

TBR 2011/171

**Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 21 september 2011, No. 201010355/1/H2, LJN: BT2131 (Rechtsmiddelverwijzing en verschoonbare termijnoverschrijding)**

Mr. J.E.M. Polak, mr. T.G.M. Simons en dr. M.W.C. Feteris

**Awb: art. 1:3 lid 1, art. 6:7, art. 6:8 en art. 6:11**

**Koerswijziging rechtspraak. Ontbreken van rechtsmiddelverwijzing onder besluit levert in de regel verschoonbare termijnoverschrijding op als rechtsmiddel buiten de daarvoor geldende termijn wordt aangewend. Rechtseenheid hoogste bestuursrechters:**

**Met noot A.G.A. Nijmeijer, Red.**

*2. Overwegingen*

2.1. Bij brief van 8 oktober 2009 hebben Euro-Journey en appelland beroep ingesteld tegen het uitblijven van een rechtsgeldige beslissing op hun verzoek om nadeelcompensatie. De rechtbank heeft dit beroepschrift doorgezonden aan het dagelijks bestuur ter behandeling als bezwaarschrift. Het dagelijks bestuur heeft het bezwaar van Euro-Journey en appelland tegen de brief van 14 juli 2009 niet-ontvankelijk verklaard omdat eerst bij brief van 8 oktober 2009 en derhalve niet tijdig daartegen bezwaar is gemaakt. In beroep heeft de rechtbank geoordeeld dat de brief van 14 juli 2009 moet worden aangemerkt als een besluit, dat daartegen niet tijdig bezwaar is gemaakt en dat het bezwaar in verband daarmee terecht niet-ontvankelijk is (...) verklaard.

(...)  
2.2.2. Nu de brief van 14 juli 2009 een besluit is, kon daartegen ingevolge artikel 6:7 van de Awb binnen zes weken bezwaar worden gemaakt. Ingevolge artikel 6:8 van de Awb vangt de termijn aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgescreven wijze bekend is gemaakt. Niet-ontvankelijkverklaring blijft ingevolge artikel 6:11 van de Awb achterwege ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaarschrift indien redelijkerwijs niet geoordeeld kan worden dat de indiener in verzuim is geweest.

2.2.3. De rechtbank heeft geoordeeld dat het dagelijks bestuur de verzending van het besluit voldoende aannemelijk heeft gemaakt en dat Euro-Journey en appelland niet aannemelijk hebben gemaakt dat zij het besluit van 14 juli 2009 niet hebben ontvangen. Nu Euro-Journey en appelland dat oordeel noch de gronden waarop de rechtbank tot dat oordeel is gekomen hebben bestreden en de gedingstukken

ook overigens geen aanleiding geven tot een ander oordeel te komen, gaat de Afdeling van de juistheid van dat oordeel uit.

2.2.4. De Afdeling is thans, gelet op het belang van de rechtseenheid in het bestuursrecht, in aansluiting op de rechtspraak van de Hoge Raad (zie onder meer HR 19 maart 2010, LJN: BL7954, BNB 2010/240), de Centrale Raad van Beroep (CRvB 23 juni 2011, LJN: BR0151) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb 13 januari 2004, AB 2004/111), van oordeel dat het ontbreken van een rechtsmiddelverwijzing bij een besluit of uitspraak in beginsel leidt tot verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding, mits de belanghebbende daarop een beroep doet, stellende dat de termijnoverschrijding daarvan het gevolg is. Dit beginsel lijdt uitzondering indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de belanghebbende tijdig wist dat hij binnen een bepaalde termijn bezwaar moest maken dan wel beroep of hoger beroep moest instellen. Van bekendheid met de termijn kan in ieder geval worden uitgegaan indien de belanghebbende voor afloop van de termijn reeds werd bijgestaan door een professionele rechtsbijstandverlener. Bij een professionele rechtsbijstandverlener mag kennis omtrent het in te stellen rechtsmiddel en de daarvoor geldende termijn immers 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 worden verondersteld alsook bij burgers die regelmatig procederen. Voor het aannemen van verschoonbaarheid kan evenwel, ook indien de belanghebbende bijstand heeft van een professionele rechtsbijstandverlener, aanleiding bestaan indien gerede twijfel mogelijk is omtrent het besluitkarakter van het door het bestuursorgaan aan die belanghebbende toegezonden stuk.

