

**Termijnen in het bestuursrecht - Annotatie bij Rechtbank Rotterdam 6 januari 2011,
LJN: BQ5113**

RECHTBANK ROTTERDAM

Sector Bestuursrecht
Enkelvoudige kamer

Reg.nr.: AWB 10/1440 TELECOM – T1

Uitspraak in het geding tussen

T – Mobile Netherlands B.V., gevestigd te 's-Gravenhage, eiseres,
gemachtigde mr. J.B. van Dijk, advocaat te Amsterdam,

en

het College van Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, verweerder.

1 Ontstaan en loop van de procedure

Bij besluit van 23 maart 2010 heeft verweerder het bezwaar van eiseres dat was gericht tegen het primaire besluit van verweerder van 16 november 2009 niet-ontvankelijk verklaard.

Tegen dit besluit (hierna: het bestreden besluit) heeft eiseres bij brief van 19 april 2010, aangevuld bij brief van 9 juni 2010, beroep ingesteld.

Verweerder heeft bij brief van 9 juli 2010 een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 25 november 2010.

Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde en mr. drs F.P. Heijne. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mrs. L.H. la Roi en D. Verduijn.

2 Overwegingen

Bij het primaire besluit van 16 november 2009 heeft verweerder eiseres een boete opgelegd wegens overtreding van artikel 3:2a van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen. Eiseres zou voorafgaand aan een oproep niet het integrale tarief voor een oproep naar betaalde informatienummers in haar tariefmelding hebben vermeld.

Eiseres heeft bij brief van 22 december 2009 bezwaar gemaakt tegen voormeld besluit.

Nu het bezwaarschrift geen gronden bevatte, heeft verweerder eiseres op dit verzuim gewezen bij aangetekend verzonden brief van 24 december 2009. Eiseres is daarbij uitgenodigd om vóór 21 januari 2009 de gronden van het bezwaar alsnog in te dienen. Aan deze zin is als voetnoot toegevoegd dat de datum bepaald wordt op de dag na de periode van 4 weken na de dag van verzending van deze brief.

Bij brief van 21 januari 2010 heeft eiseres haar gronden aangevuld.

Aan de orde is de vraag of verweerder terecht heeft besloten het bezwaar, met toepassing van artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), niet-ontvankelijk te verklaren omdat de gronden waarop het bezwaar berust niet tijdig bij verweerder zijn ingediend.

De rechtbank stelt vast dat eiseres op 21 januari 2010 haar gronden van het bezwaar (per fax) heeft ingediend.

Eiseres is er van uitgegaan dat zij nog tot en met 21 januari 2010 de gelegenheid had om haar gronden van het bezwaar in te dienen.

Ter zitting heeft verweerder medegedeeld dat de in de brief van 24 december 2009 toegevoegde voetnoot uitsluitend bedoeld is voor intern gebruik en het gebruikelijk is dat de termijn voor het indienen van het bezwaar conform deze voetnoot wordt berekend.

De rechtbank is van oordeel dat eiseres haar bezwaarschrift tijdig heeft ingediend. Weliswaar had het voor eiseres duidelijk kunnen zijn dat de vermelding van de datum van 21 januari 2009 een kennelijke vergissing was, maar zij had daaraan niet de conclusie behoeven te verbinden dat “vóór 21 januari 2010” werd bedoeld. Immers, uitgaande van de uitleg in de voetnoot, dienden de gronden vóór 22 januari 2010 te worden ingediend. Voorts hanteert verweerder als vaste gedragslijn de in de voetnoot omschreven termijn. Door op 21 januari 2010 de gronden in te dienen, heeft eiseres derhalve niet een door verweerder gestelde termijn overschreden.

Het beroep dient daarom gegrond te worden verklaard en het bestreden besluit te worden vernietigd.

De rechtbank ziet aanleiding met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb te bepalen dat verweerder een nieuwe beslissing op het bezwaar neemt.

Voorts ziet de rechtbank aanleiding verweerder te veroordelen in de kosten die eiseres in verband met de behandeling van het beroep tot aan deze uitspraak redelijkerwijs heeft moeten maken. De rechtbank bepaalt de proceskosten op € 874,- aan kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

2 Beslissing
De rechtbank,

recht doende:

verklaart het beroep gegrond,

vernietigt het bestreden besluit,

bepaalt dat verweerder een nieuwe beslissing op het bezwaar neemt met inachtneming van deze uitspraak,

bepaalt dat verweerder aan eiseres het betaalde griffierecht van € 298,- vergoedt,

veroordeelt verweerder in de proceskosten tot een bedrag van € 874,-, te betalen aan eiseres.

Aldus gedaan door mr. J.H. de Wildt, rechter, in tegenwoordigheid van R.P. Evegaars, griffier.

De griffier, De rechter,

Uitgesproken in het openbaar op: 6 januari 2011.

Noot

Paul Waszink en Harald Wiersema

Mr. drs. P.M. Waszink en mr. H.P. Wiersema zijn beide advocaat te Amsterdam (NautaDutilh N.V.).

Elke advocaat schrikt wel eens 's nachts - of overdag - wakker, vrezend een bepaalde termijn over het hoofd te hebben gezien. Zij die in het bestuursrecht werken hebben dergelijke reflexen misschien wel vaker, nu de bij veel advocatenkantoren geïstitutionaliseerde 'roladministraties' in de meeste gevallen zuiver civielrechtelijk angehaucht zijn, en bij wezensvreemde termijnberekeningen (zoals die van bestuursrecht) onverbiddelijk terugverwijzen naar de eigen agenda. Een juridische xenofobie die overigens vaak wederzijds is, geven de bestuursrechtelijk geschoolde auteurs meteen volmondig toe.

