

Uit: *Jurisprudentie voor gemeenten, Nr. 2, maart 2013 (JG 2013-02, JG 13.0010)*

Raad van State, afd. bestuursrechtspraak, nr. 20110743/3/R3

Noot door: J.A.M.A. Sluysmans en E.E. Schaake

In de rechtsmiddelenverwijzing die in de kennisgeving van het besluit is opgenomen is niet vermeld dat de Chw van toepassing is. Nu in de Chw wordt afgeweken van de Awb kan het appelland in beginsel niet worden tegengeworpen dat hij de gronden van het beroep niet binnen de beroepstermijn heeft aangevoerd. De omstandigheid dat appelland wordt bijgestaan door een professionele rechtsbijstandverlener maakt dit volgens de Afdeling niet anders.

Raad van State, afd. bestuursrechtspraak, nr.
201107432/3/R3

5 december 2012

Appellanten tegen de raad van de gemeente
Tilburg

Wro, art. 8.2

Awb, art. 6:13

Chw, art. 1.6

Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, art. 11

Bij besluit van 11 april 2011 heeft de raad van de gemeente Tilburg het bestemmingsplan "Hoge Hoek" vastgesteld. Het bestemmingsplan "Hoge Hoek" voorziet in de bouw van ongeveer 275 woningen in Berkel-Enschot. Drie appellanten hebben beroep ingesteld.

De Afdeling ziet zich allereerst voor de vraag gesteld of de Crisis en herstelwet (hierna: Chw) van toepassing is. De Afdeling overweegt dat nu het plan van 11 april 2011 voorziet in de mogelijkheid van de bouw van 275 woningen Afdeling 2, van hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing is op dit besluit.

De raad stelt zich op het standpunt dat het beroep van appelland sub 3 niet-ontvankelijk dient te worden verklaard aangezien hij verzuimd heeft een gemotiveerde zienswijzen tegen het ontwerpplan in te brengen.

Het beroep van appelland sub 3

Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, van de Wro en artikel 6:13 van de Awb, kan beroep slechts worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door de belanghebbende die tegen het ontwerpplan tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht.

Dit is volgens de Afdeling slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht. Het ontwerpplan is volgens de kennisgeving met ingang van 17 december 2010 gedurende zes weken ter inzage gelegd. De termijn waarbinnen zienswijzen konden worden ingebracht, eindigde op 27 januari 2011. Appelland sub 3 heeft op 27 januari 2011 pro forma een zienswijze tegen het ontwerpplan naar voren gebracht. Hem is op donderdag 10 februari 2011 meegedeeld dat hij tot uiterlijk 14 februari 2011 de gelegenheid kreeg om zijn bezwaren van gronden te voorzien. Vast staat dat hij dit niet heeft gedaan. De Afdeling verklaart het beroep van appelland om deze reden niet niet-ontvankelijk. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (ABRvS 9 juni 2010, LJN: BM7139), brengt een zorgvuldige voorbereiding met zich dat, indien een besluit met de in afdeling 3.4 van de Awb neergelegde uniforme openbare voorbereidingsprocedure is voorbereid, zoals in dit geval, de indiener van de binnen de wettelijke termijn ingebrachte niet nader toegelichte bezwaren onverwijld in de gelegenheid wordt gesteld om deze binnen twee weken van gronden te voorzien.

De raad heeft appelland een termijn van vier dagen gegeven om zijn niet nader aangeduide bezwaren van gronden te voorzien. Bovendien is volgens de Afdeling aannemelijk geworden dat van de kant van de gemeente verwarring is gewekt over de wijze waarop de gronden van zijn zienswijze gedurende die termijn konden worden aangevuld. Gelet hierop kan appelland sub 3 volgens de Afdeling redelijkerwijs niet worden verweten dat hij geen zienswijzen tegen het ontwerpplan heeft ingebracht, zodat geen aanleiding bestaat zijn beroep op die grond niet-ontvankelijk te verklaren.

Het beroep van appelland sub 2

Appelland 2 heeft een pro forma beroepschrift ingediend. Een derde-belanghebbende heeft zich op het standpunt gesteld dat het beroep van appelland niet-ontvankelijk is omdat hij de gronden van het ingediende beroepschrift niet binnen de beroepstermijn heeft ingediend.

Ingevolge artikel 1.6, tweede lid, van de Chw is in afwijking van artikel 6:6 van de Awb het beroep niet-ontvankelijk indien het beroepschrift niet de

gronden van het beroep bevat zoals bepaald in artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, van die wet.

Ingevolge artikel 11, tweede lid, van het Besluit uitvoering Chw wordt indien beroep openstaat tegen een besluit waarop afdeling 2, van hoofdstuk 1 van de wet van toepassing is, bij het besluit en bij de bekendmaking van het besluit vermeld dat: de beroepsgronden in het beroepschrift worden opgenomen, en deze na afloop van de beroepstermijn niet meer kunnen worden aangevuld.