2.2.5. Niet in geschil is dat Euro-Journey en appelland voor afloop van de bezwaartermijn in deze aangelegenheid werden bijgestaan door een professionele rechtsbijstandverlener, zodat in beginsel van bekendheid met het in te stellen rechtsmiddel en de daarvoor geldende termijn mag worden uitgegaan. Euro-Journey en appelland hebben zich op het standpunt gesteld dat de termijnoverschrijding niet-temin verschoonbaar is, ook indien ervan wordt uitgegaan dat zij de brief van 14 juli 2009 hebben ontvangen, en wel vanwege de onduidelijkheid van de status van die brief, die niet de vermelding bevat dat het verzoek wordt afgewezen en ook geen rechtsmiddelverwijzing bevat. Die brief is naar hun oordeel geen besluit, nu daarin ter afwijzing van het verzoek slechts wordt verwezen naar een 'besluit' van 3 juli 2008. In de desbetreffende brief van 3 juli

2008 deelt de VGA aan Euro-Journey en appelland mee dat zij geen aanleiding ziet aansprakelijkheid van de gemeente Amsterdam te erkennen als gevolg van onrechtmatig dan wel rechtmatig handelen naar aanleiding van de verzoeken van Euro-Journey en appelland. Om die reden meenden zij dat niet rechtsgeldig was beslist op hun verzoek en hebben zij zich eerst bij brief van 8 oktober 2009 tot de rechtbank gewend wegens het uitblijven van een rechtsgeldig besluit.

De Afdeling is van oordeel dat, gelet op het door Euro-Journey en appelland gestelde, gereede twijfel aan het besluitkarakter van de brief van 14 juli 2009 mogelijk was. Gelet hierop moet de overschrijding van de termijn voor het maken van bezwaar verschoonbaar worden geacht.

2.2.6. De rechtbank heeft derhalve ten onrechte geoordeeld dat het dagelijks bestuur het bezwaar van Euro-Journey en appelland terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard wegens niet verschoonbare overschrijding van de bezwaartermijn.

2.3. De hoger beroepen zijn gegrond. De aangevalen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen tegen het besluit van 9 februari 2010 van het dagelijks bestuur alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 6:11 van de Awb voor vernietiging in aanmerking. Het dagelijks bestuur zal alsnog inhoudelijk op het bezwaar van Euro-Journey en appelland dienen te beslissen.

Met het oog daarop wordt het volgende opgemerkt. Nu het dagelijks bestuur niet eerder heeft beslist op een verzoek om nadeelcompensatie, kon het ter motivering van de afwijzing van het verzoek niet volstaan met de mededeling dat hetzelfde verzoek is afgedaan bij 'besluit' van 3 juli 2008 onder verwijzing naar die brief van VGA. Daarbij is van belang dat in het verzoek wordt ingegaan op hetgeen de VGA in de brief van 3 juli 2008 ter zake van de aansprakelijkheid van de gemeente Amsterdam heeft gesteld.

2.4. Het dagelijks bestuur dient ten aanzien van Euro-Journey en appelland op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de hoger beroepen gegrond;

(...)

## Noot

1. De hierboven (verkort) afgedrukte uitspraak betreft geen bouwrechtelijke kwestie. De uitspraak is in algemeen bestuursrechtelijk opzicht echter dermate van belang, dat publicatie ook in dit tijdschrift op zijn plaats is. Sowieso zijn uitspraken waarin de Afdeling uitdrukkelijk aangeeft dat zij omgaat, het signaleren waard.

2. Hoewel in deze zaak de nodige aandacht uitgaat naar de vraag welke brief (of brieven) als een besluit in de zin van de Awb zijn te kwalificeren, is de kern van de uitspraak te vinden in r.o. 2.2.4. Dat is het eigenlijke punt waar de Afdeling 'om gaat'. Tot het moment van deze uitspraak was het vaste jurisprudentie dat het enkele feit dat een besluit niet was voorzien van een rechtsmiddelverwijzing, geen verschoonbare termijnoverschrijding opleverde (als bedoeld in art. 6:11 Awb) als tegen dat besluit buiten de daarvoor geldende termijn bezwaar werd gemaakt of beroep werd ingesteld. In de hierboven afgedrukte uitspraak komt de Afdeling - zij het met enkele 'mitsen en maren' - van dat oordeel terug, met verwijzing naar gelijklopende jurisprudentie van andere hoogste rechtscolleges. In het verleden gaf ik aan niet goed te begrijpen waarom de Afdeling uitging van een ander standpunt (zie punt 5 van mijn noot onder ABRvS 17 september 2003, No. 200300613/1, AB 2004, 7). Mijns inziens is de onderhavige ommezwaai dan ook toe te juichen en niet alleen omwille van de rechtseenheid. In de context van de rechtseenheid is het overigens aardig om te signaleren dat van de meervoudige kamer van de Afdeling in dezen naast de voorzitter deel uitmaken de president van de Centrale raad van Beroep en een lid van de Hoge Raad (beiden staatsraad in buitengewone dienst).