De Awb kent eigen fatale termijnen, de overbekende zes weken termijn voor bezwaar en beroep, maar ook grijzere gebieden, zoals de 'redelijke' termijn voor het beslissen op een aanvraag (die dan weer maximaal acht weken mag bedragen). Specifiek voor de beroepsprocedure kan nog worden gedacht aan bijvoorbeeld de termijn van vier weken voor het indienen van een verweerschrift door het bestuursorgaan en de termijn van tien dagen vóór de zitting voor het indienen van nadere stukken. Specifiek voor de bestuursrechtelijke (hoger)beroepscolleges - zoals het CBb in telecomprocedures - is in een afzonderlijke procesregeling de termijn van vier weken na uitnodiging neergelegd voor het indienen van zienswijzen door derdebelanghebbenden.

De hier besproken uitspraak gaat over de termijn die een bestuursorgaan kan stellen voor het aanvullen van de gronden van bezwaar, waarbij ook een ander vaker voorkomend fenomeen duidelijk wordt geïllustreerd: een bestuursorgaan dat de zaken alleen maar moeilijker maakt door onduidelijk (in casu zelfs tegenstrijdig) te communiceren over de aanvullende termijn.

Het volgende was aan de hand. Het college van de OPTA ontving van T-Mobile een *pro forma* bezwaarschrift, gericht tegen een boetebesluit in verband met overtreding van artikel 3:2a van de Regeling universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (RUDE). In een brief van 24 december 2009 werd T-Mobile de gelegenheid geboden de gronden van bezwaar alsnog in te dienen, vóór 21 januari 2009. Uiterlijk óp 20 januari 2009 dus, ongeveer 11 maanden daarvóór. Een kennelijke verschrijving. In de voetnoot werd daarnaast 'ter aanvulling' nog opgemerkt dat de datum - van de dag waarvóór ingediend moest worden (!) - werd bepaald 'op de dag na de periode van 4 weken na de dag van verzending van deze brief': 21 januari 2010 dus. Een nodeloos ingewikkeld en onduidelijk samenstel van formuleringen in hoofdtekst en voetnoot, met als eindresultaat twee verschillende mogelijke einddata. Je hebt dan als reclamant - als je OPTA niet zou willen bellen om te vragen wat ze nu eigenlijk bedoelt - de keuze om de kennelijke vergissing van OPTA te vertalen naar vóór 21 januari 2010, of de weg van de voetnoot - overigens een vaste gedragslijn - te volgen en de uiterste datum 21 januari 2010 aanhouden; T-Mobile koos blijkbaar voor het laatste en werd prompt (of beter gezegd: na negen weken) door de toezichthouder niet-ontvankelijk verklaard. De rechtbank Rotterdam maakt daar korte metten mee: 'vertaling' van de kennelijke verschrijving kon niet van T-Mobile worden verwacht en zij mocht de voetnoot dus leidend achten. Moraal van het verhaal is dat een bestuursorgaan bij zo iets eenvoudigs maar essentieels moet zorgen voor ondubbelzinnigheid en in geval daarvan geen sprake is, mag het risico niet lichtvaardig voor de justitiabele zijn.

Hierna zullen de auteurs - aan de hand van onder meer eigen ervaringen - enige praktische tips geven voor het omgaan met verschillende termijnen in het bestuursrecht. Daarbij zullen verschillende termijnen kort worden uitgelicht, waarbij het leerstuk van de aanvulling van de gronden in bezwaar

extra aandacht krijgt. De nadruk in de genoemde jurisprudentie ligt waar mogelijk bij uitspraken in het economische bestuursrecht; uitspraken van de rechtbank Rotterdam en het CbB worden dus relatief vaak genoemd.

Zes weken voor bezwaar en beroep

De termijn van 6 weken - die aanvangt met ingang van de dag na bekendmaking van het besluit¹ - voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift is een fatale termijn. Als een bezwaar- of beroepschrift buiten de termijn wordt ingediend dan is dit in beginsel gewoonweg te laat, met niet-ontvankelijkheid van het bezwaar- of beroepschrift als gevolg. Een uitzondering op de regel geldt wanneer redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.² Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de rechtsmiddelen tegen het besluit (bezwaar of beroep) niet of incorrect in het besluit zijn vermeld. Er kan in een enkel geval ook worden gedacht aan het ontbreken van verzuim vanwege opgewekt vertrouwen door het bestuursorgaan over de termijn. Van belang is dan wel dat dit vertrouwen is opgewekt voordat de termijn verlopen was. Een belanghebbende die pas na het verstrijken van de termijn bekend wordt met een genomen besluit, en van wie niet mocht worden verwacht dat hij op andere wijze daarvan kennis had genomen, is redelijkerwijs niet in verzuim als hij na kennisname 'zo spoedig als redelijkerwijs kan worden verlangd' een bezwaar- of beroepschrift indient. Volgens vaste rechtspraak is dit binnen maximaal 2 weken nadat de belanghebbende heeft kennisgenomen van het besluit.³

De mogelijkheid bestaat om - binnen de termijn - een zogenaamd *pro forma* bezwaar- of beroepschrift in te dienen. Hierin ontbreken de gronden van bezwaar/beroep, wat een verzuim is in de zin van artikel 6:6 jo. 6:5 Awb. Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard door het bestuursorgaan of de rechtbank, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad om het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn. Dit herstel geschiedt door 'aanvulling van de gronden' van bezwaar of beroep, wat wij hierna zullen behandelen.

