



Commissie rechtseenheid bestuursrecht Jaaroverzicht 2024

Inleiding

Dit is het jaaroverzicht van de Commissie rechtseenheid bestuursrecht (Commissie). Met het jaaroverzicht beoogt de Commissie inzicht te bieden in haar werkwijze en in de kwesties die in het verslagjaar in het overleg aan de orde zijn geweest.

Het in de Commissie plaatsvindende rechtseenheidsoverleg heeft als doel het bevorderen van de rechtseenheid op het gebied van het bestuursrecht. Het overleg kan en wil die rechtseenheid echter niet opleggen. De rechters die een concrete zaak moeten beslissen zijn verantwoordelijk voor hun beslissing en de rechtsoordelen waarop die beslissing is gebaseerd. Het rechtseenheidsoverleg kan en wil slechts gezichtspunten aanreiken die bij de besluitvorming behulpzaam kunnen zijn. De opvattingen die in het rechtseenheidsoverleg worden ontwikkeld gelden als inhoudelijk gezaghebbend, maar hebben geen formele status. De notities waarin deze opvattingen zijn neergelegd zijn beschikbaar voor de vier rechtscolleges en worden daarbuiten niet verspreid. Deze notities hebben betrekking op rechtsvragen en niet op een concrete casus.

De Commissie is in 2024 vijf keer bijeengekomen. Uit elk college zijn in de regel vier personen afgevaardigd, twee rechters en twee juridisch ondersteuners. Ad hoc worden zij vergezeld door personen uit de colleges die expert zijn op een bepaald onderwerp. Daarnaast is uit de Hoge Raad één lid van de strafkamer en één lid van de civiele kamer beschikbaar om aan de vergadering deel te nemen voor onderwerpen die liggen op het werkteerrein van die kamers.

Het rechtseenheidsoverleg is één van de instrumenten ter bevordering van rechtseenheid. Andere instrumenten zijn onder andere het instellen van een grote kamer en het vragen van een conclusie aan een bestuursrechtelijke advocaat-generaal. Afstemming kan ook plaatsvinden door bij de samenstelling van zittingskamers gebruik te maken van bij de colleges over en weer benoemde (plaatsvervangende) leden. Het streven naar rechtseenheid is de laatste jaren ook in die zin verdiept dat verschillende andere overleggen tussen leden van de colleges zijn ingericht waarin actuele kwesties worden besproken, eventueel ter voorbereiding van verder overleg in de Commissie rechtseenheid.

Het voorzitterschap van de Commissie wordt steeds voor een periode van twee jaar door één van de colleges vervuld. Vanaf 1 juli 2023 tot 1 januari 2025 werd het voorzitterschap vanuit de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ingevuld door mr. J.E.M. Polak.



Namen van de afgevaardigden en ondersteuners

Hoge Raad der Nederlanden

mr. M.T. Boerlage
mr. J.A.R. van Eijnden
mr. C.H. Sieburgh (civiele kamer tot 1/9)
mr. F.R. Salomons (civiele kamer vanaf 1/9)
mr. A.L.J. van Strien (strafkamer)
mr. L.M. Holdert

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

mr. J.E.M. Polak
mr. D.A. Verburg
mr. M.E. den Boer-Adriaanse
mr. J. Verbeek

Centrale Raad van Beroep

mr. J.C. Boeree
mr. H.G. Rottier
mr. L.J.M. Timmermans
mr. D.T. van der Leek

College van Beroep voor het bedrijfsleven

mr. J.L.W. Aerts
mr. J.L. Verbeek
mr. D. Brugman (vanaf 1/5)
mr. Y.R. Boonstra-van Herwijnen
mr. M.G. Ligthart

Overzicht van onderwerpen waarover in 2024 is gesproken

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de onderwerpen en rechtsvragen die in 2024 in de Commissie zijn besproken. Daarbij zijn de uitspraken opgenomen van de vier colleges waarin een rechtsvraag aan de orde is die aanleiding gaf om in de Commissie te bespreken.

