

deze strikte uitleg ertoe strekt, dat een betrokkene niet te snel wordt geacht te voldoen aan het vereiste dat hij tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden in een andere dan de bevoegde lidstaat woonde, in het bijzonder wanneer het verblijf in die andere lidstaat nog maar relatief kort heeft geduurd. In dit geding staat tussen partijen echter vast dat appellant vanaf 2 februari 2016 woonplaats in Nederland had en is de uitleg van het begrip woonplaats niet meer aan de orde. 6. De hiervoor weergegeven overwegingen geven de Raad aanleiding vragen voor te leggen aan het Hof met betrekking tot de uitleg van artikel 65 van Vo 883/2004.

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

- verzoekt het Hof bij wijze van prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het VWEU uitspraak te doen over de volgende vragen:

Moet artikel 65, tweede en vijfde lid, van Verordening (EG) nr. 883/2004 zo worden uitgelegd dat een volledig werkloze die tijdens het ontvangen van een uitkering als bedoeld in artikel 11, tweede lid van Verordening (EG) nr. 883/2004 uit de bevoegde lidstaat, en/of voordat zijn dienstbetrekking is geëindigd, zijn woonplaats heeft overgebracht naar een andere lidstaat, recht heeft op een werkloosheidsuitkering volgens de wetgeving van de lidstaat waar hij woont?

Is hierbij van belang om welke redenen, bijvoorbeeld om gezinsredenen, deze werkloze zijn woonplaats heeft overgebracht naar een andere dan de bevoegde lidstaat?

- houdt de verdere behandeling van dit geding aan totdat het Hof uitspraak zal hebben gedaan.

Diversen

192

Van repliek als bedoeld in art. 8.43 lid 1 Awb is alleen sprake als de rechter daartoe de gelegenheid geeft

Hoge Raad
15 mei 2020, nr. 19/05834,
ECLI:NL:HR:2020:866
(Fierstra, Wortel, Beukers-Van Dooren)
Noot E. van den Bogaard

Ongevraagde reactie. Geen repliek. Proceskosten.

[Awb art. 8:43; Bpb onderdeel A1, punt 3 van de Bijlage]

Samenvatting: Art. 8:43 Awb brengt mee dat de rechter kan besluiten de indiener van een beroepschrift in de gelegenheid te stellen schriftelijk te repliceren. Het procesdossier laat geen andere conclusie toe dan dat het Hof desgevraagd noch ambtshalve aan belanghebbende deze gelegenheid heeft verschaft. Dit vindt bevestiging in de omstandigheid dat het Hof de heffingsambtenaar niet in de gelegenheid heeft gesteld schriftelijk te dupliceren. Het Hof heeft het door belanghebbende ingediende stuk met het opschrift "conclusie van repliek" daarom kennelijk niet aangemerkt als repliek als bedoeld in onderdeel A1, punt 3, van de Bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht. Dat oordeel getuigt niet van een onjuiste rechtsopvatting en hoeft niet nader te worden gemotiveerd.

Arrest in de zaak van

[X] te [Z] (hierna: belanghebbende)

tegen

het College van Burgemeester en Wethouders van de Gemeente Rotterdam

op het beroep in cassatie tegen de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 17 december 2019, nr. BK-18/01034, op het hoger beroep van belanghebbende tegen een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam (nr. ROT 18/1549) betreffende een aan belanghebbende opgelegde naheffingsaanslag in

de parkeerbelasting. De uitspraak van het Hof is aan dit arrest gehecht.

1. *Geding in cassatie*

Belanghebbende heeft tegen de uitspraak van het Hof beroep in cassatie ingesteld. Het beroepschrift in cassatie is aan dit arrest gehecht en maakt daarvan deel uit.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam (hierna: het College) heeft een verweerschrift ingediend.

Belanghebbende heeft een conclusie van repliek ingediend.

Het College heeft een conclusie van dupliek ingediend.

2. *Beoordeling van de klachten*

2.1. In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

2.1.1. Aan belanghebbende is met dagtekening 13 januari 2016 een naheffingsaanslag in de parkeerbelasting opgelegd. Het Hof heeft de heffingsambtenaar veroordeeld in de proceskosten aan de zijde van belanghebbende. In hoger beroep heeft belanghebbende, na ontvangst van het verweerschrift van de heffingsambtenaar, een stuk ingediend met het opschrift “conclusie van repliek”.

2.1.2. Het Hof heeft het bedrag van de door de heffingsambtenaar te vergoeden proceskosten vastgesteld met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht. Daarbij heeft het Hof geen punten toegekend voor het door belanghebbende als conclusie van repliek betitelde stuk.