In de rechtsmiddelenverwijzing die in de kennisgeving van het besluit is opgenomen is geen toepassing gegeven aan artikel 11, tweede lid, van het Besluit uitvoering Chw.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van ABRvS 2 maart 2011 LJN: BP6388 ligt het op de weg van het bestuursorgaan om duidelijkheid te verschaffen over de rechtsmiddelen tegen een onder de reikwijdte van de Chw vallend besluit. Indien, zoals in dit geval, in de rechtsmiddelenverwijzing die in de kennisgeving van het besluit is opgenomen, niet is vermeld dat de Chw van toepassing is en dat daarom de beroepsgronden in het beroepschrift moeten worden opgenomen en na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen gronden kunnen worden aangevoerd, kan een belanghebbende, nu in de Chw wordt afgeweken van de Awb, in beginsel niet worden tegengeworpen dat hij de gronden van het beroep niet binnen de beroepstermijn heeft aangevoerd en hij na afloop van de beroepstermijn de beroepsgronden aanvult. Dit is volgens de Afdeling slechts anders indien aannemelijk is dat de belanghebbende anderszins wist of kon weten dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen gronden meer kunnen worden aangevoerd en aangevuld. De Afdeling komt tot de conclusie dat die situatie zich hier niet voor doet. De enkele omstandigheid dat appelland sub 2 wordt bijgestaan door een professionele rechtsbijstandverlener, maakt volgens de Afdeling niet dat hij ondanks de beperkte rechtsmiddelenverwijzing toch had moeten uitgaan van toepasselijkheid van de Chw.

Appelland is door de Afdeling alsnog in de gelegenheid gesteld om de gronden van het beroep aan te voeren. Van die gelegenheid heeft appelland gebruik gemaakt zodat het beroep ontvankelijk is.

NOOT

De hiervoor opgenomen uitspraak is om twee procedurele redenen van belang. Ten eerste wordt door de Afdeling ingegaan op de pro forma zienswijze. Ten twee wordt ingegaan op de rechtsmiddelenverwijzing in het geval afdeling 2, van hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing is. Wij hanteren bij de bespreking van deze uitspraak dezelfde volgorde als de Afdeling.

Pro forma zienswijze

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling brengt een zorgvuldige voorbereiding met zich dat, indien een besluit met de in afdeling 3.4 van de Awb neergelegde uniforme openbare voorbereidingsprocedure is voorbereid, de indiener van de binnen de wettelijke termijn ingebrachte niet nader toegelichte bezwaren onverwijld in de gelegenheid wordt gesteld om deze binnen twee weken van gronden te voorzien (ABRvS 9 juni 2010, LJN: BM7139). In de casus die heeft geleid tot de hiervoor opgenomen uitspraak heeft appelland een pro forma zienswijze ingediend tegen het ontwerpplan. De raad heeft hem vervolgens vier dagen de tijd gegeven om zijn bezwaren van gronden te voorzien. Appelland heeft hier geen gebruik van gemaakt. De raad stelt zich vervolgens op het standpunt dat het beroep van appelland niet-ontvankelijk dient te worden verklaard. De Afdeling gaat hier niet in mee nu de raad appelland een te korte termijn heeft gegeven om zijn bezwaren van gronden te voorzien en onduidelijkheid heeft gewekt over de wijze waarop de gronden van zijn zienswijze konden worden aangevuld. Het beroep wordt ontvankelijk verklaard.

Rechtsmiddelenverwijzing Chw

Indien de Chw op een besluit van toepassing is moet een rechtsmiddelenverwijzing worden opgenomen. Dit is niet alleen sinds 17 juli 2010 voorgeschreven in het Besluit uitvoering Crisis en herstelwet (Stb. 2010, 289) maar is ook vaste jurisprudentie van de Afdeling (zie o.a. ABRvS 2 maart 2011, LJN: BP6388). In het Besluit uitvoering Chw is in artikel 11 de verplichting voor het bestuursorgaan opgenomen om, indien beroep openstaat tegen een besluit waarop afdeling 2, van hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing is, bij het besluit en bij de bekendmaking van het besluit te vermelden dat de beroepsgronden in het beroepschrift moeten worden opgenomen en deze na afloop van de termijn niet meer kunnen worden aangevuld. De reden dat deze bepaling er is

gekomen is dat het – volgens de nota van toelichting – niet altijd duidelijk is of het gaat om een besluit ingevolge de Chw. Volgens de toelichting is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk wat precies dient te worden verstaan onder het begrip “project”, bedoeld in de bijlagen I en II of wat valt onder de noemer “vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van een project”. Opvallend is wel dat in de nota van toelichting wordt gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van degene die bezwaar wil maken of in beroep wil gaan. Hij of zij zal zich moeten vergewissen van de juridische situatie.