Arrest van het HvJ EU van 11 juli 2024, [ECLI:EU:C:2024:594](#) (Hann-Invest)

In de Commissie is gesproken over het arrest Hann-Invest. Daarin oordeelt het Hof dat artikel 19, eerste lid, tweede alinea, van het VEU zo moet worden uitgelegd dat deze bepaling zich ertegen verzet dat het nationale recht voorziet in een intern mechanisme van een nationale rechterlijke instantie op grond waarvan:

- de rechterlijke beslissing van de rechtsprekende formatie waaraan de zaak is toegewezen slechts met het oog op de sluiting van de betrokken zaak aan de partijen kan worden toegezonden indien de inhoud ervan is goedgekeurd door een registratierechter die geen deel uitmaakt van de rechtsprekende formatie;
- een afdelingsvergadering van de nationale rechterlijke instantie, door het formuleren van een „juridisch standpunt”, de rechtsprekende formatie waaraan de zaak is toegewezen kan dwingen om de inhoud van de eerder door die rechtsprekende formatie genomen rechterlijke beslissing te wijzigen hoewel aan die afdelingsvergadering ook andere rechters dan die van die rechtsprekende formatie deelnemen en, in voorkomend geval, personen van buiten de betrokken rechterlijke instantie voor wie partijen niet de mogelijkheid hebben om hun argumenten naar voren te brengen. Op dit moment ziet de Commissie, gelet op haar taak en werkwijze, in het arrest geen aanleiding haar werkwijze aan te passen.

Procesbelang en kosten in bezwaar

De bestuursrechter hoeft een (hoger) beroep alleen inhoudelijk te beoordelen als de indiener daarbij een actueel en reëel belang heeft. Een belanghebbende heeft voldoende procesbelang als het resultaat dat hij met het maken van bezwaar of het indienen van (hoger) beroep nastreeft, daadwerkelijk kan worden bereikt en het realiseren van dat resultaat voor deze indiener feitelijk betekenis kan hebben. Het niet inwilligen van een verzoek om vergoeding van de kosten van bezwaar leverde volgens vaste rechtspraak van verschillende colleges een zelfstandig procesbelang op. Het verzoek om vergoeding van de proceskosten in (hoger) beroep levert volgens die colleges geen zelfstandig procesbelang op. In de Commissie is gesproken over de vraag of dit onderscheid gerechtvaardigd is.

De Centrale Raad van Beroep heeft in de uitspraak van 2 april 2024, [ECLI:NL:CRVB:2024:635](#), overwogen dat het enkele niet vergoeden van bezwaarkosten voortaan niet langer een zelfstandig procesbelang oplevert. Hierop wordt de volgende uitzondering gemaakt. In verband met het ontbreken van een bepaling als artikel 8:75a van de Awb, moet nog steeds procesbelang aanwezig worden geacht als het betrokken bestuursorgaan zijn besluit in bezwaar heeft herroepen zonder daarbij een vergoeding van bezwaarkosten toe te kennen terwijl daar wel om was gevraagd, of als de hoogte



van een toegekende vergoeding van bezwaarkosten in geschil is. De rechterlijke beoordeling blijft dan in beginsel beperkt tot de gegeven beslissing over de bezwaarkosten als zodanig. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Afdeling bestuursrechtspraak hebben zich aangesloten bij deze rechtspraakwijziging (CBb 4 juni 2024, [ECLI:NL:CBB:2024:378](#) en ABRvS 5 juni 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2323](#)).

Het verzoek om kosten in bezwaar is geen afzonderlijke aanvraag een besluit te nemen

In de Commissie zijn de opvattingen gepolst over de vraag of een verzoek om vergoeding van de kosten van bezwaar kan worden aangemerkt als een afzonderlijke aanvraag een besluit te nemen.

De Belastingkamer van de Hoge Raad overweegt in de uitspraak van 24 mei 2024, [ECLI:NL:HR:2024:748](#), dat het verzoek om vergoeding van de bezwaarkosten zo verweven is met de behandeling van en de beslissing op bezwaar dat het niet als een afzonderlijke aanvraag tot het nemen van een besluit is aan te merken. Het is geen beschikking op aanvraag waardoor ook de dwangsomregeling in artikel 4:17 van de Awb niet van toepassing is.

Wegingsfactor en puntwaarde proceskosten

In de Commissie is gesproken over de vraag van welke puntwaarde moet worden uitgegaan als in hoger beroep uitsluitend de wegingsfactor die de rechtbank heeft toegepast aan de orde wordt gesteld en die wordt gecorrigeerd. Wordt de proceskostenvergoeding dan vastgesteld op basis van de puntwaarde die gold ten tijde van de uitspraak van de rechtbank of op basis van de puntwaarde die geldt ten tijde van de uitspraak op het hoger beroep? Deze vraag is aan de orde in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 2 mei 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1796](#). De Afdeling overweegt dat in de regeling voor de indexering van de bestuursrechtelijke proceskostenforfaits (Stcrt. 2023, 35874) geen overgangsrecht is opgenomen. Daarom moet de bestuursrechter die na de inwerkingtreding van die regeling zelf de proceskostenvergoeding moet berekenen de nieuwe tarieven toepassen. Als het toegekende punt als zodanig niet in geschil is en het alleen gaat om de toepassing van de wegingsfactor op dat vastgestelde punt, past het uit een oogpunt van eenvoud en overzichtelijkheid minder goed bij dat uitgangspunt om voor de wegingsfactor een uitzondering te maken door daarbij uit te gaan van de door de rechtbank gehanteerde toenmalige waarde per punt. De Afdeling veroordeelt daarom het bestuursorgaan met toepassing van de huidige puntwaarde alsnog tot vergoeding van een bedrag aan proceskosten in beroep.