2.2. De eerste klacht houdt in dat het Hof ten onrechte geen punten heeft toegekend voor de conclusie van repliek.

2.3. Artikel 8:43 Awb brengt mee dat de rechter kan besluiten de indiener van een beroepschrift in de gelegenheid te stellen schriftelijk te repliceren. Het procesdossier laat geen andere conclusie toe dan dat het Hof desgevraagd noch ambtshalve aan belanghebbende deze gelegenheid heeft verschaft. Dit vindt bevestiging in de omstandigheid dat het Hof de heffingsambtenaar niet in de gelegenheid heeft gesteld schriftelijk te dupliceren.

Het Hof heeft het door belanghebbende ingediende stuk met het opschrift “conclusie van repliek” daarom kennelijk niet aangemerkt als repliek als bedoeld in onderdeel A1, punt 3, van de Bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht. Dat oordeel getuigt niet van een onjuiste rechtsopvatting

en hoeft niet nader te worden gemotiveerd. De eerste klacht faalt.

2.4. De overige klachten kunnen evenmin tot cassatie leiden. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klachten is het namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie artikel 81, lid 1, van de Wet op de rechterlijke organisatie).

3. *Proceskosten*

De Hoge Raad ziet geen aanleiding voor een veroordeling in de proceskosten.

4. *Beslissing*

De Hoge Raad verklaart het beroep in cassatie ongegrond.

NOOT

1. Op grond van onderdeel 3 van bijlage A1 bij het Besluit proceskosten bestuursrecht wordt bij de berekening van de hoogte van de proceskostenveroordeling voor een repliek of dupliek als bedoeld in art. 8:43 lid 1 Awb, een schriftelijke uiteenzetting als bedoeld in art. 8:43 lid 2 Awb en het geven van schriftelijke inlichtingen als bedoeld in art. 8:45 lid 1 Awb een half punt toegekend. De vraag is echter wanneer een door een partij ingediend stuk kan worden aangemerkt als repliek/dupliek, schriftelijke uiteenzetting of het geven van schriftelijke inlichtingen (en dus in de proceskostenveroordeling moet worden meegenomen).

2. Binnen de systematiek van titel 8.2 Awb (behandeling van het beroep in eerste aanleg) vindt het debat tussen partijen plaats in twee fasen: het vooronderzoek (afdeling 8.2.2) en het onderzoek ter zitting (afdeling 8.2.5). Binnen het vooronderzoek is voorzien in een debat in twee rondes.

De eerste ronde bestaat uit het beroepschrift en de reactie daarop van het bestuursorgaan in het verweerschrift (art. 8:42 lid 1 Awb). Uit de wetgeschiedenis blijkt dat de wetgever ervan uitging dat “na wisseling van beroep en verweerschrift de zaak in haar algemeenheid, mede gelet op de daaraan voorafgaande bezwaarschriftprocedure, wel zo duidelijk ligt dat aan een nadere schriftelijke uitwisseling van standpunten geen behoefte

zal bestaan. (...) Het valt echter niet uit te sluiten, dat in bepaalde gevallen toch behoefte zal bestaan aan een nadere uitwisseling van standpunten. Te denken valt aan de situatie dat in het verweerschrift nieuwe feiten en omstandigheden worden vermeld waarop de indiener van het beroepschrift moet kunnen reageren" (*Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 129; zie ook <https://pgawb.nl/pg-awb-digitaal/hoofdstuk-8/8-2-behandeling-van-het-beroep/8-2-2-vooronderzoek/artikel-843/>). Daarom geeft art. 8:43 lid 1 Awb de bestuursrechter de bevoegdheid om partijen in de gelegenheid te stellen te repliceren en te dupliceren (de tweede ronde). Als de bestuursrechter van die bevoegdheid gebruik maakt en de indiener van het beroep maakt van de geboden gelegenheid tot repliceren gebruik, dan wordt bij de berekening van de proceskostenveroordeling aan die repliek een half punt toegekend.

Na het in maximaal twee rondes gevoerde debat tussen partijen komt de rechter zelf in actie: hij kan partijen oproepen om te worden gehoord, al dan niet voor het geven van inlichtingen (art. 8:44 lid 1 Awb) en hij kan partijen en anderen verzoeken om schriftelijk inlichtingen te geven (art. 8:45 lid 1 Awb).

