaronder de aanbeveling aan de rechter om altijd eerst aan het Handvest te toetsen bij een beroep op met EVRM-rechten corresponderende Handvestrechten. Deze volgorde zou aangewezen zijn omdat het Handvest op zijn minst evenveel bescherming biedt, en mogelijk zelfs meer, aangezien het HvJ op grond van het Handvest daartoe kan besluiten. Verder doet zij de aanbeveling aan de wetgever om in de memorie van toelichting een op het Handvest toegespitste motivering op te nemen als een wetsvoorstel valt onder werkingsfeer van het Handvest.<sup>97</sup>

### Unierechtelijk verbod van misbruik van recht

In een uitspraak van 29 mei 2024 oordeelde de Afdeling dat het verbod op misbruik van recht een algemeen beginsel van Unierecht is dat moet worden nageleefd en ook zonder implementatie door de staatssecretaris kan

80. Kamerstukken II 2023/24, 32802, nr. 93 en Kamerstukken II 2024/25, 32802, nr. 98.

81. ABRvS 20 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2530, AB 2024/214, m.nt. P.J. Stolk.

82. ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1984.

83. Art. 8.4 Woo kent een eigen regime voor beroep-niet-tijdig-beslissen in Woo-zaken, met meer maatwerkruimte dan art. 8:55d lid 1 Awb biedt. Lid 1 van art. 8.4 luidt: *‘In geval van een gegrond beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op grond van deze wet of een beslissing op bezwaar tegen een dergelijk besluit, waarbij nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter, indien de omvang van het verzoek hiertoe aanleiding geeft, in afwijking van artikel 8:55d, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht de termijn waarbinnen het bestuursorgaan alsnog een besluit bekendmaakt.’*

84. Onder verwijzing naar ABRvS 20 oktober

2021, ECLI:NL:RVS:2021:2348.

85. Rb. Noord-Holland 25 juli 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:7939 en ECLI:NL:RBNHO:2024:7944.

86. Art. 8.4 Woo kent een eigen regime voor beroep-niet-tijdig-beslissen in Woo-zaken, met meer maatwerkruimte dan art. 8:55d lid 1 Awb biedt. Lid 1 van artikel 8.4 luidt: *‘In geval van een gegrond beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op grond van deze wet of een beslissing op bezwaar tegen een dergelijk besluit, waarbij nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter, indien de omvang van het verzoek hiertoe aanleiding geeft, in afwijking van artikel 8:55d, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht de termijn waarbinnen het bestuursorgaan alsnog een besluit bekendmaakt.’*

87. Art. 8:55d lid 2 eerste volzin Awb luidt: *‘De bestuursrechter verbindt aan zijn uitspraak een nadere dwangsom voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft*

*de uitspraak na te leven.*

88. Art. 3.3 Woo regelt de verplichting tot actieve openbaarmaking van de verschillende categorieën informatie. De Stuurgroep van het Platform Open Overheidsinformatie stelde een lijst vast met verkorte namen voor alle zeventien informatiecategorieën die op termijn actief openbaar gemaakt moeten worden. Zie: open-overheid.nl/instrumenten-en-diensten/publicaties/2023/07/27/verkorte-namen-woo-informatie categorieën.

89. Brief van de Minister van BZK aan de Tweede en Eerste Kamer van 17 juli 2023, Kamerstukken II 2022/23, 32802, nr. 73.

90. Stcr. 2024, 30890.

91. Stcr. 2024, 30892.

92. Het gaat om onderwijsinstellingen en academische ziekenhuizen die ook a-organen zijn in de zin van art. 1:1 Awb.

93. Zie: open-overheid.nl/instrumenten-en-diensten/instructies/2024/7/16/woo-instructie-2024.

94. Kamerstukken II 2023/24, 36471, 96,

p. 90.

95. J.H. Gerards e.a., *Waarde, werking en potentie van het EU-Grondrechtenhandvest in de Nederlandse rechtsorde. Preadviezen. Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging*, 153<sup>e</sup> jaargang, Deventer, 2024.