Ambtshalve toetsing tijdigheid bezwaar in beroep

In 2021 hebben de hoogste bestuursrechters de tot dat moment vaste rechtspraak verlaten dat de rechter ambtshalve toetst of een bezwaar- of beroepschrift in de eerdere fase van de procedure tijdig is ingediend (CRvB 9 juli 2021, [ECLI:NL:CRVB:2021:1500](#), HR 16 juli 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1153](#), ABRvS 4 augustus 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1730](#)). In de uitspraken van de CRvB en de ABRvS is bovendien overwogen dat een bestuursorgaan dat een inhoudelijk besluit in bezwaar neemt ondanks het feit dat niet tijdig bezwaar is gemaakt in beroep niet alsnog kan aanvoeren dat het bezwaar niet-

ontvankelijk is. De rechtszekerheid van de belanghebbende verzet zich daartegen. In de uitspraak van de grote kamer van het CBB van 30 januari 2024, [ECLI:NL:CBB:2024:31](#), is deze rechtspraak nogmaals uiteengezet. In de Commissie is in relatie tot deze rechtspraak gesproken over de vraag hoe een derde-belanghebbende in de (hoger)beroepsfase de tijdigheid van een bezwaar- of beroepschrift in een vorige fase aan de orde kan stellen. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in de uitspraak van 22 mei 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2136](#), overwogen dat zij als uitgangspunt neemt dat een derde-belanghebbende als bedoeld in artikel 8:26 van Awb, de tijdigheid van een bezwaar- of beroepschrift in een vorige fase kan aanvoeren zonder zelf (hoger) beroep in te stellen. Daarmee wordt gekozen voor een praktische oplossing, waarmee wordt voorkomen dat alleen (hoger) beroep wordt ingesteld om de tijdigheid van een bezwaar- of beroepschrift in een vorige fase aan te kunnen voeren.

In de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 24 april 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1703](#), en van de Belastingkamer van de Hoge Raad van 6 september 2024, [ECLI:NL:HR:2024:1080](#), is nogmaals bevestigd dat de rechtspraak over het verlaten van de ambtshalve toetsing van de tijdigheid van een bezwaar- of beroepschrift in de vorige fase, geen betrekking heeft op de ambtshalve te beoordelen vraag of de indiener van het bezwaar of beroep belanghebbende is of bevoegd is om het bezwaar of beroep in te stellen.

Verstrekken stukken in bezwaarfase

In de Commissie zijn de gedachten gepeild over de vraag of een bestuursorgaan op grond van artikel 7:4, vierde lid, van de Awb gehouden is aan een belanghebbende op zijn verzoek stukken toe te zenden die op grond van het tweede lid ter inzage zijn gelegd, als die belanghebbende geen gebruik maakt van de mogelijkheid tot inzage. De Belastingkamer van de Hoge Raad beantwoordt die vraag ontkennend in de uitspraak van 15 maart 2024, [ECLI:NL:HR:2024:289](#). Volgens die uitspraak blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 7:4, vierde lid, van de Awb, dat het in die bepaling voorziene recht op afschrift van stukken, waarop belanghebbende zich beroept, in de wet is neergelegd in aansluiting op het inzagerecht als bedoeld in artikel 7:4, tweede lid, van de Awb. De Hoge Raad leidt daaruit af dat op de voet van artikel 7:4, vierde lid, van de Awb geen recht bestaat op afschriften van stukken als geen gebruik is gemaakt van het inzagerecht.

