

# Burger krijgt meer ruimte in het bestuursrecht

— door Paulien Willemsen

Een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak laat zien dat burgers meer ruimte krijgen om tijdens een procedure nieuwe beroepsgronden in te brengen. Paulien Willemsen licht ze toe.

## 1. INLEIDING

In het bestuursprocesrecht zijn de termen ‘trechter’ en ‘trechterwerking’ veelgehoorde begrippen. De vraag die in dit artikel wordt besproken, aan de hand van de overzichtsuitspraak die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2853 heeft gedaan, is in hoeverre die trechters eigenlijk nog bestaan. Met trechterwerking wordt bedoeld dat de rechtsstrijd zich in de loop van bezwaar, beroep en hoger beroep steeds verder op bepaalde zaken toespitst.<sup>1</sup> Het antwoord biedt inzicht in de mogelijkheden die er zijn om tijdens een bestuursrechtelijke procedure nieuwe bewijsmiddelen, nieuwe beroepsgronden en nieuwe onderdelen in te brengen.

Nagegaan zal ook worden welke betekenis de goede procesorde heeft voor de mogelijkheden om nieuwe bewijsmiddelen en nieuwe beroepsgronden in te brengen.

Verder gaat het artikel in op wat de Afdeling bestuursrechtspraak in genoemde uitspraak overweegt over de begrenzing van de mogelijkheid om nieuwe gronden aan te dragen in een beroep tegen een nieuw besluit dat genomen wordt nadat een eerder besluit is vernietigd.

Bij het bespreken van het voorgaande komen ook zaken als rechtsbescherming, rechtseenheid en efficiënte geschilbeslechting aan bod.

## 2. ONDERSCHIED ONDERDELEN, GRONDEN EN ARGUMENTEN

Voor een goed begrip is het nodig in te gaan op het onderscheid tussen bewijs, argumenten, gronden en onderdelen.

Object of voorwerp van geding is datgene waartegen het beroep is gericht. Dat is het bestreden besluit of een bepaald onderdeel daarvan. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet kende de omgevingsvergunning ingevolge de Wet algemene bepalingen omgevingswet (hierna: Wabo) bijvoorbeeld verschillende onderdelen. Er waren vrij veel activiteiten die door een omgevingsvergunning konden worden bestreken afhankelijk van het project waarvoor een vergunning werd aangevraagd. De afzonderlijke toestemmingen in de zin van artikel 2.1 en 2.2 Wabo werden als besluitonderdeel van zo’n omgevingsvergunning aangemerkt. Denk aan het kappen van bomen, het bouwen en het oprichten van een inrichting. Belangrijk om op te merken, is dat van veelvoorkomende besluiten kan worden vastgesteld dat deze volgens de jurisprudentie niet bestaan uit onderdelen. Zo bestaat een arbeidsongeschiktheidsbeoordeling niet uit onderdelen. Het arbeidskundig aspect en het medisch aspect worden niet als onderdelen aangemerkt.<sup>2</sup>

Gronden van het beroep: de redenen waarom eiser het met (een onderdeel van) het bestreden besluit niet eens is. De gronden hoeven niet juridisch te worden ingekleed. Voldoende is een zakelijke, feitelijke aanduiding van de redenen waarom een besluit vernietigd moet worden. Het is vervolgens de taak van de rechter om, onafhankelijk van de opvatting van partijen ter zake, de gronden juridisch te duiden, te vertalen in ‘rechtsgronden’. Een voorbeeld van een grond tegen de weigering van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een carport is dat zulks

ten onrechte is geschied omdat het bouwen hiervan door diverse burens wel is toegestaan.

Gronden dienen te worden geadstrueerd met argumenten. Met behulp hiervan maakt eiser aannemelijk waarom een grond naar zijn opvatting hout snijdt. Het gaat daarbij om feiten en omstandigheden die dienstdoen ter staving van de gronden. Argumenten kunnen bewijsrechtelijke implicaties hebben. In het genoemde voorbeeld kunnen foto's van carports bij de burens als argumenten worden beschouwd.<sup>3</sup>

### 3. TRECHTERWERKING

#### 3.1 Nieuwe onderdelen

Artikel 6:13 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat: Geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld.