3. Tussen de onderzoeksbevoegdheden van art. 8:43 Awb enerzijds en art. 8:44 en 8:45 Awb anderzijds bestaat een groot verschil: op grond van art. 8:27 en 8:28 Awb zijn partijen *verplicht* om gehoor te geven aan een oproep of een verzoek van de bestuursrechter als bedoeld in art. 8:44 lid 1 resp. art. 8:45 lid 1 Awb. Als zij die verplichting niet nakomen kan de bestuursrechter op grond van art. 8:31 Awb "daaruit de gevolgtrekkingen maken die hem geraden voorkomen".

Aan het niet gebruik maken van de op grond van art. 8:43 lid 1 geboden gelegenheid zijn echter *geen* gevolgen verbonden: het staat de indiener van het beroep vrij om al dan niet gebruik te maken van de gelegenheid om middels een repliek te reageren op het verweerschrift van het bestuursorgaan en het staat het bestuursorgaan evenzeer vrij om al dan niet gebruik te maken van de gelegenheid om daarop middels een dupliek te reageren. Hoewel het verstandig zal zijn om die gelegenheid wel te benutten, kan de rechter (in elk geval in formele zin) geen gevolgen verbinden aan het uitblijven van de beoogde reactie.

4. Hoewel de wetgever meende dat slechts bij uitzondering behoefte zou bestaan aan een twee-

de debatronde, stond hij wel positief tegenover een dergelijk voortgezet debat: "De mogelijkheid van repliek en dupliek biedt bovendien meer gelegenheid voor partijen om zich nader met elkaar te verstaan over het tussen hen bestaande geschil. Dit kan tot gevolg hebben dat zij tot overeenstemming raken, waardoor een rechterlijke uitspraak niet meer nodig is. Door het opnemen van een uitdrukkelijk voorschrift wordt tot uitdrukking gebracht dat een nadere uitwisseling van standpunten in gevallen als hierboven geschetst, een goede bijdrage kan leveren aan de oplossing van het geschil."

Het wekt dan ook geen verbazing dat in de praktijk een debat in twee of meer rondes eerder regel is dan uitzondering (althans zo is mijn eigen ervaring in arbeidsongeschiktheidszaken). Maar dat komt niet doordat bestuursrechters een ruime toepassing geven aan art. 8:43 lid 1 Awb (in tegendeel: zij maken daar vrijwel geen gebruik van), maar doordat partijen uit eigen beweging op elkaars processtukken reageren. Dat heeft geleid tot de vraag of een uit eigen beweging ingediende repliek gelijk kan worden gesteld met een repliek waartoe de rechter met toepassing van art. 8:43 lid 1 Awb gelegenheid heeft gegeven.

5. De ABRvS overwoog hieromtrent in r.o. 2.4.1 van zijn uitspraak van 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3255, «JB» 2012/67, dat het "een partij in elk stadium van de procedure vrij (staat) om uit eigen beweging schriftelijk te reageren op een gedingstuk of andere stukken in te dienen, mits dit (...) uiterlijk op de elfde dag voor de zitting gebeurt". Anders gezegd: tot 11 dagen voor de zitting is iedere partij 'in de gelegenheid' om nadere stukken in te dienen. Maar 'in de gelegenheid *zijn*' is niet hetzelfde als "in de gelegenheid *gesteld worden*" als bedoeld in art. 8:43 lid 1 Awb: "De Afdeling merkt geen van de in beroep nader ingezonden stukken van [bedrijf] aan als stukken als bedoeld in artikel 8:43, eerste lid, van de Awb, nu [bedrijf] niet *expliciet* en *onder vaststelling van een termijn* in de gelegenheid is gesteld tot het indienen van een reactie (cursive-ring EvdB)". Om als repliek als bedoeld in art. 8:43 lid 1 Awb te worden aangemerkt stelt de ABRvS dus twee eisen: het in de gelegenheid stellen moet *expliciet* gebeuren en er moet een *termijn* aan zijn verbonden.

Dat het in de gelegenheid stellen *expliciet* moet gebeuren, betekent dat daar een inhoudelijke beoordeling aan vooraf is gegaan en dat die inhoud-

delijke beoordeling de rechter tot het oordeel heeft gebracht dat hij van de indiener van het beroep graag een reactie wil hebben op (een of meer onderdelen van) het verweerschrift. Expliciet kan hier dus twee betekenissen hebben: het in de gelegenheid stellen gebeurt expliciet en/of heeft betrekking op een of meer specifiek benoemde onderdelen van het verweerschrift waarop de rechter een reactie wil hebben.