Op de zaak betrekking hebbende stukken

In de Commissie zijn de opvattingen geïnventariseerd over de vraag of aan artikel 8:42 van de Awb alleen kan worden voldaan door een op de zaak betrekking hebbend stuk in papieren vorm aan de rechter te doen toekomen, of dat het bestuursorgaan daar ook aan kan voldoen door te volstaan met het verstrekken van een link naar een website waar de betreffende informatie is te vinden. De Belastingkamer van de Hoge Raad heeft in de uitspraak van 31 mei 2024, [ECLI:NL:HR:2024:567](#), overwogen dat indien het bestuursorgaan een op de zaak betrekking hebbend stuk dat via internet algemeen toegankelijk is, overeenkomstig artikel 8:42 van de Awb in het geding wil brengen, het daartoe in plaats van een afschrift van dat stuk te verstrekken, in beginsel kan volstaan met een aanduiding van de website waarop of via welke dat stuk te vinden is. Die aanduiding moet zo nauwkeurig zijn dat het stuk aan de hand daarvan zonder

noemenswaardige inspanning kan worden gevonden en geraadpleegd. De bestuursrechter kan niettemin bepalen dat het bestuursorgaan het stuk ook op een andere wijze aan hem moet doen toekomen. Daartoe kan de bestuursrechter onder meer aanleiding vinden indien de ongewijzigde inhoud van het stuk niet langer toegankelijk blijkt te zijn op of via de aangeduide website. Ook kan hiertoe aanleiding bestaan indien het gebruik van internet redelijkerwijs niet van de wederpartij verlangd kan worden.

Geautomatiseerde besluiten

In de Commissie is gesproken over de vraag of een geautomatiseerd tot stand gekomen besluit een besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft deze vraag in haar uitspraak van 20 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1160](#) bevestigend beantwoord voor het geautomatiseerd tot stand gekomen besluit over de vaststelling van een zorgtoeslag. De Afdeling overweegt dat het vaststellen van zorgtoeslag een zogenoemde gebonden bevoegdheid van de Belastingdienst/Toeslagen is. Dit betekent dat de aanspraak op zorgtoeslag moet worden vastgesteld op grond van een wettelijke bepaling die de dienst verplicht om een besluit met een bepaalde strekking te nemen. In de wettelijke bepalingen ligt al besloten of in het concrete geval al dan niet aanspraak op toeslag bestaat en, zo ja, wat de hoogte van de toeslag is. Hoewel de besluiten over de aanspraak op zorgtoeslag geautomatiseerd zijn aangemaakt, kunnen deze besluiten van de Belastingdienst/Toeslagen, daargelaten of artikel 1:3 van de Awb deze eis stelt, aan menselijk handelen worden toegerekend. De gevolgen voor de aanspraak op toeslag zijn ontstaan door de wijze van programmering die tot gevolg heeft dat bij de invoer van een bepaald inkomensgegeven of andere voor de vaststelling van toeslagen relevante informatie een bepaalde uitkomst het gevolg is.

Hieruit leidt de Afdeling af dat de rechtsgevolgen die met de besluiten in het leven zijn geroepen, welbewust zijn beoogd. De rechtbank heeft daarom terecht de brieven waarin de zorgtoeslag is vastgesteld aangemerkt als rechtsgeldig door de Belastingdienst/Toeslagen genomen besluiten.

Voorwaardelijk principaal hoger- of cassatieberoep mogelijk?

De Commissie heeft van gedachten gewisseld over de vraag of een voorwaardelijk principaal hoger beroep of voorwaardelijk principaal cassatieberoep mogelijk is. De Belastingkamer van de Hoge Raad is in de uitspraak van 6 september 2024, [ECLI:NL:HR:2024:1080](#), van oordeel dat het instellen van een rechtsmiddel in het bestuursrecht zich naar zijn aard in het algemeen ertegen verzet dat dit onder een voorwaarde geschiedt, omdat de daarmee aanhangig gemaakte zaak onmiddellijk in behandeling moet kunnen worden genomen. Het is aan de wetgever voorbehouden om te bepalen in welke gevallen een rechtsmiddel niettemin voorwaardelijk kan worden ingesteld en onder welke voorwaarde (vergelijk artikel 8:112 Awb, dat zo'n geval voor incidenteel hoger beroep wel expliciet regelt).

Geen doorbreking appelverbod bij wrakingsbeslissingen

In het civiele recht, het bestuursrecht en in het strafrecht geldt dat tegen een beslissing op een verzoek tot wraking geen voorziening openstaat. Dit rechtsmiddelenverbod is opgenomen in artikel 39, vijfde lid, Rv, artikel 8:18, vijfde lid, van de Awb en artikel 515, vijfde lid, Sv. In de rechtspraak van de civiele kamer van de Hoge Raad werd ervan