Uit een speciaal aan het artikel gewijde brief van de minister (*Kamerstukken II* 2004/05, 29421, nr. 11) volgt dat met het artikel ook een onderdelenfuik wordt beoogd. Een belanghebbende kan daardoor geen onderdelen van een besluit aanvechten waartegen zijn bezwaren zich niet in de voorfase hebben gericht.

De Afdeling handhaaft in de uitspraak van 17 juli 2024 het uitgangspunt dat de belanghebbende geen onderdelen van het besluit kan aanvechten die hij niet reeds in de bestuurlijke fase aan de orde heeft gesteld, tenzij dit laatste hem redelijkerwijs niet kan worden verweten. Een belanghebbende kan dus ook geen nieuwe gronden tegen niet eerder bestreden besluitonderdelen aanvoeren.

Als gevolg van een arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2021 (*Varkens in Nood*) geldt voor omgevingsbesluiten die onder de werking van het Verdrag van Aarhus vallen en die zijn voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb een uitzondering op die regel. De Afdeling heeft dit toegelicht in haar uitspraak van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, onder 4.3-4.9.

#### 3.2 Nieuwe gronden

De volgende vraag is dan natuurlijk: mogen tegen de wel in de bestuurlijke fase bestreden besluitonderdelen of als een besluit niet bestaat uit onderdelen, bij de rechter in eerste aanleg nieuwe gronden worden aangevoerd? Het antwoord is dat dat mag: tussen de bestuurlijke fase en de beroepsfase geldt geen grondentrichter.

Tussen de beroepsfase en de hogerberoepsfase is de situatie complexer.

Hoger beroep heeft drie functies. In de eerste plaats is er de controlefunctie ten opzichte van de uitspraak in eerste aanleg. In de tweede plaats biedt het partijen de mogelijkheid van herkansing. In de derde plaats moet het hoger beroep

bijdragen aan de rechtseenheid en rechtsontwikkeling. Wat betreft de wijze waarop deze functies met elkaar moeten worden verzoend, heeft de ABRvS lange tijd tot februari 2022 een andere keuze gemaakt dan de andere appelcolleges.

De ABRvS stelde striktere grenzen aan de herkansingsmogelijkheden. In het Jaarverslag RvS 2005 werd gesteld dat wegens deze controlefunctie een appellant niet in hoger beroep pas een beroepsgrond kan aanvoeren die hij redelijkerwijs al bij de rechtbank naar voren had kunnen brengen.<sup>4</sup>

Op 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:362 en ECLI:NL:RVS:2022:363 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak deze grondentrichter in het hoger beroep gedeeltelijk verlaten. Dit ter bevordering van de rechtseenheid tussen de hoogste bestuursrechters en om redenen van rechtsbescherming.

De grondentrichter blijft wel gehandhaafd in het omgevingsrecht en het vreemdelingenrecht. Het is dus mogelijk om in hoger beroep, in niet-omgevingsrechtelijke en niet-vreemdelingsrechtelijke zaken, nieuwe gronden aan te voeren.

In het omgevingsrecht hanteert de Afdeling bestuursrechtspraak de grondentrichter wel. Reden is dat in dit soort zaken vaak de belangen van derden een belangrijke rol spelen. De bestuursrechter moet niet alleen waken over de (proces)positie van iemand die (hoger) beroep instelt, maar ook over de positie van andere partijen en (derde-)belanghebbenden, zoals vergunninghouders en degenen die om handhaving hebben gevraagd. Daar komt bij dat het in het omgevingsrecht vaker gaat om zaken met grote maatschappelijke belangen zoals infrastructurele projecten, woningbouw en energietransitie met korte wettelijke termijnen. In die zaken is een efficiënte rechterlijke procedure extra belangrijk. Alleen als uitgesloten is dat anderen benadeeld worden, kan de bestuursrechter een uitzondering maken en een nieuw bezwaar in hoger beroep toch inhoudelijk beoordelen.

Binnen het vreemdelingenrecht geldt het in de wet verankerde zogenoemde grievenstelsel dat uitgaat van een grondentrichter. Dat blijft zo, tenzij de wetgever dat heroverweegt.

In zaken waarin geen grondentrichter in hoger beroep wordt toegepast, gelden wel enige beperkingen voor het aanvoeren van nieuwe gronden. De Afdeling laat gronden, die in beroep uitdrukkelijk zijn prijsgegeven en in hoger beroep (opnieuw) worden aangevoerd, buiten beschouwing. Datzelfde geldt voor gronden die gaan over een door de rechter in eerste aanleg gekozen werkwijze waarmee in eerste aanleg is ingestemd. Dat een grond uitdrukkelijk is prijsgegeven, kan bijvoorbeeld volgen uit het proces-verbaal van de zitting van de rechtbank waarin expliciet is vermeld dat appellant zich niet beroept op een grond.