Aanvulling van de gronden in bezwaar

De aanvulling van de gronden in bezwaar is het leerstuk waar de onderhavige uitspraak op ziet. Een bestuursorgaan heeft de ruimte om zelf een termijn te bepalen voor aanvulling en om deze termijn zonodig te verlengen. Een bestuursorgaan is bij overschrijding van de gestelde termijn ook niet verplicht tot niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaar, maar *kan* dit doen.⁴ In de wetsgeschiedenis wordt bijvoorbeeld opgemerkt de mogelijkheid, 'dat een bestuursorgaan ondanks het ontbreken van een motivering in het bezwaarschrift toch zeer goed van de bezwaren van de belanghebbende op de hoogte is, zodat het gebrek een goed verloop van de procedure niet in de weg staat'.⁵

Het komt, zoals in de besproken uitspraak, wel eens voor dat de terminologie onnodig onduidelijk is: zo ontvingen deze auteurs herhaaldelijk van een niet nader te noemen bestuursorgaan een aantal keer een brief met de formulering dat zij 'uiterlijk tot' datum X gelegenheid hebben om de gronden in te

¹ Artikel 6:8, eerste lid, Awb.

² Artikel 6:11 Awb; voor een overzicht zie: P.J.J. van Buuren, *Tekst & Commentaar Awb*, Kluwer: Deventer 2009, p. 439-442.

³ Bijv. CRvB 10 december 2009, *AB* 2010/131 m.nt. A.M. Klingenberg; ABRvS 15 mei 2001, *AB* 2001/294 m.nt. K.J. de Graaf; CbB 29 augustus 1995, *JB* 1995/265.

⁴ Artikel 6:6 aanhef Awb en TK 1988-1989, 21 221 nr. 3, p. 124.

⁵ Vgl. Hof 's-Gravenhage 2 december 1999, VN 2000/19.3.

dienen. Onduidelijk (en incorrect Nederlands): 'tot' impliceert dat de dag vóór dag X moet worden ingediend terwijl 'uiterlijk' juist verwijst náár die bewuste dag X. Een voorbeeld kan worden genomen aan de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die in haar brieven helder aangeeft dat een appellant 'tot en met' datum X gelegenheid heeft tot herstel van het geconstateerde verzuim. De - relatief beperkte en casuïstische - jurisprudentie geeft verschillende voorbeelden van de manier waarop wordt omgesprongen met termijnoverschrijdingen bij herstel van gebreken in bezwaar. Uitgangspunt is dat de mate van overschrijding die leidt tot niet-ontvankelijkheid, afhangt van alle feiten en omstandigheden van het geval.⁶

Vakantie, verblijf elders en ziekte

Wat een rol kan spelen is of de belanghebbende overleg heeft kunnen plegen met zijn gemachtigde. Dit zou bemoeilijkt kunnen worden vanwege ziekte bij de gemachtigde of vanwege verblijf (sinds geruime tijd) van de belanghebbende in het buitenland.⁷ Ook kan van belang zijn, dat tijdig vóór verloop van de gegunde termijn, schriftelijk is verzocht om nader uitstel in verband met vakantie van zowel belanghebbende als gemachtigde.⁸ Er wordt waarde gehecht aan het overleg tussen cliënt en gemachtigde om inhoudelijke grieven te kunnen formuleren. Van de gemachtigde kan *soms* niet worden gevergd dat een begin van inhoudelijke gronden wordt opgenomen bij het verzoek om nader uitstel. Echter, indien een gemachtigde niet bij machte is om aan de gestelde termijn te voldoen, kan hij er, naast de mogelijkheid van indiening van een nader verzoek om uitstel, ook voor kiezen om een derde te verzoeken namens hem de gronden tijdig in te dienen.⁹ Als hij dit nalaat kan dit in zijn nadeel werken. Ziekte of een schriftelijk verzoek om uitstel leidt echter niet per definitie tot rechtmatig uitstel.¹⁰ Onder omstandigheden kan worden gevergd dat desnoods summiere gronden van bezwaar binnen de termijn worden ingediend. Afwezigheid door vakantie lijkt - op grond van de beperkte jurisprudentie - minder snel tot niet-ontvankelijkheid te leiden dan ziekte.

Deskundigheid

Als de bezwaarmaker kennelijk niet deskundig is op het betrokken rechtsgebied, dan kan niet-ontvankelijkverklaring onder omstandigheden in strijd zijn met de beginselen van behoorlijk bestuur.¹¹

Communicatie tussen belanghebbende en bestuursorgaan

Aangezien een bestuursorgaan bevoegd is om zélf een termijn te stellen, dient zij als zij een andere wijze hanteert om met termijnen om te gaan dan in de Awb, dit aan te geven in niet voor misverstand vatbare bewoordingen.¹² Als een bestuursorgaan bij het stellen van een termijn voor herstel niet duidelijk aangeeft dat bij het niet nakomen van deze termijn een mogelijke niet-ontvankelijkverklaring kan volgen, dan voldoet zij niet aan de vereiste zorgvuldigheid.¹³ De verklaring van het bestuursorgaan dat meer tijd wordt gegund wordt bij voorkeur schriftelijk bevestigd. De enkele verklaring van de

⁶ CRvB 8 augustus 2001, AB 2001/316 m.nt. H.E. Bröring.

⁷ CRvB 8 augustus 2001, AB 2001/316 m.nt. H.E. Bröring.

⁸ CRvB 3 februari 2004, LJN: AO4454.

⁹ CRvB 12 juli 2007, LJN: BB0610.