Dat aan het in de gelegenheid stellen een *termijn* moet zijn verbonden, volgt uit de tekst van de wet. De vraag is dan of aan overschrijding van die termijn gevolgen zijn verbonden. Omdat het een partij vrij staat om tot elf dagen voor de zitting stukken in te dienen, ligt het niet in de rede om een repliek die na afloop van de gestelde termijn is ingediend, buiten beschouwing te laten. Maar zou overschrijding van de termijn dan wel tot gevolg kunnen hebben dat het stuk niet meer kan worden aangemerkt als repliek in de zin van art. 8:43 lid 1 Awb (en dus niet worden meegeteld bij de proceskosten)? Ook dat ligt niet voor de hand, omdat de repliek nog steeds is ingediend naar aanleiding van een verzoek van de rechter.

6. Dat met “in de gelegenheid stellen” eigenlijk wordt bedoeld ‘verzoeken’, blijkt – duidelijker dan uit de uitspraak van de ABRvS en het hier opgenomen arrest van de HR – uit de uitspraak van de CRvB van 6 mei 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1580: “De reactie van Klaver op het verweerschrift is geen proceshandeling die voor vergoeding in aanmerking komt, nu de reactie uit eigen beweging en niet *op verzoek van de Raad* is ingediend. Dat Klaver voor het indienen van de reactie om toestemming heeft verzocht en, ervan uitgaande dat deze toestemming zou worden verleend een conclusie heeft ingediend, brengt niet met zich mee dat de conclusie is ingediend op verzoek van de Raad” (cursivering EvdB).

“In de gelegenheid stellen” als bedoeld in art. 8:43 lid 1 Awb moet dus worden opgevat als ‘verzoeken’. Maar ‘verzoeken’ en ‘verzoeken’ zijn twee verschillende dingen. Immers, een op art. 8:45 lid 1 Awb gestoeld verzoek van de rechter is niet vrijblijvend. Een op art. 8:43 lid 1 Awb gebaseerd verzoek is dat wel. “In de gelegenheid stellen” moet daarmee worden opgevat als ‘verzoeken *light*’.

7. Is de interpretatie van art. 8:43 lid 1 Awb nu duidelijk voor het gehele bestuursrecht? Nee, in

fiscale zaken bleef één gerechtshof moedig stand houden...

Zich bewust van de afwijking van de lijn van de ABRvS en CRvB heeft het Hof ‘s-Hertogenbosch in zijn uitspraak van 15 november 2018, ECLI:NL:GHSE:2015:4638, algemene richtsnoeren geformuleerd met betrekking tot de vergoeding van de proceskosten in fiscale bezwaar- en beroepszaken. Daarin formuleert het hof in r.o. 4.6.3 dat “(e)en stuk dat in reactie op het verweerschrift inkomt ná het verweerschrift en vóór de uitnodiging voor de zitting, wordt aanvaard als conclusie van repliek (als bedoeld in art. 8:43 lid 1 Awb, EvdB) en doorgestuurd voor dupliek naar de wederpartij. Een dergelijk stuk wordt derhalve niet geretourneerd aan de partij die het heeft ingediend. (...) Het maakt geen verschil of de partij die het stuk indient dit zelf aanduidt als ‘conclusie van repliek’ of daar een andere benaming aan geeft; aan de conclusie van repliek worden derhalve geen vormvereisten gesteld. Dit laat onverlet dat er slechts éénmaal schriftelijk kan worden gerepliceerd. Eventuele nadere stukken die voortvloeiend uit de uitnodiging voor de zitting worden ingediend, worden niet als conclusie van repliek aangemerkt. Aan het stuk moet verder de eis worden gesteld dat er wordt gerepliceerd op het verweerschrift, ofwel het moet gaan om een inhoudelijke reactie op het verweerschrift.”

8. Hoewel deze werkwijze mij heel praktisch voorkomt en ook recht doet aan de werkzaamheden van de opsteller van de repliek (aan een repliek op verzoek van de rechter zijn niet meer en geen andere werkzaamheden verbonden dan aan een op eigen initiatief ingediende repliek, dus waarom het een wel meenemen in de proceskosten en het andere niet?), sluit de HR zich aan bij de andere hoogste bestuursrechters en zal het Bossche hof zich moeten conformeren.

9. De HR biedt echter wel een opening: uit r.o. 2.3 blijkt dat de bestuursrechter niet alleen ambtshalve, maar ook *desgevraagd* de indiener “in de gelegenheid kan stellen” Precies de tussenstap die het Hof ‘s-Hertogenbosch in r.o. 4.6.3.3 beoogde te vermijden: “Indien eerst een separaat verzoek tot schriftelijk repliceren zou moeten worden ingediend, dient daarop een beslissing van het Hof te volgen. Vervolgens dient, bij toewijzing van het verzoek, de desbetreffende partij de conclusie van repliek in te dienen. Deze extra tussenstap kost nodeloos tijd en is niet bevorderlijk voor een efficiënt procesverloop.”

