



## NTFR-A 2013/37 Bestuursrechtelijke conclusie over de redelijke termijn

Belastingjaar/tijdvak	
Wetsartikelen	NTFRA-art. 1 Awb-art. 8:10a Awb-art. 8:12a Awb-art. 7:4 Awb-art. 7:18 Awb-art. 7:4
Auteur	Mw. mr. P. de Haas

### 1. Inleiding

Op 23 oktober 2013 was het dan zover, de eerste conclusie van Staatsraad A-G Widdershoven in een bestuursrechtelijk geschil.[1] Dit alles naar aanleiding van een verzoek daartoe van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij brief van 16 mei 2013. De concrete zaak is op 12 september 2013 behandeld door een grote kamer met vijf leden. Deze grote kamer bestond uit de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, de presidenten van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven en een lid van de Hoge Raad, die tevens staatsraad in buitengewone dienst zijn. In art. 8:10a, lid 4, Awb is sinds 1 januari 2013 opgenomen dat een meervoudige kamer – anders dan bij de rechtbank of het gerechtshof – de zaak kan verwijzen naar een grote kamer, indien haar dit met het oog op de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling geraden voorkomt. De mogelijkheid voor de hoogste bestuursrechtters om advies te vragen wordt tevens sinds 1 januari 2013 geboden en wel in art. 8:12a Awb. De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak of de presidenten van de CRvB en het CBb kunnen indien hun college de zaak meervoudig of middels een grote kamer behandelt een lid van het betreffende college verzoeken een conclusie te nemen. Het gaat dan om rechtsvragen die college-overstijgend zijn en waarbij de rechtsvraag niet eerder of niet eenduidig is beantwoord. A-G Widdershoven is gevraagd in te gaan op de uiteenlopende jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, de CRvB, het CBb en de Hoge Raad met betrekking tot de redelijke termijn voor de ‘behandeling’ in niet-punitieve zaken. Hem is meer specifiek gevraagd welke behandelingsduren voor de verschillende fasen van de procedures en voor de procedure(s) als geheel nog als redelijk kunnen worden aangemerkt, een en ander in het licht van de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Dit omdat de Nederlandse bestuursrechtters hebben geoordeeld dat het beginsel van rechtszekerheid als algemeen aanvaard rechtsbeginsel dat aan art. 6 EVRM mede ten grondslag ligt, verder wordt uitgewerkt aan de hand van de rechtspraak van het EHRM. Daarnaast is meer specifiek gevraagd of er per type zaak een onderscheid kan worden gemaakt.

### 2. De voorgestelde termijnen

De advocaat-generaal adviseert de grote kamer – na een uiteenzetting over de rechtspraak van het EHRM en de hoogste bestuursrechtters – voor de behandelingsduur van zaken bestaande uit een bezwaarprocedure en twee rechterlijke instanties een uniforme termijn van vier jaar te hanteren, zoals dat thans ook het geval is in alle punitieve zaken. De Hoge Raad en de CRvB hanteren deze lijn ook al in niet-punitieve zaken. De Afdeling bestuursrechtspraak en het CBb hanteren als standaardtermijn in niet-punitieve zaken: één jaar voor bezwaar, twee jaar voor beroep in eerste aanleg en twee jaar voor het hoger beroep, wat het totaal op vijf jaar brengt. De huidige differentiatie (per type zaak) kent volgens de advocaat-generaal geen rechtvaardiging. Zo bestaat er – ook volgens het EHRM – geen wezenlijk verschil tussen punitieve en niet-punitieve zaken voor wat betreft het belang en de complexiteit. Ook het feit dat bij de Hoge Raad en de CRvB vrijwel altijd sprake is van een tweepartijengeschil, terwijl er in het ordend bestuursrecht waarover de Afdeling en het CBb oordelen vaker sprake is van een drie- of meer partijengeschil, levert zijn inziens geen rechtvaardiging voor differentiatie op. Allereerst omdat in die geschillen feitelijk twee partijen optreden en het aantal partijen gedurende de procedure kan fluctueren. Ten tweede lopen in dat soort geschillen de belangen vaak parallel, zodat het in zoverre niet complexer is dan een tweepartijengeschil. Als laatste – voor zover er geen sprake is van parallelle belangen – hangt de complexiteit vooral af van de hoeveelheid derdenbelanghebbenden en de variëteit van de door hen aangevoerde gronden. Een rechtvaardiging voor een langere termijn dan vier jaar over de gehele linie kan daarin niet worden gevonden.