uitgegaan dat dit rechtsmiddelenverbod kon worden doorbroken, als werd aangevoerd dat de rechter de regeling met betrekking tot de wraking ten onrechte niet heeft toegepast, of buiten het toepassingsgebied ervan is getreden, of zodanige essentiële vormen niet in acht heeft genomen dat van een eerlijke en onpartijdige behandeling van het verzoek tot wraking niet kan worden gesproken. In de Commissie is gesproken over de vraag of de doorbreking van het rechtsmiddelenverbod bij wrakingsbeslissingen nodig en wenselijk is. De civiele kamer van de Hoge Raad beantwoordt die vraag in de uitspraak van 21 juni 2024, [ECLI:NL:HR:2024:918](#), negatief. De civiele kamer van de Hoge Raad overweegt dat niet langer op doorbrekingsgronden hoger beroep of beroep in cassatie kan worden ingesteld van een beslissing op een verzoek tot wraking. De reden hiervoor is dat geen belang bestaat bij een zelfstandig beroep tegen de wrakingsbeslissing. Een partij kan immers in de hoofdprocedure aanvoeren dat de aangevochten rechterlijke beslissing niet in stand kan blijven, omdat door het ontbreken van onpartijdigheid van de rechter(s) er geen sprake is geweest van een eerlijke procedure. De grond waarop het verzoek tot wraking berustte, kan dus in hoger beroep of beroep in cassatie van een einduitspraak – of, met verlof, van een na de beslissing op het verzoek tot wraking gedane tussenuitspraak – aan de orde worden gesteld. Een rechtsmiddelenverbod staat daaraan niet in de weg.

Wijzen op recht op rechtsbijstand in bestuurlijke boetezaken (Salduz-verweer)

In de Commissie zijn de opvattingen geïnventariseerd over de vraag of een belanghebbende aan wie een bestuurlijke boete zal worden opgelegd, niet alleen moet worden gewezen op zijn recht te zwijgen maar ook op zijn recht op bijstand door een raadsman. In relatie tot die vraag zijn ook de gedachten gepeild over de vraag op welk moment de belanghebbende op zijn recht op bijstand moet worden gewezen en wat de gevolgen zouden zijn als de belanghebbende niet op zijn recht op bijstand is gewezen, ervan uitgaande dat dat wel moet. De Belastingkamer van de Hoge Raad heeft in de uitspraak van 6 september 2024, [ECLI:NL:HR:2024:1135](#), in een zaak over een fiscale bestuurlijke boete beslist op deze vragen. De Hoge Raad overweegt dat het recht op bijstand van een raadsman een van de fundamentele kenmerken van een behoorlijk proces in punitieve zaken is. Voor een – tijdelijke – uitzondering op dit recht is slechts plaats indien en zolang er dwingende redenen bestaan om het te beperken. Het recht op bijstand van een raadsman is van zo'n belang, dat een verzuim aan de kant van de overheid om de betrokkene daarover te informeren in beginsel niet kan worden gerechtvaardigd. Gelet op het fundamentele belang van dit recht bestaat er geen aanleiding om het te beperken tot zaken die naar nationaal recht tot het strafrecht behoren. Het recht op bijstand van een raadsman geldt dus ook voor andere sancties die zijn gebaseerd op een 'criminal charge' in de autonome betekenis die aan deze uitdrukking in artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR moet worden toegekend. Het recht op bijstand van een raadsman en het daaraan inherente recht om hierover onmiddellijk te worden geïnformeerd, zijn daarom ook van toepassing bij bestuurlijke boetes. Het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 23 november 2006, nr. 73053/01, Jussila tegen Finland, geeft geen aanleiding tot een andere opvatting over de reikwijdte van specifiek die rechten, in zaken die buiten de harde kern van het strafrecht vallen, zoals (onder meer) fiscale bestuurlijke boetes. Over bestuurlijke boetes brengt de hiervoor bedoelde verplichting om degene tegen wie een strafvervolgung is ingesteld, onmiddellijk te informeren over diens recht op bijstand van een raadsman mee dat de

betrokken overheidsinstantie deze persoon onmiddellijk daarvan op de hoogte moet brengen nadat tegen hem een strafvervolgning in de zin van artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR is ingesteld. In elk geval dient die informatie te zijn verstrekt voordat degene tegen wie die strafvervolgning is ingesteld, voor het eerst met het oog op het opleggen van een bestuurlijke boete wordt verhoord in de zin van artikel 5:10a van de Awb.

Indien degene tegen wie een strafvervolgning in de zin van artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR is ingesteld ten onrechte niet onmiddellijk is gewezen op diens recht op bijstand van een raadsman, brengt dat niet zonder meer mee dat hij in de daarop volgende procedure geen behoorlijk proces heeft gekregen als bedoeld in die verdragsbepalingen. De vraag of het proces in een punitieve zaak behoorlijk is geweest, moet ook dan worden beoordeeld aan de hand van het verloop van dat proces als geheel met inachtneming van de omstandigheden van het geval. Daarbij is mede van belang in hoeverre degene tegen wie de strafvervolgning is ingesteld toch bijstand van een raadsman heeft gekregen.