¹⁰ CRvB 26 mei 2005, LJN: AT6271.

¹¹ Hof Amsterdam 23 april 1997, VN 1997/4159 pt. 1; vgl. Rb. 's-Gravenhage 10 juli 2006, TAR 2006/145.

¹² Rechtbank Zwolle 19 december 2006, LJN: AZ5649.

¹³ Hof 's-Hertogenbosch 6 augustus 2010, VN 2011/3.6. Zie ook de heldere noot bij deze uitspraak.

belanghebbende dat door het bestuursorgaan telefonisch een mondelinge is toegezegd dat nader uitstel wordt verleend, zal niet snel kwalificeren als afdoende bewijs dat een in rechte te honoreren toezegging is gedaan.¹⁴ De *eenzijdige* verklaring van een belanghebbende - telefonisch of schriftelijk -, dat zij waarschijnlijk het bezwaar zal intrekken en dat zij ernaar streeft om daarover definitief te berichten op een datum na het einde van de gegeven termijn, is op zichzelf niet voldoende om er gerechtvaardigd op te kunnen vertrouwen dat niet-ontvankelijkheid achterwege blijft ondanks overschrijding.¹⁵

Het belang van goed lezen van de termijnstelling en niet vertrouwen op 'resultaten uit het verleden' wordt duidelijk weergegeven in een uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage van 10 juli 2006.¹⁶ Er was verwarring ontstaan tussen de belanghebbende en zijn gemachtigde over de vraag of kon worden aangevuld uiterlijk óp 12 augustus of tót die datum. Het mocht niet baten, dat in een eerdere beslissing waarin een termijn werd gesteld, de term *op* werd gehanteerd en in een latere nadere verlenging de term *tot*. Wel relevant voor de belangenafweging, was de omstandigheid dat de gemachtigde zich één dag voor het verstrijken van de termijn definitief had teruggetrokken, deze bij die gelegenheid had aangegeven dat de gronden van bezwaar *op* 12 augustus moesten worden ingediend, en de belanghebbende op dat moment niet beschikte over de correspondentie waarin zij had kunnen zien dat uitstel was verleend *tot* 12 augustus. De belanghebbende wordt onder omstandigheden kennelijk beschermd tegen fouten van zijn gemachtigde.

Sfeer van het bestuursorgaan

Het kan een rol spelen dat door het *niet* afwijken van beleidsregels over termijnen, overschrijding voorkomen had kunnen worden.¹⁷ Een bestuursorgaan dat dus tegen haar eigen beleid ingaat, zal een goed verhaal moeten hebben.

Indien de gronden te laat worden aangevuld, kan van belang zijn of het bestuursorgaan de afdoening van het bezwaar reeds ter hand heeft genomen op het moment dat de belanghebbende de aanvulling indiende.¹⁸ In het onderhavige geval valt op, dat T-Mobile bijna 9 weken na aanvulling van de gronden pas te horen kreeg dat haar bezwaar niet-ontvankelijk was.

Specifiek met betrekking tot fiscale procedures oordeelde de Hoge Raad, dat de omstandigheid dat de voortzetting van een bepaalde (soepele) werkwijze met betrekking tot vormvereisten aan bezwaarschriften van regeringszijde is toegezegd tijdens de voorbereiding van de Awb, en deze vervolgens is neergelegd in beleidsregels, ertoe leidt dat afwijking van de beleidsregel strijdig is met het vertrouwensbeginsel (HR 23 april 1997, *VN* 1997/3440 pt. 2). De enkele toezegging van regeringszijde was echter onvoldoende om een beroep te doen op het vertrouwensbeginsel.

Fiscale rechtspraak

Bijna een derde van de hiervoor genoemde uitspraken op het gebied van aanvulling van de gronden van bezwaar speelt in het fiscale recht. Mogelijk ligt dit aan het feit dat daar relatief vaak wordt geprocedeerd zonder professionele rechtsbijstand. Het is ook niet verwonderlijk dat juist in die zaken

¹⁴ CRvB 25 november 2004, LJN: AR6833.

¹⁵ ABRvS 8 juni 2000, *Gst.* 2000-7126/6 m.nt. C.P.J. Goorden.

¹⁶ *TAR* 2006/145.

¹⁷ CRvB 8 augustus 2001, *AB* 2001/316 m.nt. H.E. Bröring.

¹⁸ Hof Amsterdam 25 april 2002, LJN: AE2356; in dit geval werd de belanghebbende ongeveer drie en een halve maand na aanvulling niet-ontvankelijk verklaard.

een soepele(re) benadering wordt gezocht. Enige voorzichtigheid zou dus moeten worden betracht met het overnemen van die jurisprudentie naar het 'reguliere' of economische bestuursrecht. Wij denken dat er wel goede redenen zijn om daaruit te putten. Het lijkt ons onwenselijk om onnodige verschillen binnen rechtstelsels te creëren of in stand te houden¹⁹, en het gaat ook steeds om de uitleg van dezelfde bepalingen in de Awb.