#### 3.3 Nieuw bewijs

Vervolgens rijst de vraag: mogen nieuwe bewijsmiddelen/nieuwe argumenten worden aangevoerd?

Onder 4 van de uitspraak van 17 juli 2024 overweegt de Afdeling:

*‘De hoofdregel is dat partijen gedurende een procedure nieuwe bewijsmiddelen mogen indienen. Dat geldt voor de bezwaar-, beroeps- en hogerberoepsfase. Met de term ‘nieuwe bewijsmiddelen’ wordt hier bedoeld: de bewijsmiddelen die partijen indienen in bezwaar, in beroep en in hoger beroep die zij in een eerdere procedurele fase niet naar voren hebben gebracht. De rechtspraak waarin de Afdeling oordeelde dat een appellant in beroep onder bepaalde omstandigheden geen bewijsstukken meer mocht indienen die hij niet in de bestuurlijke fase had ingediend, past de Afdeling al enige tijd niet meer toe.’*

Het startpunt in oude rechtspraak was dat in het bestuursrecht, anders dan in de civiele en strafrechtspraak, reeds een gezaghebbende feitenvaststelling door het bestuur heeft plaatsgevonden bij het nemen van het besluit. De bestuursrechter heeft niet de taak om deze feiten in het licht van nieuwe gegevens over feiten opnieuw vast te stellen. Hij moet beoordelen of het besluit, gelet op de verantwoordelijkheden van bestuur en burger, vanuit publiekrechtelijk oogpunt rechtmatig tot stand is gekomen. Is dit niet het geval, dan komt het besluit (in beginsel) voor vernietiging in aanmerking. De wederzijdse verantwoordelijkheden van bestuur en burger worden bepaald door enerzijds artikel 3:2 Awb, dat aan het bestuur de plicht tot zorgvuldig onderzoek oplegt, en anderzijds door artikel 4:2 en volgende Awb, dat bij besluiten op aanvraag aan de burger een informatieplicht oplegt voor gegevens die tot diens ‘bewijsdomein’ behoren. Wanneer de burger uiterlijk in de fase van bezwaar niet aan deze informatieplicht heeft voldaan, terwijl het bestuur hem tijdig en genoegzaam daarover heeft geïnformeerd, dan kan het bestuur in beginsel niet worden verweten dat het onzorgvuldig heeft beslist. Gevolg hiervan was dat de burger deze informatie niet meer mocht inbrengen bij de rechter in eerste aanleg (en evenmin in hoger beroep). Ook destijds was er al veel kritiek op deze benadering.<sup>5</sup> Uiteindelijk heeft de Afdeling deze rechtspraak verlaten vanwege (a) het recht op gelijke proceskansen (*equality of arms*), (b) de ontwikkeling dat de bestuursrechter meer belang hecht aan materiële waarheidsvinding en (c) de rechtseenheid ten opzichte van de andere hoogste bestuursrechters.

#### 4. GOEDE PROCESORDE

Wat opvalt, is dat de Afdeling in haar uitspraak van 17 juli 2024 het beginsel van goede procesorde in de enge betekenis toepast. Ze bepaalt daarbij tot op welk tijdstip *in een bepaalde instantie* nog nieuwe gronden en/of nieuw(e) bewijsargumenten kunnen worden overgelegd. Zo kan het dus zijn dat vanuit de in paragraaf 3 beschreven grenzen een grond mag worden ingebracht, maar niettemin buiten beschouwing moet worden gelaten omdat deze pas ter zitting is ingebracht. Of omgekeerd: zo is het aanvoeren van een nieuwe grond in het hogerberoepsschrift vanuit de optiek van

de goede procesorde aanvaardbaar, maar gezien de eerder in paragraaf 3 genoemde grens moet deze buiten beschouwing worden gelaten.

De Afdeling hanteert twee oriëntatiepunten om te beoordelen of de goede procesorde wordt geschonden:

1. Resteert voor de overige partij(en) te weinig tijd om zich er inhoudelijk over uit te laten?
2. Moet de zaak 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?

Bij de invulling van deze twee oriëntatiepunten speelt een rol of het bewijsmiddel eerder had kunnen worden ingediend. Ook de omvang van een bewijsmiddel, de complexiteit ervan en de deskundigheid die vereist is om daar adequaat op te reageren, zijn hierbij van belang.

Genoemd beginsel is vooral bedoeld om te voorkomen dat verdedigingsrechten van een partij worden geschonden door het te laat inbrengen van stukken. Ook waarborgt het beginsel een zorgvuldige behandeling van het beroep door de rechter. Deze moet zich immers gedegen kunnen voorbereiden op de zitting.<sup>6</sup>

#### 5. DE MOGELIJKHEID OM NIEUWE GRONDEN AAN TE DRAGEN IN EEN BEROEP TEGEN EEN NIEUW BESLUIT

In de uitspraak van 17 juli 2024 gaat de Afdeling bestuursrechtspraak ook in de op de begrenzing van de mogelijkheid om nieuwe gronden aan te dragen in een beroep tegen een nieuw besluit dat genomen wordt nadat een eerder besluit is vernietigd. Er kunnen dan geen nieuwe gronden worden aangevoerd die al tegen het eerdere besluit hadden kunnen worden aangevoerd. Datzelfde geldt ook voor een zienswijze of beroep tegen een nieuw besluit na een tussenuitspraak. Ook als een bestuursorgaan in reactie op een tussenuitspraak geen nieuw besluit neemt maar een nieuw onderzoek of een nieuwe motivering aan zijn oorspronkelijke besluit ten grondslag legt, geldt de beperking op dezelfde manier.

Een voorbeeld van de eerste situatie. Stel een beroep wordt gegrond verklaard, het besluit op bezwaar wordt vernietigd. Er wordt een nieuw besluit op bezwaar genomen. Daartegen wordt een nieuwe grond aangevoerd. In de uitspraak van de Afdeling van 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3405 werd bijvoorbeeld betoogd dat het college niet had onderkend dat het maximale bebouwingspercentage van 60 uit de planregels werd overschreden. In beroep bij de rechtbank tegen het eerste besluit op bezwaar had de wederpartij deze grond niet aangevoerd. De uitspraak uit 2016 en de overzichtsuitpraak bepalen dat de wederpartij tegen het nieuwe besluit op bezwaar geen beroepsgronden kan aanvoeren die reeds tegen het oorspronkelijke besluit op bezwaar hadden kunnen – en dus ook hadden moeten – worden aangevoerd. De wederpartij kan vanwege de herstelfunctie van het hoger

beroep overigens dan wel deze grond nog aanvoeren tegen het eerste besluit op bezwaar. Slaagt dat hoger beroep dan zal er weer een nieuw besluit moeten worden genomen.

De tweede situatie kan ook worden uitgelegd aan de hand van een uitspraak. In de uitspraak van 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1039 heeft de Afdeling bij tussenuitspraak de gemeenteraad opgedragen de daarin omschreven gebreken in het besluit van 1 juni 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Uitbreiding winkelcentrum Snel en Polanen' te herstellen. Bij besluit van 6 juli 2022 heeft de raad ter uitvoering van de tussenuitspraak het bestemmingsplan opnieuw vastgesteld. Dit besluit vervangt het besluit van 1 juni 2021. Tegen het besluit van 6 juli 2022 wordt dan een beroepsgrond aangevoerd die ziet op de aanbestedingsprocedure die voorafging aan het besluit van 1 juni 2021. Appellant had deze beroepsgrond niet in zijn initiële beroepschrift aangevoerd. In de uitspraak, en dat wordt herhaald in de overzichtsuitspraak, wordt geoordeeld dat het niet mogelijk is om na een tussenuitspraak nog nieuwe beroepsgronden aan te voeren die al tegen het oorspronkelijke besluit naar voren hadden kunnen worden gebracht.

De redenen die worden aangevoerd, zijn dat gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van de andere partijen dit niet kan worden aanvaard. Opvallend is dat in de uitspraak van 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1039 daaraan wordt toegevoegd dat dit in het licht van een goede procesorde ook niet kan worden aanvaard. De Afdeling lijkt in de overzichtsuitspraak de goede procesorde enkel te willen beperken tot een maatstaf om het juiste evenwicht te vinden binnen één instantie.

