

zing naar eerdere jurisprudentie oordeelt de Afdeling dat, zoals hij ook eerder al heeft overwogen in onder meer de uitspraken van 4 februari 2009 (zaaknummer 200801960/1) en 7 september 2011 (zaaknummer 201107073/2/R3) dat het het bevoegd gezag vrij staat om in geval van vernietiging van een besluit door de bestuursrechter bij het nemen van een nieuw besluit terug te vallen op de procedure die aan het vernietigde besluit ten grondslag lag, dan wel de gehele procedure van afdeling 3.4 van de Awb opnieuw te doorlopen. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarin het uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van een besluit, mede gelet op de aard en ernst van de gebreken die tot vernietiging hebben geleid en het verhandelde in die eerste procedure, niet passend moet worden geoordeeld indien het bevoegd gezag ermee volstaat terug te vallen op de eerdere procedure en niet een nieuw ontwerpbesluit opstelt en ter inzage legt. Dergelijke omstandigheden acht de Afdeling in dit geval niet aanwezig, zodat het bevoegd gezag niet gehouden was afdeling 3.4 van de Awb opnieuw toe te passen (zie ook het artikel van mr. R. Benhadi 'De versnelde vaststelling van een bestemmingsplan na een vernietiging' eerder in deze uitgave). Ten derde komt in deze uitspraak aan de orde of het relativiteitsvereiste in dit geval aan een geslaagd beroep op de Nbw 1998 in de weg staat. Conform vaste rechtspraak overweegt de Afdeling dat de Nbw 1998 met name ten doel heeft het algemene belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2011 (zaaknummer 201008514/1/M3) voegt de Afdeling daaraan toe dat dat de individuele belangen van burgers die in of in de onmiddellijke nabijheid van een Natura 2000-gebied wonen bij behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Nbw 1998 beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw 1998 kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. In dit geval is daarvan echter geen sprake, omdat appellante op een afstand van ca. 1 km van het betreffende Natura 2000-gebied woont. De Afdeling laat de beroepsgronden die betrekking hebben op de Nbw 1998 daarom buiten beschouwing.

### 35. Rechtstreeks beroep

(ABRVS 10 februari 2016, zaaknummer 201501060/1/A3)

Appellante betoogt dat de rechtbank ten onrechte haar bezwaarschriften heeft behandeld als rechtstreeks beroep als bedoeld in artikel 7:1a Awb. De rechtbank heeft in de uitspraak overwogen dat rechtstreeks beroep uitzondering moet blijven en zij vraagtekens zet bij de opvatting van partijen dat in de primaire fase al een zodanig uitputtende gedachteswisseling tussen het college en appellante heeft plaatsgevonden dat de bezwaarprocedure daaraan weinig of niets meer had kunnen toevoegen. De rechtbank had gelet daarop volgens appellante artikel 8:54a lid 2 Awb moeten toepassen en moeten uitspreken dat het college de bezwaarschriften behandelt. Die bepaling kan ook worden toegepast in het geval als hier aan de orde, waarin het college de rechtbank heeft verzocht om toepassing van artikel 7:1a Awb. Dit klemt temeer nu de rechtbank van oordeel was dat tussen partijen nog niet uitputtend over de kwesties van gedachten is gewisseld en zij haar twijfels had geuit over de gerechtvaardigheid van de doorzending van de bezwaarschriften, aldus appellante. Het college heeft appellante bij brief van 8 mei 2014 verzocht of zij toestemming wilde verlenen voor rechtstreeks beroep. Appellante heeft die toestemming bij brief van 13 mei 2014 verleend. Vervolgens heeft het college de rechtbank bij brief van 21 mei 2014 verzocht om behandeling van de bezwaren als rechtstreeks beroep. Volgens artikel 7:1a, eerste lid, van de Awb kan de indiener van het bezwaarschrift aan het bestuursorgaan verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter. Die mogelijkheid is niet gegeven aan het bestuursorgaan. De Afdeling vindt steun voor dit oordeel in de geschiedenis van de totstandkoming van de artikelen 7:1a en 8:54a (Kamerstukken II 2000/01, 27563, nr. 3, p. 5), waaruit volgt dat de wetgever ervoor heeft gekozen alleen de indiener van het bezwaarschrift de mogelijkheid te geven rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter in te stellen en niet het bestuursorgaan de mogelijkheid heeft gegeven een voorstel te doen om de bezwaarfase over te slaan. Dat de procedurele gang van zaken daarmee niet in lijn is met artikel 7:1a lid 1 Awb leidt evenwel in dit geval niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak. Daartoe is van belang dat in de geschiedenis van de

totstandkoming van de artikelen 7:1a en 8:54a (Kamerstukken II 2000/01, 27563, nr. 3, p. 13) is vermeld dat de rechter zo terughoudend mogelijk zal moeten zijn bij het hanteren van zijn terugwijzingsbevoegdheid, in aanmerking nemend dat terugwijzing naar het bestuursorgaan vrijwel altijd zal leiden tot enige vertraging in de afhandeling van de zaak. Appellante heeft zelf uitdrukkelijk per brief toestemming verleend voor rechtstreeks beroep. Voorts is niet in geschil dat zij en het college in de bestuurlijke fase veelvuldig contact hebben gehad. Verder is niet gebleken dat het college op haar enige druk heeft uitgeoefend om in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter. Het betoog faalt.