Aanvulling van de gronden in beroep

Net als het bestuursorgaan heeft de bestuursrechter, op grond van artikel 6:6 Awb, de ruimte om zelf een termijn te stellen voor aanvulling van de gronden (van beroep). Voor rechtbanken is in de Procesregeling bestuursrecht 2010²⁰ (hierna de "Procesregeling 2010") een termijn bepaald van 4 weken om het verzuim te herstellen.²¹ De rechtbank dient te vermelden in de brief dat het beroep niet-ontvankelijk *kan* worden verklaard indien het verzuim niet binnen de aangegeven termijn wordt hersteld. Voor de hoogste bestuursrechtcolleges - behalve de Hoge Raad in fiscale kwesties - regelt de Procesregeling bestuursrechtelijke colleges 2006 (hierna: de "Procesregeling 2006")²², dat het verzuim binnen 4 weken kan worden hersteld.²³ De niet-ontvankelijkheidsverklaring wegens een dergelijk verzuim vindt alleen plaats als aan bepaalde cumulatieve voorwaarden is voldaan: (i) de uitnodiging tot herstel is per *aangetekende* brief verzonden, (ii) in de uitnodiging is meegedeeld dat het beroep niet-ontvankelijk kan worden verklaard, indien het verzuim niet binnen de gestelde termijn is hersteld, en (iii) binnen de termijn heeft geen herstel plaatsgevonden.²⁴

Wij wijzen ook op de zogeheten 'Nieuwe Zaaksbehandeling'. Op landelijk niveau hebben de rechtbanken afspraken gemaakt ten aanzien van snelheid en effectieve rechtspraak in bestuursrechtelijke zaken. Deze werkwijze wordt dit jaar in de verschillende arrondissementen ingevoerd en kan gevolgen hebben voor het omgaan met termijnen. In Amsterdam wordt bijvoorbeeld vanaf medio mei 2011 in beginsel geen uitstel meer verleend voor het indienen van gronden en het inzenden van stukken als een dergelijk verzoek al een keer eerder is toegewezen.²⁵

De termijnenjurisprudentie ten aanzien van de aanvulling van de gronden in beroep lijkt strenger te zijn dan in bezwaar. De noodzakelijkheid van een goed verloop van rechterlijke procedures en het zich houden aan de termijnen door procesdeelnemers - waarbij dit temeer geldt voor rechtsbijstandverleners - wordt voorop gesteld.²⁶ Wij merken op dat in de wetsgeschiedenis bij artikel 6:6 Awb, dit onderscheid tussen de beroeps- en bezwaarprocedure niet wordt gemaakt; zowel het bezwaar als het beroep *kan* niet-ontvankelijk worden verklaard.

¹⁹ Vgl. M.W. Scheltema & M. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht*, Alphen aan den Rijn 2008, p. 6.

²⁰ www.rechtspraak.nl.

²¹ Artikel 10, eerste lid, Procesregeling 2010.

²² www.rechtspraak.nl.

²³ Artikel 7 Procesregeling 2006.

²⁴ Artikel 9 Procesregeling 2006.

²⁵ Informatiebrief nieuwe zaaksbehandeling, Sector Bestuursrecht Rechtbank Amsterdam 9 mei 2011, p. 2; de VAR Vereniging voor Bestuursrecht houdt op 10 juni 2011 een studiemiddag over 'De bestuursrechtelijke zitting nieuwe stijl'.

²⁶ Zie bijv. Rechtbank 's-Gravenhage 28 juli 2009, LJN: BJ5682, waarin wordt overwogen dat handhaving van deze hoofdregel een 'heldere en strikte toepassing daarvan' vergt, en dat daarmee niet strookt 'om van geval tot geval te bezien of niet-verschoonbare overschrijding van de gestelde termijn al dan niet aan een goed verloop van de individuele procedure in de weg staat.'

De redelijke termijn voor het beslissen op een aanvraag

Een *belanghebbende* kan een aanvraag indienen tot het nemen van een besluit.²⁷ Een bestuursorgaan dient een beschikking binnen een redelijke termijn na ontvangst van een aanvraag te geven.²⁸ Deze termijn kan bij bijzondere wet worden geregeld. Zo niet, dan wordt de redelijke termijn geacht te zijn overschreden wanneer het bestuursorgaan binnen 8 weken na ontvangst van het verzoek geen beschikking heeft gegeven.²⁹ Als het bestuursorgaan echter voorziet dat zij de 8-wekentermijn niet gaat halen, dan kan zij aanvrager berichten dat dit binnen een zo kort mogelijke termijn alsnog zal gebeuren.³⁰ Wat betreft het soort *aanvraag*, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een verzoek tot het verlenen van een vergunning, of een verzoek om handhaving van een wettelijke bepaling door de sectorautoriteit - OPTA, NMa etc. Op grond van bijzondere bestuurswetgeving kunnen andere regels en termijnen gelden. Bij bepaalde boetes kunnen aanzienlijk langere termijnen gelden, bijvoorbeeld wanneer zij worden opgelegd door de NMa.³¹ Bij een aanvraag tot het nemen van een besluit dat wordt voorbereid via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure geldt ook een afwijkende termijn. Het bestuursorgaan beslist in beginsel zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk 6 maanden na ontvangst van de aanvraag.³²

Als het bestuursorgaan de termijn niet naleeft of nalaat deze te verdagen, dan kan zij een dwangsom verschuldigd zijn voor de dagen van overschrijding, althans voor ten hoogste 42 dagen en vanaf de derde week na de dag van overschrijding.³³ Hiertoe dient zij onder meer in gebreke gesteld te worden door de aanvrager.³⁴ In bijzondere bestuurswetgeving kan geregeld zijn dat als niet tijdig wordt besloten door het bestuursorgaan, een vergunning van rechtswege wordt geacht te zijn verleend.³⁵ Dit is ook wel bekend als de *lex silencio positivo*.³⁶

De termijn voor indiening van een verweerschrift

De rechtbank zendt een beroepschrift en de stukken die daarbij zijn gevoegd, zo spoedig mogelijk ter kennisgeving aan het betrokken bestuursorgaan.³⁷ De Procesregeling 2010 bepaalt dat de griffie deze kennisgeving doet binnen 1 week nadat het beroepschrift ter griffie is binnengekomen.³⁸ Het bestuursorgaan moet in beginsel binnen 4 weken na de dag van verzending van het beroepschrift aan het bestuursorgaan de op de zaak betrekking hebbende stukken en het verweerschrift indienen.³⁹ De rechtbank kan deze termijn verlengen.⁴⁰ Indien het echter een *pro forma* beroepschrift betreft, dan blijft het verzoek om indiening van het *verweerschrift* achterwege. De rechtbank deelt dan aan het

²⁷ Artikel 1:3, derde lid, Awb.