In de casus die ten grondslag lag aan de hiervoor opgenomen uitspraak was in de rechtsmiddelenverwijzing niet opgenomen dat de Chw van toepassing was. De burger, die werd bijgestaan door een professionele rechtsbijstandverlener, had een pro forma beroepschrift ingediend. Vervolgens stelde een derde-belanghebbende zich op het standpunt dat het beroep niet-ontvankelijk diende te worden verklaard nu de gronden van het beroep niet overeenkomstig artikel 1.6 van de Chw binnen de beroepstermijn waren ingediend. De Afdeling oordeelt anders. Nu van de Awb wordt afgeweken kan het appelland in beginsel niet kan worden tegengeworpen dat hij de gronden van het beroep niet binnen de beroepstermijn heeft aangevoerd. Dit is volgens de Afdeling slechts anders indien aannemelijk is dat de belanghebbende anderszins wist of kon weten dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen gronden meer kunnen worden aangevoerd en aangevuld. De Afdeling komt tot de conclusie dat die situatie zich hier niet voor doet. De enkele omstandigheid dat appelland wordt bijgestaan door een professionele rechtsbijstandverlener, maakt volgens de Afdeling niet dat hij ondanks de beperkte rechtsmiddelenverwijzing toch had moeten uitgaan van toepasselijkheid van de Chw. Een burgervriendelijke overweging.

De Afdeling is strenger voor burgers die worden bijgestaan door een professionele rechtsbijstandverlener in het geval van termijnoverschrijding ten gevolge van het ontbreken van een rechtsmiddelenverwijzing. Het ontbreken van een rechtsmiddelenverwijzing leidt tot een verschoonbare termijnoverschrijding ex artikel 6:11 Awb, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de belanghebbende wist dat hij binnen een bepaalde termijn bezwaar of beroep moest instellen. Van bekendheid met deze termijn

kan volgens de Afdeling worden uitgegaan indien de belanghebbende voor afloop van de termijn door een professionele rechtsbijstandverlener werd bijgestaan. Bij een professionele rechtsbijstandverlener mag volgens de Afdeling kennis omtrent het in te stellen rechtsmiddel en de daarvoor geldende termijn worden verondersteld en diens kennis kan in dit verband aan de belanghebbende worden toegerekend. Ook bij ideële en andere organisaties die regelmatig plegen te procederen, mag die kennis volgens de Afdeling worden verondersteld. Voor het aannemen van verschoonbaarheid kan volgens de Afdeling ook aanleiding bestaan indien de belanghebbende bijstand heeft van een professionele rechtsbijstandverlener en er gereede twijfel mogelijk is omtrent het besluitkarakter van het door het bestuursorgaan aan die belanghebbende toegezonden stuk (ABRvS 21 september 2011, LJN: BT2131). De Afdeling oordeelde anders indien de rechtsmiddelenverwijzing onjuist is. Een onjuiste rechtsmiddelenverwijzing kan wat betreft de verschoonbaarheid van een daardoor veroorzaakte termijnoverschrijding niet op één lijn worden gesteld met het ontbreken van een rechtsmiddelenverwijzing. Indien een rechtsmiddelenverwijzing is opgenomen, mag daarop, behoudens kennelijke mislagen, uit een oogpunt van rechtszekerheid volgens de Afdeling op worden vertrouwd, ook indien de belanghebbende wordt bijgestaan door een professionele rechtsbijstandverlener (ABRvS 5 september 2012, LJN: BX6500).

De jurisprudentie van de Afdeling is niet eenduidig. Indien de Chw van toepassing is wordt het de burger, in het geval de rechtsmiddelenverwijzing onvolledig is, niet aangerekend dat hij zijn beroepsgronden niet (tijdig) aanvult. Dit is anders indien hij wist of kon weten dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen gronden meer kunnen worden aangevoerd. Het feit dat de burger zicht laat bijstaan door een professionele rechtsbijstandverlener wordt hem niet toegerekend. Indien een onjuiste rechtsmiddelenverwijzing is opgenomen mag daar volgens de jurisprudentie van de Afdeling op worden vertrouwd ook indien de burger zich laat bijstaan door een professionele rechtsbijstandverlener. Indien een rechtsmiddelenverwijzing ontbreekt wordt een termijnoverschrijding niet verschoonbaar geacht in het geval de burger zich laat bijstaan door een professionele rechtsbijstandverlener. De kennis

omtrent het in te stellen rechtsmiddel en de daarvoor geldende termijn kan in dat geval aan de burger worden toegerekend.

De boodschap van deze Afdelingsuitspraak aan de gemeentjurist is dat men de indiener van een pro forma zienswijze onverwijld in de gelegenheid moeten stellen om zijn of haar bezwaren binnen twee weken van gronden te voorzien. Een termijn van vier dagen volstaat niet.

Voorts maakt deze Afdelingsuitspraak duidelijk dat het de burger niet kan worden tegengeworpen dat hij de gronden van het beroep niet binnen de beroepstermijn overeenkomstig artikel 1.6 van de Chw heeft aangevuld indien niet in de rechtsmiddelenverwijzing is opgenomen dat de Chw van toepassing is. Dat de burger zich heeft laten bijstaan door een professionele rechtsbijstandverlener maakt dit niet anders. (JSL en ES)