Wenselijk vanuit finale geschillenbeslechting is dat de eerste rechter in beginsel zo veel mogelijk gronden bespreekt en afdoet waarin geen grond is gelegen voor vernietiging van het bestreden besluit. In de praktijk blijkt de bestuursrechter beroepsgronden soms onbesproken te laten. Een appellant kan er in het geval van onbesproken gronden wel voor kiezen een nieuw besluit af te wachten en daarna zo nodig een oordeel vragen aan de rechter. Het verschil met voorgaande voorbeelden is dat deze grond dan wel is aangevoerd.

## 6. BEVINDINGEN EN CONCLUSIE

In het bestuursprocesrecht is een verschuiving zichtbaar: de burger krijgt meer ruimte om in eerste aanleg of in hoger beroep nieuw bewijs en nieuwe gronden in te brengen.

De Afdeling heeft de bewijsfuik verlaten vanwege (a) het recht op gelijke proceskansen (*equality of arms*), (b) de ontwikkeling dat de bestuursrechter meer belang hecht aan materiële waarheidsvinding en (c) de rechtseenheid ten opzichte van de andere hoogste bestuursrechtshouders.

De grondentrichter in appel is verlaten ter bevordering van de rechtseenheid tussen de hoogste bestuursrechtshouders en om redenen van rechtsbescherming. In het omgevingsrecht en

het vreemdelingenrecht blijft de Afdeling de grondentrichter wel hanteren.

De Afdeling lijkt het beginsel van goede procesorde enkel te willen hanteren om te bepalen tot op welk tijdstip in een bepaalde instantie nog nieuwe gronden en/of nieuw(e) bewijs/argumenten kunnen worden overgelegd. Zoals besproken in paragraaf 4 strekt genoemd beginsel er in deze context vooral toe om te voorkomen dat verdedigingsrechten van een partij worden geschonden door het te laat inbrengen van stukken. Ook waarborgt dat beginsel een zorgvuldige behandeling van het beroep door de rechter.

Ten slotte gaat de Afdeling bestuursrechtspraak in op de begrenzing van de mogelijkheid om nieuwe gronden aan te dragen in een beroep tegen een nieuw besluit nadat een eerder besluit is vernietigd. Er kunnen dan geen nieuwe gronden worden aangevoerd die al tegen het eerdere besluit hadden kunnen worden aangevoerd. Datzelfde geldt ook voor een zienswijze of beroep tegen een nieuw besluit na een tussenuitspraak. De redenen zijn dat gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van de andere partijen dit niet kan worden aanvaard.

Al met al is een goede ontwikkeling te zien in de jurisprudentie waarin rechtsbescherming, rechtseenheid en efficiënte geschilbeslechting meer in evenwicht zijn dan in het verleden.

**Paulien Willemsen is advocaat bij LNW advocaten en mediators in Gorinchem en universitair docent staats- en bestuursrecht aan het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht.**

## Noten

- 1 Zie hierover ook B.J. Van de Griend, *Trechters in het bestuursprocesrecht*, Boom Juridische uitgeverij 2007.
- 2 A.T. Marseille, H.D. Tolsma e.a., *Bestuursrecht 2*. Den Haag: Boom juridisch, p. 240.
- 3 R.J.G.M. Widdershoven & R.J.N. Schlössels, *Algemeen bestuursrecht: Hoger beroep*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2001, p. 10 en p. 11. Zie ook T.C. Borman & J.C.A. de Poorter, *Tekst & Commentaar Awb*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 513.
- 4 In vaste rechtspraak overwoog de Afdeling ten aanzien van deze pas in appel aangevoerde gronden dat 'aangezien het hoger beroep is gericht tegen de aangevallen uitspraak, er geen reden is waarom dit betoog niet reeds bij de rechtbank hadden kunnen worden ingebracht en nu appellant dit uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen, gelet op de functie van hoger beroep, had behoren te doen, dient het betoog buiten beschouwing te blijven'. Vergelijk ABRvS 12 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY3667, AB 2006/338). Zie in deze zin ook bijvoorbeeld ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1154, AB 2020/228.
- 5 R.J.G.M. Widdershoven & R.J.N. Schlössels, *Algemeen bestuursrecht: Hoger beroep*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2001, p. 70-77.
- 6 R.J.G.M. Widdershoven & R.J.N. Schlössels, *Algemeen bestuursrecht: Hoger beroep*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2001, p. 140.