Noot van de redacteur (RBo)

Deze uitspraak maakt twee zaken duidelijk: (I) de mogelijkheid van rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter is in beginsel voorbehouden aan de indiener van het bezwaarschrift en (II) de rechter is terughoudend met het hanteren van zijn terugverwijzingsbevoegdheid. Wanneer deze twee aspecten samenkomen, leidt dat tot een boeiende uitspraak. Uit de parlementaire geschiedenis van de artikelen 7:1a en 8:54a Awb volgt dat enkel de indiener van het bezwaarschrift kan verzoeken om de bezwaarfase over te slaan. Het bestuursorgaan kan, indien het dat passend acht, de belanghebbende er uiteraard op wijzen – bij de bekendmaking of de mededeling van een besluit – dat de bezwaarschriftprocedure kan worden overgeslagen. Uit de voorbeelden die de memorie van toelichting bevat, blijkt dat het bestuur wordt geacht zich niet al te terughoudend op te stellen als het de vraag krijgt voorgelegd of het wil instemmen met rechtstreeks beroep (Kamerstukken II 2000/01, 27563, nr. 3, p. 3-4). Tegelijkertijd is de mogelijkheid van rechtstreeks beroep uitsluitend bedoeld voor situaties waarin de standpunten over en weer duidelijk zijn, zo volgt uit de wetsgeschiedenis: 'rechtstreeks beroep heeft alleen zin als partijen het erover eens zijn dat zij het oneens zijn en zij het ook eens zijn over de punten die hen verdeeld houden. Daarbij kan het gaan om rechtsvragen, die nog niet in de jurisprudentie zijn uitgekristalliseerd, of om vaststelling van feiten voorzover partijen daarover blijvend van mening verschillen. Gevallen waarin nog onvoldoende onderzoek naar de feiten is gedaan, lenen zich vanzelfsprekend niet voor rechtstreeks beroep op de rechter' (zie bijvoorbeeld Rb. Almelo 29 april 2005, ECLI:NL:RBALM:2005:AT5008 en Rb. Bre-

da 30 maart 2005, Gst. 2005, 86). Dat laatste is in casu precies het geval. Althans, de rechtbank zet vraagtekens bij de opvatting van partijen dat in de primaire fase al een zodanig uitputtende gedachtewisseling tussen het college en appellante heeft plaatsgevonden dat de bezwaarprocedure daaraan weinig of niets meer had kunnen toevoegen. In die zin had de rechtbank – zoals de Afdeling ook constateert – gelet op het bepaalde in artikel 8:54a, tweede lid, van de Awb alsnog moeten uitspreken dat het college de bezwaarschriften behandelt. Dat is niet gebeurd. Hoewel strijdig met artikel 7:1a Awb, immers is het verzoek door het bestuursorgaan gedaan en niet door de indiener van het bezwaarschrift, vloeit er geen bloed uit dit handelen voort. Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat niet lichtvaardig mag worden omgesprongen met de in artikel 8:54a Awb neergelegde terugverwijzingsbevoegdheid. De rechtbank kan de zaak terugwijzen indien hij van oordeel is dat de zaak ongeschikt is om als (rechtstreeks) beroep te worden behandeld, bijvoorbeeld omdat de feiten of de standpunten over en weer nog niet duidelijk zijn, of dat nog onvoldoende blijkt van inspanningen om het geschil op te lossen. Hoewel de zaak wellicht ongeschikt was voor een doorverwijzing, is in casu in het licht van de toelichting op artikel 8:54a Awb mijns inziens terecht gewicht toegekend aan het feit dat appellante had ingestemd met het rechtstreeks beroep. Ook valt uit de veelvuldige contacten af te leiden dat partijen blijkbaar structureel niet op één lijn zitten. Daaruit zou weer afgeleid kunnen worden (hoewel in strijd met de overweging van de rechtbank) dat verdere correspondentie weinig zinvol zou zijn geweest. Het gaat de Afdeling dan te ver om de zaak terug te verwijzen nu juist van die terugverwijzingsbevoegdheid terughoudend gebruik moet worden gemaakt.