De hiervoor bedoelde beoordeling is van belang met het oog op de bruikbaarheid van bewijs tegen de betrokkene. De verklaringen die door of namens de betrokkene zijn afgelegd tijdens een verhoor nadat een strafvervolgning in de zin van artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR tegen hem is ingesteld, moeten namelijk worden uitgesloten van het bewijs in het kader van een bestuurlijke boete voor zover de hiervoor bedoelde beoordeling tot de slotsom leidt dat de betrokkene geen behoorlijk proces zou krijgen indien die informatie in dat proces voor beboetingsdoeleinden tegen hem zou worden gebruikt.

Ook de Afdeling bestuursrechtspraak heeft in de uitspraak van 24 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:5293](#), in navolging van de uitspraak van de Hoge Raad van 6 september 2024, geoordeeld dat degene tegen wie een strafvervolgning is ingesteld in de zin van artikel 6 van het EVRM, zoals het opleggen van een Wav-boete, moet worden gewezen op zijn recht op bijstand door een raadsman. De Afdeling acht daarbij van belang dat de bestuurlijke boete in de loop der jaren een grote ontwikkeling heeft doorgemaakt. Waar de bestuurlijke boete bedoeld was om het handhavingstekort in de strafrechtelijke keten te ondervangen en bestuursorganen de bevoegdheid te geven om handhavend op te treden tegen lichte strafbare feiten, gaat het bij de bestuurlijke boete steeds meer om zware, complexe overtredingen die worden bedreigd met hoge bestuurlijke boetes. Dit rechtvaardigt naar het oordeel van de Afdeling een goede rechtsbescherming van de betrokkene. Voor het moment waarop degene tegen wie die strafvervolgning is ingesteld in elk geval moet zijn geïnformeerd over zijn recht op bijstand door een raadsman sluit de Afdeling ook aan bij de uitspraak van de Hoge Raad van 6 september 2024. Dat moet voordat de persoon voor het eerst met het oog op het opleggen van een bestuurlijke boete wordt verhoord in de zin van artikel 5:10a van de Awb.

Dit betekent, aldus de Afdeling, dat voor het moment waarop de betrokkene gewezen moet worden op het recht op bijstand door een raadsman, wordt aangesloten bij het moment waarop de cautie moet worden gegeven.

Toetsing buitenwettelijk begunstigend beleid

Zoals vermeld in het vorige jaaroverzicht maakte de Centrale Raad van Beroep in 2023 in de Commissie zijn voornemen kenbaar om een conclusie te vragen over de toetsing van

buitenwettelijk begunstigend beleid. Advocaat-Generaal De Bock heeft de conclusie op 10 november 2023, [ECLI:NL:CRVB:2023:2086](#), genomen. De zaak waarin de conclusie is gevraagd heeft geleid tot een tussenuitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 18 april 2024, [ECLI:NL:CRVB:2024:726](#). Daarin komt het onderwerp 'dringende redenen' aan bod. Een andere CRvB-zaak waarin dit onderwerp speelt is op 6 augustus 2024 behandeld op zitting. De uitspraak in die zaak zal vermoedelijk in 2025 worden gedaan.

Evenredigheidsbeginsel

De colleges informeren elkaar over relevante uitspraken waarin toepassing is gegeven aan de kaders die uiteengezet zijn in de verschillende uitspraken van grote kamers over het evenredigheidsbeginsel. Zo heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de andere colleges geïnformeerd over zijn uitspraak 24 december 2024, [ECLI:NL:CBB:2024:927](#). In die uitspraak verduidelijkt het College de maatstaf voor de toetsing van een gebonden besluit aan het evenredigheidsbeginsel, zoals uiteengezet in de uitspraak van 26 maart 2024, [ECLI:NL:CBB:2024:190](#). Het College overweegt dat de essentie van die toetsing is dat bij een gebonden bevoegdheid de belangenafweging al op het niveau van het algemeen verbindende voorschrift is gemaakt, maar dat het bevoegde bestuursorgaan uiteindelijk ("onder de streep") nog wel moet beoordelen of er bijzondere omstandigheden zijn die maken dat in het voorliggende geval toepassing van het algemeen verbindende voorschrift tot een onevenredige uitkomst zou leiden en dat het daarbij dan alleen nog gaat om de evenwichtigheid van het bestreden gebonden besluit. De laatste volzin van de derde alinea van 8.2 van de uitspraak van 26 maart 2024: "Een besluit is onevenwichtig als het in de gegeven omstandigheden voor een of meer belanghebbenden onredelijk bezwarend is.", moet in dat licht worden begrepen en heeft geen zelfstandige betekenis. Beoordeeld moet worden of er bijzondere omstandigheden zijn die maken dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van de uitoefening van de gebonden bevoegdheid zozeer onevenwichtig zijn, dat toepassing van het algemeen verbindende voorschrift waarop die bevoegdheid berust in het voorliggende geval achterwege moet blijven.