Behalve tot nodeloos tijdverlies leidt het verzoeken om in de gelegenheid te worden gesteld om schriftelijk te repliceren ook tot de vraag wat de gevolgen zijn van een afwijzing van dat verzoek. Als ondanks die afwijzing toch een schriftelijke reactie op het verweerschrift wordt ingediend, mag (dient?) de bestuursrechter dat dan (te) weigeren en aan de indiener terug te zenden? Dat lijkt mij in strijd met de bevoegdheid om tot elf dagen voor de zitting nog stukken in te dienen. 10. Tot slot: wat moet een gemachtigde doen om ervoor te zorgen dat in de proceskostenveroordeling een vergoeding wordt opgenomen voor de door hem ingediende repliek? Die gemachtigde doet er verstandig aan om de door hem opgestelde repliek niet spontaan in de dienen, maar aan de rechter het verzoek te doen om met toepassing van art. 8:43 lid 1 Awb in de gelegenheid te worden gesteld te repliceren. Op dat verzoek dient de rechter een beslissing te nemen. Is die beslissing positief, dan kan de gemachtigde de repliek indienen in de wetenschap dat bij grondverklaring van het beroep deze met een half punt zal worden gehonoreerd. Als de rechter dat verzoek afwijst, dan kan de gemachtigde het stuk ook indienen. En als de rechter zijn afwijzing motiveert met de mededeling dat het partijen vrij staat om tot elf dagen voor de zitting nadere stukken in te dienen, dan zou de gemachtigde ook nog kunnen stellen dat er noch feitelijk noch principieel verschil bestaat tussen wijzen op het bestaan van gelegenheid en "in de gelegenheid stellen", zodat zijn repliek toch zou moeten worden aangemerkt als repliek in de zin van art. 8:43 lid 1 Awb.

Dat moge een wat calculerende benadering zijn, maar dit soort 'zuunige' rechtspraak beschermt het bestuursorgaan wiens besluit wordt vernietigd en laat kosten voor rekening van de benadeelde burger komen in plaats van voor rekening van het vervuilende bestuursorgaan. Daar kan die burger weinig anders tegenover stellen dan calculerend te procederen.

E. van den Bogaard

Ed van den Bogaard is advocaat bij Westhoff Advocaten te Amsterdam en bestuurslid van de Specialisatievereniging Sociaal Zekerheidsrechtadvocaten SSZ

193

De rechtbank heeft ten onrechte zelf in de zaak voorzien

Centrale Raad van Beroep
27 mei 2020, nr. 19/3320 JW-T e.v.,
ECLI:NL:CRVB:2020:1150
(De Vries, Docter, Van Brussel)
Noot C.W.C.A. Bruggeman, L.M. Koenraad

Jeugdhulp. Onvoldoende onderzoek door college. Ten onrechte zelf in de zaak voorzien door rechtbank.

[Awb art. 8:41a, 8:51a lid 1, 8:51d, 8:72 lid 3]

Samenvatting: Het college heeft de aanvraag van betrokkenen om jeugdhulp op grond van de Jeugdwet (Jw) in de vorm van een pgb afgewezen en het bezwaar daartegen bij het bestreden besluit gegrond verklaard. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaard en dat besluit vernietigd. De rechtbank heeft zelf in de zaak voorzien door de primaire besluiten te herroepen en te bepalen dat betrokkenen in aanmerking komen voor jeugdhulp in de vorm van een pgb. De rechtbank heeft overwogen dat het onderzoek niet voldoet aan de daaraan op grond van de Jw te stellen eisen. De rechtbank heeft aanleiding gezien om zelf in de zaak te voorzien, omdat tussen het moment van de uitspraak en de periode waarop het geschil betrekking heeft, een tijdsverloop van meer dan vier jaren is gelegen. De rechtbank heeft naar het oordeel van de Raad met juistheid geoordeeld dat het onderzoek van het college niet voldoet aan de daaraan uit een oogpunt van zorgvuldigheid en motivering te stellen eisen. De rechtbank had zich echter ervan moeten vergewissen of het college nog mogelijkheden zag voor nader onderzoek naar de benodigde jeugdhulp in de te beoordelen periode of een nadere motivering van het bestreden besluit. Niet is gebleken dat de rechtbank dit heeft gedaan. Ook de Raad heeft onvoldoende gegevens om het geschil definitief te beslechten. De Raad ziet aanleiding om met toepassing van art. 8:51d Awb het college op