### 36. Herstel verzuim en identiteit van procespartijen

(ABRvS 9 maart 2016, zaaknummer 201504985/1/A4)

Bij besluit van 26 mei 2015 heeft het college het plaatsingsplan vastgesteld voor de plaatsing van ondergrondse restafvalcontainers in de wijk Bohemen-Meer en Bos (wijk 92) te Den Haag. Het beroepschrift dat tegen dit besluit is ingediend, bevat geen namen of adressen van bewoners namens wie beroep mede is ingesteld. Buiten de beroepstermijn is een lijst toegezonden met de namen en adressen van degenen namens wie beroep is ingesteld. De Afde-

ling ziet zich daarom voor de vraag gesteld of degenen namens wie appellant (anders dan voor zichzelf) nog meer beroep heeft beogen in te stellen, ontvankelijk zijn in het beroep. De in de artikelen 6:7 en 6:11 Awb neergelegde regeling van de beroepstermijn brengt met zich dat de identiteit van degene voor wie beroep wordt ingesteld, voor de afloop van de beroepstermijn kenbaar moet zijn. Indien beroep wordt ingesteld namens een persoon wiens identiteit tijdens de beroepstermijn niet kenbaar is, kan dit verzuim niet met toepassing van artikel 6:6 Awb worden hersteld. De termijn waarbinnen beroep kon worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van het plaatsingsplan liep tot en met 9 juli 2015. Nu appellant niet eerder dan bij brief van 21 juli 2015 een lijst met namen van personen namens wie hij het beroep mede heeft ingediend heeft overgelegd, was de identiteit van deze personen niet tijdens de beroepsperiode kenbaar. Het beroep is daarom niet-ontvankelijk voor zover appellant het mede namens deze personen heeft ingediend.

Noot van de redacteur (JH)

In artikel 6:5, eerste lid, van de Awb is bepaald dat het bezwaar- of beroepschrift ondertekend wordt en ten minste bevat:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;
- d. de gronden van het bezwaar of beroep.

In artikel 6:6 Awb is vervolgens bepaald dat indien niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, dit niet-ontvankelijk kan worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn. In de jurisprudentie doet zich af en toe de vraag voor of deze verzuimherstelkans ook geldt voor bezwaar- of beroepschriften die niet voldoen aan het gestelde in artikel 6:5 lid 1 onder a Awb. Al in zijn uitspraak van 29 augustus 2000 («JB» 2000/296) overwoog de Afdeling dat de omstandigheid dat beroep wordt ingesteld namens een persoon van wie tijdens de beroepstermijn de identiteit niet kenbaar is, niet kan worden beschouwd als een vormverzuim dat op grond van artikel 6:6 Awb hersteld kan worden. Die lijn is door de Afdeling later ook bevestigd, onder meer in de uitspraak van 20 juli 2005 (zaaknum-

mer 200410561/1). In die zaak was bezwaar gemaakt door een belangenvereniging, 'alsmede haar leden'. De Afdeling overwoog in dat verband dat hiermee de identiteit van de leden namens wie beroep is ingesteld onvoldoende kenbaar is gemaakt. Daarbij achtte de Afdeling niet zonder belang dat ter zitting was gebleken dat alleen de als omwonenden aan te merken leden hadden beoogd beroep in te stellen en niet duidelijk is of deze groep samenvalt met het totale ledenbestand op dat moment. Kortom, als uit een bezwaar- of beroepschrift niet voldoende blijkt namens wie het is ingediend, is dat niet een verzuim dat met toepassing van artikel 6:6 Awb hersteld kan worden. Een dergelijk gebrek leidt tot een niet-ontvankelijk verklaring, zonder dat een herstelkans geboden hoeft te worden. Het is aan degene die een bezwaar- of beroepschrift indient om ervoor te zorgen dat binnen de termijn die geldt voor het indienen van het rechtsmiddel duidelijk is (namens) wie het rechtsmiddel wordt aangewend. Een andere uitleg zou er toe kunnen leiden dat buiten de termijn de kring van bezwaarmakers nog zou worden uitgebreid. Dat zou in strijd zijn met het systeem van de wet.

### 37. Proceskosten

(ABRvS 9 maart 2016, zaaknummer 201500719/1/A1)

Bij besluit van 23 april 2013 heeft het college naar aanleiding van het verzoek om handhavend optreden van appellant sub 1 van 24 oktober 2012 tegen verschillende activiteiten op het perceel aan appellant sub 2 een last onder de dwangsom opgelegd ten aanzien van op het perceel voor de voor de voorgevelrooilijn geplaatste reclame-uitingen en een muur alsmede het kappen van bomen. Bij besluit van dezelfde datum heeft het college het verzoek van appellant sub 1 om handhavend op te treden tegen de bedrijfsmatige activiteiten op het perceel afgewezen. Bij besluit van 22 oktober 2013 heeft het college onder meer het verzoek van appellant sub 1 van 8 oktober 2013 om handhavend op te treden tegen het reclamebord op de zijwand van de wagenschuur op het perceel afgewezen. Bij besluit van 16 januari 2014 heeft het college tegen het besluit van 23 april 2013 door appellant sub 1 ingestelde bezwaar ongegrond verklaard. Bij besluit van 18 februari 2014 heeft het college het tegen het besluit van 22 oktober 2013 door appellant sub 1 ingestelde bezwaar ongegrond verklaard. Bij besluit van 26 maart 2014 heeft het