Heffing ontbonden VOF

In de Commissie is gesproken over de vraag of een besluit tot naheffing dat betrekking heeft op een jaar waarin een vennootschap onder firma nog bestond, maar die werd opgelegd op het moment waarop de vennootschap onder firma is ontbonden, nog kan worden gericht aan die ontbonden vennootschap onder firma. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven overwoog in de uitspraak van 6 augustus 2024, [ECLI:NL:CBB:2024:550](#), dat de naheffing gaat over het jaar 2017, toen de vennootschap nog houdster was van de vrouwelijke runderen waarover de heffing wordt berekend. De vennootschap is daarom terecht als normadressaat voor de toepassing van de Regeling aangemerkt. Ten tijde van het nemen van de beschikking in 2020 tot oplegging van de naheffing was de vennootschap al ontbonden. De beschikking had daarom tot de voormalig vennoten gericht moeten worden. Omdat de voormalig vennoten allebei tijdig bezwaar hebben gemaakt tegen de beschikking zijn zij niet in hun belang geschaad door de omstandigheid dat het besluit aan de vennootschap was gericht. Het betoog dat geen naheffing kon worden opgelegd slaagt niet.

Vernietiging van een door een voorgaande rechter gedane uitspraak



In 2022 is in de Commissie gesproken over de vraag of de appelrechter een uitspraak van de rechtbank die materieel juist is maar een misslag in het dictum bevat, bijvoorbeeld omdat de beslissing ongegrond in plaats van niet-ontvankelijk, of ongegrond in plaats van onbevoegd luidt moet corrigeren, door deze te vernietigen. De Hoge Raad heeft in het arrest van 8 juli 2022, [ECLI:NL:HR:2022:1033](#), overwogen dat vernietiging van een door de voorgaande rechter gedane uitspraak wegens een (vermeende) misslag in het dictum slechts aangewezen is indien de belangen van de appellant daarmee kunnen worden gediend. Dat zal in het algemeen niet het geval zijn indien de rechtbank het beroep naar het oordeel van de appelrechter niet ongegrond maar niet-ontvankelijk had moeten verklaren. Ook indien een beroep ongegrond is verklaard terwijl de rechtbank zich naar het oordeel van de appelrechter onbevoegd had behoren te verklaren, valt niet zonder meer in te zien hoe corrigeren van het dictum enig belang van de appellant kan dienen. De Afdeling bestuursrechtspraak en de Centrale Raad van Beroep hebben zich in 2024 hierbij aangesloten (ABRvS 31 juli 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3113](#) en CRvB 9 oktober 2024, [ECLI:NL:CRVB:2024:1963](#)).

Formele rechtskracht in het strafrecht

In de Commissie zijn de gedachten gepeild over de conclusies van plv. A-G Van Wees van 11 juni 2024, [ECLI:NL:PHR:2024:614](#) en [ECLI:NL:PHR:2024:620](#), over de betekenis van de formele rechtskracht van bestuursrechtelijke besluiten in het strafrecht. De strafkamer van de Hoge Raad heeft op 12 november 2024, [ECLI:NL:HR:2024:1621](#) en [ECLI:NL:HR:2024:1622](#) uitspraak in die zaken gedaan. De strafkamer van de Hoge Raad zet in die uitspraken uiteen dat de strafrechter in beginsel is gebonden aan een besluit van een bestuursorgaan of aan een onherroepelijke beslissing over dat besluit van de bestuursrechter. Alleen onder bijzondere omstandigheden kan die formele rechtskracht worden doorbroken, bijvoorbeeld in de uitzonderlijke situatie dat zo'n besluit niet als basis kan dienen voor een strafrechtelijke veroordeling vanwege (strijdigheid met) fundamentele rechten, rechtstreeks werkend recht van de EU, of als de wettelijke omschrijving van een delict ertoe dwingt dat de strafrechter zelf toetst of het besluit rechtmatig tot stand is gekomen.