3. De uitspraak laat nog wel ruimte voor discussie over de vraag of een te late aanwending van een rechtsmiddel verschoonbaar is. Die ruimte schuilt natuurlijk vooral in de vraag wanneer van een rechtzoekende kan worden gezegd dat deze 'regelmatig' procedeert en in welke gevallen er aanleiding bestaat voor gereede twijfel omtrent het besluitkarakter van een door een bestuursorgaan verzonden stuk. Toekomstige jurisprudentie geeft wellicht meer helderheid, hoewel een zekere mate van casuïstiek valt te voorzien. Los daarvan valt op dat de Afdeling in r.o. 2.2.4 stelt dat een rechtzoekende expliciet een beroep moet doen op de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding. Mij lijkt verdedigbaar dat het hier een kwestie van de ontvankelijkheid van het beroep betreft die van openbare orde is en daarom ambtshalve door de bestuursrechter behoort te worden getoetst (hetgeen natuurlijk niet wegneemt dat het zeker-

heidshalve geen kwaad kan om als rechtzoekende uitdrukkelijk op verschoonbare termijnoverschrijding een beroep te doen).

A.G.A. Nijmeijer

## II. Woningwet c.a.

TBR 2011/172

### Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 29 juni 2011, No. 201100826/1/H1, LJN: BQ9686 (Welstandsadvies en planologische bouw-mogelijkheden)

Mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, mr. J. Hoekstra en mr. N.S.J. Koeman

**Wro: art. 3.6; Awb: art. 6:5**

#### Welstandsadvies. Redelijke eisen van welstand. Strijd met bestemmingsplan? Stedenbouwkundige inpassing:

**Met noot B. Rademaker, Red.**

#### 2. Overwegingen

2.1. Appellant sub 2 A en appellant sub 2 B betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de beroepen van appellant sub 1 A en appellant sub 1 B niet-ontvankelijk zijn. Daartoe voeren zij aan dat appellant sub 1 A en appellant sub 1 B hun beroepschriften niet binnen de daartoe gestelde termijn van gronden hebben voorzien.

2.2. Appellant sub 1 A en appellant sub 1 B hebben op respectievelijk 15 en 16 april 2010 elk bij de rechtbank een beroepschrift ingediend, dat, hoe summier ook, gronden bevat. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht overwogen dat het bepaalde in artikel 6:5, eerste lid, onder d, van de Algemene wet bestuursrecht niet aan hen kan worden tegengeworpen.

Het betoog faalt.

2.3. Ingevolge het bestemmingsplan 'Broek in Waterland' rust op het perceel de bestemming 'Woon-doeleinden categorie I -WI-'.

Ingevolge artikel 11, lid 2.2, onder c, van de planvoorschriften geldt voor de bestemming 'WI' als uitgangspunt voor de oppervlakte, de goothoogte, de bouwhoogte, de kapvorm en de nokrichting van de hoofdgebouwen de situatie zoals die bestond ten tijde van het ter inzage leggen van het plan.

Ingevolge lid 2.2, onder e, mag de bestaande afstand van een hoofdgebouw tot de zijdelingse perceelsgrens niet worden verkleind.

Ingevolge lid 3.3 zijn burgemeester en wethouders bevoegd vrijstelling te verlenen van het bepaalde in lid 2.2, onder c en e, ten behoeve van een herschikking van een bouwperceel (andere situering van de bebouwing op het perceel), onder, voor zover thans van belang, de voorwaarden dat het grondoppervlak van de bestaande bebouwing (inclusief aan- en uitbouwen) met niet meer dan 25% wordt vergroot en het te bebouwen oppervlak niet meer dan 25% van het bouwperceel bedraagt en de bebouwing stedenbouwkundig wordt ingepast, waarbij aansluiting dient te worden gezocht bij de rooilijnen in de omgeving.

2.4. Het bouwplan voorziet in de oprichting van een nieuw hoofdgebouw op een andere locatie op het bouwperceel dan de bestaande te slopen schuur. Het bouwplan wijkt op meerdere punten af van de bestaande situatie en is mitsdien in strijd met de planvoorschriften. Het college heeft met toepassing van artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening, gelezen in verbinding met artikel 11, lid 3.3, van de planvoorschriften, ontheffing voor het bouwplan verleend.

2.5. Appellant sub 1 A en appellant sub 1 B betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college in redelijkheid geen ontheffing voor het bouwplan heeft kunnen verlenen. Daartoe stellen zij dat het bouwplan niet voldoet aan de voorwaarde dat de bebouwing stedenbouwkundig wordt ingepast. In dat kader voeren zij aan dat ten onrechte geen aansluiting is gezocht bij de rooilijnen van het bestaande bebouwingslint en van het nieuwe lint aan Het Dee en voorts dat de oorspronkelijk voorgestane aansluiting met de beoogde nieuwe ontwikkeling direct ten noorden van het perceel ten onrechte is losgelaten. Zij stellen dat het bouwplan resulteert in een positionering van de bebouwing die strijdig is met het bestemmingsplan en die voorts nadelige gevolgen zal hebben voor hun woongenot.

2.5.1. Het college heeft ten aanzien van de steden-