²⁸ Artikel 4:13, eerste lid, Awb.

²⁹ Artikel 4:13, tweede lid, Awb.

³⁰ Artikel 4:14, eerste lid, Awb.

³¹ Artikel 5:53, eerste lid en 5:51, eerste en tweede lid, Awb; artikel 59, tweede lid en 62 Mededingingswet.

³² Artikel 3:18, eerste lid, Awb.

³³ Paragraaf 4.1.3.2. Awb; zie o.m. J.J. Bade & D.T. van der Leek: *Een jaar Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Domein van de eerste aanleg?*, *JBplus* 2010/2, p. 200-217.

³⁴ Artikel 4:17, derde lid, Awb.

³⁵ Paragraaf 4.1.3.3. Awb.

³⁶ Zie o.m. M.J. Schiebroek & B.W.N. de Waard, *In alle talen zwijgen: de Lex silencio positivo*, *JBplus* 2011/2, p. 94-112.

³⁷ Artikel 6:14, tweede lid, Awb.

³⁸ Artikel 7, tweede lid, Procesregeling 2010.

³⁹ Artikel 8:42, eerste lid, Awb.

⁴⁰ Artikel 8:42, tweede lid, Awb.

bestuursorgaan mee dat bij de doorzending van de gronden van beroep zal worden verzocht binnen vier weken een verweerschrift in te dienen.⁴¹ De verplichting van het bestuursorgaan om direct bij ontvangst van het (*pro forma*) beroepschrift de op de zaak betrekking hebbende stukken in te dienen, blijft onverkort gelden.

Indien een partij niet voldoet aan de verplichting tot het indienen van stukken, dan kan de rechtbank daaruit de gevolgtrekkingen maken die hem geraden voorkomen.⁴² Uit de jurisprudentie van de ABRvS en de CRvB volgt echter dat deze regel niet van toepassing is op het verweerschrift van het bestuursorgaan, zodat het niet indienen van een verweerschrift in beginsel geen gevolgen heeft.⁴³ Het CBb heeft hierover nog geen oordeel geveld, maar de Rechtbank Rotterdam - als voorportaal van het CBb in zaken van economische bestuursrecht - sluit zich aan bij deze jurisprudentie.⁴⁴

De termijn voor het indienen van nadere stukken

Tot tien dagen voor de zitting kunnen partijen nadere stukken indienen⁴⁵: dat betekent dat de stukken op de *elfde* dag voor de zitting bij het rechtscollege dienen te zijn. Over deze termijn bestaat aardig wat jurisprudentie. Voorop staat dat het moment van indiening niet het procesbelang van de andere partijen mag schaden. Een behoorlijk verloop van de procedure moet worden gewaarborgd, waarbij met name van belang is dat wordt voorkomen dat een partij onverhoeds wordt geconfronteerd met stukken waarop zij niet meer adequaat kan reageren. Binnen die grenzen bestaat de nodige variatie aan rechterlijke uitspraken.⁴⁶

Een verweerschrift dat 8 dagen voor de zitting werd ingebracht is door het CBb wel eens toegelaten, mede gelet op haar inhoud en omvang, en de omstandigheid dat het ging om reeds in bezwaar ingenomen standpunten die door het bestuursorgaan nader werden toegelicht.⁴⁷ De indiening van drie stukken die informatie bevatten die reeds in het dossier aanwezig was, 9 dagen voor de zitting, werd door het CBb ook toegelaten. De omstandigheid dat de verweerder ter zitting inhoudelijk hierop had gereageerd bracht mee dat hij door de te late indiening (kennelijk) niet in zijn procesbelang was geschaad.⁴⁸ Een kostenspecificatie ten aanzien van kosten voor in bezwaar overgelegde rapporten, die 2 dagen voor de zitting wordt overgelegd werd evenmin tardief geacht. Artikel 8:58 Awb ziet immers op stukken met betrekking tot het materiële geschil en bovendien had verweerder ter zitting voldoende gelegenheid gehad op die kostenspecificatie te reageren.⁴⁹

Voorop staat dat het procesbelang van andere partijen niet mag worden geschaad. Onder omstandigheden kan het zijn dat stukken die wel binnen de termijn worden ingediend, alsnog buiten beschouwing worden gelaten. Dit gebeurde met een rapport dat 12 dagen voor de behandeling ter zitting was ingediend. Gelet op de omvang van het stuk kon een zinvolle bespreking daarvan ter

⁴¹ Artikel 7, vierde lid, Procesregeling 2010.

⁴² Artikel 8:31 Awb.

⁴³ Zie T.C. Borman, *Tekst & Commentaar Awb*, Kluwer: Deventer 2009, p. 592-593.

⁴⁴ Rb. Rotterdam 9 maart 2010, *JOR* 2010/131; Rb. Rotterdam 25 juni 2009, LJN: BJ1047; Rb. Rotterdam 25 april 2003, *CR* 2003, pagina 253 (MTA-Tarieven); anders nog: Rb. Rotterdam 21 maart 2003, *AB* 2003/352 m.nt. O.J.D.M.L. Jansen; Rb. Rotterdam 17 maart 1995, *JB* 1995/130 m.nt. R.J.G.H. S.

⁴⁵ Artikel 8:58, eerste lid, Awb.

⁴⁶ Voor een overzicht, zie T.C. Borman, *Tekst & Commentaar Awb*, Kluwer: Deventer 2009, p. 623-625.

⁴⁷ CBb 8 juli 2010, LJN: BN4834.

⁴⁸ CBb 16 april 2008, *JB* 2008/136.

⁴⁹ CBb 14 januari 2008, LJN: BC1812.

zitting niet plaatsvinden. Daarbij kwam ook dat de appellant een dergelijk rapport ook eerder had kunnen overleggen.⁵⁰ Een voorbeeld dat ook omvangrijke rapporten die binnen de termijn worden ingediend (15 dagen) gewoon worden toegelaten, is bijvoorbeeld de Airdata-uitspraak (Frequentievergunning voor Wireless Local Loop) van het CBb van 30 oktober 2008.⁵¹ Airdata voerde aan, dat de minister had toegezegd zo spoedig mogelijk een reactie op het aanvullend beroepschrift van Airdata in te dienen, dat het om een omvangrijk stuk ging (52 pagina's), het een complexe technische kwestie betrof en dat Airdata een Duits bedrijf is. Deze omstandigheden mochten echter niet baten, mede omdat door de griffie was aangegeven dat tijdens de betreffende zitting nog geen inhoudelijke beroepsgronden zouden worden behandeld. Dit zou ruim drie maanden later plaatsvinden.

Wat betreft het indienen van (omvangrijke) nadere rapporten, is het altijd beter 'on the safe side' te blijven en een ruime(re) termijn in acht te nemen, of althans goed te communiceren aan de rechtbank dat dergelijke rapportages op stapel liggen. Daarbij kan een goede toelichting over de redenen om dergelijke stukken - op dat moment - in te dienen nuttig zijn. Bijvoorbeeld kan worden gewezen op de complexiteit van een onderwerp, maar ook op het (economische) belang van de procedure. Er is ook een verschil te maken tussen rapporten die nieuwe gronden bevatten, en rapporten die dienen om reeds aangevoerde gronden nader toe te lichten.⁵² Daarbij kan wellicht ook worden gewezen op de kosten die met de rapportages gemoeid zijn, en het voorstel worden gedaan om bepaalde documenten op later gelegen data ter zitting te behandelen.

In de praktijk zullen de meeste beroepsprocedures worden gevoerd door een advocaat. Niettegenstaande de termijn van artikel 8:58 Awb en de inherente partijdigheid van de advocaat, dienen advocaten zich rekenschap te geven van gedragsregel 14 en 17 van de Gedragsregels 1992 voor advocaten.⁵³ Bij het bepalen van het tijdstip van overleggen van stukken aan de rechter, dient de advocaat er rekening mee te houden dat de wederpartij - lees ook: de advocaat van de wederpartij - een reactie daarop voldoende zorgvuldig moet kunnen voorbereiden. Bij de invulling van het procesbelang ex artikel 8:58 Awb, kan deze gedragsregel naar onze mening dienen ter inspiratie. Wij menen dat voor de bepaling van het procesbelang, de mogelijkheid om adequaat te reageren van zowel de advocaat (of gemachtigde) als de cliënt (bestuursorgaan of belanghebbende) kan worden betrokken. Wat u bovendien niet wil dat u geschiedt...

De termijn voor het indienen van zienswijzen door derdebelanghebbenden

Anderen dan de indiener van het beroepschrift en het bestuursorgaan - derdebelanghebbenden -, dienen van de rechtbank de mogelijkheid te krijgen om ten minste een keer een schriftelijke zienswijze over de zaak te geven.⁵⁴ Deze regel kan geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven wanneer een zaak versneld wordt behandeld op de voet van artikel 8:52, tweede lid, onder c, Awb. De rechtbank stelt een termijn vast. Indien komt vast te staan dat een derdebelanghebbende aan het geding deelneemt - op verzoek of na ambtshalve uitnodiging door de rechtbank -, dan zendt de rechtbank hem de op de zaak betrekking hebbende stukken. De rechtbank stelt hem daarbij in de gelegenheid binnen 4

⁵⁰ ABRvS 15 augustus 2007, *JB* 2007/183 m.nt. R.J.N. S.

⁵¹ *AB* 2009/306 m.nt. G.J.M. Cartigny.

⁵² Vgl. Rb. Rotterdam 11 oktober 2005, *JOR* 2006/13 m.nt. CMGvdK.

⁵³ <http://advocaten.advocatenorde.nl/wetenregelgeving/vademecum.asp>

⁵⁴ Artikel 8:43, tweede lid, Awb.

weken een schriftelijke uiteenzetting over de zaak te geven.⁵⁵ Deze termijn kan onder omstandigheden worden verlengd. Voor de hoogste bestuurlijke rechtscolleges bepaalt artikel 11, vierde lid van de Procesregeling 2006, dat derdebelanghebbenden en het bestuursorgaan, in de gelegenheid worden gesteld om binnen 4 weken na de uitnodiging daartoe een schriftelijke uiteenzetting over de zaak te geven.