Zelfstandig verschoningsrecht van toezichthouders tegenover politie en justitie in een strafrechtelijk onderzoek?

In de Commissie zijn de gedachten gepeild over de conclusies van A-G Spronken van 27 augustus 2024, [ECLI:NL:PHR:2024:818](#) en [ECLI:NL:PHR:2024:819](#) over het verschoningsrecht van toezichthouders. De strafkamer van de Hoge Raad komt in de uitspraken van 17 december 2024, [ECLI:NL:HR:2024:1875](#) en [ECLI:NL:HR:2024:1876](#), tot het oordeel dat het verschoningsrecht van de lokale deken van de Orde van Advocaten/van het Bureau Financieel Toezicht zich uitstrekt tot informatie die rechtstreeks verband houdt met de toezichthoudende taak op de advocatuur/het notariaat. Dit betreft (met de deken/het BFT gedeelde) informatie die aan de advocaat/de notaris als zodanig door cliënt is toevertrouwd en dus onder geheimhoudingsplicht van de advocaat/de notaris valt, anderszins vertrouwelijke informatie die de deken/BFT in het kader van de toezichthoudende taak heeft verkregen en ook wat de deken/het BFT in dat kader zelf heeft meegedeeld, verricht of geadviseerd. Voor dit verschoningsrecht geldt dat het in zoverre niet absoluut is, dat zich

zeer uitzonderlijke omstandigheden laten denken waarin het belang van waarheidsvinding zwaarder moet wegen (vgl. [ECLI:NL:HR:2024:1290](#)).

Overschrijding van de redelijke termijn

Nieuwe rechtsvragen bij het leerstuk van de vergoeding van immateriële schade bij overschrijding van de redelijke termijn komen regelmatig aan de orde in het rechtseenheidsoverleg. In de Commissie is naar aanleiding van de conclusie van Advocaat-Generaal Wattel van 17 november 2023, [ECLI:NL:PHR:2023:1042](#), gesproken over de vraag of in belastingzaken het bedrag van het financiële belang bij het belastinggeschil waaronder geen spanning en frustratie wordt verondersteld en dus geen schadevergoeding wordt toegekend op een aanzienlijk hoger bedrag dan € 15 zou moeten worden gesteld. De Belastingkamer van de Hoge Raad heeft in de uitspraak van 14 juni 2024, [ECLI:NL:HR:2024:853](#), diens rechtspraak op dit punt aangepast. De Hoge Raad overweegt dat hij voortaan tot uitgangspunt zal nemen dat geen vergoeding van immateriële schade hoeft te worden toegekend wanneer het financiële belang bij een belastingprocedure, minder dan € 1.000 bedraagt, en de redelijke termijn met niet meer dan twaalf maanden is overschreden. De belastingrechter kan dan volstaan met de constatering dat de redelijke termijn is overschreden. Indien het financiële belang bij de belastingprocedure minder dan € 1.000 bedraagt en de redelijke termijn met meer dan twaalf maanden is overschreden, beslist de belastingrechter op een verzoek om vergoeding van immateriële schade naar bevind van zaken. Het staat de belastingrechter vrij om – na afweging van alle daartoe in aanmerking te nemen belangen en omstandigheden, waaronder de mate van overschrijding van de redelijke termijn – ook in die gevallen te volstaan met de constatering dat de redelijke termijn is overschreden. In de uitspraak wordt uiteengezet hoe het financiële belang in een belastinggeschil wordt vastgesteld. Ook is in de uitspraak voorzien in overgangsrecht. In de Commissie is kennisgenomen van een annotatie (AB 2024/124) waarin de annotator erop wijst dat de Belastingkamer van de Hoge Raad en de Centrale Raad van Beroep in boetezaken ambtshalve gevolgen verbinden aan de overschrijding van de redelijke termijn, terwijl de Afdeling bestuursrechtspraak en het College van Beroep voor het bedrijfsleven dat niet lijken te doen.

In de Commissie is gesproken over dit al eerder gesignaleerde punt van rechtseenheid. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar uitspraak van 20 november 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4761](#) overwogen dat zij in boetezaken, anders dan voorheen, steeds ambtshalve zal toetsen of de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is overschreden. In navolging van deze uitspraak en in het belang van de rechtseenheid heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven in de uitspraak van 14 januari 2025, [ECLI:NL:CBB:2025:7](#), overwogen dat het voortaan in boetezaken ambtshalve beoordeelt of de redelijke termijn is overschreden. De Afdeling bestuursrechtspraak en het College van Beroep voor het bedrijfsleven sluiten hiermee aan bij de Hoge Raad en Centrale Raad van Beroep.