De advocaat-generaal vermoedt dat zowel de vierjaarstermijn als de vijfjaarstermijn door de beugel van de EHRM-rechtspraak kunnen. Desalniettemin meent hij dat er goede redenen zijn te kiezen voor een uniforme termijn van vier jaar. Dit is in de eerste plaats veiliger met het oog op het EVRM. In de tweede plaats is deze keuze ingegeven door het belang van partijen. Ten derde wordt alsdan

aansluiting gezocht bij de termijn in punitieve zaken. Daaraan voegt hij toe dat hij geen rechtvaardiging ziet voor een termijn die één jaar langer is dan in strafzaken.

Voor wat betreft de te onderscheiden fasen presenteert hij twee opties, waarbij als uitgangspunt geldt dat de termijn voor één rechterlijke instantie niet langer dan twee jaar kan zijn:

De voorkeur van de advocaat-generaal gaat daarbij uit naar de eerste optie. Als bezwaar bij optie A merkt de advocaat-generaal op dat voor de rechtbanken dan een kortere termijn geldt dan voor appelcolleges. Alhoewel het EHRM een dergelijk onderscheid niet maakt, acht de advocaat-generaal dit verschil toch gerechtvaardigd. In eerste aanleg is het de bedoeling dat burgers op relatief korte termijn een rechterlijk oordeel krijgen. In hoger beroep speelt dit in mindere mate. Daar staat juist de reflectie voorop.

Optie B heeft twee consequenties die men bezwaarlijk kan vinden, aldus A-G Widdershoven. Deze termijnen wijken af van de standaardtermijnen die thans (grotendeels) worden gehanteerd in niet-punitieve en punitieve zaken. A-G Widdershoven zegt overigens niets over het cassatieberoep in belastingzaken. Ook daarvoor wordt thans een behandeltermijn van twee jaar redelijk geacht. Een dergelijke termijn zou bij optie B mijns inziens minder goed passen. Een verschil tussen de rechterlijke fasen in feitelijke instanties en cassatie laat zich dan wellicht nog minder goed verklaren.

De advocaat-generaal merkt verder nog op dat bij zaken die bestaan uit bezwaar en beroep in enige aanleg een redelijke termijn van twee jaar en 6 maanden moet worden gehanteerd, waarvan 6 maanden voor de bezwaarfase en 24 maanden voor de beroepsfase. Anders dan voor het voorgaande, licht hij deze termijn(en) in het geheel niet toe. Waarom aansluiting wordt gezocht bij de termijn in hoger beroep in plaats van eerste aanleg, wordt daarmee niet duidelijk. Bij optie B lijkt deze termijn evenmin te passen.

### **3. Welke termijn(en) buiten beschouwing?**

Voor wat betreft de schending van de redelijke termijn stelt de advocaat-generaal verder voor de duur van een zogenoemde prejudiciële procedure buiten beschouwing te laten, zoals ook thans reeds gebeurd. Dit geldt zowel voor de zaak waarin de prejudiciële vraag wordt gesteld als in zaken die zijn aangehouden, omdat in een andere zaak prejudiciële vragen zijn gesteld. In dit laatste geval moet de aanhouding wel redelijk zijn, in die zin dat de uitkomst van de prejudiciële procedure gelet op de omvang van het geschil ook relevant is in de aangehouden zaak. Deze omvang wordt bepaald door de aangevoerde (feitelijke) gronden, maar ook op grond van ambtshalve aan te vullen rechtsgronden en ambtshalve toetsing aan bepalingen van openbare orde. Indien de uitkomst relevant is, vangt de termijn die buiten beschouwing wordt gelaten aan op het moment waarop partijen door het aanhoudende college bij brief in kennis zijn gesteld van (de redenen voor de) aanhouding en eindigt die termijn op de dag van het arrest van het HvJ. A-G Widdershoven gaat niet in op de situatie dat de zaak wordt aangehouden door het bestuursorgaan. In beginsel zouden daarvoor dezelfde termijnen kunnen worden gehanteerd. Maar wat indien een belanghebbende heeft ingestemd met aanhouding, totdat het hoogste college na de prejudiciële procedure zelf heeft beslist? Komt die tijd dan voor rekening van belanghebbende? Ik meen van niet of in ieder geval niet voor geheel. Indien het arrest niet zou zijn afgewacht had belanghebbende op dat onderdeel immers zelf door moeten procederen. De instemming bewerkstelligt waarschijnlijk een snellere behandeling in de zaak van belanghebbende.