96. J.H. Gerards e.a., *‘Het EU-Grondrechtenhandvest: een crashcourse’*, in: J.H. Gerards e.a., *Waarde, werking en potentie van het EU-Grondrechtenhandvest in de Nederlandse rechtsorde. Preadviezen. Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging*, 153<sup>e</sup> jaargang, Deventer, 2024, p. 7-94.

97. H. Sevenster, *‘Heeft de keizer nieuwe kleren?’*, in: J.H. Gerards e.a., a.w., p. 95-134 en kernachtig samengevat door Tom Barkhuysen & Ali al Khatib in *‘Het Handvest in het bestuursrecht’*, *NJB* 2024/1175.

# Omdat beginselen van het Unierecht een algemeen karakter hebben acht de Afdeling de rechtspraak van het HvJ over het verbod van misbruik van recht ook van toepassing binnen het asielrecht

worden tegengeworpen aan de vreemdeling. Omdat beginselen van het Unierecht een algemeen karakter hebben en het asielrecht binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, acht de Afdeling de rechtspraak van het HvJ over het verbod van misbruik van recht ook van toepassing binnen het asielrecht. Het ontbreken van een nationaalrechtelijke antimisbruikbepaling belet het bestuursorgaan volgens de Afdeling niet om het algemeen geldende Unierechtelijke beginsel van verbod van misbruik van recht te betrekken bij de beoordeling en belet de rechter evenmin om daaraan te toetsen.<sup>98</sup>

### *Het Unierechtelijke verdedigingsbeginsel werkt terug naar de fase vóór bezwaar*

Artikel 4:8 Awb bevat een zienswijzeplicht bij voorgenomen belastende beschikkingen. In een voorlopige voorzieningprocedure tussen een onderneming en diens bestuurder tegen de AFM stond onder meer ter discussie of de AFM in strijd met artikel 4:8 Awb had gehandeld. De onderneming en de bestuurder hadden voorafgaand aan het bestreden besluit verzocht om inzage in correspondentie tussen de AFM en een buitenlandse toezichthouder. Dat verzoek heeft AFM niet ingewilligd, omdat artikel 4:8 Awb niet zou strekken tot het verstrekken van inzage in het dossier. De voorzieningenrechter oordeelt dat de Awb, anders dan voor de bezwaarfase (artikel 7:4), geen recht op inzage in of verkrijging van de op de zaak betrekking hebbende stukken in de daaraan voorafgaande fase regelt. De voorzieningenrechter vervolgt echter dat het Unierechtelijke verdedigingsbeginsel wel noodzaak tot het geven van inzage in de stukken. Het Unierechtelijk verdedigingsbeginsel strekt ertoe de geadresseerde van een besluit in de gelegenheid te stellen om zijn opmerkingen naar behoren en effectief kenbaar te maken voordat dit besluit wordt genomen. Daarom moet de betrokkene de mogelijkheid hebben om op zijn verzoek de documenten in te zien die zijn opgenomen in het dossier en die door het bestuursorgaan in aanmerking zijn genomen bij het (voor)nemen van het besluit, tenzij een beperking van de toegang tot die documenten gerechtvaardigd is door doelstellingen van algemeen belang.<sup>99</sup>

### *Het effectiviteitsbeginsel*

De doorwerking van het Unierecht in de Nederlandse rechtsorde is ook zichtbaar in de ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel dat – in opvolging van de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen – voorzorg in het ‘uitzetten’ van de mogelijkheid van oplegging van een dwangsom in

beroepen tegen het niet-tijdig beslissen op asielverzoeken. Aanleiding hiervoor waren de Afdelingsuitspraken waarin is geoordeeld dat het uitsluiten van de mogelijkheid voor de bestuursrechter om in asielzaken een rechterlijke dwangsom op te leggen, strijdig is met het Unierechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming. Door het wegnemen van de mogelijkheid om een rechterlijke dwangsom op te leggen, wordt het in artikel 47 EU Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte tegen overschrijding van de beslistermijn beperkt, zo oordeelde de Afdeling.<sup>100</sup> Naar aanleiding van die rechtspraak is de afschaffing van de rechterlijke dwangsom uit het wetsvoorstel geschrapt.<sup>101</sup>

## 8. Overheidsaansprakelijkheid

In onze vorige najaarskroniek bespraken wij de conclusie van A-G Pauwels van 9 juni 2023 over het moment waarop de onrechtmatigheid van een besluit moet zijn erkend om de formele rechtskracht daarvan te kunnen doorbreken (en daarmee een aanspraak op schadevergoeding te kunnen verwezenlijken). De Hoge Raad heeft op 17 november 2023 arrest gewezen en heeft daarin vastgehouden aan de lijn (die werd ontleend aan het arrest *Maple Tree Holding/Staat*) dat alleen een erkenning vóór afloop van de bezwaar- of beroepstermijn de formele rechtskracht doorbreekt.<sup>102</sup> Dezelfde rechtsvraag stond centraal in een uitspraak van de Afdeling van 10 juli 2024.<sup>103</sup> Uit deze uitspraak wordt echter niet duidelijk of de Afdeling de lijn van de Hoge Raad volgt. Die vraag wordt zelfs expliciet door de Afdeling in het midden gelaten. Voor een uitgebreide bespreking verwijzen wij naar de kroniek Overheidsaansprakelijkheid in het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*. Daarin wordt ook ingegaan op de verruiming van de bevoegdheid van de bestuursrechter in schadezaken die een commissie van de VAR heeft voorgesteld.

Wij sluiten af met de conclusie van staatsraad A-G Snijders van 21 augustus 2024 over schadevergoeding bij schending van gerechtvaardigd vertrouwen.<sup>104</sup> Snijders heeft zich gebogen over de vraag welke schade moet worden vergoed als in stap 3 volgens de uitspraak over de Amsterdamse dakopbouw, de afweging luidt dat het vertrouwen niet kan worden gehonoreerd, omdat andere belangen zwaarder wegen. In dat geval moet eventuele dispositieschade (of het negatieve contractsbelang) worden vergoed; niet het positieve contractsbelang. De belanghebbende hoeft niet in dezelfde positie te worden gebracht als hij zou hebben verkeerd als het vertrouwen of de toezegging wel was nagekomen. Daarvoor moet men zich (nog steeds) tot de civiele rechter wenden. Alleen de kosten die zijn gemaakt omdat op basis van het vertrouwen is gehandeld, komen voor vergoeding in aanmerking. Die vergoeding moet volgens Snijders worden vastgesteld in het schadeveroorzakende besluit zelf, dus het besluit waarbij het vertrouwen niet wordt gehonoreerd. De vaststelling van de schade(vergoeding) kan dus niet worden ‘doorgeschoven’ naar een afzonderlijk besluit, zoals bij nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel. Dat vinden wij lastig. Als de bestuursrechter tot het oordeel komt dat andere belangen zwaarder mochten wegen dan het belang bij nakoming van de toezegging of honorering van het vertrouwen, maar nog geen beslissing is genomen

# Wij vragen ons af of een zelfstandig schadebesluit toch niet mogelijk zou moeten zijn, om de vaststelling van de rechtmatigheid van het schadeveroorzakende besluit niet nodeloos uit te stellen

over de (omvang van de) dispositieschade, dan is die afweging volgens Snijders rechtmatig. Het besluit is niettemin gebrekkig, voor zover het niet tevens een beslissing omvat over de vergoeding van eventuele dispositieschade, en zal daarom moeten worden vernietigd. Wij vinden deze procedurele route wat ingewikkeld en vragen ons af of een zelfstandig schadebesluit toch niet mogelijk zou moeten zijn, om de vaststelling van de rechtmatigheid van het schadeveroorzakende besluit niet nodeloos uit te stellen. De afweging is dan kennelijk wel rechtmatig, maar zolang het besluit is vernietigd vanwege het ontbreken van een beslissing over de schade, kan dat besluit volgens ons nu eenmaal nog niet rechtmatig worden geacht. Dat lijkt ons niet wenselijk.

## 9. Afsluiting

Er is een begin gemaakt met realisatie van een groot aantal ambitieuze verbeterplannen die naar aanleiding van ‘*Ongekend onrecht*’<sup>105</sup> zijn ontwikkeld. De ambitie van rechtspraak, wetgever en uitvoering is eensgezind gericht op verbetering van de dienstverlening door de overheid aan de burger, het scheppen van de ruimte daarvoor in wetgeving en het verhogen van de uitlegbaarheid van de uitkomst van besluitvormings- en gerechtelijke procedures. De gezamenlijke inspanningen worden geleverd in een periode waarin uitvoeringsorganisaties maar ook de rechterlijke macht aanlopen tegen de grenzen van hun

financiële en personele kunnen en er de nodige zorgen bestaan over het vertrouwen in de rechtsstaat en waarin de politieke discussie over het functioneren van de overheid soms sterk gepolariseerd en met grote woorden wordt gevoerd. Dat bemoeilijkt de vooruitgang van de aanpassingen maar onderstreept direct de noodzaak daarvan. Het is zaak dat alle betrokken instituties het belang van de verbouwing van een bureaucratische naar een responsieve overheid voor ogen houden en daar eensgezind aan blijven werken. De tijd van (te) algemene en rigide regels en confectiebeschikkingen zal wel definitief achter ons liggen. Er moet ruimte zijn voor maatwerk, echter zonder het belang van rechtszekerheid, duidelijke normstelling en rechtsgelijkheid uit het oog te verliezen en met in achtneming van een realistische inschatting van het doenvermogen van de uitvoerende en de rechterlijke macht. De door ons beschreven kroniekperiode laat zien dat de zoektocht naar het ‘juiste midden’ tussen maatwerk, responsiviteit enerzijds en het belang van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en het voorkomen van willekeur op volle snelheid doorgaat. We zijn benieuwd of de komende tijd zicht gaat geven op waar dat ‘juiste’ en praktisch uitvoerbare midden dan ligt.<sup>106</sup> De verdere discussie naar aanleiding van de aankomende parlementaire behandeling van het ontwerp voor de Wet versterking waarborgfunctie Awb biedt een uitgelezen mogelijkheid om een realistisch antwoord te vinden op die vraag. •

<sup>98.</sup> ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2230.

<sup>99.</sup> Rb. Rotterdam 26 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:4289.

<sup>100.</sup> ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3352 (over de bestuurlijke dwangsom) en ECLI:NL:RVS:2022:3353 (over de rechterlijke dwangsom).

<sup>101.</sup> *Kamerstukken II* 2023/24, 35749, nr. 7. Inmiddels is het wetsvoorstel op 25 juni

2024 door de Tweede Kamer aangenomen.

<sup>102.</sup> HR 17 november 2023, ECLI:NL:HR:2023:1568, *NJB* 2023/2838.

<sup>103.</sup> ABRvS 10 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2805, *NJB* 2024/1739.

<sup>104.</sup> ABRvS 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420.

<sup>105.</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 35 510, nr. 2. Sinds de Parlementaire Ondervragings-

commissie Kinderopvangtoeslag het rapport *Ongekend onrecht* publiceerde, heeft het kabinet 87 vervolgcacties in gang gezet, deels gericht op verbetering van wet- en regelgeving, deels gericht op verbetering van de uitvoering. Zie met name de brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer van 11 juli 2022; *Kamerstukken II* 2021/22, 35510, nr. 102, over de in gang gezette vervolgcacties. Inmiddels

zijn de vervolgcacties geïntegreerd in de lopende beleidslijnen en uitvoeringsprogramma's van de desbetreffende ministeries en leggen de bewindspersonen verantwoording af aan de Tweede Kamer binnen de reguliere beleids- en verantwoordingscyclus.

<sup>106.</sup> Zie J. Gerards, ‘Slingerbewegingen in de rechtsstaat’, *NJB* 2023/2818, afl. 39.