Ook een verzoek om als derdebelanghebbende te worden toegelaten dient tijdig te geschieden. Weliswaar is de rechtbank bevoegd om een partij tot de sluiting van het onderzoek ter zitting als belanghebbende te laten deelnemen aan het geding⁵⁶, een behoorlijke procesorde kan er aan de weg staan dat een partij wordt toegelaten. Het kan zijn dat een verzoek in een zodanig laat stadium is gedaan dat inwilliging daarvan zou leiden tot een vertraging in de afdoening van de zaak die, mede uit een oogpunt van proceseconomie en de wenselijkheid van afdoening binnen een redelijke termijn, ongewenst is.⁵⁷ In een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 4 mei 2011, ging het om een verzoek tot toelating aan het geding 7 dagen voor de zitting. Dit verzoek werd afgewezen.

Uitstel van een door de bestuursrechter gestelde termijn

Dan nog een algemene noot met betrekking tot uitstel van termijnen gesteld door bestuursrechters, bijvoorbeeld een nader uitstel van de termijn voor aanvulling van de gronden. Dergelijke termijnen volgen niet uit de wet, en de bestuursrechter heeft dus ook enige ruimte om daar een eigen invulling aan te geven. Deze ruimte wordt onder meer ingevuld in de Procesregeling 2010 en de Procesregeling 2006.

De Procesregeling 2010 hanteert een vrij strenge maatstaf voor uitstel van termijnen. De rechtbank mag een termijn alleen verlengen in *uitzonderlijke* omstandigheden en als daar binnen de termijn, schriftelijk en gemotiveerd om is verzocht.⁵⁸ De rechtbank kan vervolgens, als aan de voorgaande voorwaarde is voldaan, een nadere termijn gunnen van maximaal 4 weken na de verzending van de mededeling dat uitstel wordt verleend.⁵⁹ In beginsel wordt een volgend verzoek om verlenging afgewezen.⁶⁰ Zie ook de eerdergenoemde 'Nieuwe Zaaksbehandeling'.

De Procesregeling 2006 lijkt voor de bestuursrechtelijke colleges (ABRvS, CRvB en CBb) een minder stringente benadering te volgen. Artikel 4, eerste lid, bepaalt dat een verzoek om verlenging moet worden gemotiveerd en binnen de termijn ingediend. Het verzoek wordt in ieder geval afgewezen als (i) het *niet* is gemotiveerd, (ii) het na het verstrijken van de termijn is ontvangen, of (iii) de wet of de Procesregeling 2006 dat niet toestaat.⁶¹ In beginsel wordt een volgend verzoek om verlenging met betrekking tot dezelfde aangelegenheid niet toegewezen.⁶² Als het college het verzoek afwijst - op een andere grond dan de drie hiervoor genoemde gronden -, kan het college alsnog een termijn van 1 week gunnen aan de verzoeker om aan het door het college gevraagde te voldoen.⁶³ Onduidelijk is of een

⁵⁵ Artikel 8, vierde lid, Procesregeling 2010.

⁵⁶ Artikel 8:26, eerste lid, Awb.

⁵⁷ Bijv. Rb. Rotterdam 4 mei 2011, *JOR* 2011/193 m.nt. T.M. Stevens, onder verwijzing naar CBb 31 december 1996, *Rawb* 1997/107, *M&R* 1997/90 m.nt. E.M. Vogelesang-Stoute.

⁵⁸ Artikel 4, eerste lid, Procesregeling 2010.

⁵⁹ Artikel 4, derde lid, Procesregeling 2010.

⁶⁰ Artikel 4, vierde lid, Procesregeling 2010.

⁶¹ Artikel 4, tweede lid, Procesregeling 2006.

⁶² Artikel 4, derde lid, Procesregeling 2006.

⁶³ Artikel 4, vijfde lid, Procesregeling 2006.

(te) beknopt of gebrekkig gemotiveerd verzoek geschaard wordt in de categorie '*niet* gemotiveerde verzoeken'. Wij menen dat gelet op de beperkte variatie aan mogelijke verzoeken om verlenging, een gebrekkig of beknopt gemotiveerd verzoek daar niet onder valt. Een dergelijke verzoek zou dus in beginsel in aanmerking moeten kunnen komen voor de extra week om aan het gevraagde te voldoen.

Afronding

Verschillende auteurs pleiten in het kader van wettelijke termijnbepalingen in het bestuursrecht voor een nuancering, waarbij een soepelere houding op zijn plaats is in tweepartijenverhoudingen en een strengere houding in meerpartijenverhoudingen.⁶⁴ De termijn voor aanvulling van de gronden is geen *wettelijke* termijnbepaling, en daarom is een dergelijk betoog wellicht nog meer van toepassing. Voorop staat dat de niet-ontvankelijkheidsverklaring bij overschrijding van de gelegenheid tot het aanvullen van de gronden van bezwaar, geen verplichting is. Een bestuursorgaan dient ook in ieder voorliggend geval daadwerkelijk alle omstandigheden van het geval mee te nemen bij haar beoordeling. Zodoende blijft er altijd sprake van maatwerk, en wordt bovendien tegemoet gekomen aan de wens naar deformalisering en dejuridisering van de bezwaarprocedure en het bestuursrecht in het algemeen.⁶⁵

oOo

⁶⁴ Zie o.m. en meest recentelijk nog de noot van L.J.A. Damen bij CRvB 15 oktober 2010, *AA* 2011/4, p. 307 en de daar genoemde literatuur.

⁶⁵ Zie o.m. A.F.M. Brenninkmeijer, *Dejuridisering*, *NJB* 2011/3; H.D. Tolsma, I.M.C. van Leeuwen, F. Dijk, C. Heinen, *Een informele aanpak bij bestuursrechtelijke besluitvorming*, Jonge VAR-reeks 9, BJu: Den Haag 2011.