### **4. Inzagerecht gekoppeld aan het hoorrecht**

De redelijke termijn voor de behandeling in niet-punitieve zaken is niet het enige onderwerp dat de bestuursrechtelijke colleges thans verdeeld houdt. Ook de vraag hoe (on)losmakelijk het inzagerecht aan de hoorrecht is verbonden houdt de colleges – naar het zich laat aanzien – verdeeld. In de recente zaak die diende voor de Afdeling deed zich onder meer de vraag voor of een verzoek van de belanghebbende om inzage in stukken moest worden aangemerkt als een WOB-verzoek dan wel als een inzageverzoek als bedoeld in art. 7:18 Awb (administratief beroep).[2] De Afdeling volgde de rechtbank door te overwegen dat sprake was van een verzoek in de zin van art. 7:18 Awb. Deze zaak was overigens door de Afdeling verwezen van een meervoudige kamer naar een enkelvoudige kamer. De Afdeling overweegt in r.o. 4.1.: 'Anders dan (appellante) betoogt, was art. 7:18 Awb wel van toepassing op haar verzoek van 20 juni 2011, nu die bepaling onder meer ziet op het ter inzage leggen van stukken in het kader van administratief beroep. Dat art. 7:18 Awb betrekking heeft op het horen van belanghebbenden, maakt dit niet anders. De Afdeling leest art. 7:18, lid 4, Awb aldus dat ook als een belanghebbende niet is gehoord in het kader van administratief beroep deze op grond van die bepaling afschriften van alle op de zaak betrekking hebbende stukken kan verkrijgen(...)'.  
[2] De Afdeling heeft de rechtbank niet gevolgd in het oordeel dat sprake was van een verzoek in de zin van art. 7:18 Awb.

Het is de vraag hoe voormelde overweging moet worden gelezen en hoe deze overweging zich verhoudt tot de rechtspraak van de Hoge Raad. Geldt voornoemde 'rechtsregel' slechts voor een belanghebbende die nog niet is gehoord of ten onrechte niet is gehoord, of ook voor de belanghebbende die afziet van een hoorgesprek? De Hoge Raad oordeelde namelijk op 7 juni 2002, dat als een belanghebbende geen gebruik heeft gemaakt van het recht te worden gehoord voordat over zijn bezwaarschrift wordt beslist, hij zichzelf de mogelijkheid van inzage op grond van art. 7:4 Awb (welke bepaling overeenstemt met art. 7:18 Awb) heeft onthouden.[3] Rechtbank Den Haag voegde daar op 24 november 2011 aan toe dat het feit dat de belanghebbende niet wist dat het recht op inzage aan het horen is gekoppeld, voor haar risico komt.[4]

### **5. Ten slotte**

Een uniforme uitleg – indien voor zover mogelijk op basis van het type zaken – bij de verscheidene bestuurlijke colleges kan slechts worden toegejuicht. De Hoge Raad heeft zich al op diverse onderwerpen aangesloten bij de rechtspraak van de andere colleges. Omgekeerde aansluitingen hebben zich tot op heden minder (vaak) voorgedaan. Voor wat betreft de uitleg van de redelijke termijn is het te hopen dat de Afdeling de rechtspraak van de Hoge Raad (en CRvB) volgt. Een spoorboekje voor de vraag hoe dient te worden omgegaan met een oponthoud vanwege een prejudiciële procedure is ook meer dan welkom. Een dergelijk spoorboekje kan immers ook dienst doen in feitelijke aanleg.

Indien een bestuurlijk college zich kan vinden in een eerder oordeel van een ander college verdient het voorkeur daarbij expliciet aansluiting te zoeken. Indien de inzichten over de toepassing over het recht uiteenlopen, dienen deze incongruenties te worden benoemd en kan bovendien worden aangegeven waarom van de lijn van een of meer andere bestuurlijke colleges wordt afgeweken en/of zulks verband houdt met het type zaak. Indien een eenduidige uitleg gewenst is kan bovendien een grote kamer worden geformeerd. Dan zijn belanghebbenden en/of gemachtigden in staat de betekenis en reikwijdte van de rechtspraak en daarmee Awb in de verschillende type zaken te vatten.

[1] Conclusie A-G Widdershoven 23 oktober 2013, zaaknummer 201302106/2/A2, ECLI:NL:RVS:2013:1586.

[2] Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak 16 oktober 2013, nr. 201209925/1/A3, ECLI:NL:RVS:2013:1519.

[3] HR 7 juni 2002, nr. 36.801, NTFR 2002/825.

[4] Rechtbank Den Haag 24 november 2011, nr. 11/4037 en 11/4045, ECLI:NL:RBSGR:2011:BU9060, NTFR 2013/663.

---

Bron: <http://www.ndfr.nl/link/NTFRA2013-37>

Datum: 26-12-2016 21:39:34

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten van deze tekst worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers. Niets uit NDFR mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.  
All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent.